



Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om förstärkningsresurser för brandsläckning från luften

Redovisning av regeringsuppdrag Ju2019/04155/SSK

Innehåll

UPPDRAGET	3
SAMMANFATTNING	4
ÖVERGRIPANDE UTVÄRDERING AV BEREDSKAP OCH ANVÄNDANDE AV HELIKOPTRAR UNDER 2019.....	5
Bakgrund	5
Beredskap under 2019	5
Grundberedskap	5
Strategiska förflyttningar.....	6
Insatser under 2019	7
Uppföljning av genomförda insatser	7
Utvecklingsområden under 2020.....	7
INRIKTNING OCH PLANERING FÖR FORTSATT UTVECKLING INOM OMRÅDET ...	9
Inriktning för MSB:s arbete med att utveckla förmågan	9
Helikoptrar behövs som nationell förstärkningsresurs	9
Mindre skopande flygplan fyller flera syften	10
Förmågan att ge och ta emot stöd bilateralt, i Norden och inom EU	11
Kommande steg i förstärkningen av beredskapen ska bygga på egna erfarenheter ¹²	
FINANSIERING AV RESURSER INOM BEFINTLIGA EKONOMISKA RAMAR	13

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Uppdraget¹

Den 11 december 2019 beslutade regeringen att ge MSB i uppdrag att redovisa en inriktning och planering för myndighetens arbete med att utveckla förmågan att bistå kommunala räddningstjänster med nationella och internationella förstärkningsresurser för brandbekämpning från luften i Sverige. Därvid ska MSB ta särskild hänsyn till möjligheterna för Sverige att få stöd från EU och övriga nordiska länder med förstärkningsresurser för brandsläckning från luften samt att Sverige bör ha möjlighet att kunna lämna motsvarande stöd till dem.

MSB ska utgå från att statliga flygande förstärkningsresurser för räddningstjänst ska kunna finansieras inom myndighetens nuvarande ekonomiska ramar.

Redovisningen ska även innefatta en övergripande utvärdering av beredskapen och användningen av de av helikoptrar för räddningstjänst som MSB har upphandlat för 2019.

Vid genomförandet av uppdraget ska MSB i relevanta delar inhämta synpunkter från kommunala räddningstjänster.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 20 mars 2020.

¹ Ju2019/04155/SSK

Sammanfattning

MSB har påbörjat genomförandet av det arbete som myndigheten redovisade i svaret den 14 februari 2019 på regeringsuppdraget Ju2018/03972/SSK.² Myndigheten planerar att fortsätta det arbetet under de kommande åren med en upphandlad förstärkningsresurs för perioden 2020-2023 med mindre skopande flygplan samt en utvärdering av förutsättningarna att tillföra ytterligare förstärkningsresurser med mer kapacitet.

Som en del av genomförandet infördes under 2019 en upphandlad förstärkningsresurs med totalt tio helikoptrar. Denna resurs användes relativt frekvent under 2019 och var uppskattad bland landets räddningstjänster. Detta visas bl.a. i de utvärderingar som MSB genomfört i samverkan med kommunala räddningstjänster efter genomförda insatser.

Totalt flögs mer än 300 timmar på släckningsuppdrag och fler än 15 förflyttningar gjordes i syfte att stärka beredskapen i områden med höga skogsbrandsrisker under 2019. Sex av tio helikoptrar stod under skogsbrandssäsongen 2019 även i beredskap för EU-insatser inom rescEU-transition. 75% av de samlade beredskapskostnaderna kunde finansieras genom EU:s civilskyddsmekanism. MSB valde under hösten 2019 att förlänga avtalet inför 2020. Resursen kommer därför att finnas även under 2020. Inför 2021 och åren därefter behöver en ny upphandling genomföras.

För åren 2020-2023 upphandlas en förstärkningsresurs med mindre skopande flygplan. Även dessa planeras att vara en del av den samlade beredskapen inom EU:s civilskyddsmekanism. Resursen blir därmed den första i sitt slag inom det riktiga rescEU. Kostnaderna för beredskap med dessa mindre skopande flygplan bärs i sådana fall med 90% av EU:s civilskyddsmekanism. Vid rescEU-insatser ersätts 100% av de operativa kostnaderna för insats. För nationell användning utan beslut om aktivering inom rescEU betalar Sverige de operativa kostnaderna.

MSB:s och Sveriges nuvarande och långvariga engagemang inom EU:s civilskyddsmekanism och inom det nordiska samarbetet bidrar till att stärka förmågan att ge och ta emot internationellt stöd vid behov. Sverige tog i samband med skogsbränderna 2018 emot det största stödet i civilskyddsmekanismens historia. Med värdskapet för resurser inom rescEU skapas bättre förutsättningar för att både ge och ta emot stöd i framtiden.

Den relativt höga andelen EU-finansiering innebär att resurserna, både helikoptrar och kommande mindre skopande flygplan, på kort sikt kan finansieras inom MSB:s gällande ekonomiska ramar, under förutsättning att säsongen inte innebär skogsbränder i samma eller större omfattning som sommaren 2018. På längre sikt kommer någon form av förstärkt finansiering att bli nödvändig för att, utan negativa effekter på Sveriges samlade krisberedskap, bibehålla och utveckla kapaciteten till skogsbrandsläckning från luften. Inte ens med en mycket hög grad av EU-finansiering är det möjligt att inom befintliga ekonomiska ramar finansiera t.ex. stora skopande flygplan.

² <https://www.msb.se/siteassets/dokument/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/2019/behoven-av-forstarkt-kapacitet-avseende-materiel-personalforsorjning-och-flygkapacitet.pdf>

Övergripande utvärdering av beredskap och användande av helikoptrar under 2019

Bakgrund

MSB har med utgångspunkt i det regeringsuppdrag om stärkt skogsbrandsberedskap som redovisades i september 2018 och februari 2019 ingått avtal om helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning med en helikopteroperatör under perioden 2019-03-26 till och med 2019-12-31 och som genom en option har förlängts med ett år, till och med 2020-12-31.

Avtalet innebar att MSB köpte en tjänst under skogsbrandsperioden där beredskapen anpassats utifrån aktuella brandrisker i landet och med tillgång på 10 helikoptrar för insatser som en statlig förstärkningsresurs. Tjänsten har levererats av helikopteroperatören och två underleverantörer.

Resultatet blev att kommuner med stöd av Lagen om skydd mot olyckor (LSO) kostnadsfritt fick möjlighet att begära helikopterstöd vid räddningsinsatser till skogsbränder. Användandet av helikoptrar möjliggör snabba insatser för att undvika att bränder blir stora och svårbekämpade.

Med det som ingångsvärde utvecklade MSB inför skogsbrandssäsongen 2019 en beredskapsmodell där brandrisken löpande skulle analyseras och beredskapen skulle anpassas utifrån rådande förhållanden genom att reglera antalet helikoptrar i beredskap, anspänningstid (tiden från larm till dess att helikoptern lyfter) och stationeringsort.

Målet med helikopterberedskapen var att snabbt kunna aktivera helikopterresurser för att ge förutsättningar för att ta kontroll över ett brandförlopp som annars riskerades att växa till en mer omfattande skogsbrand.

Beredskap under 2019

Grundberedskap

MSB utvecklade inför skogsbrandssäsongen 2019 en beredskapsmodell där brandrisken löpande analyserades och beredskapen anpassades utefter rådande förhållanden genom att reglera antalet helikoptrar i beredskap, anspänningstid och geografisk positionering. MSB hade tillgång till 10 helikoptrar enligt avtalet med en helikopteroperatör.

Inför påskhelgen 2019 visade brandriskprognoserna inledningsvis normala brandriskvärden för att sedan succesivt öka till mycket stor brandrisk i Götaland och södra Svealand. Under tisdagen den 23 april, direkt efter påskhelgen hade brandriskvärdena ökat i hela Götaland och sydöstra Svealand till extrem stor brandrisk och prognosen visade på extrema värden ytterligare några dagar.

Med anledning av brandriskprognosen och indikationer på uppkomna skogsbränder beslutade MSB om beredskap med fyra helikoptrar med 90 minuters anspänningstid den 23 april. Beredskapen varade i ungefär 30 minuter innan de första helikoptrarna larmades

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

för insatser, främst till en skogsbrand vid Hästveda i Hässleholms kommun i Skåne. Beredskapen utökades under perioden 23 – 26 april till totalt 10 helikoptrar som stationerades i Västerås, Växjö och Göteborg. Under denna period fanns det tillfällen där samtliga helikoptrar var aktiverade. Därefter trappades beredskapen ner till 6 helikoptrar med 90 minuter beredskap från den 29 april. Det beslutades sedan att bli den lägsta nivå av beredskap under hela skogsbrandsäsongen, dvs. till och med den 30 september.

Inom beredskapsbeslutet fanns möjlighet till omlokalisering till prioriterade platser. Vid behov att utöka beredskapen med ytterligare helikoptrar fattades tilläggsbeslut. MSB hade sedan tidigare anmält in och fått godkännande om beredskap med sex helikoptrar till rescEU-transition där den svenska resursen ställdes i en gemensam EU-beredskap till eventuella skogsbrandinsatser inom EU. Det innebär att beredskapskostnader för de sex helikoptrarna finansierades inom ramen för rescEU- transition med en andel om 75%. EU-beredskapen började gälla den 15 maj och avslutades den 30 september 2019.

Strategiska förflyttningar

I den beredskapsmodell som MSB utvecklade inför skogsbrandsäsongen 2019 och genomskapandet av en skogsbrandcell internt på MSB för det operativa arbetet, utvecklades strategiska förflyttningar till en central funktion för att upprätthålla en effektiv helikopterberedskap. En viktig del i skogsbrandcellens uppgift var att säkerställa god lokal och regional helikopterberedskap, särskilt vid de tillfällen då brandriskerna var höga. Som tidigare nämnts gjordes analyser dagligen utifrån aktuella brandriskprognoser och situationen i landet. Dessa var viktiga parametrar för beslut om strategiska förflyttningar av beredskapshelikoptrar till högriskområden. Fördjupade analyser och brandriskprognoser gjordes tre gånger i veckan och föredrogs i skogsbrandcellen varje måndag, onsdag och fredag. Föredragningarna utökades till att göras dagligen vid extrema brandriskvärden och vid omfattande pågående skogsbränder. Analyserna och prognoserna skapade också ett viktigt underlag för beslut om eventuell utökad helikopterberedskap.

Under skogsbrandsäsongen genomfördes totalt 17 strategiska förflyttningar. Beredskapshelikoptrarna har främst stationerats i Västerås, Växjö, Östersund och Luleå. Helikoptrar stationerades under året på ytterligare 6 platser i landet.

Vid uppföljning (stickprov) av strategiska förflyttningar av beredskapshelikoptrar och nyttjandet visar det att analysmodellen har fungerat väl. Ofta har flygtiden till ett insatsområde varit ca: 30-45 minuter och helikoptrar har varit på plats inom 45 - 75 minuter efter larm.

MSB har kontinuerligt informerat nationella aktörer om helikopterberedskapen via WIS, msb.se och genom direktkontakt, t.ex. med Försvarsmakten och vid särskilda situationer med berörda länsstyrelser. Vidare har ERCC informerats dagligen utifrån avtalet inom rescEU-transition.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Insatser under 2019

Totalt inkom under 2019 begäran om stöd med helikopter till MSB vid 49 tillfällen, varav 13 togs tillbaka och 36 insatser genomfördes. Fördelat på de 36 insatserna genomfördes 85 helikopteruppdrag, tidsåtgången på brandplatserna var ca 300 flygtimmar och ca 6 000 kbm vatten fälldes över bränderna. Detta motsvarar ca 20 vattensläpp per flygtimme. Tjugo vattensläpp per flygtimme motsvarar en omloppstid på 3 minuter. Denna omloppstid får ses som ett mycket bra resultat då helikoptrar anses vara mycket effektiva då omloppstiden inte överstiger 5 till 8 minuter. Detta påvisar även Sveriges generellt sett gynnsamma förutsättningar vad gäller tillgången till vatten som släckmedel för helikopterresurser.

Insatser med helikoptrar har genomförts i 15 av landets 22 län. Fyra län har haft fyra insatser och, tre län har haft tre insatser, tre län har haft två insatser och fem län har haft en insats. Även om fördelningen över landet mätt i antalet insatser är relativt jämn visar statistiken att antalet flygtimmar varierar betydligt mer. Detta beror på att ett fåtal större bränder har krävt många flygtimmar.

Fördelningen visar att flest flygtimmar genomfördes under april månad på främst tre stora bränder i Skåne, Östergötland och Jönköpings län. Maj var en relativt lugn månad med få aktiveringar och flygtimmar. Under juni månad användes 70% av flygtimmarna mellan den 16 och 30 juni främst i östra delen av landet samt för de första aktiveringarna i Norrland. Under juli månad inträffade flest aktiveringar mellan den 25 och 30 juli och 65% av flygtimmarna användes vid två skogsbränder, i Värmland och i Kalmar län. Den 7 augusti genomfördes den sista helikopteraktivering för året, till en skogsbrand i Östergötland, men flest flygtimmar under augusti genomfördes under första veckan i Västerbotten, Norrbotten och Jämtland.

Uppföljning av genomförda insatser

MSB har följt upp insatsverksamheten med 14 av de räddningstjänster som begärt helikopterstöd vid skogsbränder. Uppföljningarna genomfördes under perioden 29 juni till och med 7 augusti genom telefonintervjuer med ansvarig räddningsledare eller befäl som medverkat i processen med att begära och hantera helikopterstöd.

Sammanfattningsvis visar uppföljningen att helikopterverksamheten genomgående har upplevts positivt. En mycket stor andel av helikopterinsatserna har haft en positiv effekt och vid tre insatser har det varit en helt avgörande resurs för att få kontroll över skogsbränderna. Till de resultat som har varit mest positiva rör den upplevda effekten av resursen, möjligheterna att leda helikoptrarna, samt kontakterna med MSB i samband med begäran om stöd. Mer blandade erfarenheter finns vad gäller det beställningsformulär som har använts under året, vilket också ledde till att det omarbetades under året.

Utvecklingsområden under 2020

Det finns en utmaning i att säkerställa ett snabbt och enkelt system för att begära en resurs samtidigt som det underlag som behövs för att genomföra en snabb och säker insats, t.ex.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

uppgifter om branden, om geografisk position, kontaktuppgifter till räddningsledare och eventuella risker för helikoptern måste behöva dokumenteras. MSB har utvecklat rutinerna för beställning under 2019 och kommer att fortsätta att göra det under 2020. Dessutom kommer under 2020 rutinerna fortlöpande att utvecklas i syfte att förfinas analysarbetet som ligger till grund för beslut om beredskap. Där tar MSB efter hand bl.a. in allt fler parametrar.

Ett annat viktigt utvecklingsområde är användningen av RAKEL som sambandsmedel. Vid upphandlingen våren 2019 ställdes inget formellt krav på RAKEL, men under 2019 har ändå vissa försök genomförts av MSB tillsammans med helikopteroperatören. Det arbetet behöver fortsätta under 2020 för att på ett bättre sätt tillgodose behoven av kommunikation i samband med helikopterinsatser, men också för att möjliggöra användning av tjänster för positionering av helikoptrar. Det senare har visat sig vara värdefullt under den tid då helikoptern flyger mot branden och möjliggör för räddningstjänsten att enklare planera arbetet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Inriktning och planering för fortsatt utveckling inom området

MSB ska enligt uppdraget redovisa en inriktning och planering för myndighetens arbete med att utveckla förmågan att bistå kommunala räddningstjänster med nationella och internationella förstärkningsresurser för brandbekämpning från luften i Sverige.

Inriktning för MSB:s arbete med att utveckla förmågan

MSB redogjorde i svaret på regeringsuppdraget Ju2018/03972/SSK den 14 februari 2019³ för myndighetens övergripande inriktning med att utveckla förmågan. I allt väsentligt fullföljer MSB den inriktningen, genom att

- 1) under 2020 ha tillgång till helikoptrar som tjänst för brandbekämpning genom samma avtal som gav ett positivt bidrag till förmågan under 2019,
- 2) upphandla och tillgängliggöra en motsvarande tjänst för mindre skopande flygplan för brandbekämpning, samt
- 3) utifrån de erfarenheter som dras överväga om Sverige behöver tillgång till resurser med större kapacitet i form av skopande flygplan.

MSB bedömer att den inriktningen i allt väsentligt fortfarande är relevant. Helikoptrar behövs som en nationell förstärkningsresurs, en förstärkning i form av mindre skopande flygplan ger både en välbehövlig höjning av kapaciteten att fälla vatten och är en förutsättning för att kunna utvärdera behoven av och förutsättningarna för att på längre sikt ytterligare förstärka kapaciteten med större skopande flygplan.

Helikoptrar behövs som nationell förstärkningsresurs

Helikoptrar är en flexibel resurs som tack vare sin förmåga att hämta vatten även i mindre gynnsamma lägen kan användas vid de allra flesta skogsbränder. Helikoptrar med kapacitet för skogsbrandsläckning finns i olika storlekar. Under 2019 har i första hand helikoptrar med en motor, med en lyftkapacitet på omkring 1200 liter vatten, använts i den tjänst som MSB upphandlat. Helikoptrar i denna storlek bedöms vara en mycket effektiv resurs för att använda taktiken att snabbt kunna begränsa en skogsbrand och hindra att den växer sig stor. Detta är särskilt viktigt i områden där det råder hög brandrisk.

Något förenklat ökar kostnaden mycket skarpt för helikoptrar som kan lyfta större mängder vatten än 2000 liter, bl.a. då det krävs helikoptrar med två motorer som i regel flygs med två piloter. Vad som är en rimlig avvägning mellan pris och kapacitet är en svår fråga, men MSB konstaterar att Norge, som har över 30 års erfarenhet av att använda helikoptrar som en statlig förstärkningsresurs också i första hand använder mindre helikoptrar i sin skogsbrandsberedskap.

Efter 2020 kommer det nuvarande avtalet för helikoptrar att behöva ersättas. I samband med det finns en möjlighet att också utveckla en tjänst med helikoptrar som, inom ramen

³ <https://www.msb.se/siteassets/dokument/om-msb/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/2019/behoven-av-forstarkt-kapacitet-avseende-materiel-personalforsorjning-och-flygkapacitet.pdf>

för ett och samma avtal, kan lösa flera uppgifter i samband med skogsbrandsbekämpning., t.ex. transporter av materiel och personal till bränder på svårtillgängliga platser. Detta är något som har efterfrågats av kommunala räddningstjänster men som, främst av upphandlingstekniska skäl, inte kunde tas med inom ramen för den upphandling som ledde fram till det nuvarande avtalet för helikoptertjänster. Denna fråga, liksom frågan om möjligheterna att sluta ett längre avtal än för två år, är något som behöver analyseras av MSB i det fortsatta arbetet.

Erfarenheterna från sommaren 2019 och de indikationer som MSB därefter har fått från kommunal räddningstjänst är tydliga. Förmågan att ge stöd för hanteringen av skogsbränder med hjälp av helikoptrar är en viktig och uppskattad del av ett system som kan förhindra skogsbränder att växa sig stora. Helikoptrar har vissa fördelar i relation till skopande flygplan. En viktig sådan är den flexibilitet som kommer av att en helikopter inte behöver en flygplats och relativt snabbt kan växla mellan olika typer av uppdrag. Resurserna uppfattas inte vara fullt ut utbytbara mot varandra. MSB bedömer därför att en grundläggande helikopterresurs kommer att behöva finnas som en nationell förstärkningsresurs över tid.

Mindre skopande flygplan fyller flera syften

Mindre skopande flygplan är en typ av resurs som, utifrån ett svenskt och nordeuropeiskt perspektiv, kan uppfylla flera syften. De är jämfört med jämförbara alternativ relativt kostnadseffektiva. Förstärkning i form av skopande flygplan kommer även att öka kunskaperna och erfarenheterna bland de kommunala räddningstjänsterna vad gäller användning av denna typ av resurs vilket bland annat kommer att underlätta vid eventuellt framtida mottagande av flygande resurser från annat land.

Mindre skopande flygplan kan fälla upp till tre kubikmeter vatten per fällning. De ger därför, till en förhållandevis begränsad kostnad, en utökad kapacitet att fälla vatten jämfört med mindre helikoptrar. Större skopande flygplan kostar väsentligt mycket mer att både köpa in och använda, men ger en betydligt högre förmåga att hantera stora bränder.

En viktig skillnad mellan skopande flygplan och helikoptrar är att alla skopande flygplan kräver att det finns tillgång till lämpligt avlyst vatten för skopning. I många fall är det relativt enkelt att hitta sådant vatten nära en brand, men det kräver ett visst förarbete för att fungera säkert och smidigt. Detta är en komplicerande faktor för både räddningstjänsten och MSB som tillhandahållare av förstärkningsresursen. Komplexiteten i verksamheten ökar när frågan om tillgång till avlyst vatten för skopning tillförs. Utöver de erfarenheter som gjordes vid bränderna 2014 och 2018 behöver förmågan på detta område byggas upp. När detta görs ökar samtidigt Sveriges förmåga att ta emot hjälp på detta område med skopande flygplan.

MSB är i slutfasen på en upphandling av en tjänst med mindre skopande flygplan. Dessa tas fram som en tänkt rescEU-resurs och kommer att resultera i en ökad förmåga i norra Europa. Som värd för resursen har Sverige en möjlighet att använda resursen nationellt. Därför får resursen också en positiv effekt på förmågan till skogsbrandsläckning från

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

luften i Sverige. Vid genomförande av insatser inom Sverige bekostas insatsen också som huvudregel av Sverige.

Förmågan att ge och ta emot stöd bilateralt, i Norden och inom EU

Vid de omfattande skogsbränderna 2018 tog Sverige emot det största samlade bidraget från EU som något land hittills har tagit emot. Det bidraget, tillsammans med det stora bidraget från våra nordiska grannländer och bilaterala bidrag skapade förutsättningar för att hantera de svåra bränderna. Utan den internationella hjälpen hade konsekvenserna av bränderna blivit ännu mer omfattande för det svenska samhället.

Sverige är ett land som bidrar med relativt mycket resurser inom EU:s civilskyddsmekanism. Vi bidrar med resurser till Civilskyddspoolen (tidigare kallad frivilligpoolen), vi bidrar vid insatser både inom och utanför Europa och vi deltar aktivt i övningar och utbildningar. Sverige deltar också aktivt i utvecklingen av civilskyddssamarbetet.

Det nordiska samarbetet utvecklas löpande och på detta område finns en lång historia av nära samarbete mellan länderna. Genom Nordred-avtalet finns en möjlighet för samarbete direkt på lokal nivå mellan räddningstjänster i de nordiska länderna. Samarbete finns även på regional och nationell nivå. Ett bra exempel på det senare är den sammankoppling som de senaste åren skett av de kommunikationssystem som används inom blåljusverksamheterna i Sverige (RAKEL), Norge (Nödnett) och Finland (Virve).

Sveriges aktiva arbete inom ramen för både EU-samarbetet och det nordiska samarbetet på civilskyddsområdet har resulterat i att såväl vår förmåga att bidra i samband med kriser i andra länder har förstärkts som att vår förmåga att ta emot stöd från andra länder har förbättrats. I samband med skogsbränderna 2018 användes MSB:s förstärkningsresurs för värdlandsstöd vid mottagande av resurser, både resurser för flygande släckning och bidrag med markpersonal. En framgångsfaktor i värdlandsstödet och i andra delar av vårt mottagande av hjälp från andra länder var Sveriges erfarenheter på både systemnivå och hos enskilda av att bidra med hjälp till andra inom ramen för bl.a. EU-insatser.

När MSB nu genomför en upphandling av mindre skopande flygplan för skogsbrandsbekämpning görs det med inriktningen att detta ska bli en resurs inom rescEU. rescEU är ett under 2019 tillkommet steg i EU:s civilskyddsmekanism. Sverige deltog redan under det första året inom rescEU-transition med sex helikoptrar för skogsbrandsläckning.

Sverige har genom MSB aviserat en avsikt att, som värd för resurser inom rescEU, etablera en nod för flygande resurser i norra Europa. Genom att fördela resurser över Europa ökar EU:s förmåga att hantera svårare skogsbränder och de stora ekonomiska resurser som har skjutits till kommer på detta sätt hela Europa till del. Historiskt har skogsbrandsfrågor inom EU dominerats av södra Europa. Om det arbete som nu genomförs kring de mindre skopande flygplanen också blir verklighet redan under 2020 kommer dessa flygplan att bli den första riktiga rescEU-resursen i Europa.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

MSB bedömer att, genom bidragen med helikoptrar inom rescEU-transition och med mindre skopande flygplan inom rescEU, bidrar Sverige till att förstärka EU:s civilskyddsmekanism. På det sättet bidrar vi till bättre förutsättningar för oss själva att bidra till andra länder som får den typen av utmaningar med omfattande bränder som Sverige fick 2018. Samtidigt förstärker vi också möjligheterna för Sverige att få hjälp och vår egen förmåga att ta emot och använda sådant internationellt stöd på ett effektivt sätt.

För det fall att Sverige på längre sikt skulle välja att utveckla en förmåga med större skopande flygplan eller någon annan resurs med motsvarande kapacitet ser MSB det som en självklarhet att inriktningen bör vara att även dessa resurser på något sätt även kommer EU-samarbetet till del.

Kommande steg i förstärkningen av beredskapen ska bygga på egna erfarenheter

Det arbete som har genomförts de senaste åren för att förbättra Sveriges förmåga att hantera skogsbränder bygger på erfarenheterna från omfattande bränder 2014 och 2018. Den erfarenheten är, som tidigare har beskrivits, att de resurser som fanns tillgängliga i Sverige inte räckte till. Det krävdes ett omfattande stöd från våra nordiska grannländer och EU-länder för att hantera dessa bränder. Sverige är fortfarande, och under överskådlig tid, beroende av effektiva internationella samarbeten för att hantera omfattande skogsbränder.

För att hantera omfattande skogsbränder är resurser i form av större skopande brandsläckningsflygplan eller tunga helikoptrar nödvändiga. Sådana resurser finns i allt väsentligt idag enbart i södra Europa. 2018, när Sverige tog emot omfattande hjälp, var situationen i södra delen av Europa gynnsam med en relativt liten mängd stora bränder. Det var därför relativt enkelt för länder i södra Europa att frigöra resurser för att ge stöd till Sverige. Under sommaren 2017 var situationen i södra Europa däremot en helt annan med omfattande bränder och svårigheter att få fram resurser för hantering av skogsbränder.

Om Sverige är beroende av resurser från andra delar av EU är vi också beroende av att dessa resurser finns tillgängliga. Det är inte otänkbart med svåra skogsbränder i stora delar av EU under samma tidsperiod. I sådana lägen kan det vara svårt att få gehör för prioriteringar av norra Europa, när erfarenheten är att det är i södra Europa som konsekvenserna av skogsbränder blir svårast. Det finns därför skäl att överväga om också norra Europa bör ha tillgång till tyngre resurser för skogsbrandsläckning, förutsatt att kostnaderna inte överstiger behoven. En möjlighet är att tillföra större skopande flygplan som en resurs.

Utvärdering av hur väl de mindre skopande flygplanen fungerar, inför beslut om att eventuellt ta nästa steg, behöver påbörjas så snart vi gör erfarenheter från de mindre skopande flygplanen. Redan under 2021 kommer vi sannolikt att ha en relativt god bild av för- och nackdelar med att använda skopande flygplan i Sverige. Andra länders erfarenheter tas också tillvara genom ett aktivt samarbete inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Finansiering av resurser inom befintliga ekonomiska ramar

De nationella förstärkningsresurser som MSB tillhandahåller finansieras över MSB:s ordinarie anslag (anslaget 2:6). Viss utveckling av beredskap kan göras på anslag särskilt avsedda för detta ändamål (anslaget 2:4 Krisberedskap).

I myndighetsinstruktionen för MSB regleras specifikt att MSB ska tillhandahålla två av de nuvarande nationella förstärkningsresurserna och snabbinsatsförmågorna. Dels gäller detta förmågan till medicinsk evakuering med flyg genom det svenska nationella ambulansflyget (SNAM) och dels stödet till Utrikesdepartementets konsulära uppdrag i händelse av en större katastrof utomlands som drabbar svenska medborgare eller personer bosatta i Sverige genom Stödstyrkan. Övriga nationella förstärkningsresurser har tagits fram inom ramen för MSB mer generella uppdrag att tillhandahålla förstärkningsresurser.

På skogsbrandsområdet har under längre tid funnits så kallade skogsbrandsdepåer med utrustning för släckning av skogsbränder med markpersonal. Sedan 2019 är dessa förstärkta och är idag totalt 24 till antalet. De är utplacerade strategiskt hos räddningstjänster runt om i Sverige. På flera ställen finns dubbla skogsbrandsdepåer. Ytterligare en nyhet från 2019 är den tidigare beskrivna resursen med helikoptrar för skogsbrandsläckning.

Utöver dessa resurser för skogsbrandsläckning har MSB ett flertal andra resurser av betydelse för räddningstjänsten, t.ex. en resurs för urban sök och räddning (NUSAR), resurser för hantering av översvämningar, resurser för oljeskydd och flera resurser inom området CBRNE. Det finns också generella resurser för t.ex. stöd till samverkan och ledning (FSOL) samt en resurs för att ge värdlandsstöd vid mottagande av internationell hjälp (HNS).

Att utveckla och underhålla förstärkningsresurserna innebär kostnader, i de flesta fall oavsett hur mycket de används. Det går inte att enbart ta fram nya resurser och sedan förvänta sig att de ska fungera väl vid situationer som innebär påfrestningar för samhället. Resurserna behöver kontinuerligt utvecklas och övas, och resursbasen kontinuerligt fyllas på när personal slutar. Flera av resurserna är relativt personalintensiva och andra är materieltunga. Många av resurserna används frekvent, det gäller särskilt resurserna inom räddningstjänstområdet.

Från 2019 tillkom den upphandlade resursen för skogsbrandsläckning från luften med hjälp av helikoptrar. Denna resurs handlades upp som en tjänst genom vilken MSB har möjlighet att avropa både beredskap och insatser i samband med skogsbränder. För att finansiera resursen kunde MSB få medel genom EU:s civilskyddsmekanism (resceEU-transition). På det sättet täcktes under 2019 75% av kostnaderna hänförliga till utveckling av och beredskap med resursen. Resterande kostnader finansierades av MSB på anslaget 2:4 Krisberedskap. Möjligheter till sådan finansiering inom rescEU-transition finns till 2024. Därefter kommer den finansieringen inte längre att vara möjlig då rescEU-transition upphör. Det kommer inte heller att vara möjligt att finansiera kostnader hänförliga till mindre helikoptrar inom riktiga rescEU, då det finns ett krav på minst 3000 liters kapacitet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

även för helikoptrar och de undantag som gäller inom rescEU-transition inte längre är tillämpligt.

De mindre skopande flygplan som MSB genomför en upphandling av inför perioden 2020-2023 är avsedda att finansieras till 90% genom riktiga rescEU. De kostnader som det går att få finansiering för genom EU:s civilskyddsmekanism är kostnader för utveckling och beredskap, medan insatser nationellt utan aktivering inom rescEU betalas av värdlandet. Även om EU bär en mycket stor andel av kostnaden för denna resurs krävs en finansiering från MSB sida. Om denna kostnad över tid ska tas inom befintliga ekonomiska ramar kommer den att tränga undan andra viktiga delar av MSB:s uppdrag.

Anslaget 2:4 Krisberedskap som hitintills har använts för utveckling av och beredskap med förstärkningsresurser för släckning från luften används även för många andra viktiga utvecklingsarbeten. Det finns därför risker för undanträngning som allvarligt påverkar såväl krisberedskapen som den pågående utvecklingen av civilt försvar om resurser för släckning från luften även fortsatt ska finansieras över det anslaget.

MSB bedömer att befintliga resurser för skogsbrandsläckning från luften och de som är under uppbyggnad, dvs. helikoptrar och mindre skopande flygplan, på kort sikt kan rymmas inom befintlig ekonomisk ram genom att EU-finansiering säkras. På längre sikt behöver emellertid en finansiering tillföras för att upprätthålla dessa efterfrågade resurser. Det behöver även föras en diskussion om vilka kostnader som staten bör ta för resurserna i förhållande till vilket ansvar kommunerna har angående räddningstjänst.

Utan att föregå det arbete som behöver göras inför ett beslut om att eventuellt utöka kapaciteten i Sverige eller norra Europa med större skopande flygplan bör det i detta sammanhang även lyftas fram att det inte är möjligt för MSB att finansiera sådana resurser inom befintliga ekonomiska ramar. Inte ens med en mycket hög grad av EU-finansiering är det möjligt utan kraftigt negativa undanträngningseffekter på annan viktig verksamhet.

Sammantaget bedömer MSB att det finns goda förutsättningar att utveckla förmågan till skogsbrandsläckning från luften genom MSB:s nationella förstärkningsresurser. Arbetet kan till stor del göras inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism vilket möjliggör att resurser inom MSB:s nuvarande ekonomiska ramar räcker långt. Samtidigt är det viktigt att betona att ökad kapacitet också innebär ökade kostnader i Sverige. Långsiktigt behövs därför en annan finansiering övervägas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984