

6 Rättsväsende

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Rikspolisstyrelsen ska initiera fördjupade studier av Polisflygets verksamhetsnytta. Studierna ska ge underlag för att etablera system för bättre styrning och uppföljning av Polisflygets verksamhet.
- b) Regeringen ska uppdra åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Kustbevakningen, Kriminalvården, Sjöfartsverket och Försvarmakten pröva hur polisens, Kriminalvårdens och Kustbevakningens transportbehov med flyg ska tillgodoses.
- c) Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten ska träffa en överenskommelse om samarbete avseende helikopterfrågor.
- d) Rikspolisstyrelsen bör pröva möjligheterna till ett strukturerat samarbete med Bundespolizei avseende utbildningsfrågor, övningsverksamhet m.m.

Följande kapitel beskriver polisens användning av flygande resurser, med fokus på Polisflyget. Vidare beskrivs kortfattat Kustbevakningsflygets verksamhet. Behovet av flygande resurser hos polisen, Kustbevakningen, Kriminalvården och Tullverket behandlas också. Frågor som rör fjällräddning och efterforskning av försvunna personer behandlas mer ingående i kapitel 9.

6.1 Polisflyget

6.1.1 Historik

Polisens flygverksamhet initierades 1964 i samband med förberedelserna inför Sovjetunionens dåvarande regeringschef Chrustjovs förestående besök. Polisens första helikopter var av typ Bell 47. De första fasta baseringarna byggdes upp i Stockholm, Göteborg, Jönköping och Boden. 1968 fick även Malmö fast basering. Under sommarperioden utökades flygverksamheten med s.k. sommarbaseringar i Halmstad, Kalmar, Norrköping, Sundsvall och Örebro. Till en början var polishelikoptrarnas huvudsakliga arbetsuppgift trafikövervakning. Helikoptern i Boden användes dock främst för fjällräddning, samt jakt- och fiskekontroller.

Rikspolisstyrelsen (RPS) fick 1969 ansvaret för den statligt finansierade ambulans- och räddningsflygstjänsten. RPS tecknade inledningsvis avtal med civila flygföretag, som på begäran utförde ambulans- och räddningsflyguppdrag. År 1972 beslutade riksdagen att RPS skulle bedriva verksamheten med egna helikoptrar.

Under åren 1970–1973 förfogade RPS under sommarperioden över totalt tolv helikoptrar, varav sju egna. Oljekrisen 1974 medförde en neddragning av verksamheten med färre flygtimmar och färre sommarbaseringar. Helikoptertypen Bell 47 ersattes under perioden 1967–1973 av Bell 206 Jet Ranger med plats för fem personer. Mellan åren 1979 till 1984 ersattes fyra Bell 206 Jet Ranger med fyra Bell 206 Long Ranger, som hade plats för sju personer.

Helikoptrarnas utrustning förbättrades successivt under åren. Två IR-kameror anskaffades och placerades vid baseringarna i Göteborg och Stockholm.

Polisflyget ansvarade för ambulanstransporterna med helikopter fram till 1992. Från och med 1 januari 1992 är det inte längre tillåtet att utföra ambulansuppdrag under mörker med enmotoriga helikoptrar. I Göteborg fortsatte dock verksamheten fram till 1996, då man fått dispens från Luftfartsverket.

År 1994 inrättades RPS en flygskola i Tullinge för utbildning av piloter till Polisflyget. Tidigare hade Försvarsmakten ansvarat för grundutbildningen.

År 2002 infördes europeiska flygregler som inte tillåter flygning över tätbebyggt område med enmotoriga helikoptrar. Enmotoriga helikoptrar fick sedan tidigare inte flyga längre ut över vatten än 15 minuter från land. För att klara de nya kraven anskaffades under

2001 den första tvåmotoriga helikoptern av typ EC 135. Ytterligare sex helikoptrar anskaffades varav den sista levererades 2003. De nya helikoptrarna är utrustade med Night Vision Goggles, vilket ökat möjligheterna att operera nattetid. Därtill har man möjlighet att instrumentflyga, men man flyger i regel efter visuella flygregler.

I samband med beslutet om att anskaffa en ny helikoptertyp beslutades att baseringen i Jönköping, som huvudsakligen sysslade med trafikövervakning, skulle ersättas av en basering i Östersund. I Östersund hade polisen i stor utsträckning använt sig av ambulanshelikoptern för polisiära räddningstjänstuppdrag. Flytten motiverades av att Polisflygets fokus efterhand flyttats från trafikövervakning till räddningstjänst och brottsbekämpande verksamhet (RPS, 2006).

Under 2002 brann Polisflygets basering i Tullinge i Stockholm ned, och tre helikoptrar totalförstördes, varav en ny EC 135. Som en följd av branden flyttades flygskolan först till Uppsala och sedan till Göteborg, medan den övriga verksamheten tillfälligt placerades på Arlanda och sedan på Berga.

År 2007 havererade en av Polisflygets helikoptrar, modell EC 135, vid Sisjön utanför Göteborg. En av Polisflygets piloter omkom och tre andra poliser skadades. Haveriet har föranlett stora förändringar i Polisflygets verksamhet.

6.1.2 Tidigare utredningar

SOU 2002:70 Polisverksamhet i förändring

I SOU 2002:70 redogjorde man för olika strategier i glesbygdsområden för att komma till rätta med de polisiära problemen. Ett projekt benämnt *Ökad trygghet i glesbygd* med en budget på cirka 500 000 kronor pågick under 2002. Projektet inriktade sig bl.a. på ökad samverkan mellan Polisflygets baseringar i Boden och Östersund. Tanken var att helikoptrarna skulle kunna användas vid utryckningsverksamhet i länen. Under vissa helger stationerades en helikopter på annan ort, t.ex. i Storuman och bemannades av poliser från Umeå eller från ett annat län.

Projektet föll enligt uppgift väl ut, men permanentades inte.

Rikskriminalpolisen och Sjöfartsverket, 2004, Avrapportering samverkan Rikskriminalpolisen/RPS – Sjöfartsverket

Representanter från Rikskriminalpolisen och Sjöfartsverket presenterade i rapporten hur respektive flygverksamheter bedrevs. Vidare identifierades flera möjliga samverkansområden:

- efterforskning
- fjällräddningstjänst
- bombskydd
- transport av Nationella insatsstyrkan
- marin verksamhet
- dykverksamhet
- samlokalisering
- räddningstjänst i marin miljö

Enligt rapporten skulle Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar kunna utgöra en reserv åt Rikskriminalpolisen, då egna resurser inte är tillgängliga eller då extra kapacitet krävs. Rapporten konstaterade sammanfattningsvis att ett utökat samarbete mellan SAR-helikopterna och Polisflyget skulle medföra samordningsvinster. Rapportens förslag har legat vilande sedan 2004.

Rikspolisstyrelsen, 2006, Granskning av polisens flygverksamhet

RPS granskning hade som uppdrag att belysa om flygverksamheten följer fastlagda prioriteringar och riktlinjer, bedrivs rationellt, ekonomiskt effektivt och rättssäkert och i övrigt fungerar administrativt väl. Granskningen skulle vidare identifiera brister och föreslå vidareutveckling av flygverksamheten.

RPS utredning konstaterade att RPS styrning av Polisflyget var svag och att mycket av ledningen av verksamheten var decentraliserad ut till helikopterbaserna. Det innebar att Polisflyget som organisation hade stora olikheter nationellt. Rapporten menade också att Polisflyget hade en svag koppling till den övriga polisverksamheten. För att motverka detta föreslog rapporten att ett inriktningsdokument borde tas fram för verksamheten och att Polisflyget i högre utsträckning borde integreras i polisens taktik. Enligt rapporten var räddningstjänsten det område där Polisflygets verksamhetsnytta var störst. Cirka 20–40 procent, beroende på landsdel, av alla uppdrag är räddningstjänstuppdrag.

RPS utredning ansåg att det nuvarande antalet flygtimmar (6 000 flygtimmar per år) var rimligt. Med tanke på den svaga länken till den övriga polisverksamheten menade utredningen att en minskning snarare än en ökning av antalet flygtimmar möjligen borde övervägas. Man menade vidare att även det nuvarande antalet helikoptrar var rimligt. RPS utredning ansåg att Polisflygets etablering i Malmö borde avvecklas och att resurserna borde föras över till Göteborgsbaseringen.

Rikspolisstyrelsen, 2007, Polisinsatser vid särskilt komplicerade och farliga situationer m.m.

RPS utredning menade att polisen i första hand borde förlita sig på egna helikopterresurser vid särskilt komplicerade och farliga situationer. Det är av stor betydelse att en polishelikopter i Stockholm och en i Göteborg är tillgängliga dygnet runt för omedelbara uppdrag. Nuvarande helikoptrar EC 135 har en begränsad transportkapacitet men kan flyga ut nyckelpersonal (t.ex. insatsledare eller förhandlare) vilka kan vidta lämpliga förberedande åtgärder i avvaktan på förstärkning.

RPS utredning föreslog att Polisflyget borde utöka sin transportkapacitet genom att införskaffa en större helikopter. Utredningen förordade en helikopter av modell EC 155, då den kommer från samma tillverkare som övriga helikoptrar (Eurocopter) vilket skulle kunna leda till lägre underhållskostnader.

RPS utredning menade att även andra transportalternativ måste tas med i planeringen av insatser med polisens specialenheter. Utredningen framhöll att man i kontakter med Försvarmakten fått information som visar på en potential för ökat samarbete. RPS utredning efterfrågade ett närmre samarbete mellan polis och försvarsmakt vad gäller transport av polisens specialenheter. Man hänvisade till Försvarsberedningens uttalande om att Försvarmaktens tillgängliga resurser bör utnyttjas mera.

Enligt rapporten skulle polisens behov av flygtransporter vid bekämpning av terrorism också kunna tillgodoses genom användande av Sjöfartsverkets helikoptrar.

Rikspolisstyrelsen, 2008, Särskild utredning om polisverksamhet med flyg

RPS utredning hade som uppdrag att undersöka vilka behov polisen har av flyg/helikoptrar i verksamheten. Vidare skulle man tydliggöra Polisflygets roll, dimensionering och lokalisering. RPS utredning kom fram till att polisen även i framtiden ska använda sig av flyg/helikoptrar. Omfattningen av de polisiära uppgifterna utgör i sig skäl för att polisen ska bedriva egen flygverksamhet.

RPS utredning kommer bl.a. fram till att:

- Polishelikoptern i större utsträckning ska ses som en "polispatrull i luften".
- Polisflygets nuvarande geografiska yttäckning, inklusive baseringen i Malmö, är tillfredställande.
- En polishelikopter snarast ska återbaseras till Malmöområdet.
- Alternativa baseringar inom Stockholms-, Malmö- samt Bodenområdet bör övervägas.
- Antalet operatörer ska utökas, för att polishelikoptrarna ska kunna användas mer effektivt, för att på sikt motsvara antalet piloter.
- Försöksverksamhet bör inledas med tre personers besättning enligt norsk modell. Pilot och operatörer kompletteras med en s.k. uppdragsledare.
- En mellanklasshelikopter införskaffas för att tillgodose Nationella insatsstyrkans och andra specialenheters transportbehov.
- En kommunikationsplan utarbetas, för intern information och marknadsföring av Polisflyget.

Rikspolisstyrelsens utredare har varit förordnad expert för Rikspolisstyrelsen i Helikopterutredningen.

Haverikommissionen, 2008, Olycka med helikopter SE-HPS vid Sisjön, Ö län, den 24 april 2007

Den 24 april 2007 inträffade ett haveri med en polishelikopter i Göteborg under en övning med Göteborgspolisens piketstyrka. Som avslutning på övningen ingick ett moment kallat "miljö-

träning”, vilket innebar att piketgrupperna skulle få känna på ”taktisk helikopterflygning” med olika typer av branta manövrar. I samband med en sådan manöver slog helikoptern med hög fart framåt hårt i marken. Därefter välte den och tumlade runt flera varv innan den slutligen stannade i ett vattenfyllt dike. Under tumlingen sönderdelades kabinen och passagerarna slungades ut fastspända i sina säten. Piloten avled och de tre passagerarna fick allvarliga skador.

Haverikommissionen kunde inte hitta något tekniskt fel på helikoptern. Undersökningen har visat att flygningen utfördes med avsteg från gällande bestämmelser samt nära och delvis utanför helikoptertypens tillåtna operativa gränser. Olycksförloppet kan ha påverkats av snöskidor som var monterade på helikopterns landställ och som kan ha påverkat dess manövreringsförmåga i ett exceptionellt flygläge.

”Miljöträning” hade förekommit som ett återkommande moment i bl.a. i samövningar av det aktuella slaget utan att Polisflygets centrala ledning känt till det. Enligt Haverikommissionen är förklaringen till detta brister i Polisflygets ledning, rutiner och regelverk samt ett dåligt arbetsklimat inom organisationen.

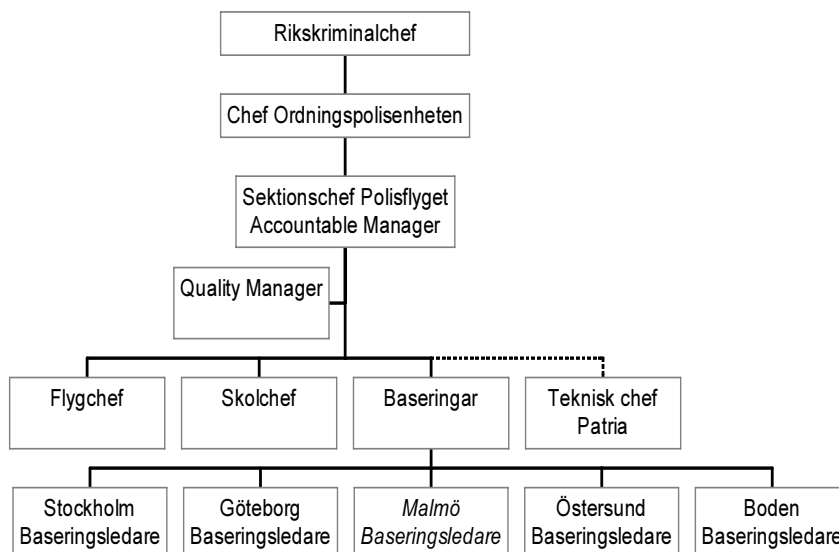
Haverikommissionen skriver att olyckan orsakades dels av brister i ledningen av Polisflyget, dels av Luftfartsstyrelsens otydliga tillståndsgivning och bristfälliga tillsyn, vilket lämnat utrymme för en osäker verksamhetsutövning. Utlösande faktor har varit förarens sätt att utföra flygningen i kombination med att monterade snöskidor i exceptionella flyglägen sannolikt kan påverka helikopterns flygegenskaper.

Luftfartsstyrelsen rekommenderades att:

- utarbeta ett nationellt regelverk anpassat för Polisflygets verksamhet och som i tillämpliga delar följer samma krav som ställs i JAR-OPS 3 för civila operatörer. Detta bör även omfatta procedurer för polisflygets specifika uppdragstyper, inkluderande krav på besättningskonfiguration och reglerat besättnings-samarbete etc. (RL 2008:07 R1), samt att
- se över Luftfartsstyrelsens interna rutiner för tillståndsgivning och tillsyn av yrkesmässig luftfart (RL 2008:07 R2).

6.1.3 Polisflygets organisation

Figur 6.1 Polisflygets organisation, 2008



Källa: Polisflyget, 2008 (a).

Sedan starten 1964 tillhör polisens flygverksamhet Rikspolisstyrelsen. Polisflyget är organisatoriskt inordnat under Rikskriminalpolisens ordningpolis enhet och sedan 1988 är den formella benämningen Polisflyget. Polisflyget är en nationell resurs som vid behov, utan kostnad, står till polismyndigheternas förfogande.

Fram tills nyligen var chefen för Rikskriminalpolisens flygföretagsledare (Accountable Manager) för Polisflyget. Polisflyget leddes på riksnivå av en flygchef, tillika sektionschef, medan den operativa verksamheten leddes av respektive baseringschef.

Till följd av bl.a. haveriet under 2007 genomfördes flera organisatoriska förändringar under 2008. Numera finns det en särskild sektionschef som också är flygföretagsledare (Accountable Manager). Sektionschefen har det övergripande ansvaret för verksamheten. Vidare finns det en flygchef som svarar för flygoperativa frågor. Polisflyget har också anställt en teknisk koordinator, tillika Quality Manager.

Polisflyget har ett gemensamt IT-baserat uppföljningssystem som heter PASS. Basingarna samt flygskolan kodar sin flygverksamhet i systemet och sedan görs en sammanställning och uppföljning vid baseringen i Göteborg. Uppföljningen tar t.ex. fasta på flygtid, övertid, uppdrag och anträffade försvunna personer.

Rikskriminalpolisens rikskommunikationscentral (RKC) svarar för den operativa samordningen av polishelikoptrarna. När en polismyndighet behöver hjälp av Polisflyget går en förfrågan från dess länskommunikationscentral (LKC) till RKC. Både LKC och RKC kan följa polishelikoptrarnas rörelser.

Sedan år 2001 har Polisflyget fem baseringar, som är placerade i Boden, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö (se figur 6.2). Basen i Malmö är för tillfället vilande. Lokalerna i Malmö är i behov av renovering. Till följd av haveriet i Göteborg 2007 används Malmöbasingens helikopter för närvarande i Göteborg.

Figur 6.2 Polisflygets baseringar



Bild: RPS, 2006.

6.1.4 Ekonomi

Polisflygets budget för 2007 uppgick till cirka 114 miljoner kronor, se tabell 6.1.

Tabell 6.1 Polisflygets budget 2007

Utgift:	Belopp (t kr):
Personal	28 000
Lokaler	10 000
Drift och underhåll	48 000
Amorteringar/räntor	25 500
Fördelning gem. utgifter RKP*	2 500
Total	114 000

*Vissa utgifter som bokförs centralt på Rikskriminalpolisen (främst förtida pensionsavgångar, avgift för hälsovård etc.)

Källa: Polisflyget, 2008 (b)

Drift och underhåll var den största utgiftsposten och utgjorde 42 procent av budgeten för 2007. Polisflyget drabbades under 2007 av ett haveri i Östersund. Helikoptern blåste omkull i kraftiga vindar efter att man på grund av nedisning varit tvungna att lämna helikoptern på en fjälltopp. Detta medförde betydande reparationskostnader.

Personalkostnaderna utgjorde cirka 25 procent av Polisflygets budget för 2007.

Amorteringar och räntor, cirka 22 procent av budgeten för 2007, bestod till största delen av avbetalningskostnader för helikoptrarna av modell EC 135.

Anskaffningskostnaderna för de nya helikoptrarna uppgick till 35–42 miljoner kronor per helikopter och avskrivningstiden är 15 år. Den polisoperativa utrustningen på helikoptrarna kostade cirka 10 miljoner kronor per helikopter när den anskaffades under 2001.

En flygtimme med helikoptrarna kostar cirka 7 500 kr¹, om bara räknar in tekniskt underhåll och drivmedel.

¹ Gäller i november 2008.

6.1.5 Regelverk och bestämmelser för Polisflyget

I Rikspolisstyrelsens arbetsordning anges att det är Rikskriminalpolisen som leder polisens flygverksamhet. Flygverksamheten regleras närmare av bestämmelser i Rikspolisstyrelsens föreskrifter för den polisiära flygverksamheten RPS FS 1987:13; FAP 121-1. Enligt föreskrifterna ska verksamheten bl.a. inriktas på trafikövervakning, men i praktiken bedrivs ingen sådan verksamhet med helikopter sedan flera år. Föreskrifterna tillämpas fortfarande men kommer att revideras när Polisflyget har fått ett beslut om inriktningen på verksamheten.

Haverikommissionens rapport efter haveriet med en polishelikopter i Göteborg våren 2007 visade på stora brister när det gäller Polisflygets regelverk, samt tillsynen av verksamheten. Då Polisflyget är att betrakta som statsluftfart har man haft ett särskilt driftstillstånd från Luftfartsstyrelsen. Det regelverk man följt är BCL-D 3.1 som i sin tur hänvisar till LFS 2007:59, som i huvudsak reglerar privatflyg med helikopter.

Haverikommissionen konstaterar att drifthandboken för Polisflyget varit otydlig och inte behandlat den stora bredd som finns inom organisationens verksamhet. Haverikommissionen skriver vidare att Luftfartsstyrelsen inte bedrivit någon tillsyn av Polisflygets operativa verksamhet sedan 2002.

När det gäller verksamheten vid Polisflygets flygskola har denna följt gällande krav enligt JAR-FCL 2. Vidare har Luftfartsstyrelsen löpande utövat tillsyn av skolans verksamhet.

Haverikommissionen rekommenderade att Luftfartsstyrelsen skulle utveckla ett nationellt regelverk anpassat för Polisflygets verksamhet och som i tillämpliga delar följer samma krav som ställs i JAR OPS 3 för civila operatörer. Detta bör även omfatta procedurer för polisflygets specifika uppdragstyper, inkluderande krav på besättningskonfiguration och reglerat besättningssamarbete etc. JAR OPS 3 är det regelverk som bl.a. gäller för ambulanshelikoptrar.

Helikopterutredningen kan notera att Tyska Bundespolizei flyger enligt JAR OPS 3, med vissa nationella särregler.

Sedan haveriet inträffade pågår ett arbete med att ta fram ett nytt driftstillstånd åt Polisflyget. Inriktningen är att Polisflyget huvudsakligen ska flyga efter regelverket LFS 2007:49, som avser kommersiellt bruksflyg. I vissa delar ska man även flyga efter

JAR OPS 3. Den nyutbildade flygchefen genomför också en genomgång av och uppdatering av samtliga flygföreskrifter.

Regeringen beslutade under sommaren 2008 om att en arbetsgrupp ska se över den rättsliga regleringen av den militära luftfarten och annan luftfart för statsändamål, däribland Polisflygets verksamhet. I uppdraget ingår att se över tillsynen och tillståndsgivningen för statsluftfarten. En handläggare från Rikspolisstyrelsen ingår i arbetsgruppen.

6.1.6 Polisflygets verksamhet

Polisflygets verksamhet är omfattande och inkluderar bl.a. följande uppgifter:

- brottspaning mot grov organiserad brottslighet
- brottspaning vid annan grov kriminalitet (rån mot banker och värdetransporter)
- samverkan med Nationella insatsstyrkan och piketgrupper
- räddningstjänst (efterforskning av försvunna personer, fjällräddning, sjöräddning, flygräddning, samt stöd till kommunal räddningstjänst)
- miljöövervakning/dokumentation
- gränsövervakning (i samverkan med KBV och Tullverket)
- ledningsstöd genom videolänk
- annat ledningsstöd, lägesbedömningar
- allmän övervakning
- bekämpning av trafikbrott
- bekämpning av jaktbrott
- ambulanstransporter
- transporter av t.ex. bombtekniker, hundförare med hund, polis-tekniker, rättsläkare, utrustning, högriskmaterial (bl.a. till Statens kriminaltekniska Laboratorier), personer med hög hotbild, samt frihetsberövade personer
- utbildning av polisflygets piloter

Polisflyget utövar i sin planerade verksamhet främst övervakning, kontroller, spaningsuppdrag och transporter. Den planerade verksamheten får dock ofta avbrytas av inkomna räddningsuppdrag eller andra akuta polisiära uppdrag. Cirka 60 procent av flygtiden används för händelsestyrda uppdrag, främst räddningstjänst och bekämpning av grov brottslighet, se tabell 6.2–6.4.

Tabell 6.2 Flygtimmarnas fördelning per basering och för flygskolan år 2005–2007

	Stockholm	Göteborg	Malmö	Östersund	Boden	Flygskolan	Totalt
<i>År 2005</i>							
Antal flygtimmar per basering	1 841	1 382	669	734	956	187	5 769
Antal uppdrag	2 992	2 444	876	904	752	206	8 174
<i>År 2006</i>							
Antal flygtimmar per basering	3 336	1 130	729	378	977	263	6 813
Antal uppdrag	2 950	2 076	932	472	787	394	7 611
<i>År 2007</i>							
Antal flygtimmar per basering	1 740	1 304 (883+421*)	-	573	833	514	4 964
Antal uppdrag	2 805	2 021 1 555+466*)	-	605	660	556	6 647

*Malmöhelikoptern.

Källa: Polisflyget, 2007 (c).

Tabell 6.3 Flygtidens fördelning på olika aktiviteter/områden år 2005–2007

	Räddning	Brott	Objekt	Natur	Trafik	Gräns	Övrig	Skolan
<i>År 2005</i>								
Flygtid*	32 %	25 %	9 %	7 %	2 %	5 %	11 %	7 %
Uppdrag*	16 %	18 %	5 %	2 %	2 %	2 %	50 %	6 %
<i>År 2006</i>								
Flygtid*	24 %	20 %	31 %	6 %	1 %	3 %	7 %	8 %
Uppdrag*	17 %	20 %	5 %	1 %	1 %	1 %	44 %	9 %
<i>År 2007</i>								
Flygtid*	30 %	26 %	7 %	7 %	4 %	4 %	7 %	15 %
Uppdrag	21 %	24 %	4 %	4 %	2 %	2 %	31 %	12 %

*Ovanstående siffror är avrundade.

Källa: Polisflyget, 2007 (c).

Planering och budgetering för Polisflyget utgår från en årlig flygtid på cirka 900 timmar för var och en av de befintliga sex helikopterna av modell EC 135. Tillsammans med tiden för flygskolans helikopter uppgår den totalt planerade och budgeterade flygtiden för Polisflyget till cirka 5 000–6 500 timmar per år. Varje pilot flyger i genomsnitt cirka 200 timmar per år. Cirka 7 000–8 000 uppdrag utförs per år.

Polisflyget i Sverige kan grovt sägas vara uppdelat i två verksamhetsformer:

- en för storstäderna samt Syd- och Mellansverige
- en för Norrlandsregionen

Uppdragens karaktär beror till en del på geografisk lokalisering. Basingarna i Östersund och Boden utför en större procentandel räddningstjänst (år 2005; 40 respektive 44 procent) jämfört med baseringarna i Stockholm, Göteborg och Malmö (år 2005; 28, 35 respektive 22 procent). Basingarna i Stockholm, Göteborg och Malmö utför mer brottsbekämpning (år 2005; 35, 35 respektive 30 procent) jämfört med baseringarna i Östersund och Boden (år 2005; 9 respektive 7 procent). Se även tabell 6.4.

Tabell 6.4 Vissa basers fördelning av flygtid på olika aktiviteter/områden år 2005–2007

Basing	Räddning	Brott	Objekt	Natur	Trafik	Gräns	Övrig	Skolan
<i>År 2005</i>								
Malmö	22 %	30 %	17 %	3 %	1 %	14 %	12 %	1 %
Stockholm	28 %	35 %	7 %	1 %	0 %	8 %	11 %	9 %
Östersund	40 %	9 %	8 %	13 %	10 %	6 %	12 %	1 %
<i>År 2006</i>								
Malmö	23 %	31 %	16 %	8 %	1 %	9 %	9 %	3 %
Stockholm	15 %	18 %	54 %	1 %	0 %	3 %	4 %	3 %
Östersund	28 %	16 %	7 %	12 %	12 %	3 %	16 %	7 %
<i>År 2007</i>								
Malmö	-	-	-	-	-	-	-	-
Stockholm	32 %	31 %	9 %	2 %	1 %	6 %	7 %	10 %
Östersund	35 %	11 %	8 %	14 %	14 %	9 %	8 %	1 %

Källa: Polisflyget, 2007 (c).

Enligt Rikskriminalpolisen är polishelikoptrarna effektiva vid bekämpning av grov brottslighet. Helikoptern möjliggör t.ex. för polisen att använda sig av en icke-konfrontativ metod, vilket minskar risken för att människor kommer till skada. Polispatruller på marken kan t.ex. välja att låta beväpnade gärningsmän lämna en brottsplats frekventerad av mycket människor utan att man ingriper och istället överlåta åt en polishelikopter att på betryggande avstånd hålla uppsikt över förbrytarna.

Polishelikoptrarnas avancerade tekniska utrustning innebär också att man kan bidra med bevisning i rättsliga processer. Polishelikoptern kan t.ex. ta kamerabilder som påvisar att en gärningsman befann sig på en särskild plats vid en viss tidpunkt.

Polisflyget använder cirka 30 procent av flygtiden till att utföra räddningstjänstuppslag. Sammantaget utför man cirka 1 300–1 400 räddningstjänstuppslag per år. Huvuddelen av dessa uppslag avser fjällräddning och efterforskning av försvunna personer. Polisflyget deltar även vid sjöräddning, flygräddning, samt ger stöd till kommunal räddningstjänst.

Enligt Rikspolisstyrelsen utför polismyndigheterna drygt 200 uppslag som avser efterforskning av försvunna personer. I cirka 20 procent av fallen används helikopter som en resurs. Ett genomsnittligt efterforskningsuppdrag med helikopter tar 3–6 timmar att utföra. Rikspolisstyrelsen menar att användandet av helikoptrar till stor del är beroende på lokala förhållanden. Polismyndigheter med goda kontakter och geografisk närhet till en helikopterbasering använder i större utsträckning Polisflyget.

Polismyndigheternas och Rikspolisstyrelsens uppgifter om antalet räddningsuppdrag skiljer sig från Polisflygets uppgifter, då man registrerar sina uppslag enligt olika system. Polismyndigheternas och Rikspolisstyrelsens statistik är konstruerad så att räddningsuppdrag påbörjas och avslutas när räddningsledaren bestämmer att uppdraget är slutfört. Ett räddningsuppdrag bokförs därför som ett uppdrag även ifall det tagit flera dagar eller veckor i anspråk. Polisflyget statistik är konstruerad så att varje gång helikoptern lyfter påbörjas ett nytt uppdrag. Detta medför att längre efterforskningsuppdrag registreras som flera enskilda räddningsuppdrag i Polisflygets system.

6.1.7 Polisflygets operativa resurser

Polisen har i dagsläget 6 helikoptrar av modell EC 135, sedan en helikopter förstördes i haveriet 2007. Frågan om den havererade helikoptern ska ersättas övervägs av Rikspolisstyrelsen.

Vidare har Polisflyget en helikopter av modell Bell 206, som används för utbildningsverksamhet.

Tabell 6.5 Fakta helikopter EC 135

Prestanda:	Utrustning:
2 motorer á 734 hk	Stång för rappellering
2 835 kg max startvikt	Vinsch
60 mils räckvidd	Pejlutrustning
240 km/h marschfart	Night Vision Goggles
1–2 personers besättning	Värme- och videokamera
1–6 passagerare	Högtalare
2,5–3 h aktionstid	Strålkastare med synligt och osynligt ljus
	Krok för flygning med hängande last
	Videolänk
	Bår

Källa: Rikskriminalpolisen, 2004.

Normalt görs större service på varje helikopter efter cirka 800 flygtimmar. Servicen pågår i cirka 3 veckor. En större översyn görs efter 3 500 flygtimmar. Patria Helicopters AB sköter allt tekniskt underhåll åt Polisflyget. En tekniker från Patria Helicopters är stationerad vid varje basering.

Polisflyget har sammantaget 30 piloter. Av dessa är en flygchef, en är flygskolechef och fem är baseringschefer. Samtliga piloter har trafikflygcertifikat och, förutom de senast nyutbildade piloterna, behörighet för instrumentflygning.

Inom Polisflyget finns även fem operatörer verksamma, varav två finansieras av Polisflyget. Övriga operatörer finansieras av respektive polismyndighet. Operatörerna ska sköta polisoperativ utrustning och kommunikation under flygning. De har i dag ingen teoretisk eller praktisk flygutbildning.

Helikoptrarna bemannas även i vissa fall med en s.k. bisittare, som är en polis med begränsad utbildning i att biträda piloten med att använda den polisoperativa utrustningen. Bisittarna lånas in från den lokala polismyndigheten.

Polishelikoptrarnas besättning varierar. Ofta har man en besättning bestående av en pilot samt en operatör eller bisittare. Ibland flyger man med två piloter och i vissa fall flyger en pilot ensam.

I Stockholm planeras under 2009 en försöksverksamhet med tre personers besättning, bestående av pilot, uppdragsledare (polis som enbart fokuserar på den polisiära insatsen) samt operatör/bisittare. Syftet är att man bättre ska kunna använda helikoptern för brottsspaning och bevakning av objekt. Utrustning för 600 000 kronor håller på att anskaffas för försöksverksamheten.

Endast Stockholmsbaseringen har i dagsläget 24 h beredskap, dvs. två piloter finns i beredskap dygnet runt. Göteborgsbaseringen är bemannad 07.00–02.00 alla dagar. Huvuddelen av tiden har man två piloter tillgängliga.

Baseringarna i Östersund och Boden har beredskap mellan 07.00–23.00, måndag till onsdag. Torsdag till söndag har man beredskap 07.00–17.00. Under övrig tid händer det att länskommunikationscentralen i akuta fall kontakter lediga piloter för att se om de kan flyga ett uppdrag. Det finns dock inget formellt jourssystem.

Polisflyget har ingen fastställd anspänningstid för sina helikoptrar. Man har som ambition att vara i luften så snart som möjligt efter att man fått ett larm.

6.1.8 Utbildning

Tidigare sköttes grundutbildningen av Polisflygets piloter av Försvarmakten, men i dag har Polisflyget en egen flygskola i Göteborg.

Flygskolan är bemannad av en tillsvidareanställd skolchef. Fyra piloter inom Polisflyget har genomgått flyginstruktörsutbildning och kan lånas ut till flygskolan för utbildningsuppdrag. Särskilda krav ställs på flyginstruktörerna. Bland annat ska de genomföra minst 100 lärartimmar under en treårsperiod. Flygskolan disponerar en helikopter av typ Bell 206 för grundutbildningen.

Flygskolan är samlokaliserad med Polisflyget i Göteborg vid Göteborg City Airport. Polisflyget fick skoltillstånd 1994 och har sedan dess utbildat 28 piloter. Pilotjänster utlyses genom interna personalmeddelanden. Sökanden prövas av Rikskriminalpolisen som anlitar försvarets testprogram för uttagning till flygskolans pilotutbildning.

Pilotutbildningen pågår under 1,5 år och omfattar totalt 185 flygtimmar. Utbildningen syftar till att ge piloterna certifikatet Commercial Pilot Licence – Helicopter (CPL-H). Denna utbildning omfattar 135 flygtimmar och genomförs primärt med skolhelikoptern Bell 206. Teoriutbildningen köps av en kommersiell flygskola.

Utöver grundutbildningen ges en typutbildning på EC 135 på cirka 10 flygtimmar. Därtill kommer utbildning på polisoperativ utrustning på cirka 25 flygtimmar.

För att Luftfartsstyrelsen ska förlänga en pilots flygcertifikat krävs att piloten godkänns vid Proficiency Checks, som flygskolan svarar för. Proficiency Checks sker två gånger per år och omfattar sammantaget fyra timmar. Samtidigt genomförs en särskild kompetenskontroll. I denna ingår bl.a. mörkerflygning med Night Vision Goggles.

Fjällflygutbildning genomförs varje år, med hälften av piloterna per tillfälle. Utbildningen riktar sig till samtliga piloter och anses ge en allmänt kompetenshöjande effekt genom dess inriktning på flygning under svåra förhållanden.

Övrig vidareutbildning ska bedrivas ute på baseringarna.

Nya piloter ska för att erhålla nödvändig nivå av erfarenhet och operativa referensramar tjänstgöra tillsammans med en äldre pilot till dess att minst 200 timmar polisoperativ flygning uppnåtts. Flygchefen ger därefter piloten behörighet att utföra flyguppdrag på egen hand. Piloten ska därefter, om personalläget medger det, flyga tillsammans med en erfaren pilot till dess att 400 polisoperativa flygtimmar uppnåtts.

Någon central utbildning för operatörer har ännu inte genomförts.

6.1.9 Europeiskt och nordiskt samarbete

Nordiskt samarbete

Polisflyget har tillstånd att flyga i Norge, Danmark och Finland.

De svenska och norska polisflygen har samarbetat avseende pilotutbildning. Norska piloter har genomgått utbildning vid flygskolan i Göteborg.

Det finns även ett gränsöverskridande samarbete som innebär att svensk polishelikopter kan användas för uppdrag i Norge. I

Norge kan man nämligen besluta att en svensk polis ges polismans befogenhet. Motsvarande möjlighet finns inte i Sverige.

Justitiedepartementet leder för närvarande en nordisk arbetsgrupp som ska ta fram förslag till ett närmare polisiärt samarbete mellan länderna.

Police Air Support Units Networking Centre Europe (PACE)

PACE bildades 1996 som ett forum för samarbete mellan olika polisflyg i Europa. Organisationen har 45 medlemsorganisationer från 24 olika EU-länder. PACE anordnar årligen en konferens för medlemmarna. 2007 års konferens arrangerades i Stockholm. Organisationen tog 2007 fram ett rådgivande dokument avseende metoder och procedurer inom polisflyg.

ATLAS

Under 2006 etablerade EU:s medlemsländer ATLAS, ett samarbetsforum för ländernas polisiära antiterrorstyrkor. ATLAS ligger under *European Police Chiefs Task Force* (EPCTF) och finansieras med EU-medel. Syftet med ATLAS är att öka informationsutbytet, verka för standardisering samt ökat samarbete mellan ländernas antiterrorstyrkor.

ATLAS har flera arbetsgrupper, där en fokuserar på insatser mot fartyg. En av målsättningarna med arbetet är att skapa en gemensam maritim insatsstyrka. Maritima insatser med antiterrorstyrkor är mycket avancerade och resurskrävande och inget enskilt EU-land kan i dagsläget genomföra någon större operation på egen hand.

Nationella insatsstyrkan är Sveriges representant i ATLAS. Polisflyget deltar i en av ATLAS arbetsgrupper som sysslar med flyginsatser med helikopter. Man deltar regelbundet i övningar som anordnas av ATLAS.

Under oktober 2008 genomfördes övningen Nemo i Stockholms skärgård, då cirka 200 poliser från sex olika länder deltog. Övningens scenario gick ut på att terrorister kapat en Finlandsfärja. Med hjälp av helikoptrar och båtar tog sig specialenheter ombord på färjan, för att sedan frita gisslan. Övningen var en av de mest komplicerade i sitt slag som genomförts i Europa.

European Network of Police Technology Services

Frankrike tog i februari 2008 initiativ till att skapa ett *European Network of Police Technology Services*. Nätverket syftar till att öka samarbetet mellan medlemsländernas myndigheter för tekniskt stöd till polisen. Ett samarbetsområde som nämns är användning av flygande resurser, inklusive helikopter, flygplan och obemannade flygande system. (Europeiska unionens råd, 2008)

6.1.10 Polisflyg i andra länder

Helikopteranvändningen hos polisen i Norge, Finland och Tyskland beskrivs i kapitel 2.

Danmark har i dag inga polishelikoptrar. Vid behov använder man försvarets helikoptrar för polisiära insatser.

Storbritannien har inget enhetligt polisflyg, utan varje polismyndighet står för sin egen flygverksamhet. I dag har ett 30-tal polismyndigheter egna flygverksamheter bestående både av helikopter, flygplan och obemannade flygande system. Vanliga helikoptermodeller är EC 135, EC 145 och MD 900.

6.2 Kustbevakningsflyget

Kustbevakningsflyget har funnits sedan 1976 och genomför övervakning och spaning längs hela svenska kusten samt Väneren och Mälaren. Dessutom förekommer internationella uppdrag i Östersjön och Nordsjön.

Kustbevakningsflygets huvudsakliga uppgifter är att medverka i:

- räddningstjänst
- miljöövervakning
- övervakning av svenskt och utländskt fiske
- sjötrafikövervakning
- gränskontroll
- internationell och nationell samverkan

Kustbevakningen håller under 2008 på att byta ut sina gamla flygplan av typen CASA 212 mot tre Dash 8Q-300 som har större räckvidd. De nya flygplanen har en besättning på 2 piloter och 2 systemoperatörer, och kan dessutom ta upp till 7 passagerare.

Flygplanen är vidare utrustade med pentry, toalett, bårplats och lastutrymme. Man kan fälla livflottar, provtagningsbojar och lysfacklor från flygplanet. Dessutom har flygplanen en mycket avancerad teknisk spaningsutrustning, bland annat:

- spaningsradar för att upptäcka fartyg
- infraröda och ultravioletta sensorer för att bestämma tjockleken på oljeutsläpp
- värmekamera, samt två kameror med zoom och laserbelysning vilket möjliggör identifiering nattetid
- radiopejl för att söka efter nödsändare
- sidospanande radar för att upptäcka och dokumentera oljeutsläpp

Hemmabas är Skavsta flygplats i Nyköping. Det finns planer på att införa beredskap dygnet runt på ett flygplan med en timmes anspänningstid, men en sådan beredskap är i dag inte säkerställd. Övernattningsmöjligheter för personalen finns vid basen.

Inom Kustbevakningsflyget arbetar drygt 40 personer, däribland systemoperatörer, piloter, en flygchef, en teknisk chef, en avionikingenjör och en stationsassistent. Alla piloter och operatörer har kustbevakningsutbildning och vissa har specialtjänster som stationschef, operatörskoordinator m.m. Grundläggande pilotutbildning genomförs vid Trafikflyghögskolan i Ljungbyhed.

Kustbevakningen flyger i dag enligt flygregelverket BCL-D 3.1, *Luftfartsverksamhet av särskild art*. Efter haveriet med Polisflygets helikopter i Göteborg 2007 pågår ett arbete med att ge både Polisflyget och Kustbevakningsflyget nya operativa tillstånd. Tidigare har tillsynssituationen för verksamheterna varit oklar. Det nya driftstillståndet ska medge att man bedriver tung luftfart med transporter och övervakning samtidigt.

En tjänsteman från Kustbevakningen deltar i den arbetsgrupp som regeringen tillsatt för att bl.a. se över tillsynen av statsluftfarten, till vilken Kustbevakningsflyget räknas.

Den 26 oktober 2006 inträffade ett haveri med ett flygplan från Kustbevakningen som var ute på rutinuppdrag längs sydkusten. Flygplanet förlorade ena vingen och störtade i Falsterbokanalen. De två piloterna och de två systemoperatörerna omkom. En haveriutredning pågår.

6.2.1 Stöd till andra myndigheter

Kustbevakningsflygets nya flygplan har potential för att kunna användas för att stödja andra myndigheter, t.ex. i form av:

- transport av Nationella insatsstyrkan
- ambulanstransporter inom ramen för SNAM-systemet
- spaningsuppdrag från hög höjd och långa avstånd åt polisen
- ledningsstöd vid större olyckor, i form av Aircraft Co-ordinator eller On Scene Co-ordinator

6.2.2 Internationellt samarbete

Kustbevakningen deltar i en rad internationella samarbeten. Två samarbeten kan få särskild relevans för Kustbevakningsflyget.

FRONTEX

Sedan år 2005 finns EU:s byrå för gemensam operativ förvaltning av de yttre gränserna, FRONTEX. Byrån ska bl.a. samordna det operativa samarbetet mellan medlemsländerna när det gäller gränsbevakning. FRONTEX har genomfört flera operationer, bland annat i Medelhavet och utanför Kanarieöarna. Enligt Kustbevakningen är deras nya flygplan en efterfrågad resurs i sådana operationer.

Baltic Sea Region Border Control Co-operation (BSRBCC)

Samarbetet bedrivs inom ramen för *Council of the Baltic Sea States* (CBSS) och innebär för Kustbevakningsflygets del bl.a. att man samordnar vissa patrullflygningar mellan länderna.

6.3 Rättsväsendets behov av flygande resurser

6.3.1 Polisen

Inom polisen kan behovet av flygande resurser delas in i olika funktioner.

Transporter

Det finns ett relativt väl definierat behov av att kunna transportera *Nationella insatsstyrkan* (NI). NI finns i Stockholm och är en antiterrorstyrka, som även används vid insatser mot grov brottslighet.

NI har behov av flygtransporter vid ett tiotal tillfällen per år. Den absoluta merparten av fallen gäller vanliga transporter mellan två destinationer. Om man ska genomföra taktisk anflygning med repellering ställer detta krav på förberedelser och samövning. Hittills har NI endast repellerat ner sin personal från helikopter vid ett skarpt tillfälle. En grupp inom NI består av cirka 10 personer. Helikoptrar kan också användas för att transportera ut en rekognoseringsstyrka bestående av en insatsledare och någon person till. Under själva insatsen kan man även ha behov av att kunna basera prickskyttar ombord på en helikopter. NI använder även helikoptrar och flygplan för spaningsuppdrag. NI kan också behöva transporteras ut till fartyg, vilket ställer särskilda krav på helikopterresursernas förmåga.

Även *piketgrupperna* har ett visst transportbehov. Piketgrupperna finns vid polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne och fungerar som en förstärkningsresurs med uppdrag att hantera farliga situationer.

Vid händelser ombord på *passagerarfärjor* kan det uppstå ett behov av att transportera ut poliser. Det kan gälla såväl vanliga ordningspoliser som specialenheter.

I *glesbyggd* kan det uppstå behov av att flyga ut poliser för att hantera olika situationer. Det kan t.ex. gälla transporter av tekniker och hundpatruller, men även transporter av vanliga ordningspoliser.

Polisen har också ett behov av att flyga tyngre utrustning, t.ex. *bombskyddsutrustning*.

En stor del av polisens transportbehov kan i dag inte tillgodoses av Polisflygets helikoptrar. Helikoptrarna kan inte transportera en

hel grupp ur NI eller piketstyrkorna. De kan heller inte transportera bombrobotar och annan tung och skrymmande utrustning.

Polisoperativ verksamhet

Inom den polisoperativa verksamheten är behovet av flygande resurser mindre tydligt definierat.

I samband med *särskilda händelser* såsom statsbesök, större fotbollsmatcher, demonstrationer, m.m. kan det finnas ett behov av att använda flygresurser för att skapa en lägesbild. I Stockholmsområdet deltar polishelikoptrar vid alla större kommanderingar.

Vid *grov brottslighet* används flygande resurser för spaning, dokumentation, samt för att förfölja misstänkta m.m. Enligt Rikskriminalpolisen är nyttan av flygande resurser stor.

Vid *vardagsbrottslighet* används flygresurser mindre systematiskt. Användningen varierar också stort mellan olika polismyndigheter. Behovsbilden är i dag inte tydligt definierad.

Räddningstjänst

Behovsbilden inom polisens räddningstjänst behandlas närmare under kapitel 9.

6.3.2 Kustbevakningen

Kustbevakningen har primärt behov av flygplan för sin verksamhet med miljöövervakning, sjötrafikövervakning, fiskeövervakning och gränskontroll. Dessa uppgifter löser man huvudsakligen med sina egna flygplan. Kustbevakningen opererar traditionellt huvudsakligen med fartyg nära land. Kustbevakningsflygets primära operativa område ligger utanför den s.k. baslinjen. Utvecklingen visar på ett behov av att förstärka den kustnära övervakningen med helikoptrar enligt nedan:

- transporter i samband med större miljöräddningsoperationer
- transporter av dykare
- vissa persontransporter, t.ex. av inspektörer och räddningsledare

- transporter av RITS-styrkor med kemdykare i samband med miljöräddningsinsatser
- oljeprovtagning och snabb transport av oljeprover
- bärgning av provtagningsboj
- punktinsatser vid sjöövervakning i kustnära områden
- fiskekontroll i samverkan med KBV:s större fartyg
- gräns-, tull-, jakt- och naturkontroller i kustnära områden och skärgårdar
- att följa snabbgående båtar
- att med nät kunna stoppa snabbgående båtar
- komplement till fartyg vintertid då man har begränsad framkomlighet till sjöss

Kustbevakningens nya fartyg är inte förberedda för basering och tankning av helikoptrar.

Kustbevakningen har tidigare använt *Polisflyget* för fiskerikontroll i Öresund. Man fann det dock svårt att ha ett planerat samarbete med Polisflyget, eftersom Polisflygets verksamhet huvudsakligen är händelsestyrd.

I samband med större miljöräddningsoperationer har Kustbevakningen använt *Försvarets* helikoptrar för transporter m.m. Sådana större insatser har inträffat ungefär vart tredje år, och inneburit att man ianspråktagit helikoptrar i upp till fyra dygn.

Sjöfartsverkets *SAR-helikoptrar* ska kunna användas för att transportera ut RITS-styrkor för miljöräddningstjänst.

Kustbevakningen har vid några tillfällen använt SAR-helikoptrar för att ta oljeprover. Vid sådana uppdrag har en kustbevakare följt med i helikoptern. Kustbevakningen har avstått från att ingå samverkansavtal med Sjöfartsverket om helikopteranvändning för sådana ändamål.

Kustbevakningen ser vissa problem i att använda andra myndigheters och civila operatörers helikoptrar för att säkra bevisning, t.ex. genom att ta oljeprover. Om ärendet går till domstol är det nämligen viktigt för bevisföringen att den som beslutat om provtagningen har god kunskap inom området. Därför är det viktigt att en kustbevakare finns med i helikoptern.

Kustbevakningen ser vidare begränsningar i att använda SAR-helikoptrarna för polisiära ingripanden, då det riskerar att skapa osäkerheter om räddningshelikoptrarnas status.

6.3.3 Kriminalvården

Kriminalvården har ett behov av att kunna transportera långtids-dömda fångar mellan olika säkerhetsanstalter. För transporterna används både flygplan och vägfordon. Vid flygtransporter anlitar man taxiflygföretag. Årligen köper man flygtransporttjänster för cirka 8 miljoner kronor per år. Vid vägtransporter krävs cirka 15 gånger i månaden omfattande poliseskorter, vilket genererar stora kostnader för polisen.

Polisflygets helikoptrar har vid några tillfällen använts för att flyga fångar. EC 135 är en lätt helikopter som har begränsad räckvidd och lastförmåga. Enligt Polisflyget svarar helikoptertypen upp mot den behovsbild som Kriminalvården presenterat.

Kriminalvårdens ledning har uttryckt intresse för att bistå med finansiering i det fall polisen skulle anskaffa en tyngre transport-helikopter.

6.3.4 Tullverket

Tullverket har i dag ett mycket begränsat behov av att använda flygande resurser.

Om ett behov uppstår begär man stöd av Polisflyget eller Kustbevakningsflyget. I regel får man den hjälp man behöver. Större operationer planeras i regel med polisen, varför det då blir naturligt att använda Polisflygets resurser.

Tullverket skulle kunna behöva använda flygande resurser för att:

- förfölja fartyg
- förfölja bilar som är utrustade med spårningsutrustning
- snabbt transportera en narkotikahund eller hundförare

Ett förändrat arbetssätt med allt mindre lokalt stationerad personal skulle på sikt kunna leda till ett något större behov av att använda flygande resurser, och då främst i Norrland.

6.4 Framtida behov och förutsättningar

6.4.1 Samhällstrender som kan påverka Polisflygets verksamhet

SOU 2007:39 *Framtidens polis – krav och förväntningar* identifierar ett antal samhällstrender som kan påverka polisens verksamhet. Nedanstående trender kan enligt Helikopterutredningen få betydelse för Polisflyget:

- En allt äldre befolkning bör kunna leda till att polisens uppdrag får ett tydligare fokus på frågor som upplevs som viktiga för den delen av befolkningen. Trygghetsskapande åtgärder kan därmed väntas få en större uppmärksamhet.
- Trygghetsfrågorna kan förväntas bli än mer uppmärksammade i den glesbygd som bedöms bli allt glesare. Dessutom blir den del av befolkningen som väljer att bo kvar i glesbygden allt äldre. Det kommer att leda till krav på en rimlig polisiär tillgänglighet även i dessa delar av landet.
- Internationaliseringen och globaliseringen bör medföra ökade krav på polisens förmåga. I den mån de kriminella rör sig över gränserna måste polisen göra detsamma. Ett allt tätare internationellt polisiärt samarbete är en naturlig följd av utvecklingen. Det ligger nära till hands att tänka sig svensk polis i nära operativa samarbeten med framför allt våra grannländers poliskårer. Steget är inte långt till att utländsk polis agerar operativt i Sverige och svensk polis i utlandet.
- Brottsutvecklingen medför att polisen bör ha en beredskap för att möta en ökad grov och organiserad brottslighet, en brottslighet som med all säkerhet kommer att bli allt mer internationell och sofistikerad.
- På sikt kommer knappare ekonomiska resurser att ställa krav på ökade rationaliseringar och effektiviseringar. Polisen kommer i det sammanhanget att behöva stärka sin utvecklingskraft. I ett relativt litet land som Sverige kan en hög grad av specialisering på sikt knappast upprätthållas på mer än några få platser

Helikopterutredningen bedömer att ovanstående samhällstrender pekar mot att polisens helikopterbehov kommer att öka. Polisen har behov av helikoptrar för att kunna agera så att medborgarna

känner ökad trygghet. Det handlar dels om att öka polisens tillgänglighet, och dels om att bekämpa grov brottslighet. Helikoptrar kan också bli ett viktigt verktyg i det polisiära grannlandssamarbetet.

Begränsade ekonomiska resurser, ökande behov av att kunna transportera specialresurser till olika delar av landet, och inte minst ett ständigt krav på rationalisering och effektivisering av verksamheten leder till att polisen i allt högre utsträckning skulle vinna på att samarbeta med andra myndigheter när det gäller flyg.

6.4.2 Teknikutveckling

Redan i dag förekommer det att polismyndigheter i t.ex. USA, Australien och Storbritannien använder sig av lätta obemannade flygande system (Unmanned Aerial Systems, UAS) för övervaknings- och spaningsuppgifter. En faktor som hämmar utvecklingen är avsaknaden av ett regelverk som tillåter UAS att flyga i det öppna luftrummet. På 10–20 års kan dock UAS utgöra ett mycket intressant komplement till helikopter när det gäller polisens spanings- och räddningstjänstuppgifter. UAS har fördelen att de kan användas i farliga situationer, så att man slipper utsätta helikopterpersonal för risk.

6.5 Överväganden

6.5.1 Inriktningen på Polisflygets verksamhet

I dag saknas en tydlig uppdragsbeskrivning för Polisflyget. Det finns flera verksamheter inom polisen som har behov av helikopter. Inom vissa områden är behovsbilden tydligt beskriven, medan den är otydligare eller saknas inom andra.

Mycket av Polisflygets verksamhet är händelsestyrd, vilket försvårar planerad verksamhet. Det försvårar även integreringen i det övriga polisarbetet och det systematiska arbete med gemensamma aktiviteter som är en bas för samverkan med andra myndigheter.

Polisflyget har en bred förmåga och har baseringar som är spridda över landet. Det gör att man kan bistå olika myndigheter och kommuner med helikoptrar för bl.a. räddningstjänst. Utredningen kan konstatera att detta stöd är mycket uppskattat.

I nuläget är Polisflygets huvudsakliga verksamhetsområden räddningstjänst och brottsbekämpning. Cirka 15–20 procent av alla uppdrag och 25–30 procent av flygtiden används för räddningsuppdrag. Cirka 18–25 procent av alla uppdrag och procent av flygtiden används för brottsbekämpande uppdrag.

Helikopterutredningen bedömer att Polisflyget framöver i högre utsträckning bör inriktas mot brottsbekämpande verksamhet. Polisflyget ska även fortsättningsvis utföra räddningstjänstuppdrag, men polisen bör större utsträckning och mer systematiskt använda andra lämpliga flygande resurser för räddningstjänstuppdrag. T.ex. bör SAR-helikoptrarna i större utsträckning kunna användas för efterforskning av försvunna personer och fjällräddning. Därmed kan viss kapacitet frigöras inom Polisflyget för att bedriva mer planerad verksamhet.

Helikopterutredningen anser vidare att ett fortsatt arbete med att precisera Polisflygets uppdrag är nödvändigt. Det förutsätter dock att polisen tydligare än hittills kan ange behoven inom olika verksamhetsområden.

6.5.2 Ökad integrering i övrig polisverksamhet

Polisflyget har svag anknytning till polisens övriga verksamhet. Detta har såväl Rikspolisstyrelsens båda tidigare rapporter som Helikopterutredningen kunnat konstatera.

Rikspolisstyrelsens rapport *Granskning av polisens flygverksamhet* från år 2006 konstaterade att RPS styrning av Polisflyget var svag och att mycket av ledningen av verksamheten var decentraliserad ut till helikopterbaserna. Utredningen menade också att Polisflyget hade en svag koppling till den övriga polisverksamheten. För att motverka detta föreslog utredningen att ett inriktningsdokument borde tas fram för verksamheten och att Polisflyget i högre utsträckning integreras i polisens taktik.

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från år 2008 konstaterar att kunskapen om Polisflygets förmåga, och villkoren för att nyttja resursen, varierar stort mellan olika polismyndigheter. Fortfarande finns uppfattningen att Polisflyget är en dyr och exklusiv verksamhet som kan nyttjas endast vid extraordinära händelser. Rapporten föreslår att för att knyta Polisflyget närmare övrig polisiär verksamhet, bör polis-helikoptern framöver betraktas som en polispatrull i luften. Då all

polisverksamhet, enligt *Polisens underrättelsemodell* (PUM) ska vara underrättelseledd och planlagd bör det framöver över även gälla för Polisflyget. Polisflygets verksamhet föreslås, liksom övrig polisiär verksamhet, framöver planläggas inom ramen för *Verktyg för Planering av Operativ Polisverksamhet* (VPOP).

Rapporten förslår vidare att Rikspolisstyrelsen ska utarbeta en kommunikationsplan, som ska användas för att internt informera om och marknadsföra Polisflyget. Rapporten föreslår även att rutinerna för uppföljning av Polisflygets verksamhet bör förbättras. Polismyndigheterna dokumenterar, i varierande utsträckning, Polisflygets aktiviteter i STORM. Polisflyget dokumenterar sina aktiviteter i PASS. Möjligheterna att skapa sig en överblick över verksamheten begränsas sålunda. Rapporten föreslår att bättre rutiner för uppföljningsarbete utvecklas.

Helikopterutredningen finner det anmärkningsvärt att Polisflyget, trots att polisens egna utredningar har poängterat behovet, efter dryga 40 års verksamhet fortfarande inte är bättre integrerat i övrig polisiär verksamhet. En så kostsam verksamhet borde också ha en mer ändamålsenlig verksamhetsuppföljning. Sammantaget gör det att mycket av planeringen och utvecklingen av polisens helikopterverksamhet måste ske på svagt styrkta antaganden om verksamhetens nytta.

De förslag som Rikspolisstyrelsens egna utredningar lagt fram när det gäller verksamhetsstyrningen bör därför enligt Helikopterutredningen snarast bli realiserade.

Polisflygets system för utvärdering och statistik måste utvecklas och förbättras. I dagsläget ger statistiken inte någon tydlig bild av hur verksamheten bedrivs. Därmed blir det svårt att få underlag för att bedöma Polisflygets effektivitet och ändamålsenlighet. De verksamhetsansvariga får också svårt att analysera och anpassa verksamheten till aktuella krav, om verksamhetsuppföljningen är alltför knapphändig.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen initierar fördjupade studier av Polisflygets verksamhetsnytta. I arbetet bör man ta hjälp av extern expertis som komplement till den interna expertisen. Studierna ska ge underlag för att etablera system för bättre styrning och uppföljning av Polisflygets verksamhet.

Helikopterutredningen ser vidare ett behov av att ledningspersonal inom polisen får utbildning om andra flygande resurser, t.ex. SAR-helikoptrar och ambulanshelikoptrar, som kan användas i samband med räddningstjänstinsatser.

Helikopterutredningen föreslår i kapitel 7 att regeringen ska uppdraga åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och SOS Alarm genomföra en informations- och utbildningssatsning om flygande resurser riktad till brandbefäl och larmoperatörer. Vidare bör även sjukvårdsledare, polisinsatschefer och vakthavande befäl vid polisens länskommunikationscentraler omfattas av denna satsning.

6.5.3 Polisflygets bemanning, beredskap och baseringar

Helikopterutredningen gör bedömningen att Polisflyget under en längre tid bedrivits med för små resurser, i relation till ambitionerna i verksamheten. Det kan i sin tur ha en koppling till att Polisflyget saknar en tydlig uppdragsbeskrivning och understryker det angelägna i att en sådan tas fram.

Rikspolisstyrelsen måste säkerställa att Polisflyget har den personal och utrustning som krävs för att man på ett säkert sätt ska kunna utföra verksamheten vid befintliga baseringar och med nu gällande beredskap.

Helikopterutredningen ser skäl för att verksamheten successivt bör förstärkas, i ett första steg genom att fler operatörer anställs.

I ett andra steg bör man införa beredskap dygnet runt vid Göteborgsbaseringen. Det kräver att fler piloter anställs.

I ett tredje steg bör man återupprätta Malmöbaseringen. Det förutsätter att den havererade helikoptern ersätts och att man har ändamålsenliga lokaler. Vidare krävs en utökning av antalet piloter och operatörer.

Därefter kan man även överväga att införa beredskap dygnet runt vid baseringar baseringarna i Boden, Östersund och Malmö.

Om de tre första åtgärderna genomförs fullt ut skulle det innebära en årlig kostnadsökning om minst 13 miljoner kronor för Polisflyget. Till detta kommer kostnader för lokal i Malmö, samt anskaffningskostnaden för en ny helikopter om cirka 50 miljoner kronor, inklusive polisoperativ utrustning. Investeringskostnaden fördelas över ett antal år. Om Rikspolisstyrelsen väljer att anskaffa en tyngre transporthelikopter blir kostnaden högre.

Helikopterutredningen har inte haft möjlighet att värdera dessa förstärkningsinsatser i relation till polisens samlade verksamhet, för att hitta en finansiering för satsningarna inom Rikspolisstyrelsens

budget. Därför lämnar Helikopterutredningen inget förslag om att resursförstärkningen ska genomföras.

Helikopterutredningen inser att det kan vara svårt att på kort sikt utöka förmågan hos Polisflyget. Med en utvecklad verksamhetsuppföljning kan man få ett bättre beslutsunderlag för att värdera vilka resursförstärkningar som bör prioriteras.

Saknas ekonomiska möjligheter att genomföra denna typ av förstärkningar bör ambitionsnivån inom Polisflyget anpassas efter tillgängliga resurser.

I de följande avsnitten presenteras skälen för Helikopterutredningens bedömning.

Utökad bemanning

Operatörer

Behovet av fler operatörer, dvs. de som sköter den tekniska utrustningen på helikoptern, har varit omdiskuterat. De två senaste utredningarna om Polisflyget har kommit fram till olika slutsatser i denna fråga.

Rikspolisstyrelsens rapport *Granskning av polisens flygverksamhet* från år 2006 menade att ett större antal operatörer inte är nödvändigt. Utredningen konstaterar att:

Inspektionsgruppen har vid sin inventering av Polisflygets bemanningsförhållanden funnit att baseringarna har ordnat en bemanning av helikoptrarna som tillgodoser polismyndigheternas behov.

Utredaren menade att det räckte med att ha fast anställda operatörer vid baseringarna i Göteborg samt Stockholm medan övriga baseringar har piloter som vid behov agerar operatörer.

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från år 2008 menar däremot att antalet operatörer bör öka, för att på sikt motsvara antalet piloter. Genom att ha särskilda operatörer, som är utbildade att hantera den högteknologiska utrustningen, ökar man graden av specialisering och helikoptrarnas nytta. Med fler operatörer kan polishelikoptrarna utföra mer avancerade uppgifter. Rapporten framhåller att bristen på operatörer begränsar nyttjande av polishelikoptrarna. I dagsläget händer det ofta att polishelikoptrarna bemannas av två piloter, där den ena fungerar som operatör. Piloterna förbrukar en del av sin flygtid när

de agerar operatörer och minskar därmed andelen flygtid de kan agera piloter. Ett större antal operatörer hade följaktligen frigjort mer flygtid för piloterna.

Enligt *Polisflyget* ökar kvalitén på uppdragen avsevärt om de genomförs med två personers besättning, bestående av pilot och operatör. Vissa av Polisflygets uppdrag, t.ex. dokumentation/miljöövervakning, gränsövervakning och ledningsstöd med videolänk, kan endast utföras med två personers besättning. Ett ökat antal operatörer innebär också möjligheter att utveckla verksamheten. Med två personers besättning kommer Polisflyget att kunna utföra mer avancerade uppdrag, se tabell 6.6. Flygsäkerheten kan även förbättras med en besättning om två personer, då piloten exklusivt kan fokusera på att manövrera helikoptern och därmed inte riskerar att distraheras av den polisoperativa utrustningen (*Polisflyget*, 2008d).

Helikopterutredningen gör ingen annan bedömning än Polisflyget när det gäller värdet av en besättning bestående av två personer.

Tabell 6.6 Möjlig verksamhet med två personers besättning

Möjliga arbetsuppgifter:	Förutsättningar:
Spaning / dokumentation mot grov organiserad brottslighet	– Hel besättning med operatör – Nyanskaffning teknisk utrustning (värmekamera/videokamera)
Utökat ledningsstöd	– Hel besättning med operatör – Bärbar länkmottagare för PIC
Utökad miljöövervakning	– Hel besättning med operatör
Utökad gränsövervakning	– Hel besättning med operatör
Mängdbrott	– Hel besättning med operatör
Trafikövervakning	– Hel besättning med operatör – Videoutrustning med möjlighet till direkt uppspelning

Källa: Polisflyget, 2008 (d).

Polisflyget har bedömt att antalet operatörer, under nuvarande förhållanden, borde utökas till 14 personer för att ges bättre förmåga. Om baseringen i Malmö återupprättas och baseringen i Göteborg ges beredskap dygnet runt behöver antalet operatörer utökas till 20 personer, enligt följande:

- Stockholm: 6 operatörer
- Göteborg: 6 operatörer
- Östersund: 3 operatörer
- Boden: 3 operatörer
- Malmö: 2 operatörer

Att utöka antalet operatörer medför i huvudsak ökade lönekostnader. Lönekostnaden för en operatör uppgår enligt polisens egna uppgifter till cirka 600 000 kronor per år inklusive sociala avgifter. Att anställa 17 operatörer skulle således medföra ökade lönekostnader om 10,2 miljoner kronor. Utbildning av nya operatörer bedöms kunna genomföras inom befintlig budget.

Att anställa ytterligare operatörer medför en merkostnad motsvarande cirka 9 procent av Polisflygets nuvarande budget. Med tanke på att åtgärden betydligt ökar polishelikoptrarnas kapacitet får merkostnaden anses vara godtagbar. Utgångspunkten bör vara att polishelikoptrarna, som med utrustning kostar cirka 50 miljoner kronor att anskaffa, ska vara bemannade så att de kan ge en optimal verksamhetsnytta.

Helikopterutredningen ser skäl för att antalet operatörer bör utökas för att förbättra polishelikoptrarnas kapacitet och effektivitet. Om detta av ekonomiska skäl inte är möjligt, bör man anpassa ambitionerna i verksamheten efter de resurser som finns tillgängliga.

Helikopterutredningen anser vidare att Rikspolisstyrelsen bör överväga att ge operatörerna en viss flygoperativ utbildning, så att de likt en HEMS² Crew Member vid en ambulanshelikopter kan bistå piloten med vissa flygoperativa uppgifter. På så sätt kan flygsäkerheten stärkas.

Besättning om tre personer?

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från år 2008 menar att Polisflyget även bör bemanna polishelikoptrarna med uppdragsledare, enligt den norska polisens koncept (se kapitel 2.1). Polishelikoptern i Norge har en besättning bestående av tre personer: pilot, operatör samt uppdragsledare. Uppdragsledaren sköter all dialog med insatsledningen på marken och avgör hur polishelikoptern ska användas i den aktuella polis-

² HEMS = Helicopter Emergency Medical Service

operationen. Polishelikoptrarnas kapacitet och flexibilitet förbättras om de även bemannas med särskilda uppdragsledare. Besättningar om tre personer förekommer även hos polisen i t.ex. Storbritannien och Tyskland.

Helikopterutredningen anser att utvärderingen av försöksverksamheten med tre personers besättning i Stockholm får bilda underlag för en bedömning av om konceptet ska införas vid fler av Polisflygets baseringar.

Beredskap dygnet runt?

Rikspolisstyrelsens rapport *Granskning av polisens flygverksamhet* från år 2006 menar att det inte finns belägg för att fler baseringar bör ha beredskap dygnet runt. Utredningen konstaterar att:

Någon statistik på utförda uppdrag nattetid har inte kunnat uppvisas. Något utredningsunderlag som stöder beslutet att gå ifrån den beredskap som tidigare tillämpades har heller inte förebragts för inspektionen. Inspektionsgruppen har därför svårt att ta ställning till om den nuvarande verksamheten med dygnstäckning är ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från 2008 menar att bemanning dygnet runt är önskvärt. Ett ökat antal operatörer möjliggör bemanning dygnet runt även vid andra baseringar än i Stockholm. I första hand anser utredningen att bemanning dygnet runt bör övervägas vid Göteborgsbaseringen.

Enligt Polisflygets statistik utförde baseringen i Stockholm 532 uppdrag under nattpasset år 2006. Under år 2007 minskade antalet uppdrag under nattpasset till 478, vilket enligt Polisflyget berodde på att baseringens flytt från Berga till Myttinge medförde ett tillfälligt uppehåll i verksamheten. Polisflyget menar att trenden är att antalet uppdrag nattetid ökar, dels på grund av brottsutvecklingen i samhället, dels på grund av en ökad medvetenhet hos polismyndigheterna om att Polisflyget i Stockholm är verksamt dygnet runt. År 2007 utförde baseringen i Göteborg motsvarande cirka 72 procent av antalet uppdrag baseringen i Stockholm utförde (2 021 respektive 2 805 uppdrag). Enligt Polisflyget skulle baseringen i Göteborg utföra en motsvarande andel uppdrag under nattpassen om den hade bemanning dygnet runt, vilket skulle motsvara cirka 344 uppdrag per år.

Helikopterutredningen anser att verksamhetsstatistiken är för knapphändig för att några säkra slutsatser ska kunna dras om behovet av att Göteborgsbaseringen ska bemannas dygnet runt. Helikopterutredningens uppfattning är dock att Polisflyget måste ges en tydlig roll i brottsbekämpningen och utifrån detta förespråkar utredningen att en bemanning dygnet runt prövas. Därigenom ges bättre möjlighet att integrera Polisflyget i övrig polisiär verksamhet, som pågår oavsett tid på dygnet. Försöksverksamheten måste bli föremål för noggrann utvärdering och erfarenheterna får visa hur en permanent dimensionering bör ske.

Om man ska ha bemanning dygnet runt i Göteborg behöver, enligt Polisflyget, antalet piloter utökas med 4 personer. Dessutom behöver några operatörer anställas, som redovisats tidigare. Att utöka antalet piloter medför i huvudsak ökade lönekostnader. Lönekostnaderna för en pilot uppgår enligt polisens egna uppgifter till cirka 700 000 kronor per år inklusive sociala avgifter. Att anställa 4 piloter skulle således medföra ökade lönekostnader motsvarande 2 800 000 kronor. Helikopterutredningen menar även här att då åtgärden ökar polishelikoptrarnas tillgänglighet får merkostnaden anses vara godtagbar.

Behov av basering i Malmöområdet?

Behovet av en basering i Malmöområdet har varit omdiskuterat, bl.a. har två rapporter från Rikspolisstyrelsen kommit fram till vitt skilda slutsatser.

Rikspolisstyrelsens rapport *Granskning av polisens flygverksamhet* från år 2006 menade att en basering i Malmöområdet inte var nödvändig. Som argument för att avveckla framhöll rapporten att baseringens nuvarande lokaler var undermåliga och att kostsamma investeringar var nödvändiga. Vidare hade Malmöbaseringen mindre bemanning än andra baseringar vilket innebar ett sämre resursutnyttjande. Rapporten menade att en koncentration av Polisflyget till färre baseringar borde vara mer kostnadseffektivt. Utredaren föreslog att Malmöbaserings resurser skulle flyttas över till Göteborgsbaseringen. Göteborgsbaseringen föreslogs samtidigt få bemanning dygnet runt för att förbättra tillgängligheten. Rapporten menade att då de nya helikoptrarna, EC 135, har större aktionsradie och är snabbare än de tidigare helikoptermodellerna

borde tillgängligheten på polishelikoptrar i södra Sverige inte i någon större utsträckning försämrats.

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från år 2008 menar däremot att en basering i Malmö är nödvändig. Man menar att förslaget att avveckla Malmöbaserings verksamhet och flytta över resurserna till Göteborg i för hög utsträckning förlitar sig på ekonomiska argument och inte i tillräckligt hög utsträckning tar hänsyn till behovsbilden. Rapporten framhåller att:

Tillgängligheten är kanske den viktigaste framgångsfaktorn när det gäller nyttan av helikopter vid akuta ingripanden.

Enligt rapporten har tillgängligheten på polishelikoptrar i södra Sverige försämrats i och med att Malmöbaseringen avvecklades. Flygtiden från Göteborg är minst en timme, vilket avsevärt försenar polisinsatser med polishelikopter i södra Sverige. Rapporten framhåller att då södra Sverige utgör ett betydande befolkningscentra, med cirka 20 procent av landets befolkning, bör det anses rimligt att nödvändiga polisresurser för effektiv brottsbekämpning omedelbart finns tillgängliga.

Helikopterutredningen anser att en basering i Malmö är önskvärd. Södra Sverige utgör ett betydande befolkningscentra och utsätts för en betydande del av den grova brottsligheten. Enligt BRÅ:s Trygghetsundersökning 2007 har Skåne län högst andel utsatta beträffande både brott mot person och brott mot egendom. Polishelikoptrar fyller en viktig funktion i bekämpandet av grov brottslighet och bör därför i möjligaste mån vara tillgängliga.

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från år 2008 framhåller att Malmöbaseringen av operativa skäl fortsatt bör vara placerad på Sturups flygplats. En förutsättning är dock att Polisflyget finner ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler.

Helikopterutredningen har inte kunnat göra någon beräkning av vad ett återupptagande av baseringen i Malmö skulle kunna kosta. Helikopterutredningen kan dock konstatera att det förutsätter att den havererade helikoptern ersätts, att ändamålsenliga lokaler finns, samt att ny personal tillförs Polisflyget.

Övriga baseringar

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från år 2008 framhåller att Polisflygets geografiska täckning är god, men att vissa baseringar bör placeras på annan plats för att förbättra såväl säkerhet som effektivitet.

Rapporten menar att Stockholmsbaseringsens nuvarande lokaler i Myttinge inte håller tillräckligt hög säkerhetsnivå. Rapporten föreslår vidare att baseringen flyttas till Bromma flygplats då det finns fördelar, i form av lägre underhålls- och lokalkostnader, med att samlokalisera Polisflyget med annan flygverksamhet. Rapporten menar vidare att Bodenbaseringen borde flyttas till Kallax flygplats i Luleå.

Helikopterutredningen kan konstatera att frågan om en helikopterbasering i Stockholmsområdet varit föremål för utdragna processer. Såväl statliga som kommunala organ bör snarast ta definitiv ställning till var en permanent helikopterbasering ska lokaliseras och medverka till att en samlad lokalisering kommer till stånd. I samband med detta kan även baseringarnas skalskydd ges en kvalitetshöjning.

Helikopterutredningen föreslår under kapitel 14 att Rikspolisstyrelsen ska pröva möjligheten att flytta sin helikopterverksamhet från Boden till F 21 i Luleå.

6.5.4 Anskaffning av ny helikopter?

Våren 2007 havererade en av Polisflygets helikoptrar. Något beslut om att ersätta helikoptern har inte fattats.

Enligt Polisflyget har tillgängligheten minskat med cirka 15 procent till följd av haveriet. I dagsläget har baseringarna i Östersund och Boden inte tillgång till sina helikoptrar under cirka tre veckor per år på grund av underhåll. Tillförs en ny helikopter kommer möjligheten att rotera helikoptrar i samband med t.ex. underhåll att öka och tillgängligheten på polishelikoptrar förbättras (Polisflyget, 2008d).

Helikopterutredningen ser behov av att den havererade helikoptern ersätts, i synnerhet om baseringen i Malmö ska återupptas. I sammanhanget bör dock även polisens och andra myndigheters transportbehov beaktas. Polisflyget kan i dagsläget inte tillgodose Nationella insatsstyrkans (NI), piketgruppernas och andra special-

enheters transportbehov. Man har heller inte kapacitet att flyga bombgruppens utrustning.

Om man väljer att ersätta den havererade helikoptern kan det ske på olika sätt:

1. Polisen anskaffar ytterligare en lätt helikopter av samma modell som tidigare. Transportbehoven löses genom samverkan med Sjöfartsverket, Försvarmakten och Kustbevakningen.
2. Polisen anskaffar en mellanklasshelikopter för att sköta uppgifterna för en ordinarie polishelikopter, samtidigt som den svarar för polisens transportbehov.
3. Polisen anskaffar både en lätt helikopter och en mellanklasshelikopter.

När det gäller det första alternativet behöver man först gå igenom vilka stödmöjligheter som finns från Sjöfartsverket, Försvarmakten och Kustbevakningen.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar finns på 5 platser i landet med en anspänningstid om 15 minuter dygnet runt. Man använder mellanklasshelikoptern Sikorsky 76 C+, respektive C++. Helikoptern kan transportera en grupp ur NI. Däremot kan man inte flyga hela beredskapsenheten i en helikopter.

Under 2003 genomfördes ett samarbete mellan NI och Sjöfartsverket, som bland annat innebar att lastplaner togs fram för NI. Gemensamma övningar genomfördes också. Samarbetet har dock legat på is under de senaste åren. Sedan dess har en ny SAR-bas upprättats i Norrtälje, med kort flygavstånd från NI:s bas. Vidare skulle SAR-helikoptern i Göteborg vid behov kunna användas för att transportera polismyndigheten i Göteborgs piketgrupp, som används i hela Västra Götalands län för att göra gripanden av våldsamma personer.

Nackdelen med SAR-helikoptrarna är att polisen inte kan garanteras tillgång till resursen, då helikoptrarna i första hand måste prioritera sitt flyg- och sjöräddningsuppdrag. SAR-helikoptrarna har dock en låg nyttjandegrad, varför konflikt om resursen borde inträffa ganska sällan.

SAR-helikoptrarna är i dag tydligt märkta med texten "Search & Rescue". Märkningen utgör inget juridiskt hinder för att flyga polisiära insatsenheter. Däremot kan märkningen göra att man vill avstå från viss användning för att inte riskera förtroendet för räddningshelikoptrarna. Helikopterutredningen anser att i den mån SAR-helikoptrarna framöver används av polisens specialenheter bör det gälla transporter och inte taktiska insatser. Ett deltagande i taktiska insatser skulle kunna medföra att SAR-helikoptrarnas roll som livräddare ifrågasattes. Helikopterutredningen ser däremot inga hinder för att SAR-helikoptrarna används för rena transporter mellan två destinationer. Det är också den typen av transporter som i de allra flesta fallen efterfrågas.

Ytterligare en aspekt som måste beaktas är hur piloterna ser på uppgiften att utföra polisiära transporter. Helikopterutredningen har från Svensk pilotförening erfarit att SAR-piloter känner tveksamhet inför samröre med NI. Om SAR-helikoptrarna ska användas för att flyga NI måste denna eventuella tveksamhet undanröjas, så att inte problem uppstår i samband med insatser.

Försvarmakten

Helikopterutredningen har bett Försvarmakten analysera möjligheten att svara för transporterna av NI. Försvarmakten konstaterar att man i dag inte har någon överkapacitet i sin helikopterorganisation, utan snarare en brist på resurser. Så kommer det att vara fram till dess att de nya helikoptrarna är levererade och operativa, vilket kan dröja ända till 2016. Vidare konstaterar Försvarmakten att det krävs en medeltung helikopter för att transportera en grupp ur NI (Försvarmakten har inga mellanklasshelikoptrar). Flera av Försvarmaktens HKP 10 är i dagsläget inplanerade för insats i Afghanistan, samt eventuellt för Nordic Battlegroup 2011. HKP 14 börjar bli operativa från och med 2014. Huvuddelen av Försvarmaktens framtida helikoptrar kommer att kunna utrustas med ballistiskt skydd.

Den bas som kan komma i fråga för stöd till NI är Malmen i Linköping som ligger på cirka 1 timmes flygavstånd från Stockholm. Vidare krävs 1 timmes inställetid för besättningarna. Det går att ha besättningarna på plats vid helikoptern, men det innebär ökade kostnader.

Försvarsmakten har föreslagit tre ambitionsnivåer för stöd till NI:

- *Alternativ Låg*: Om transporterna endast behöver utföras på normal arbetstid behövs ingen extra helikopter eller extra besättningar. Tillgängligheten bedöms då till 50–75 procent. En HKP 14 tas då ur ordinarie verksamhet för att utföra transporten. Endast flygtimpriset debiteras.
- *Alternativ Mellan*: Under tjänstetid ger man samma service som i Alternativ Låg. Under icke-tjänstetid har en besättning jour. Vid vissa tillfällen kommer helikoptrar eller besättningar att saknas. Detta alternativ förutsätter att antalet insatser är väldigt lågt och inte genererar mycket övertid. Jourersättning och flygtimpriset debiteras.
- *Alternativ Hög*: Säkerställd beredskap dygnet runt. Fyra besättningar krävs för att täcka en 24/365 beredskap. Eftersom Helikopterflottiljen inte är dimensionerad för denna uppgift behövs ytterligare en HKP 14 anskaffas, till ett styckpris om minst 200 miljoner kronor.

Helikopterutredningen vill i sammanhanget erinra om de rekommendationer som ges i den studie över säkerhetskulturen inom Försvarsmakten som Haverikommissionen låtit göra. I den står bland annat att helikopterverksamheten i Försvarsmakten behöver stabilitet och lugn och ro för att bygga upp kompetens och träna för de nya helikoptersystemen. Man förordar att Helikopterflottiljen ges återuppbyggnadsperiod, motsvarande en "time-out". Under perioden bör Helikopterflottiljen inte ges några nya uppdrag, och de befintliga uppdragen bör anpassas till arbetet med återuppbyggnaden. Man skriver vidare att Försvarsmakten behöver göra en långsiktig och bred planering som riskanalyseras för att avgöra hur lång återuppbyggnadsperioden ska vara.

Helikopterutredningen bedömer att Försvarsmakten med nuvarande resurser knappast kan göra något åtagande utöver *Alternativ Låg*. När de nya HKP 14 är operativa bör dock Försvarsmakten ges ett större åtagande att stödja polisen med transporter.

Helikopterutredningen beskriver i kapitel 5 de juridiska begränsningar som finns avseende Försvarsmaktens stöd med helikopter till polisen.

Kustbevakningen

Kustbevakningsflyget har 3 flygplan som vart och ett kan transportera en grupp med insatspoliserna med utrustning. Flygplanen är stationerade på Skavsta i Nyköping, som ligger cirka 1 timmes bilväg från NI:s bas. Det kan också vara möjligt för Kustbevakningsflyget att flyga till Bromma eller Arlanda för att där möta upp med NI. Anspänningstiden är 15 minuter under dagtid. Nattetid finns ingen garanterad beredskap, men det finns planer på att införa en sådan. I så fall räknar man med att ha en anspänningstid på cirka 1 timme.

Vid transporter med flygplan är man beroende av tillgång till öppna flygplatser. Samtidigt är flygplan snabbare än helikoptrar och lämpar sig därför bättre vid transporter över längre sträckor.

Tidigare utredningar

Rikspolisstyrelsens rapport *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg* från år 2008 menar att flygtransporter av polisens specialenheter bör ske med egna resurser. För att skaffa sig erforderlig transportkapacitet föreslår man att en mellanklasshelikopter anskaffas som ersättning för den havererade helikoptern. Mellanklasshelikoptern ska användas i Polisflygets ordinarie planerade verksamhet, men ska med kort varsel kunna ställas till förfogande för bl.a. NI. Mellanklasshelikoptern ska baseras i Stockholm, för att snabbt kunna stå till NI:s förfogande. En av Stockholmsbaseringsens EC 135:or flyttas som en konsekvens över till Göteborgsbaseringsen.

Vid längre transporter menar utredningen att flygplan är ett snabbare och bättre transportmedel än helikopter. Av arbetsmiljö- och trafiksäkerhetsskäl föreslås att flygplan används vid transporter som är längre än 20 mil. I sådana situationer bör i första hand Kustbevakningens flygplan användas.

Helikopterutredningens bedömning

Helikopterutredningen vill understryka vikten av att NI:s transportbehov tillgodoses. Transportförmågan kan dock tillgodoses på olika sätt.

Helikopterutredningen har i dag inte underlag för att föreslå att Rikspolisstyrelsen införskaffar en mellanklasshelikopter. Till att börja med innebär införandet av en ny helikoptertyp kraftigt ökade kostnader avseende underhåll m.m. Några ekonomiska underlag finns inte redovisade i RPS rapport från 2008.

Vidare är tillgängligheten till transportförmågan inte garanterad, även om Polisflyget införskaffar en mellanklasshelikopter. Helikoptern kommer att behöva genomgå en årlig översyn vilket gör att den är indisponibel under flera veckor varje år. För att vara garanterad tillgång till transporter krävs det att man skaffar minst två mellanklasshelikoptrar.

Om man ska kunna transportera hela NI:s beredskapsenhet krävs det enligt Polisflyget minst en AgustaWestland 139, som exklusive polisoperativ utrustning kostar cirka 140–150 miljoner kronor i anskaffning.

Om man har en lägre kravbild på antalet personer som måste transporteras, finns det fler och billigare helikoptrar att välja på, i prisklassen 80 miljoner kronor och uppåt, exklusive polisoperativ utrustning.

Enligt Polisflyget bör den havererade EC 135:an ersättas av en helikopter av samma modell. Förslaget som framförts om att ersätta EC 135:an med en mellanklasshelikopter, tycker man inte är tillfredsställande. En mellanklasshelikopter skulle medföra utbildningsbehov, då besättningar skulle behöva utbildas på en ny helikoptermodell. Mellanklasshelikoptrar har dessutom striktare villkor för start- och landning, vilket gör dem mindre flexibla än lätta helikoptrar. Mellanklasshelikoptern skulle även behöva annan polisoperativ utrustning, vilket också skulle medföra nya utbildningsbehov. Om man anskaffar en mellanklasshelikopter bör man enligt Polisflyget samtidigt anskaffa en till lätt helikopter för att kunna lösa de ordinarie uppgifterna.

Helikopterutredningen bedömer att en stor del av polisens, och då särskilt NI:s, transportbehov i ett kortare tidsperspektiv bör kunna lösas med hjälp av SAR-helikoptrarna. Transportbehov vid längre sträckor bör kunna tillgodoseas av Kustbevakningens flygplan. Samtidigt bör det dock noteras att det finns begränsningar för i vilka situationer en SAR-helikopter kan användas.

I ett medellångt tidsperspektiv bör även transportmöjligheterna med Försvarsmaktens helikoptrar vara ett lämpligt alternativ att pröva.

Helikopterutredningen tar inte ställning till hur Polisflygets havererade helikopter ska ersättas.

Om polisen väljer att anskaffa en mellanklasshelikopter anser Helikopterutredningen att det bör ske i samverkan med Kriminalvården och Kustbevakningen. Kriminalvården har behov av att transportera fångar mellan anstalter. Kustbevakningen har ett visst helikopterbehov för en bredd av uppgifter, även om det inte är lika tydligt uttalat som hos Kriminalvården.

Helikopterutredningen anser vidare att om polisen ska skaffa sig tillgång till en ny helikoptertyp bör formerna för detta övervägas. Det bör prövas om man själva måste operera helikoptern, eller om den uppgiften kan överlåtas åt en annan part. Samverkan med Sjöfartsverket kring drift och underhåll av helikoptern skulle också kunna vara en möjlighet.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Kustbevakningen, Kriminalvården, Sjöfartsverket och Försvarmakten pröva hur polisens, Kriminalvårdens och Kustbevakningens transportbehov med flyg ska tillgodoses. I uppdraget ingår att belysa möjligheter till sambruk och gemensam finansiering mellan myndigheter, samt möjligheter att i ökad utsträckning använda befintliga resurser hos Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Försvarmakten.

6.5.5 Utbildning

Polisutbildade piloter?

Helikopterutredningen har vid möten med företrädare för polisen flera gånger diskuterat huruvida Polisflygets piloter måste vara utbildade poliser.

En fördel med att ha piloter som har genomgått polisutbildning är att dessa har en större förståelse för den polisiära verksamheten, vilket är en fördel när man ska samverka med enheter på marken. Piloten blir därmed mer flexibel och kan anpassa sig efter händelseutvecklingen.

Det kan också i vissa fall, i huvudsak i glesbygd, vara nödvändigt att helikoptern landar och att en ur besättningen gör ett ingripande på marken. I sådana situationer är det nödvändigt att besättningen består av, åtminstone en, polis med befogenhet till myndighetsutövning.

Nackdelar med att endast ha piloter som genomgått polisutbildning är att det begränsar utbudet på arbetskraft samt att det ökar personal- och utbildningskostnader. Å andra sidan kan det över tid vara billigare att använda poliser som piloter, då dessa kan antas vara mindre benägna att söka sig till andra arbetsgivare.

Haverikommissionen har till Helikopterutredningen framfört synpunkten att om Polisflyget begränsar sig till att bara anställa poliser som piloter, finns en risk att man får en för liten rekryteringsbas för att kunna få fram lämpliga piloter.

Helikopterutredningen menar att Polisflygets piloter inte behöver vara utbildade poliser. Det är av vikt att polishelikoptrarnas besättningar är införstådda med polisär verksamhet och polistaktik för att kunna verka effektivt, men detta innebär inte att piloterna måste ha genomgått fullständig polisutbildning. Piloter kan genomgå civil pilotutbildning för att sedan vidareutbildas i polistaktik och polisverksamhet. Den grundläggande pilotutbildning som Polisflygets skola i nuläget bedriver skiljer sig inte från andra civila pilotutbildningar.

En strikt tillämpning av kriteriet att man måste vara polis för att kunna flyga uppdrag åt polisen innebär vidare att man begränsar sig när det gäller samverkan med andra myndigheter. Det blir t.ex. svårare för polisen att nyttja andra flygande resurser för t.ex. räddningstjänst och transporter.

Polisflygets flygskola

Flygskolan i Göteborg sysslar i dag i huvudsak med grundutbildning av piloter, samt viss polistaktisk flygutbildning och genomförande av kompetenskontroller. Vidareutbildningen av piloter är tänkt att ske ute på baseringarna.

Haverikommissionen skriver i sin rapport från haveriet i Sisjön 2007 att man fått uppfattningen att Polisflygets flygskola endast i ringa omfattning deltar vid framtagning av nya flygpolisiära uppdragsprofiler, t.ex. tillvägagångssätt vid i- och urlastning av piketstyrkor, rappellering från helikopter, uppdrag med NI, etc.

Helikopterutredningen menar att Polisflyget bör ha en flygskola. Däremot är det inte nödvändigt att grundutbildningen av piloter sker på skolan. Helikopterutredningen anser att flygskolan i första hand bör fokusera på polisoperativ flygutbildning, samt vidareutbildning av Polisflygets piloter. Om det sedan bedöms som

ekonomiskt rationellt och man har nödvändig kapacitet så kan även grundutbildning bedrivas vid skolan. Om Polisflyget i större utsträckning anställer civila piloter minskar också behovet av att bedriva en egen grundutbildning.

Yrkeshögskoleutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 2008:29 att regeringen skulle utreda hur en civil utbildning av helikopterpiloter kan organiseras och finansieras. Regeringens proposition 2008/09:68 *Yrkeshögskolan* behandlade inte utbildningen av helikopterpiloter.

I det fall en offentligt finansierad utbildning av piloter framöver inrättas inom ramen för yrkeshögskolan, bör en sådan utbildning samordnas med Polisflygets behov av att grundutbilda piloter.

6.5.6 Samarbete med svenska myndigheter

Försvarsmakten

Haverikommissionen har under arbetet med sin rapport om haveriet med en polishelikopter i Göteborg 2007 konstaterat att delar av Polisflygets verksamhet har stora likheter med verksamhet som bedrivs av Försvarsmaktens helikopterflottilj. Det gäller t.ex. taktisk flygning på låg höjd, nedsläppning av personal med Fast Rope och rappellering, samt basering av prickskyttar ombord på helikoptrar. För att öka säkerheten i dessa moment bedömer Haverikommissionen att det vore av värde om de båda helikopterverksamheterna kunde samöva. Det förekommer i dag inget strukturerat utbyte mellan de båda organisationerna inom detta område. Det förekommer heller inget utbyte avseende vinschning i fjällmiljö, trots att både Försvarsmaktens helikoptrar i Luleå och polishelikoptern i Boden sysslar med sådan verksamhet.

Helikopterutredningen anser att det både av verksamhetsutvecklingsskäl och flygsäkerhetsskäl behövs ett nära samarbete mellan de båda myndigheterna när det gäller helikopterverksamhet.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten ska träffa en överenskommelse om samarbete avseende helikopterfrågor.

Sjöfartsverket

I rapporten *Avrapportering samverkan Rikskriminalpolisen – Sjöfartsverket* från 2004 föreslogs att Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen skulle utveckla ett strukturerat samarbete inom en rad olika områden av betydelse för helikopterverksamheten. Sedan rapporten skrevs för fyra år sedan har dock inget hänt i denna fråga.

Under kapitel 8 föreslår Helikopterutredningen att Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen ska träffa en överenskommelse avseende polisens samlade användning av SAR-helikoptrarna, samt för hur samarbetet mellan Polisflyget och SAR-helikoptrarna ska bedrivas.

6.5.7 Ökat internationellt samarbete

Polisflyget befinner sig i en förändringsfas. I ett sådant läge är det värdefullt att ta del av erfarenheter från andra länder.

Helikopterutredningen har besökt Bundespolizei Police Aviation Group som opererar en av Europas största civila helikopterorganisationer. Man har en god haveristatistik och lång erfarenhet av att arbeta med polisiära uppgifter.

Bundespolizei har även en flygskola i Sankt Augustin utanför Bonn. Vid sidan av grundutbildning (som i dag endast ges på tyska) ges även kurser i bland annat mörkerflygning med Night Vision Goggles, taktisk polisflygning, simulatorträning, flygning med Static Rope och flygning i bergstrakter. Vissa av kurserna ges på engelska. Man har bl.a. haft kursdeltagare från finska Gränsbevakningsväsendet och italienska Guardia di Finanza.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen bör pröva möjligheterna till ett strukturerat samarbete med Bundespolizei avseende utbildningsfrågor, övningsverksamhet m.m.

Referenser

BRÅ, 2008, Trygghetsundersökningen 2007.

CIFRO, 2008-04-28,

www.fjallraddningen.com/v2/www/fjallraddning.pdf

Europeiska unionens råd, 2008, 5629/08 ENFOPOL 18.

register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05629.en08.pdf

Haverikommissionen, 2008, Rapport RL 2008:07 – *Olycka med helikopter SE-HPS vid Sisjön, Ö län, den 24 april 2007.*

Polisflyget, 2008 (a), *Organisationsplan Polisflyget.* Dnr Fö2007:05/41.

Polisflyget, 2008 (b), *Resursanvändning Polisflyget.* Dnr Fö2007:05/42.

Polisflyget, 2008 (c), *Statistik Polisflyget.* Dnr Fö2007:05/44.

Polisflyget, 2008 (d), *Operatörer.* Dnr Fö2007:05/43.

Polismyndigheten i Sörmland, 2000, *Försvunnen person.*

Proposition 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanat försvar.*

Rikskriminalpolisen, 2004. *Polisflyget.* Informationsmaterial.

Rikskriminalpolisen och Sjöfartsverket, 2004, *Avrapportering samverkan Rikskriminalpolisen/RPS – Sjöfartsverket.*

Rikspolisstyrelsen, 2008, *Särskild utredning om polisverksamhet med flyg.*

Rikspolisstyrelsen, 2007, *Polisinsatser vid särskilt komplicerade och farliga situationer m.m.*

Rikspolisstyrelsen, 2006, *Granskning av polisens flygverksamhet.*

Rikspolisen & Försvarsmakten, 1997, *Förutsättningar för Polisen att nyttja Försvarsmaktens helikoptrar.*

SOU 2002:70 *Polisverksamhet i förändring.*

SOU 1998:59 *Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och skydda.*

Länkar

Police Air Support Units Networking Centre Europe (PACE)
www.pacenet.info

Police Aviation News
www.policeaviationnews.com

7 Kommunal räddningstjänst

Helikopterutredningen föreslår att:

Skogsbrandsbekämpning

- a) Regeringen ska uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att genomföra en försöksverksamhet för skogsbrandsbekämpning med beredskapssatt helikopter.
- b) MSB ska upprätta ett nationellt ramavtal om helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Upphandlingen av ramavtalet bör skötas av Försvarets materielverk, inom ramen för ett övergripande statligt ramavtal för helikoptertjänster.
- c) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket (JRCC) att svara för förmedling av helikoptrar för skogsbrandsbekämpning, samt att upprätthålla en nationell lägesbild över tillgängliga helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning.
- d) Regeringen ska uppdra åt MSB att hantera upphandlingen av skogsbrandbevakning med flygplan.
- e) Regeringen ska uppdra åt MSB att ta initiativ till en ökad nordisk planering avseende skogsbrandsbekämpning.
- f) MSB ska genomföra en särskild informations- och utbildningssatsning med anledning av det föreslagna systemet för skogsbrandsbekämpning. Satsningen bör riktas mot kommunala brandbefäl och kommersiella helikopteroperatörer.
- g) MSB ska utföra en studie där effektiviteten hos olika resurser för att bekämpa skogsbränder utvärderas.

Övrig användning av helikoptrar inom kommunal räddningstjänst

- h) MSB ska bidra ekonomiskt till SAR-systemet för att täcka kommunal räddningstjänsts behov vid insatser då det råder fara för liv.
- i) MSB och Sjöfartsverket tillsammans ska ta fram typsituationer för när SAR-helikoptrarna ska kunna stödja kommunal räddningstjänst. Typsituationerna ska vara styrande för vilken särskild förmåga SAR-helikoptrarna ska bygga upp för insatser till stöd för kommunal räddningstjänst.
- j) Sjöfartsverket ska skriva avtal med de kommunala räddningstjänster som ska ha ett särskilt samarbete med SAR-helikoptrarna. Avtalen bör reglera åtaganden avseende övningar m.m.
- k) Rikspolisstyrelsen ska göra en översyn av Polisflygets stöd till kommunal räddningstjänst, syftande till att precisera vilket stöd som ska kunna ges.
- l) MSB och Sjöfartsverket (JRCC) tillsammans ska bistå kommunal räddningstjänst med att se över larmplanerna avseende helikopteranvändning.
- m) Regeringen ska uppdraga åt MSB att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och SOS Alarm AB genomföra en informations- och utbildningsinsats om flygande resurser riktad till brandbefäl och larmoperatörer. Vidare bör även sjukvårdsledare, polisinsatschefer och vakthavande befäl vid polisens länskommunikationscentraler omfattas av denna insats.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor avses med räddningstjänst de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. En kommun ska ansvara för räddningstjänst inom kommunen, såvida det inte rör sig om fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av

försvunna personer, miljöräddningstjänst till sjöss eller räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen.

Den kommunala räddningstjänstens behov av personal och materiel varierar beroende på räddningsinsatsens natur. Basutrustning finns i regel tillgänglig hos räddningstjänsterna, medan specialmateriel många gånger hyrs eller lånas in ad hoc. Helikoptrar utgör sådan specialmateriel.

I dagsläget har inga kommunala räddningstjänster egna helikopterresurser att tillgå. I den mån behov uppstår avropar man i första hand statliga resurser. Finns inte statliga resurser tillgängliga kontaktar räddningstjänsterna kommersiella operatörer ad hoc. Ett fåtal länsstyrelser och kommuner har tecknat avtal om skogsbrandsbekämpning med kommersiella helikopteroperatörer.

Helikopterutredningen har valt att dela in kommunal räddningstjänsts användning av helikoptrar i *skogsbrandsbekämpning* och *övrig användning*.

7.1 Skogsbrandsbekämpning

I Sverige uppstår större skogsbränder cirka en eller två gånger per decennium. I jämförelse med de extrema skogsbränder som kan uppstå i södra Europa eller i USA har Sverige varit relativt förskonat från allvarliga skogsbränder (SRV, 2003).

Tabell 7.1 visar all vegetationsbrand i Sverige mellan 1996-2007 med en uppdelning i skogbränder och övriga vegetationsbränder. I vissa fall omfattar en brand flera typer av skog/vegetation, men i statistiken registreras dessa bränder som en brand.

Tabell 7.1 Skogsbrandstatistik i Sverige 1996–2007

Räddningsinsatser till bränder i skog och mark, riket, 1996–2007							
	All skog och mark ¹	Produktiv skogs- mark inkl. hygge		Annan trädbevuxen mark		Ej trädbevuxen mark	
	Antal	Antal	Avbränd areal hektar	Antal	Avbränd areal hektar	Antal	Avbränd areal hektar
1996	6 186	722	567	2 414	647	3 180	924
1997	8 434	1 143	3 810	2 857	1 092	4 608	1 484
1998	2 494	176	77	736	124	1 595	221
1999	4 694	670	794	1 962	292	2 097	240
2000	4 650	400	784	1 755	329	2 553	440
2001	4 774	476	412	1 669	286	2 686	556
2002	6 421	922	877	2 637	413	2 931	1 336
2003	8 071	840	1 316	2 777	1 021	4 665	1 665
2004	4 887	492	896	1 802	550	2 661	437
2005	4 497	586	665	1 748	474	2 239	423
2006	4 618	763	4 646	1 755	540	2 197	525
2007	3 787	536	523	1 600	312	1 713	255

Källa: Räddningsverket, 2008 (a).

7.1.1 Olika typer av skogsbränder och brandorsaker

Både eldens spridningshastighet och intensitet är väsentliga för möjligheten att begränsa en skogsbrand. I första hand är det intensiteten som påverkar möjligheten att bekämpa branden. En ökande intensitet innebär risk för att branden utvecklas till den mest svårsläckta typen av bränder, s.k. toppbrand. Antänds träd-kronorna fördubblas mängden bränsle som elden konsumerar, samtidigt som spridningshastigheten ökar, vilket sammantaget resulterar i en dramatisk ökning av brandintensiteten (Räddningsverket, SMHI, SLU, 2007).

Ofta söker man karakterisera en skogsbrand utifrån vilka bränslen som tas av elden. Samtidigt vill man därigenom grovt ange eldens svårighetsgrad. I Kanada och USA används beteckningarna *surface fire* (lättare) och *crown fire* (svårare). Den viktiga skilje-linjen är om elden huvudsakligen drivs av finbränslen på marken (*surface fire*) eller om även bränsle uppe i träd-kronorna involveras (*crown fire*) (Räddningsverket, SMHI, SLU, 2007).

¹ Kolumnen *All skog och mark* är totala antalet bränder i skog eller annan vegetation i Sverige för respektive år.

Tabell 7.2 listar de tio vanligaste brandorsakerna i produktiv skogsmark.

Tabell 7.2 Brandorsaker i produktiv skogsmark, 1996–2000

Brandorsak	Antal bränder
Blixtnedslag	466
Lägereld	361
Annan	245
Barns lek med eld	201
Anlagd med uppsåt	140
Återantändning	127
Eldning av gräs	126
Övriga gnistor	107
Rökning	62
Tågbrömsning	34
Okänd	1 152
Totalt	3 021

Källa: SRV, 2003.

7.1.2 Ekologiska aspekter och hyggesavbränning

Skogsbränder betraktas i allmänhet som något negativt, men de kan också ses som en naturlig del av skogens liv. Förr var skogsbränder betydligt vanligare och de bekämpades inte lika aktivt som i dag. I samband med att den moderna skogsindustrin växte fram, och skötseln av den svenska skogen därmed ändrade inriktning mot ökad trädplantering, började skogsbränder betraktas som ett hot. Skogsbränder har ingen naturlig funktion i dessa trädplantager och förstör stora ekonomiska värden. Den minskade förekomsten av skogsbränder har inneburit att allt större mängder markvegetation och död vegetation samlas i skogarna, vilket medför att när skogsbränder utbryter så blir de mer svårsläckta och okontrollerade. Nya trädslag har introducerats i Sverige, t.ex. den kanadensiska tallarten *Contorta*, som lättare utvecklar toppbränder än tidigare tallarter. Detta i kombination med ett förändrat klimat, kan innebära att Sverige framöver drabbas av större och mer svårsläckta bränder. Synen på skogsbränder har dock förändrats, t.ex. har man i Sverige numera i en del skötselplaner för naturreservat skrivit in att man ska låta skogsbränder ha sitt förlopp (SRV, 2003).

Inom skogsnäringen använder man sig både av naturvårdsbränning, d.v.s. bränning av skog, och hyggesavbränning. Sveaskog är t.ex. certifierade av Forest Stewardship Council, vilket bl.a. innebär ett åtagande att årligen utföra naturvårds- eller hyggesbränning på fem procent slutavverkad areal, vilket motsvarar cirka 300 hektar skogsmark per år. Bränderna är s.k. kontrollerade bränder, men i cirka sex fall per år (motsvarande cirka fyra procent av fallen) förlorar man kontrollen vilket medför att kommunal räddningstjänst måste rycka ut (Sveaskog, 2008).

7.1.3 Samhällets beredskap för skogsbränder

Sveriges skogsmarksareal är cirka 22,9 miljoner hektar. Cirka 50 procent av skogsmarken ägs av privata enskilda skogsägare, 25 procent av privata aktiebolag, 17 procent av staten (inklusive de statsägda aktiebolagen), och resterande 7 procent av övriga privata och offentliga aktörer (Skogsstyrelsen, 2008).

Enligt lagen om skydd mot olyckor har en markägare alltid en skyldighet att medverka vid brandsläckning om en räddningsledare bedömer detta som lämpligt. Med stöd av paragrafen om tjänsteplikt, i samma lagstiftning, kan även andra personer beordras att hjälpa till vid räddningsinsatsen. Ägaren ska också utföra bevakning efter avslutad räddningsinsats vid t.ex. en skogsbrand. Räddningsverket har tolkat lagen om skydd mot olyckor som att ägaren till skog också har ett ansvar för att förhindra och förebygga bränder eller vidta andra brandskyddsåtgärder (Skogsstyrelsen, 2008; Räddningsverket, SMHI & SLU, 2007).

Räddningsverkets, SLU:s och SMHI:s gemensamma studie *Vegetationsbrand 2020, 2050 och 2080*, som var en bilaga till SOU 2007:60 *Klimat- och såbarhetsutredningen*, påpekar att under de senaste trettio åren har de kommunala räddningstjänsterna både minskat antalet brandstationer och antalet brandmän i beredskap. Enligt studien är en konsekvens av detta att det generellt tar längre tid innan släckning av en skogsbränd kan påbörjas. Ofta måste flera olika styrkor larmas till en skogsbrand. Den försämrade beredskapen kan enligt studien medföra att skogsbränderna generellt blir större, mer svårsläckta och därmed mer resurskrävande. (Räddningsverket, SMHI, SLU, 2007).

Räddningsverket gör dock bedömningen, bl.a. i sin rapport *Framtidens risker och säkerhetsarbete*, att de kommunala räddnings-

tjänsterna även framöver kommer att ha en god beredskap och kort inställetid, trots en viss utglesning av styrkorna. Dagens system med både heltids- och deltidsorganiserad räddningstjänst medför lägre beredskapskostnader och garanterar en god geografisk spridning och beredskap (Räddningsverket, 2008b).

7.1.4 Skogsbrandsbevakning med flyg

Flygplan kan användas för att upptäcka och övervaka skogsbränder. Regeringen beslutade 2007, efter tre års nedlagd verksamhet, att återinföra stödet för skogsbrandsbevakning med flyg. Alla län har rätt att söka statliga medel från Räddningsverket för att kunna bedriva skogsbrandsbevakning med flyg. Länsstyrelsen har ansvaret för verksamheten och beslutar utifrån Räddningsverkets riktlinjer om att bevakning med flyg ska bedrivas i länet. Länsstyrelsen måste sedan upphandla tjänsten. I något län anlitas en lokal flygklubb eller ett flygföretag.

Större delen av skogsbrandsbevakningen utförs av Frivilliga flygkåren (FFK). FFK flyger varje sommar efter 35 s.k. brandflyg-slingor. Under 2007 flög FFK cirka 1 000 timmar skogsbrandsbevakning, men under ett riktigt torrt år kan det bli upp till 7 000 timmar.

Skogsbrandsbevakningen leds i regel av ett kommunalt brandbefäl som fått uppgiften delegerad av länsstyrelsen. Antalet patrullflygningar bestäms utifrån brandrisken, och när det är riktigt torrt flygs samma slinga upp till tre gånger per dag. Skogsbrandsflyget genomför både planerade patrullflygningar och särskilda utryckningar för att lokalisera bränder som det inkommit larm om. Kostnaderna för skogsbrandsbevakning med flyg uppgår normalt till mellan 4 och 6 miljoner kronor per år.

7.1.5 Olika flygande resurser för skogsbrandsbekämpning

Det finns en rad olika helikoptertyper som används för att släcka skogsbränder. Den enklaste varianten är en helikopter med en underhängande vattenbehållare², men det finns också flera olika specialanpassade helikoptertyper för skogsbrandsbekämpning. I

² En vanlig benämning på behållaren är Bambi Bucket, som dock bara är ett av flera varumärken.

Frankrike används t.ex. en specialbyggd AS 332 Super Puma som har en vattentank inom helikopterkroppen som suger upp vattnet genom en snorkel under helikoptern. En annan specialbyggd helikopter är Erickson S-64 Aircrane som tar 10 000 liter per gång. I USA har man nyligen lanserat en specialbyggd version av attackhelikoptern AH-1 Cobra som används för att släcka skogsbränder, nu under benämningen Bell 209 Firesnake.

Av tabell 7.3 framgår att olika helikoptertyper tar olika mycket vatten per omgång. Det är dock viktigt att betänka att timkostnaden snabbt ökar ju större och tyngre helikoptern är. Lätta helikoptrar flyger i regel också fler vändor per timme, vilket gör att de kan vara mer kostnadseffektiva än tyngre helikoptrar. Om det finns en sjö i närheten av elden kan en lätt helikopter hinna med 30 vändor på en timme. Det förutsätter att man har ett väl fungerande logistikstöd, med en mobil drivmedelstank. Många av de företag som sysslar med bruksflyg med helikopter har egna tankvagnar.

Tyngre helikoptrar är effektivare när det är långt till närmsta sjö, eftersom det då blir viktigt att få med så mycket vatten som möjligt per vända.

Tabell 7.3 Kapacitet hos olika helikoptertyper

Helikoptertyp	Antal liter
Bell 206	600
AS 350 B3	1 000
Bell 205	1 800
AS 332 Super Puma ³ HBE	3 400
Mi 36 ⁴	10 000
Erickson S 64 Aircrane	10 000

Källa: Persoglio, 2006.

Det finns flera typer av flygplan som används för att bekämpa skogsbränder, bl.a. skopande flygplan som landar på vattnet och fyller sina tankar med vatten. Canadair CL-415 är en vanlig men samtidigt dyr skopande modell, med ett inköpspris på cirka 150 miljoner kronor. En nackdel med skopande flygplan är att de kräver en relativt lång sjö som startsträcka. Det finns också flera olika

³ Svenska Försvarsmaktens helikoptrar använder vattenbehållare som tar 1 500 liter.

⁴ Det belgiska företaget Skytech Helicopters opererar Mi 26 för skogsbrandsbekämpning. Se www.skytech-helicopters.com

flygplansmodeller som landar på vanlig landningsbana och som fylls på med slang. Flygplan tar i regel mer vatten än helikoptrar. Av tabell 7.4 listas egenskaper hos några flygplan för skogsbrandsbekämpning.

Tabell 7.4 Kapacitet hos olika flygplanstyper

Flygplanstyp	Landning eller skopning	Antal liter
AT 802	Landning	3 000
Catalina PBY	Skopning	3 000
Tracker CS2F	Landning	3 400
Canadair CL 415	Skopning	6 300
Dash 8	Landning	10 000
C 130 Hercules	Landning	12 000

Källa: Persoglio, 2006.

I dagsläget finns ingen aktör i Sverige som erbjuder skogsbrandsbekämpning med flygplan. Ett svenskt företag har tidigare ansökt hos Luftfartsstyrelsen om tillstånd för skogsbrandsbekämpning med flygplan av modell Catalina PBY 5A, men myndigheten har avslagit ansökan för den aktuella flygplanstypen.

I södra Europa är det vanligt att man använder specialbyggda flygplan och helikoptrar för att släcka skogsbränder. Den franska myndigheten Sécurité Civile har t.ex. flera olika typer av specialanpassade flygplan och helikoptrar för skogsbrandsbekämpning.

7.1.6 Bekämpning av skogsbränder med helikopter

Helikoptrar har flera funktioner vid skogsbrandsbekämpning:

- vattenbombning med eller utan *skumvätskeinblandning*⁵
- transport av personal och utrustning
- rekognosering av skogsbrand
- påfyllning av vattentankar för markenheter
- antändning och skyddsavbränning av områden i syfte att skapa brandgator med hjälp av s.k. *helitorch*⁶

⁵ Skumvätskeinblandning används vid skogsbrandsbekämpning för att dess vätande egenskaper är bättre än vatten.

⁶ En helitorch är en behållare som hänger under helikoptern. Från behållaren pumpas bränsle ut och antänds. Den brinnande vätskan fälls över området som ska brännas av (SRV, 2003).

Helikoptrar kan användas för att snabbt släcka mindre eldsvådor och förhindra att de utvecklas till större bränder. De kan även användas för att kontrollera och begränsa mer omfattande bränder. Man kan sällan släcka skogbränder enbart med hjälp av helikoptrar, men de utgör ett viktigt komplement till de markbaserade räddningsresurserna. Helikoptrar är särskilt viktiga i otillgänglig terräng.

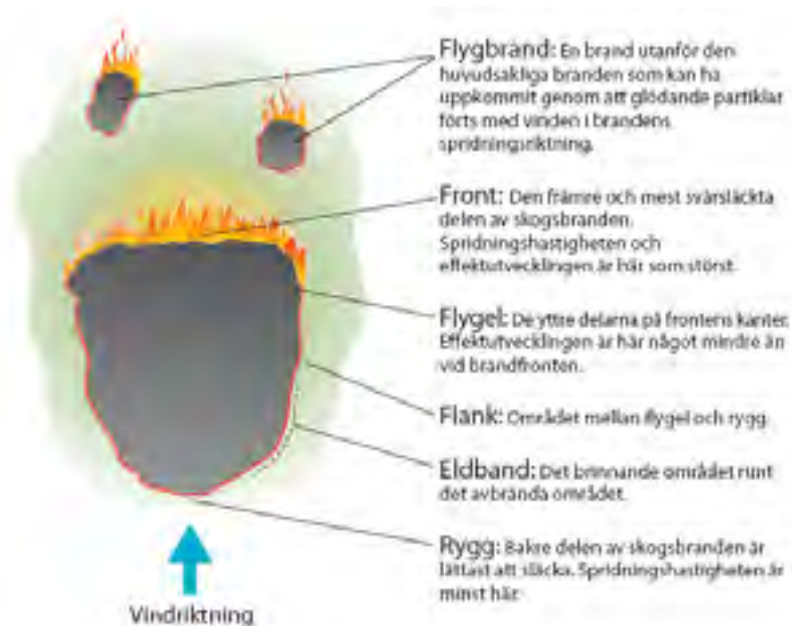
I Sverige är de vanligaste skogsbränderna av typen *låg torvbrand*. Räddningsverket menar att det är lämpligt att använda lätta helikoptrar vid bekämpning av låga torvbränder. Vid bekämpning av större skogsbränder, av typen *toppbrand*, är det lämpligare att använda större helikoptrar eller skopande flygplan. Enligt Räddningsverket är tendensen de senaste åren en viss ökning av antalet toppbränder, vilket skulle kunna medföra ett ökat behov av större helikoptrar eller skopande flygplan.

Vid vattenbombning med helikopter används samma taktik som vid insatser på marken, d.v.s. antingen *direkt* eller *indirekt angrepp*:

- *Direkt angrepp* innebär att helikoptern fäller vatten på själva elden för att begränsa en brands spridning. Vanligtvis släpper man halva lasten på elden, medan andra halvan släpps framför elden.
- *Indirekt angrepp* innebär att helikoptern fäller vatten på det bränsle som ligger i skogsbrandens väg. Metoden används om räddningstjänsten bedömer att branden inte kan släckas med hjälp av direkta angrepp.

Helikoptrar används med fördel vid större skogsbränder för att släcka eller dämpa eventuella flygbränder (se figur 7.1).

Figur 7.1 Skogsbrandens delar



Källa: SRV, 2003.

Genom att släcka flygbränder kan man förhindra extrema skogsbrandförlopp. Flygbränderna bidrar avsevärt till brandens effektutveckling, eftersom de brinner ihop med huvudbranden. Börjar branden "spotta", dvs. sprida flygbränder, riskerar branden att eskalera. Enligt Räddningsverket är helikoptrar en effektiv resurs för att bekämpa flygbränder då de är flexibla och inte beroende av vägar (SRV, 2003), men deras användbarhet begränsas av att de t.ex. inte kan flyga i het rök. Vid intensiva bränder kan helikoptrar därför främst användas till flankangrepp eller till att lägga vattenlinjer framför elden (Räddningsverket, SMHI, SLU, 2007).

Vattenfällning med helikopter kräver mycket träning innan den rätta tekniken uppnås. Tillvägagångssättet påverkas av topografin, brandens spridningshastighet, bränsletyp, omloppstid (tid mellan vattendrag och brand) samt hur snabbt brandpersonalen kan närma sig branden.

Vid skogsbränder kan kombinationen helikopter och värmekamera användas för att lokalisera kritiska avsnitt längs brand-

fronten eller för att lokalisera flygbränder. Kombinationen kan också användas för att lokalisera riskområden ("heta områden") eller nya skogsbränder t.ex. efter åsknedslag. Värmekameror har dock vissa tekniska begränsningar. Det finns också risk för fel-tolkningar av det man ser i kamerorna. (SRV, 2003). Alla polis-helikoptrar och flera av Försvarmaktens helikoptrar är utrustade med värmekameror.

7.1.7 Förmedling och ledning av helikoptrar

Om en räddningsledare bedömer att man behöver helikopter-understöd kan denne kontakta en resurshållare, t.ex. Försvarmakten eller en kommersiell helikopteroperatör. Räddningsverket har tidigare i samråd med ARCC rekommenderat att räddningsledarna ska gå via flygräddningscentralen ARCC, som förmedlar resurser från såväl Försvarmakten som kommersiella operatörer. ARCC använder sig från och med sommaren 2008 av Luftfartsstyrelsens förteckning över företag med tillstånd att släcka skogsbränder med helikopter.

Om flera räddningsledningar samtidigt kontaktar ARCC och begär helikopterstöd, överlåter ARCC åt de kommunala räddningsledarna att komma överens om hur man inbördes ska prioritera och fördela helikopterresurserna.

När helikoptern är på plats hämtas ofta räddningsledaren upp från marken för att göra en rekognoscering. Det är en stor fördel om branden kan dokumenteras i bild, och då gärna med värmekamera. Vattenbombning från helikopter brukar ledas av räddningstjänsten på marken, då helikopterbesättningarna sällan ser vattenbombningarnas fulla verkan.

7.1.8 Helikopterresurser i Sverige

De kommunala räddningstjänsterna kan utan kostnad avropa statliga helikopterresurser med stöd av lagen om skydd mot olyckor. Av de statliga myndigheterna har Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket samt Försvarmakten egna, eller upphandlade, helikopterresurser. Det finns även 26 kommersiella helikopteroperatörer i Sverige.

Rikspolisstyrelsen

Polisen har i dagsläget sex helikoptrar av modell EC 135. Helikoptrarna är inte utrustade för att släcka skogsbränder, men kan användas för rekognoseringsuppdrag och för att länka bilder ner till räddningstjänstens ledningscentraler. Polishelikoptrarna kan också användas som Aircraft Co-ordinator (ACO), vid insatser med flera flygande enheter.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar av modell Sikorsky 76 C+ är inte utrustade för skogsbrandsbekämpning. Helikoptrarna skulle rent tekniskt kunna anpassas för uppgiften, men det finns en risk att insatserna skulle konkurrera med beredskapen för att inom 15 minuter kunna inleda flyg- och sjöräddningsuppdrag. Skogsbrandsbekämpning pågår ofta över lång tid, varför piloterna skulle riskera att få slut på flygtid.

Försvarmakten

De kommunala räddningstjänsterna avropar gärna Försvarmaktens helikoptrar för bekämpning av skogsbränder, eftersom de är avgiftsfria för kommunerna och kan bära mycket vatten. I dag är Försvarmaktens möjligheter att stödja kommunala räddningstjänster dock kraftigt begränsade på grund av att såväl antalet baser som antalet helikoptrar och besättningar minskat. Dessutom sker nu byten av helikoptersystem, vilket gör att tillgängligheten kommer att vara än mer begränsad under de kommande åren. Försvarmakten kommer på längre sikt att ha 47 helikoptrar av olika modeller. Som framgår av tabell 7.5 är de medeltunga helikoptrarna mycket dyra resurser att använda för skogsbrandsbekämpning.

Tabell 7.5 Driftskostnader för Försvarmaktens helikoptrar (tekniskt underhåll och drivmedel), 2008

Helikoptertyp	Driftskostnad
HKP 10, AS 332 Super Puma	23 000 kr/h
HKP 14, NH 90	31 500 kr/h
HKP 15, AW 109	13 000 kr/h

Källa: Försvarmakten.

Kommersiella helikopteroperatörer

Det finns 15 kommersiella helikopteroperatörer med tillstånd från Luftfartsstyrelsen att utföra skogsbrandsbekämpning. Ytterligare 7 civila helikopteroperatörer har kapacitet för uppgiften, men saknar tillstånd. Enligt Luftfartsstyrelsen och Räddningsverket finns det i Sverige cirka 40 civila helikoptrar, av varierande storlek, med kapacitet och utrustning att bekämpa skogsbränder. De kommersiella operatörernas helikoptrar är relativt jämnt utspridda över Sveriges yta.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det ofta billigare att använda kommersiella helikopterresurser än att använda Försvarsmaktens helikoptrar. De kommersiella helikoptrarna kostar ofta mellan 5 000–20 000 kronor per timme, beroende på helikoptertyp och operatör.

Flera svenska och norska helikopterföretag står sommartid i beredskap för skogsbrandsbekämpning i t.ex. Portugal och Spanien. Verksamheten ger en god inkomst för företagen. I samband med skogsbränderna i Grekland sommaren 2007 var det en helikopter från en kommersiell helikopteroperatör som via Räddningsverket skickades till Grekland.

Helikopterutredningen har bett samtliga 21 länsstyrelser att uppge ifall de, eller kommunerna inom länet, har tecknat avtal med kommersiella helikopteroperatörer om skogsbrandsläckning. Enligt enkätsvaren har fem länsstyrelser, kommunalförbund eller kommuner avtal med privata aktörer om skogsbrandsläckning:

- Norrbottens län (se tabell 7.6)
- kommuner i Kronobergs län
- Inköp Gävleborg (kommunalförbund Gävleborgs län)
- Sundsvall kommun
- Jönköpings län

I tabell 7.6 presenteras det ramavtal om helikoptertjänster som länsstyrelsen i Norrbottens län upphandlat. Det ska noteras att det huvudsakligen är lätta och relativt billiga helikoptertyper som används.

Tabell 7.6 Ramavtal för länsstyrelsen i Norrbottens län om helikoptertjänster (inkl. skogsbrandsbekämpning), 2008

Operatör	Helikopter	Antal	Vattenkapacitet, liter	Kostnad per timme
Arctic Air	Bell 206	1	-	4 950
Fiskflyg	Bell 206 B-3	2	500	5 950
	EC 120	2	500	6 400
	Bell 206-L3	1	500	7 250
Fjällflygarna	EC 120	1	575	5 700
	Bell 206	1	575	4 959
Heli i Arjeplog	AS 350 B2	1	500	7 990
Kallax flyg	EC 120	4	500	6 100
	AS 350 B1-4	4	1 000	8 450–14 000
Lapplandsflyg	Bell 206 B	4	545	5 150
	Bell 206 L-1	2	545	6 350
West Helicopter	AS 350 B2	1	1 200	9 500
	EC 120 B	4	600	5 100
	R44	2	600	4 400

Källa: Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2008.

Vissa kommuner väljer att kontakta kommersiella helikopteroperatörer ad hoc, ifall statliga resurser inte finns att tillgå. Räddningsverket och Sveriges Kommuner och Landsting menar att i regel anser inte de enskilda kommunerna att helikopterbehovet är så stort att man är beredd att betala för garanterad tillgång till resursen, t.ex. i form av avtal med helikopteroperatör om beredskapssatta helikoptrar (SRV, 2008b).

Flygregelverk

I dag regleras skogsbrandsbekämpning med civil helikopter i det nationella flygregelverket LFS 2007:49 som gäller för bruksflyg. För att en operatör ska få släcka bränder med helikopter krävs ett särskilt driftstillstånd. I och med att regleringen inte är europeiskt harmoniserad måste en utländsk helikopteroperatör söka särskilt tillstånd för att göra insatser i Sverige. Framöver kommer EASA att överta regleringen av bruksflyg. Dock kommer skogsbrandsbekämpningen även framöver att vara en nationell angelägenhet

som regleras av Transportstyrelsen, eftersom EASA likställer sådan verksamhet med statsluftfart.

7.1.9 Försök med skopande flygplan

1995-1996 genomförde Räddningsverket och Kustbevakningen ett försök med skopande flygplan med amfibieegenskaper. Projektet som gick under arbetsnamnet "Skopan" planerades för två år och syftade för Räddningsverkets del till att undersöka planets användbarhet och effektivitet vid skogsbrandsbekämpning. Skopande flygplan av modellerna Canadair CL 215 och CL 415 hyrdes in från Kanada. Perioden då projektet genomfördes var nederbördsrik varför studiens underlag bedömdes som icke-representativt.

För att skapa sig en bättre bild av nyttan med flygplanet, applicerades Skopans egenskaper på det torra året 1994. De teoretiska resultaten var goda. Cirka 2 500 skogsbränder inträffade 1994. Släckningskostnaderna för dessa bränder var knappt 46 miljoner kronor. Skopan skulle ha kunnat användas i 300 större bränder, dvs. bränder med en slutlig areal över en hektar samt bekämpningstid över 30 minuter. Hade Skopan satts in för att bekämpa dessa bränder hade kostnaderna reducerats med uppskattningsvis 16–27 miljoner kronor. Räddningsverket uppskattade att behovet av arbetade timmar för släckningspersonalen skulle ha minskat med 38 000–90 000 timmar (Räddningsverket, 1997a; Räddningsverket 1997b).

7.1.10 Stöd från EU:s gemenskapsmekanism

Europeiska rådet beslöt i november 2007 att EU:s gemenskapsmekanism framöver ska innehålla snabbinsatsstyrkor i form av s.k. moduler. En modul är enligt beslutet en självständig och självförsörjande kombination av mänskliga och materiella resurser, vars beteckning avspeglar dess insatsförmåga eller de uppgifter den är kapabel att utföra (2007/779/EG, Euratom).

Särskilda tillämpningsföreskrifter har utvecklats för 13 olika moduler (2008/73/EG, Euratom). Föreskrifterna beskriver modulernas kapacitet. Två moduler är särskilt avsedda för skogsbrandsbekämpning, se tabell 7.7 och 7.8.

Tabell 7.7 Modul för bekämpning av skogsbränder från luften med hjälp av flygplan

Uppgifter:	– Bidra till att släcka omfattande bränder i skog och mark med hjälp av brandbekämpning från luften.
Kapacitet:	– 2 flygplan med en kapacitet på 3 000 liter per flygplan. – Möjlighet till kontinuerliga insatser.
Huvudkomponenter:	– 2 flygplan. – 3 besättningar – Teknisk personal. – Utrustning för underhåll på plats. – Kommunikationsutrustning.

Källa: Europeiska unionen.

Tabell 7.8 Modul för bekämpning av skogsbränder från luften med hjälp av helikopter

Uppgifter:	– Bidra till att släcka omfattande bränder i skog och mark med hjälp av brandbekämpning från luften.
Kapacitet:	– 3 helikoptrar med kapacitet på 1 000 liter per helikopter. – Möjlighet till kontinuerliga insatser.
Huvudkomponenter:	– 3 helikoptrar med besättningar för att säkerställa att minst 2 helikoptrar alltid är insatsberedda. – Teknisk personal. – 4 vattentunnor eller 3 andra anordningar för vattenbombning (releasing kits). – 1 utrustning för underhåll. – 1 uppsättning för reservdelar. – 2 räddningsvinschar. – Kommunikationsutrustning.

Källa: Europeiska unionen.

Frankrike, Grekland och Italien har vardera anmält en modul för bekämpning av skogsbränder från luften med hjälp av flygplan.

EU-parlamentet har öronmärkt 3,5 miljoner euro som under 2008 ska användas för särskilda pilotprojekt för att skapa samarbete mellan medlemsländerna avseende skogsbrandsbekämpning. Projekten ska syfta till att öka möjligheten att få fram stödresurser till medlemsländer vid större skogsbränder.

7.1.11 Kostnader och finansiering

Enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) är en kommun ansvarig för räddningstjänst inom kommunens gränser, såvida det inte rör sig om statlig räddningstjänst.

LSO anger att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och om ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Enligt förarbetena till LSO får statliga myndigheter inte begära ersättning för deltagande i kommunal räddningstjänst (Prop. 2002/03:119, 6 kap. 7 §).

LSO anger vidare att om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, så har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk (2003:778, kap. 7, 3 §). Enligt förordningen om skydd mot olyckor är kommunernas självrisk i dagsläget 0,02 procent av en enskild kommuns skatteunderlag. Av tabell 7.9 framgår några exempel på kommunernas självrisk.

Tabell 7.9 Vissa kommuners självrisk

Kommun	Antal invånare	Olycksår	Självrisk
Helsingborg	121 179	2005	3 434 794
Boden	28 176	2006	793 571
Bjurholm	2 553	2006	61 684

Källa: Räddningsverket, 2008.

Räddningsverket ansvarar för det anslag, 2:3 *Ersättning för räddningstjänst m.m.*, som ersätter kommunerna för betydande räddningstjänstkostnader (tidigare benämndes anslaget 7:3).

Tabell 7.10 visar utbetald ersättning från Räddningsverket till kommunerna för skogsbrandsläckning enligt 37 § Räddningstjänstlagen (1986–2003) samt 7 kap. 3 § LSO (2004–2006).

Under 2007 betalade Räddningsverket ut 17,8 miljoner kronor till kommunerna för släckningskostnader i samband med 13 skogsbränder. För 2008 är Räddningsverkets prognos att staten kommer att betala ut cirka 33 miljoner kronor.

Tabell 7.10 Utbetalad ersättning från Räddningsverket till kommunerna för skogsbrandssläckning 1992–2006

År*	Skogsmark, trädbevuxen mark		Ej trädbevuxen mark	
	Antal bränder	Kostnad (tkr)	Antal bränder	Kostnad (tkr)
1992/93	16	44 234		
1993/94	5	4 342		
1994/95	15	16 330		
1995/96	-	-		
1997	4	5 767		
1998	2	5 766		
1999	2	1 063	1	2 480
2000	1	6 353		
2001	2	1 207		
2002	3	5 650		
2003	2	2 198		
2004	3	5 228		
2005	3	3 404		
2006	6	13 182		

*Budget år t.o.m. 1994/95 var delade (1/7-30/6), budgetår 1995/96 omfattar 18 månader, budgetår fr.o.m. 1997=kalenderår.

Källa: Räddningsverket, SMHI & SLU 2007.

Kostnaderna för att släcka skogsbränder ökar ju större den avbrända ytan är. Riktigt stora bränder kan svara för merparten av den samlade årskostnaden för skogsbrandsbekämpning. Marginalsläckkostnaden per hektar brinnande skog är generellt avtagande, men riktigt stora bränder kan bryta denna trend. Som exempel kan nämnas att sommaren 1992 erhöll Osby och Visby kommun sammanlagt 34 miljoner kronor i ersättning för räddningstjänstkostnader, på grund av två stora bränder. Ersättningarna motsvarade 77 procent av de totala ersättningar (44 miljoner kronor år 1992/93) som staten betalade ut till landets kommuner till följd av skogsbränder. Samhället kan således ha mycket att vinna på att skogsbränder släcks i ett tidigt stadium, medan de fortfarande är mindre omfattande.

I studien *Sammanställning av släckkostnader för skogsbränder 1994* har Räddningsverket uppskattat samhällets samlade kostnader för att släcka skogsbränder. Studien inkluderar i möjligaste mån kostnader för kommunala, statliga, privata samt frivillig insatser. Enligt studiens beräkning uppgår de sammanlagda släckningskost-

naderna för år 1994 till cirka 76 miljoner kronor. Då samtliga skogsbränder inte har omfattats av undersökningen uppskattar undersökningen de verkliga totala släckningskostnaderna till cirka 80 miljoner kronor för år 1994. Det bör noteras att sommaren 1994 inte var någon extremt torr sommar (SRV, 1995).

7.2 Övrig användning av helikoptrar inom kommunal räddningstjänst

För det stora flertalet av de insatser som kommunal räddningstjänst gör behöver man sällan helikoptrar. I samband med naturkatastrofer, samt i vissa särskilda situationer finns dock ett behov.

I situationer då det råder ett akut behov av helikopter, t.ex. vid vattenlivräddning, kan man i princip bara förlita sig på beredskapssatta resurser. Då handlar det primärt om SAR-helikoptrar, ambulanshelikoptrar och polishelikoptrar. I samband med naturkatastrofer kan det finnas behov av resurser över längre tid, och då kan man även använda icke-beredskapssatta helikoptrar.

7.2.1 Olika helikopterresurser

Försvarsmaktens helikoptrar

Historiskt sett har kommunerna kunnat använda sig av Försvarsmaktens helikopterresurser, som under lång tid hade en omfattande helikopterorganisation med flera beredskapssatta resurser spridda över landet. I takt med att organisationen krympt har också möjligheten att lämna stöd minskat. Räddningstjänsterna i Stockholm och Göteborg använde tidigare Försvarsmaktens helikoptrar ofta. Sedan helikopterbaserna på Berga och Säve stängts har helikopter-användningen minskat avsevärt.

Försvarsmakten har i dag endast en helikopter som är beredskapssatt, och då endast under militär övningstid. Det är en HKP 10 som står i militär flygräddningsberedskap på F 21 i Kallax. Helikoptern kan även användas av kommunal räddningstjänst om en räddningsledare så begär. Begäran om hjälp kan lämnas till ARCC som sedan kontaktar vakthavande befäl vid Försvarsmakten. Beslutsprocessen inom Försvarsmakten är dock så lång att det är mycket sällan helikoptern används för akuta räddningsuppdrag.

Försvarsmakten överväger att överlämna FRÄD-beredskapen på F 21 till Sjöfartsverket från och med årsskiftet 2009/2010.

Resten av Försvarsmaktens helikoptrar är inte beredskapssatta. Därför kan man inte planera för att kunna använda resurserna. Har man tur finns det dock en tillgänglig helikopter med rätt besättning som snabbt kan inleda ett uppdrag.

Vid mer utdragna förlopp kan Försvarsmaktens helikoptrar utgöra en viktig resurs för bl.a. rekognosering, transporter och vinschning. Förmågan kommer dock att vara mycket begränsad under införandet av de nya helikoptersystemen som pågår fram till 2016.

SAR-helikoptrar

Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar har 15 minuters anspänningstid dygnet runt och är bemannade med vinsch och ytbärgare. Helikoptrarna har en relativt låg användningsfrekvens. Helikoptrarna har vid några tillfällen bistått de kommunala räddningstjänsterna. T.ex. har man vinschat upp nödställda ur sjöar, dvs. vattenområden som faller utanför Sjöfartsverkets ansvarsområde enligt lagen om skydd mot olyckor. SAR-helikoptrarna har även vinschat upp nödställda som befunnit sig på svårtillgängliga klippavsatser. De här insatserna är dock sällsynta. Under 2007 användes de fem SAR-helikoptrarna av kommunal räddningstjänst vid 14 tillfällen.

Kännedomen om SAR-helikoptrarna är begränsad hos den kommunala räddningstjänsten. Många kommuner drar sig också för att använda en resurs som kostar cirka 15 000 kronor per timme. Eftersom SAR-helikoptrarna upphandlas anser Sjöfartsverket och Räddningsverket att helikoptrarna inte ska definieras som statlig resurs och kunna avropas utan kostnad för kommunerna.

På den tiden Försvarsmakten svarade för SAR-beredskapen i Sverige användes helikoptrarna även av den kommunala räddningstjänsten. Mot bakgrund av detta skrevs 1998 ett avtal som innebar att Räddningsverket skulle betala 9 procent av kostnaderna för systemet, som då uppgick till 18 miljoner kronor. Räddningsverket sade upp avtalet 2002.

Polishelikoptrar

Polisflygets helikoptrar har hög beredskap under kontorstid. Nattetid är det bara Stockholm som har en helikopter i beredskap. Göteborg har viss beredskap nattetid.

Polishelikoptrarna används relativt frekvent av den kommunala räddningstjänsten. Till användningsområdena hör rekognoseringsuppdrag, länkning av bilder, transporter och koordinering av flygande resurser i samband med räddningsinsatser. Polishelikoptern i Boden har vinsch som monteras på vid behov.

Det är avgiftsfritt för kommunerna att använda Polisflygets helikoptrar i samband med räddningstjänst.

Ambulanshelikoptrar

Ambulanshelikoptrarna har i regel en hög beredskap dygnet runt. Samtidigt är nyttjandegraden också ofta hög, vilket begränsar tiden de är tillgängliga för nya uppdrag. Det finns dock möjliga användningsområden för helikoptrarna när det gäller kommunal räddningstjänst.

Ambulanshelikoptrarna i Lycksele, Östersund och Stockholm som opereras av Scandinavian MediCopter använder en räddningsteknik som kallas Static Rope.⁷ Tekniken går ut på att man landar och fäster ett rep under helikoptern. I andra änden av repet förankras en räddningsman. Helikoptern lyfter sedan med räddningsmannen hängande under. Tekniken kan användas vid t.ex. vattenlivräddning och bergsräddning, och är vanlig hos ambulanshelikoptrar i t.ex. Norge, Tyskland och Schweiz.

Landstingen kan ta ut avgifter när en ambulanshelikopter används inom kommunal räddningstjänst. Priserna som landstingen tar ut skiljer sig åt beroende på helikopterns storlek och bemanning. Många gånger kan timavgiften ligga på cirka 30 000 kronor. Olika sjukvårdshuvudmän har olika praxis för om avgifter ska tas ut eller inte.

En nödställd person är inte sällan även skadad och omfattas därför även av hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763). Enligt hälso- och sjukvårdslagen § 6 ansvarar landstingen för att finns en ändamålsenlig organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs

⁷ Benämningen Fixed Rope förekommer också.

med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet. I de särskilda situationer då helikoptrar är nödvändiga rör det sig ofta om att den nödställda har behov av akut vård eller omhändertagande. I propositionen (2002/03:119) Reformerad räddningstjänst omnämns särskilt att:

Utredningen har gjort bedömningen att alla former av sjuktransporter, oavsett om de sker i samband med räddningsingripanden eller i andra fall, bör omfattas av ett samlat ansvar för landstingen för hela vård- och transportkedjan. Undantag bör dock, såsom i dag sker enligt § 27 RåL, göras för sjuktransporter från fartyg. Utredningen har därvid anfört att nu gällande 6§ HSL i sig får anses inrymma ett ansvar för landstingen för alla typer av sjuktransporter, även t.ex. i terrängen.

Kommersiella helikopteroperatörer

Det finns 26 kommersiella helikopteroperatörer i Sverige. Icke-beredskapssatta kommersiella helikopterresurser kan bl.a. användas för icke-tidskritiska transporter av materiel och personal. Utöver operatörerna av SAR- och ambulanshelikoptrar finns det i dag inga kommersiella operatörer som har tillstånd att utföra räddning med vinsch eller Static Rope-metoden.

7.2.2 Situationer där kommunal räddningstjänst kan behöva helikopter

Rekognoscering och transporter i samband med katastrofer

De kommunala räddningstjänsterna använder sig i relativt begränsad omfattning av helikoptrar för rekognoscering i samband med vardagsolyckor. I samband med naturkatastrofer, t.ex. stormar, översvämningar, ras och skred är dock helikopterresurser mycket användbara för att skaffa sig en överblick av situationen. Helikoptrar kan också vara nödvändiga som transportmedel för att kunna nå fram till nödställda människor när framkomligheten på vägarna är begränsad (SRV, 2008).

Flera olika typer av helikopterresurser kan vara användbara för uppgiften. Försvarsmaktens medeltunga helikoptrar har störst transportförmåga.

Transport av räddningsdykare

Kommunala räddningsdykare finns i dag i Sotenäs, Göteborg, Halmstad, Hälsingborg, Malmö, Ystad, Trelleborg, Karlskrona, Kalmar, Västervik, Stockholm, Västerås, Norrköping, Falun och Rättvik. Dessutom har Kustbevakningen dykare på 13 platser i Sverige.

För att få dyka krävs en grupp om fyra personer, varav två dykare med utrustning. För att räddningsdykarna ska kunna göra livräddande insatser krävs att de är snabbt på plats. Det förutsätter att helikopterresurserna som används har hög beredskap och att de är samövade med dykgruppen. Man måste också ha en lastplan för utrustningen. Resurser som kan vara användbara är Försvarmaktens FRÄD-helikopter vid F 21 i Luleå, SAR-helikoptrarna, polishelikoptrarna, samt vissa ambulanshelikoptrar.

Transport av annan personal

De kommunala räddningstjänsterna har en relativt god geografisk täckning i Sverige, varför tillgång till helikoptrar vid insatser vanligtvis inte innebär någon större tidsbesparing för räddningstjänsten. Räddningstjänsten behöver många gånger även ha tillgång till skrymmande utrustning, som inte får plats i en helikopter.

Räddningstjänsterna kan dock ha stor användning av helikoptrar för att förflytta specialister, t.ex. brandingenjörer eller kemdykare. Flera olika typer av helikopterresurser kan vara användbara för uppgiften.

Vattenlivräddning och islivräddning

Sjöräddning avser räddning i havet, samt i Vänern, Vättern och Mälaren. I övriga vatten används begreppet vattenlivräddning, som är ett ansvar för kommunal räddningstjänst. I dag är det sällsynt att kommunal räddningstjänst använder helikopter för vattenlivräddning. Ambulanshelikoptrarna i Lycksele, Östersund och Stockholm gör dock vissa insatser med Static Rope-teknik. Helikoptrar med vinsch skulle kunna vara till stor nytta vid insatser, i synnerhet vid avlägset belägna sjöar. De resurser som kan komma i fråga är framförallt SAR-helikoptrarna, samt FRÄD-helikoptern vid F 21 i

Luleå. Även beredskapssatta helikoptrar utan vinsch eller Static Rope kan användas för att transportera ut yträddningsenheter.

Det kan krävas särskild övning om en helikopterenhet ska kunna delta i islivräddning.

Vinschning från höga höjder och otillgänglig terräng

SAR-helikoptrarna och Försvarsmaktens FRÅD-helikopter skulle kunna användas för att vinscha upp personer från otillgänglig terräng, t.ex. steniga områden, klippor m.m. Ett annat kommunalt ansvarsområde gäller räddning av personer som fastnat eller skadat sig i samband med underhåll av vindkraftverk både på marken och i havet. Insatser vid vindkraftparker är komplicerade och kräver övning och förberedelser. Samma sak gäller för vinschning av nödställda på broar, t.ex. Högakustenbron.

7.3 Framtida behov och förutsättningar

7.3.1 Skogsbrandsbekämpning

Enligt en studie från 2007 av Räddningsverket, SMHI och SLU för Klimat- och sårbarhetsutredningens räkning kan antalet skogsbränder komma att öka påtagligt med ett varmare klimat, och både bli mer omfattande och svårsläckta.

Antalet dagar med hög brandrisk ökar, främst i södra Sverige där ökningen kan uppgå till 50 procent. Ett generellt varmare klimat medför dessutom att brandsäsongen förlängs. I de allra sydligaste delarna av Sverige finns det t.o.m. risk för att skogs- och vegetationsbränder kan uppstå året om. Allt detta sammantaget kan medföra att räddningstjänsten måste ha större beredskap för skogs- och vegetationsbränder.

Om klimatet blir varmare och nederbördsrikare i norra Sverige, kommer mer mark bli skogsbevuxen. I dessa potentiella skogsområden finns det begränsade resurser för insatser mot skogsbrand. Resursbristen, samt det faktum att det tar lång tid att nå fram till brandplatsen, kan förväntas medföra att skogsbränderna blir mer omfattande och får större spridning.

Sammantaget förväntas klimatförändringarna, samt den ökade förekomsten av brandkänsliga trädslag medföra en ökad risk för fler och mer omfattande skogsbränder och därmed ökade kost-

nader. Studien uppskattar att de genomsnittliga kostnaderna för skogsbrandsläckning i framtiden, kanske redan under 2020-talet, kan komma att uppgå till cirka 200–300 miljoner kronor⁸ per år.

7.3.2 Övrig användning av flygande resurser inom kommunal räddningstjänst

Klimatförändringar ökar behovet av helikoptrar

Klimat- och sårbarhetsutredningen, SOU 2007:60, konstaterar att sannolikheten är stor för att Sverige kommer att drabbas av fler och mer allvarliga extrema väderhändelser.

Risken för översvämningar kommer att öka, och då främst i västra Götaland, västra Svealand samt i delar av Norrland. Vänerområdet är redan i dagsläget utsatt för en överhängande översvämningensrisk enligt Klimat- och sårbarhetsutredningens delbetänkande *Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Väneren* (SOU 2006:94). Lokala skyfall med översvämningar av dag- och avloppssystem, som redan i dag är ett problem, kommer att bli ännu vanligare i framtiden. Havsnivåhöjningen leder till ökad översvämningensrisk vid högvatten i kustområdena, särskilt i Götaland.

Kraftigt ökad nederbörd och ökade flöden i vattendrag, liksom höjda och varierande grundvattennivåer ökar risken för ras och skred. De ökade riskerna uppstår framför allt i områden där risken är hög redan i dag. Det gäller Vänerlandskapen, Göta älvdalen, östra Svealand och nästan hela Norrlandskusten.

Klimat- och sårbarhetsutredningen räknar med en framtida havsnivåhöjning motsvarande 9–88 cm. I norra delen av Sverige motverkas havsnivåhöjningen av landhöjningen. De sydligaste delarna av landet, Skåne, Blekinge, Halland och Västkusten blir mest utsatta. Havsnivåhöjningen, i kombination med lågtrycksbanor och vindar, innebär att risken för erosion och översvämningar längs kusterna ökar betydligt.

Om Sverige kommer att drabbas av fler och/eller kraftigare stormar är mer osäkert. Beroende på klimatmodell och klimatscenario visar resultaten antingen oförändrad eller ökad risk för mer frekventa och kraftigare stormar (SOU 2007:60).

Ökar förekomsten av översvämningar, ras och skred kan det leda till ett större behov hos den kommunala räddningstjänsten att

⁸ 2007 års penningvärde.

använda helikoptrar för t.ex. rekognosering, vattenlivräddning och transporter.

Livsstilsförändringar leder till fler olyckor i otillgänglig terräng

Enligt Räddningsverkets studie *Framtiden risker och säkerhetsarbete* från 2008 finns det indikationer på att människor genomför allt mer riskfyllda aktiviteter vid turism, både i Sverige och utomlands. Detta skulle kunna leda till ett ökat antal olyckor i oländig terräng i samband med olika former av äventyrsturism, som också kan leda till ett ökat behov hos den kommunala räddningstjänsten att använda helikopterresurser.

Fler vindkraftverk ökar behovet av vinschning

Den kraftiga expansionen av vindkraftverk, både på land och till sjöss, kommer sannolikt att öka behovet av beredskap för räddningsinsatser vid konstruktion och underhåll. Därmed kan behovet av vinschning med helikopter komma att öka.

Rekognosering med hjälp av obemannade flygande system

Räddningsverket bedömer att kommunernas behov av rekognosering inom en 10–20 års period kan komma att tillgodoses med mindre obemannade flygande system, s.k. *Unmanned Aerial Systems* (UAS). I Storbritannien använder i dag flera räddningstjänster enklare UAS-system. Användning begränsas i dag av avsaknaden av ett regelverk som tillåter framförandet av större UAS-system i det öppna luftrummet.

7.4 Överväganden avseende skogsbrandsbekämpning

7.4.1 Ökat behov av helikoptrar

En ökad risk för fler och mer allvarliga skogsbränder bör innebära ett ökat helikopterbehov hos kommunal räddningstjänst. Räddningsverket och Sveriges Kommuner och Landsting bedömer dock

att de enskilda kommunala räddningstjänsterna inte kommer att finna det nödvändigt eller ekonomiskt försvarbart att skaffa sig garanterad tillgång till helikopterresurser med anledning av de ökade riskerna för skogsbränder. Det finns en risk för att staten, å ena sidan, från ett nationellt perspektiv plan anser att risken för skogsbränder är överhängande, då risken för att en skogsbrand utbryter någonstans i Sverige är ganska stor. Den enskilda kommunen, å andra sidan, anser däremot inte att risken är fullt så överhängande att en brand utbryter i den egna kommunen. En relativ behovsbild uppstår, dvs. det upplevda behovet varierar beroende på ifall man har ett lokalt eller nationellt perspektiv.

Helikopterutredningen menar att det är nödvändigt att ha ett nationellt perspektiv när det gäller skogsbrandsproblematiken, så att räddningsinsatserna blir väl avvägda och skadekostnaderna minimerade. Detta nationella perspektiv utgör grund för det nationella system som föreslås nedan.

7.4.2 Ett nationellt system för luftburen skogsbrandsbekämpning

Helikopterutredningen föreslår sammantaget att ett nationellt system för skogsbrandsbekämpning införs, som i huvudsak består av:

- en försöksverksamhet med beredskapssatt helikopter
- ett nationellt ramavtal om helikoptrar för skogsbrandsbekämpning
- en central funktion för förmedling av helikoptrar för skogsbrandsbekämpning
- en nationell lägesbild över tillgängliga helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning
- nationell upphandling av ramavtal för skogsbrandsbevakning med flyg
- ett utökat nordiskt samarbete
- utbildningsinsatser för kommunal räddningstjänst och kommersiella helikopteroperatörer

7.4.3 Beredskapssatt helikopter

Det norska systemet

I Norge har *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (DSB) sedan 1980-talet upphandlat och beredskapssatt en helikopter under perioden 15 april–15 augusti. Helikoptern är av modell Bell 212, som kan lyfta 3 000 liter vatten åt gången (dessutom finns en lättare helikopter som kan kallas in som förstärkning). Beredskapen höjs och sänks beroende på brandrisken. Vid låg brandrisk kan operatören använda helikoptern för kommersiella uppdrag, vilket bidrar till att hålla nere kostnaderna för staten. Helikoptern är strategiskt placerad för att nå maximal geografisk täckning.

I och med att en helikopterresurs alltid finns tillgänglig kan släckningen inledas utan fördröjning och brändernas spridning kan begränsas. Antalet små eldsvådor som utvecklas till mer allvarliga och omfattande bränder begränsas på så vis.

En eller två beredskapssatta helikoptrar kommer dock inte att vara tillräckliga vid en större skogsbrand. En stor skogsbrand i svårtillgänglig terräng kan kräva upp emot 10 helikoptrar. T.ex. användes 8 helikoptrar i samband med skogsbränderna i Gävleborgs län (Hälsingland) sommaren 2008. Även om man har en beredskapssatt helikopter måste man ändå ha tillgång till ytterligare helikoptrar i det fall en större skogsbrand bryter ut.

En svaghet med det norska systemet, som finansieras av staten, är att det riskerar att överutnyttjas, eftersom kommunerna använder helikoptern kostnadsfritt. Vidare är det kostsamt att ha helikoptrar beredskapssatta. Det norska systemet kostar 4–5 miljoner NOK per år, varav 3,3 miljoner NOK är beredskapskostnader och cirka 1 miljon NOK är kostnader för flygtid vid insatser.

En svensk tillämpning av det norska systemet?

Ett motsvarande svenskt system skulle möjligen bli något billigare, med tanke på det allmänt lägre kostnadsläget i Sverige. Vidare är den helikopter som används i Norge relativt tung och kostsam. En lättare och billigare helikoptertyp skulle troligen vara tillräcklig för uppgiften. För att säkerställa god förmåga i samband med insatser är det viktigt att det finns ett fungerande logistikstöd med mobil drivmedelsförsörjning.

Helikopterutredningen har kontaktat olika svenska operatörer för att kunna bedöma kostnaden för olika helikopteralternativ.

Den lätta helikoptermodellen AS 350 B3 tar 1 000 liter vatten åt gången. Om en sådan helikopter beredskapssattes under en månad bedöms beredskapskostnaden kunna bli från cirka 240 000 kronor till cirka 420 000 kronor, beroende på hur mycket kommersiella uppdrag helikoptern skulle kunna göra under perioden. Till detta kommer kostnader för beredskap med drivmedel, samt kostnader för flygtid i samband med insatser. Det finns relativt få AS 350 B3 i Sverige, och de som finns är ofta uppbokade under sommaren för olika typer av lyftuppdrag.

Om man istället väljer en lättare helikoptermodell som Bell 206 eller EC 120 så är de i regel mer tillgängliga sommartid. De aktuella modellerna tar cirka 600 liter vatten per gång. Beredskap för en månad bedöms kunna kosta från cirka 120 000 kronor till cirka 360 000 kronor, beroende på hur mycket kommersiella uppdrag helikoptern skulle kunna göra under perioden. Till detta kommer kostnader för beredskap med drivmedel, samt kostnader för flygtid i samband med insatser.

I vissa fall har kommersiella helikopteroperatörer beredskapsåtaganden sommartid åt t.ex. kraftbolag. Om ett sådant uppdrag skulle gå att kombinera med skogsbrandsberedskap skulle man sannolikt kunna erhålla tjänsten till låga priser.

För att få en någorlunda god täckning av Sveriges yta skulle sannolikt två helikoptrar behövas, varav en är placerad i norr och en i söder.

Enligt uppgifter från Räddningsverket överväger Direktoratet för samfunnsikkerhet og beredskap att föreslå ett svenskt-norskt samarbete kring beredskapssatta helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Samarbetet skulle vara en utveckling av det nuvarande norska systemet och skulle innebära att två helikoptrar beredskapssätts. Helikoptrarna skulle placeras ut strategiskt för att nå maximal geografisk täckning i de båda länderna.

Vem vinner på beredskapssatta helikoptrar?

Helikopterutredningen kan konstatera att det finns tre huvudsakliga parter som borde ha intresse av att pröva möjligheten med beredskapssatta helikoptrar.

Skogsägarna förlorar stora ekonomiska värden på skogsbränder, och borde vara intresserade av att bränderna släcks snabbt. Vidare finns det indikationer på att flera stora skogsbränder under 2008 kan ha uppstått i samband med hyggesavbränning, samt till följd av gnistbildning från skogsmaskiner i samband med avverkning. Det kan därmed vara rimligt att skogsägarna tar ett visst ansvar för släckningen av skogsbränder.

Kommunerna är huvudmän för skogsbrandsbekämpningen och borde således vara intresserade av att kunna lösa sina uppgifter så snabbt och effektivt som möjligt. I dag drar sig dock många kommuner från att anlita kommersiella helikoptrar innan de nått taket för den kommunala självriskan.

Staten betalar årligen ut stora belopp i ersättning till kommunerna för räddningstjänst vid skogsbränder. Under 2007 var beloppet 17,8 miljoner kronor och för 2008 är prognosen 33 miljoner kronor. Om man genom att snabba insatser kan förhindra att stora bränder uppstår, har staten mycket att vinna, i synnerhet som klimatförändringarna sannolikt kommer att leda till fler skogsbränder. Med beredskapssatta civila helikoptrar borde även användningen av Forsvarsmaktens helikoptrar inom skogsbrandsbekämpning kunna begränsas.

Helikopterutredningens övervägande

Helikopterutredningen anser att en försöksverksamhet med beredskapssatt helikopter bör genomföras i Sverige, senast sommaren 2010. Syftet ska vara att pröva om beredskapssatta helikoptrar kan utgöra ett effektivt verktyg för att snabbt släcka skogsbränder, så att de inte utvecklas till mer omfattande bränder som därmed blir betydligt dyrare att släcka.

Omfattningen av försöksverksamheten kan anpassas efter vilken finansiering som är möjlig att finna för projektet. I en lägsta ambitionsnivå kan en lätt helikopter som tar cirka 600 liter vatten beredskapssättas, till en bedömds månadskostnad om 120 000–360 000 kronor plus kostnader för drivmedelsberedskap och flygtid i samband med insatser. Med en högre ambitionsnivå kan man beredskapssätta ytterligare en helikopter, och då gärna något tyngre, så att man kan jämföra nyttan hos olika resurser. Verksamheten bör pågå under minst en sommar.

De kommunala räddningstjänsterna bör under försöksverksamheten kostnadsfritt kunna avropa de beredskapssatta helikoptrarna under ett fastställt antal timmar. Om en räddningstjänst behöver använda resursen utöver denna tid, debiteras den aktuella kommunen för flygkostnaden. I och med att beredskapen för helikoptrarna är betald bör timpriset bli lägre än om man köper en flygtimme ad hoc.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör vara huvudman för försöksverksamheten. Försöket bör planeras och utvärderas tillsammans med representanter för skogsägarna och kommunerna, i syfte att uppnå en samsyn kring värdet av verksamheten, samt hur en eventuell fortsättning bör utformas och finansieras.

MSB bör få i uppdrag att föreslå en finansiering av verksamheten, som bör kunna inkludera såväl skogsägarna som kommunerna. Helikopterutredningen bedömer att totalkostnaden för en försöksverksamhet under en sommar med en helikopter i bästa fall skulle kunna bli cirka 1,5 miljon kronor.

Försöksverksamheten bör planeras tillsammans med Norge. Beroende på vilken resurs som är tillgänglig och mest ändamålsenlig bör norsk eller svensk helikopter avropas för skogsbrandsbekämpning.

Helikoptrarna bör utrustas med RAKEL-terminaler för att säkerställa samband med kommunal räddningstjänst och andra aktörer. De bör också utrustas med GPS-transpondrar för att underlätta dirigering.

Förmedling och dirigering av helikoptrarna bör skötas av räddningscentralen JRCC.

Efter att försöket avslutats bör MSB tillsammans med representanter för skogsägarna och kommunerna utvärdera huruvida systemet är verkningsfullt och kostnadseffektivt.

Sammanfattningsvis föreslår Helikopterutredningen att regeringen ska uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att genomföra en försöksverksamhet för skogsbrandsbekämpning med beredskapssatt helikopter.

7.4.4 Nationellt ramavtal om helikoptrar för skogsbrandsbekämpning

De beredskapssatta helikoptrarna bör kompletteras med ett nationellt ramavtal med icke-beredskapssatta helikoptrar. Syftet med ramavtalet ska vara att säkerställa kvaliteten på de resurser man använder, samt skapa förutsägbara priser för kommunerna. Sannolikt kan kommunerna även få lägre priser med ett ramavtal, än om de köper flygtid ad hoc. Med ett nationellt ramavtal blir det också enklare att skapa en lägesbild över vilka resurser som är tillgängliga.

Länsstyrelsen i Norrbotten har tecknat ett ramavtal med sju helikopteroperatörer i länet. Länsstyrelsen har i samband med upphandlingen av ramavtalet använt sig av såväl juridisk expertis som helikopterexpertis. Helikopterexpertisen har bestått av erfarna helikopterpiloter. Därtill har Haverikommissionen konsulterats för att säkerställa god flygsäkerhet. Ramavtalet innebär att kommunerna i länet till ett förutbestämt pris kan avropa olika helikoptertjänster från de kommersiella helikopteroperatörerna. Skogsbrandsbekämpning är en av de erbjudna helikoptertjänsterna.

I Sverige finns 15 kommersiella helikopteroperatörer med tillstånd och kapacitet att bekämpa skogsbränder. Vid behov kan företagen mobilisera betydande resurser. Enligt Luftfartstyrelsen har i dagsläget cirka 40 civila helikoptrar kapacitet och utrustning för att bekämpa skogsbränder. Helikoptrarna har en relativt god geografisk täckning och kan i princip sättas in över hela landet. De kommersiella operatörerna har i regel lätta helikoptrar som är lämpliga och kostnadseffektiva vid skogsbrandsbekämpning.

En svaghet med ramavtalen är dock att man inte är garanterad att få fram en helikopter när man behöver den. En erfarenhet från Norrbottens län är att skogsbrandsäsongen sammanfaller med den tid på året då de kommersiella helikopterföretagen har som mest att göra åt andra kunder. Det gör att det kan vara svårt att få fram helikoptrar för att göra en snabb insats för att begränsa spridningen av en liten skogsbrand.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhälls- skydd och beredskap (MSB) ska upprätta ett nationellt ramavtal om helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Ramavtalet ska få nyttjas av kommunerna. Upphandlingen av ramavtalet bör skötas av Försvarets materielverk, inom ramen för ett övergripande statligt ramavtal för helikoptertjänster.

Ramavtalet för skogsbrandsbekämpning bör innefatta flera kommersiella helikopteroperatörer som har tillstånd från Transportstyrelsen att bedriva skogsbrandsbekämpning. Genom att teckna avtal med flera operatörer får man dels geografisk täckning, dels kan samhället vid större skogsbränder mobilisera många helikoptrar. Man bör även överväga att ge finska, norska och danska företag möjlighet att ingå i ramavtalet för att garantera en god tillgång på helikopterresurser. Det krävs dock att de aktuella företagen har drifttillstånd för att släcka skogsbränder i Sverige.

Det bör av ramavtalet framgå att företagen förbinder sig att låta sina piloter genomgå en utbildning i skogsbrandsbekämpning i MSB:s regi.

MSB bör överväga möjligheten att på sikt utrusta kommersiella helikoptrar med RAKEL-enheter för att underlätta kommunikation med kommunal räddningstjänst och andra aktörer.

7.4.5 Försvarsmaktens roll vid skogsbrandsbekämpning

När Försvarsmaktens helikoptrar sätts in för att bekämpa skogsbränder är ofta både helikoptertyp och besättning överdimensionerade för uppdraget, vilket medför stora och onödiga kostnader.

Försvarsmakten bör även framgent kunna användas för skogsbrandsbekämpning. Försvarsmakten ska dock ses som en kompletterande och förstärkande resurs, snarare än som en huvudresurs. Vid riktigt stora bränder kommer Försvarsmaktens helikoptrar att fortsatt utgöra en viktig reserv för samhället. Försvarsmakten kan också i samband med större skogsbränder bistå med viktiga resurser avseende ledning och logistik, t.ex. mobila tankar med drivmedel.

Det är viktigt att Försvarsmaktens helikopterpiloter får öva på skogsbrandsbekämpning. Det är också viktigt att det finns tillgång till vattenbehållare till de nya helikoptermodeller som anskaffas. Helikopterutredningen kan konstatera att Försvarsmakten i dag använder vattenbehållare som tar 1 500 liter vatten. Det bör undersökas om vattenbehållare med större kapacitet kan användas av HKP 10 och HKP 14, så att man får ut så stor effekt som möjligt av Försvarsmaktens resurs, när de väl används.

7.4.6 Nationell lägesbild över tillgängliga helikoptrar

I dag saknas en nationell lägesbild över vilka helikopterresurser som är tillgängliga för att släcka skogsbränder. Det finns en tanke om att ARCC ska ha denna lägesbild, även om Luftfartsstyrelsen inte har något sådant formellt uppdrag. Eftersom de kommersiella helikopteroperatörerna kan få uppdrag från både ARCC och direkt från kommunala räddningstjänster fungerar lägesbildsfunktionen i praktiken dåligt. Detta blev tydligt i samband med bränderna sommaren 2008. Vissa kommuner kontaktade då kommersiella helikopteroperatörer direkt, medan andra vände sig till ARCC, som i sin tur kontaktade operatörerna. Detta ledde till en situation där vissa operatörer fick motta flera uppdragsförfrågningar, både från kommunala räddningstjänster och från ARCC. Även efter att dessa operatörer meddelat att de inte hade kapacitet att åta sig fler uppdrag mottog de nya förfrågningar. Andra operatörer kontaktades inte överhuvudtaget.

Helikopterutredningen anser att ovanstående beskrivning understryker behovet av en central förmedling av helikoptrar för skogsbrandsbekämpning, samt en uppdaterad nationell lägesbild över vilka helikoptrar som finns tillgängliga. Med lägesbild avses här inte att man på en bildskärm ständigt ska kunna följa alla helikoptrar via GPS, utan att man vet vilka operatörer som för tillfället har ledig kapacitet.

Från och med den 1 januari 2009 kommer ARCC och MRCC att slås samman till JRCC. JRCC blir en enhet under Sjöfartsverket.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket (JRCC) att svara för förmedling av helikoptrar för skogsbrandsbekämpning, samt att upprätthålla en nationell lägesbild över tillgängliga helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning. När det gäller förmedling av helikoptrar ska man utgå från de företag som omfattas av det ramavtal för skogsbrandbekämpning som Helikopterutredningen föreslår. Det bör framgå i ramavtalet att det endast är giltigt om förmedling sker via JRCC.

Luftfartsstyrelsen bedömer att merkostnaden är begränsad för att JRCC ska kunna svara för förmedling av helikoptrar, samt tillhandahålla en nationell lägesbild. Finansieringen av funktionen behandlas under kapitel 13.

Det kan övervägas om det finns behov av ett särskilt ledningsstödsystem för att upprätthålla en nationell lägesbild över till-

gängliga helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning. Ett befintligt system som kan vara av intresse är Svenska kraftnäts system SUSIE (www.elsamverkan.se). SUSIE är ett webbaserat system som går ut på att kraftbolag ska kunna låna resurser av varandra vid störningar i elförsörjningen. Varje företag redovisar löpande sina tillgängliga resurser till SUSIE. Anmälan av resurser sker på frivillig basis.

Man skulle kunna ha en liknande ordning där kommersiella helikopteroperatörer löpande får rapportera in tillgängliga resurser till ett webbaserat system hos JRCC. Behovet av ett sådant system bör övervägas av Sjöfartsverket.

7.4.7 Prioritering av resurser

I dagsläget kan ARCC vid behov förstärkas med ett samverkansbefäl från Räddningstjänsten Storgöteborg. Samverkansbefälet är egentligen bara tänkt att användas vid insatser som berör Räddningstjänsten Storgöteborg. I praktiken har dock samverkansbefälet vid flera tillfällen fungerat som en rådgivare åt ARCC och de kommunala räddningsledarna när det gäller att göra resursprioriteringar. I samband med skogsbränderna i juni 2008, då det pågick ett stort antal bränder runt om i landet, rådde det stundtals förvirring om vilket mandat rådgivaren och ARCC hade när det gällde att prioritera resurser.

Enligt lagen om skydd mot olyckor får regeringen vid omfattande räddningsinsatser föreskriva eller i ett särskilt fall besluta om att en länsstyrelse eller annan statlig myndighet får ta över ansvaret för räddningstjänster i en eller flera kommuner (SFS 2003:778, kap. 4, § 10). Enligt förarbetena till lagen (Prop. 2002/03:119, kap. 8) innebär detta att:

Om länsstyrelsen tagit över ansvaret för räddningstjänsten ankommer det på länsstyrelsen att utse räddningsledare. Länsstyrelsen kan i sin övergripande ledningsroll därutöver ansvara för prioritering och fördelning av förstärkningsresurser, stöd till räddningsledare med ytterligare ledningsresurser i form av personal och materiel samt för information till allmänheten och andra myndigheter ges.

Det är vid ytterst få tillfällen som en länsstyrelse utnyttjat möjligheten att ta över ansvaret för en räddningsinsats och prioritera resurser. Det har dock skett vid enstaka fall i samband med bl.a. översvämningar och snöoväder.

Om flera kommuner inom ett län begär helikopterresurser från ARCC och tillgången understiger efterfrågan, finns det alltså en möjlighet för den aktuella länsstyrelsen att ta över ansvaret för räddningsinsatsen och prioritera helikopterresurserna. Om motsvarande situation uppstår och det rör sig om flera kommuner inom flera län kan de aktuella länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som tar över ansvaret för räddningsinsatsen. Vid flera omfattande räddningsinsatser där flera kommuner inom flera, men icke-angränsande, län är inblandade kan det vara svårt för berörda länsstyrelser att inbördes komma överens om vilken/vilka insatser som ska prioriteras. Det finns också en risk för att den länsstyrelse som övertar ansvaret kommer att misstänkas för att prioritera sitt eget närområde.

Enligt Räddningsverket finns det i dag inte några kända exempel på att det rått nationell resursbrist avseende helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Däremot har avsaknaden av en fungerande nationell lägesbild gjort att alla resurser inte utnyttjats optimalt. Klimatförändringarna kan dock innebära att det blir vanligare att det samtidigt pågår flera skogsbränder runt om i Sverige. En försmak av detta fick vi den 10 juni 2008 då det pågick 80 olika bränder inom Räddningstjänsten Storgöteborgs ansvarsområde. Man hade 40 samtidiga händelser att hantera under detta dygn. Samtidigt pågick bl.a. bränder i Hälsingland och Småland.

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att det finns en tydlig och effektiv ordning för hur prioritering av helikopterresurser i samband med skogsbränder ska gå till. Helikopterutredningen menar att det är svårt att se att länsstyrelserna ska kunna svara för en effektiv prioritering av helikopterresurser, då flera kommuner i olika län är inblandade. Det vore därför att föredra att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) hade möjligheten att överta ansvaret för räddningsinsatser och svara för nationella resursprioriteringar.

En förutsättning för att man effektivt ska kunna prioritera resurser är att det finns en lägesbild över behoven, dvs. var det brinner. För att skapa en behovsbild måste man ha tydliga kriterier för att bedöma skogsbränderna. Faktorer att bedöma är t.ex. brandens omfattning, spridningsrisken, samt om den hotar bebyggelse, naturvärden eller kulturvärden. I dag finns det ingen funktion som är förberedd för att skapa en sådan behovsbild.

Helikopterutredningen anser att MSB bör överväga behovet av att kunna åstadkomma en nationell behovslägesbild över skogsbränder.

I kapitel 13 föreslår Helikopterutredningen att regeringen ska tillsätta en utredning för att med utgångspunkt i bland annat de norska Hovedredningsentralene klargöra hur en central funktion för ledning av statlig räddningstjänst, samt för stöd till kommunal räddningstjänst skulle kunna inrättas.

Inom ramen för den föreslagna utredningen skulle förutsättningarna för nationella resursprioriteringar kunna ses över.

7.4.8 Nationell upphandling av skogsbrandsbevakning med flygplan

I dag upphandlar 17 olika länsstyrelser skogsbrandsbevakning med flygplan. Länsstyrelserna saknar i regel flygkompetens och därtill medför de många upphandlingarna onödiga kostnader. Helikopterutredningen har varit i kontakt med representanter för försvarsdirektörerna vid länsstyrelserna. Enligt försvarsdirektörerna vore det en fördel om upphandlingarna skedde centralt.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt MSB att hantera upphandlingen av skogsbrandsbevakning med flygplan. Detta kan ske genom att MSB upprättar ett länsvis uppdelat ramavtal för skogsbrandsbekämpning.

Om MSB finner det lämpligt kan upphandlingen skötas av Försvarets materielverk. Länsstyrelserna bör även framgent svara för den operativa ledningen av skogsbrandsflyget.

7.4.9 Initiativ för ökat nordiskt samarbete

Under överskådlig tid kommer skogsbrandsrisken i södra Europa att bedömas som mer allvarlig än i de nordiska länderna. Ett välutvecklat nordiskt samarbete är därför angeläget oaktat att EU utvecklar moduler för skogsbrandbekämpning från luften.

Helikopterutredningen förslår att regeringen ska uppdra åt MSB att ta initiativ till en ökad nordisk planering avseende skogsbrandsbekämpning. Samarbetet skulle kunna ske på bilateral basis eller inom ramen för det nordiska räddningstjänstsamarbetet Nordred. På sikt skulle ett möjligt mål med samarbetet kunna vara att

gemensamt säkerställa tillgång till större resurser för skogsbrandsbekämpning, i form av specialbyggda helikoptrar eller flygplan.

Vidare är det viktigt att de nya system för skogsbrandsbekämpning som Helikopterutredningen föreslår utformas så att de även kan användas för att bistå våra grannländer i händelse av större skogsbränder.

7.4.10 Behov av utbildningsinsatser

Helikopterutredningen har erfårit att man inom kommunal räddningstjänst har mycket skiftande erfarenhet och kompetens när det gäller att släcka skogsbränder. Helikopteroperatörer med lång erfarenhet av skogsbrandsbekämpning som Helikopterutredningen varit i kontakt med har framhållit att räddningstjänsterna i norra Sverige i regel har god kompetens att släcka skogsbränder. Däremot är kompetensen ofta sämre söderut i landet. Ett vanligt misstag som görs är att räddningstjänsten lämnar över ansvaret för eftersläckning till skogsägaren i ett för tidigt skede, vilket ofta resulterar i att branden tar sig på nytt.

Generella utbildningsinsatser om skogsbrandsbekämpning för kommunal räddningstjänst borde vara ett av de effektivaste sätten att minska omfattningen av skogsbränder och därmed samhällets kostnader för bränderna. Räddningsverket anordnar redan sådana utbildningar, men Helikopterutredningen menar att utbildningsinsatserna bör intensifieras.

Införandet av beredskapsatta helikoptrar, samt ett nationellt ramavtal för skogsbrandsbekämpning kommer också att kräva utbildning och information till såväl kommunal räddningstjänst som de deltagande helikopterföretagen.

De helikopterpiloter som deltar i skogsbrandsbekämpning behöver utbildning i hur man bäst vattenbombar med helikopter. Kompetensen hos piloterna skiftar i dag mellan företagen. Räddningsverket har vid ett par tillfällen anordnat utbildningar i skogsbrandsbekämpning för helikopterpiloter. Det är viktigt att utbildningarna fortsätter. MSB bör överväga att inrätta någon form av certifiering för de helikopterpiloter som genomgått utbildning för att släcka skogsbränder.

Helikopterutredningen föreslår att MSB ska genomföra en särskild informations- och utbildningssatsning med anledning av det föreslagna systemet för skogsbrandsbekämpning. Satsningen bör

riktas mot kommunala brandbefäl och kommersiella helikopteroperatörer. Utbildningssatsningen ligger inom ramen för MSB:s ordinarie verksamhet och bör därför finansieras av myndigheten.

7.4.11 Bättre kunskap om skogsbrandsbekämpning

Det finns i dag inga aktuella svenska studier som jämför effektiviteten hos olika resurser vid skogsbrandsbekämpning, såsom markenheter, helikoptrar och skopande flygplan.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska utföra en studie där effektiviteten hos olika resurser för att bekämpa skogsbränder utvärderas.

I studien är det viktigt att man ser till hela den bredd av helikoptrar och flygplan som finns på marknaden och prövar vilka som är kostnadseffektivast och lämpligast att använda i svenska förhållanden.

7.4.12 Möjlig förändrad finansiering av skogsbrandsbekämpning

Hösten 2007 lämnades ett förslag till nytt system för hur staten ska hantera kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, *Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m.* (Ds 2007:51). Förslaget innebär att ett riskfinansieringssystem bestående av tre nivåer etableras.

Den första nivån omfattar kostnader som en kommun själv kan bära (kommunal självrisk). Den andre nivån utgörs av en för kommunerna obligatorisk katastrofförsäkring, som administreras av Kammarkollegiet. Den tredje nivån omfattar kostnader av sådan dignitet att staten träder in. Den kommunala självriskens tillämpas endast en gång per kalenderår, oavsett antalet inträffade händelser. För att uppnå maximal riskfördelning föreslås att katastrofförsäkringen för kommunerna blir obligatorisk.

Försäkringen föreslås omfatta en kommuns faktiska merkostnader för att upprätthålla den kommunala servicen till medborgarna i samband med en naturkatastrof (t.ex. kostnader för återställande av infrastruktur). Vidare ingår merkostnader för räddningstjänst och andra insatser i samband med naturkatastrofer.

Enligt förslaget ska skogsbränder definieras som naturkatastrofer och därmed omfattas av riskfinansieringssystemet.

Inrättas det föreslagna finansieringssystemet kommer möjligen kommunernas incitament att använda privata helikopterresurser att påverkas. Kommunernas självrisk blir högre. Även efter att kostnaderna passerat självrisken kommer den drabbade kommunen att bära en del av kostnaderna. Därmed torde det ekonomiska incitamentet för att i ett tidigt skede släcka bränderna bli större.

7.4.13 Utökat ansvar för skogsägarna

Klimat- och sårbarhetsutredningen konstaterar att skogsbruket både gynnas och missgynnas av klimatförändringarna. Å ena sidan kommer tillväxten i skogsbruket att bli högre, å andra sidan kommer skogsbruket att drabbas av fler och mer omfattande skador, t.ex. skogsbränder.

Räddningsverket, SMHI och SLU föreslår i sin studie *Vegetationsbrand 2020, 2050 och 2080* att skogsnäringen framöver bör ta ett större ansvar för att förebygga och bekämpa skogsbränder. Studien menar att skogsägarnas ansvar bör närma sig vad som gäller för ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar, enligt lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778, kap. 2, 2 §). Man föreslår att skogsnäringen bör etablera och svara för att egna resurser skapas för att kunna skydda skogen mot brand. Vidare bör de åtgärder och resurser som skogsnäringen måste hålla i beredskap för att skydda sig mot brand också kunna nyttjas av samhället för att släcka bränder (Räddningsverket, SMHI & SLU, 2007).

Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) är exempel på statliga myndigheter som tar ansvar för att släcka bränder som uppstår i den egna verksamheten. Försvarsmakten har avtal med en kommersiell operatör för att bl.a. kunna släcka bränder på Älvdalens skjutfält. Helikopter finns tillgänglig när man har skjutningar under torra perioder. Om bränderna blir för omfattande får kommunal räddningstjänst ta över insatsen. FMV har ett liknande avtal med en kommersiell helikopteroperatör för robotskjutningsområdet i Vidsel. De båda myndigheternas brandskyddsåtgärder är bra exempel på hur huvudmän tar ansvar för sin egen verksamhet.

Helikopterutredningen menar att det är rimligt att kommersiella skogsägare tar ett större ansvar för att förebygga och bekämpa

skogsbränder. Eftersom skogsbruket är en sektor som både kommer gynnas och missgynnas av klimatförändringarna kan det anses vara rimligt att sektorn internt omfördelar resurser för att minimera framtida risker samt möjliggöra framtida tillväxtpotentialer. Vidare finns det indikationer på att flera av de bränder som resulterat i statlig ersättning till kommunerna under 2008 kan ha uppstått i samband med hyggesavbränning, samt till följd av gnistbildning från skogsmaskiner i samband med avverkning.

Ett alternativ till att skogsägarna skaffar egna resurser för att skydda skogen mot brand är att man istället delfinansierar de offentliga insatserna. Helikopterutredningen menar att i den aviserade översynen av lagen om skydd mot olyckor bör skogsägarnas ansvar för bekämpning av skogsbränder utökas.

7.4.14 Överutnyttjande av statliga resurser och underutnyttjande av kommersiella resurser

I och med att kommunerna enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO) inte bär kostnaderna för nyttjande av statliga helikopterresurser vid räddningstjänst finns det en risk att behoven av sådana resurser överskattas i samband med skogsbränder. Kommunala räddningsledare hade sannolikt varit mindre benägna att avropa statliga helikopterresurser om kommunerna själva burit kostnaderna för helikopterinsatserna. Det finns många exempel på att kommuner valt att inte nyttja tillgängliga kommersiella helikopteroperatörer, när man fått besked om att Försvarmaktens helikoptrar inte varit tillgängliga. Om ett faktiskt behov föreligger ska inte kostnadsfrågan avgöra om helikopterresurser används. LSO utformades utifrån tanken att kommunala räddningsledare skulle kunna avropa statliga resurser i akuta lägen, utan att behöva ta hänsyn till kommunens ekonomiska bärkraft. Tanken var inte att detta skulle ske enbart för att statliga resurser är kostnadsfria.

Med dagens system finns även en risk för underutnyttjande av privata resurser för skogsbrandsläckning. Bränder tillåts bli mer omfattande, än vad som skulle ha blivit fallet ifall tillgängliga civila helikopterresurser satts in i ett tidigt stadium, eftersom kommunala räddningstjänster vill invänta att statliga resurser blir tillgängliga.

Kommunerna har ansvaret för att räddningstjänsten har tillräckliga resurser. Kommunernas ansvar för brandskydd var ett av de

tidigaste och mest grundläggande elementen i det kommunala ansvaret. Kommunerna har att svara för vilka tekniska resurser som ska tas i bruk för att begränsa skadorna på liv och egendom. Där ingår att bedöma och tillgodose behovet av flygande resurser för brandbekämpning.

Ett överutnyttjande av statliga resurser utgör ett problem av flera anledningar. De statliga helikopterresurserna är dimensionerade för sin ordinarie verksamhet, inte för att bistå kommunal räddningstjänst. Försvarsmaktens medeltunga helikoptrar, som är de mest frekvent avropade statliga resurserna, har höga rörliga kostnader varför det är mycket kostsamt att låta dem bistå kommunal räddningstjänst. Statliga helikopterresurser ska dessutom endast bistå kommunal räddningstjänst i den mån det inte stör ordinarie verksamhet (LSO, kap. 6, § 7). Att statliga resurser bistår kommunal räddningstjänst ska vara undantag snarare än regel, då det finns en tydlig ansvarsfördelning enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO, kap. 3–4). Kommunerna är samtidigt skyddade mot omfattande kostnader för räddningstjänst, t.ex. på grund av ökade utlägg för anlåtande av kommersiella helikopteroperatörer, i och med systemet att staten ersätter kommunerna för kostnader utöver en fastlagd självrisk (SFS 2003:778, kap. 7, 3).

Ytterligare en faktor att beakta är den orättvisa som uppstår när vissa kommuner får tillgång till kostnadsfria statliga resurser, medan andra kommuner som begär resursen senare blir hänvisade till kommersiella helikopterföretag.

Helikopterutredningen har övervägt om det skulle vara möjligt att ta ut avgifter från kommunerna vid användning av Försvarsmaktens helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. En utgångspunkt skulle då vara att det inte bör vara billigare för en kommun att anlita en medeltung helikopter från Försvarsmakten än en lätt kommersiell helikopter.

Helikopterutredningen har dock bedömt att en sådan ordning skulle vara svår att genomföra. Vidare skulle den riskera att begränsa nyttjandet av statliga resurser vid andra typer av räddningstjänst än skogsbrandsbekämpning.

7.5 Överväganden avseende övrig användning av helikoptrar inom kommunal räddningstjänst

7.5.1 Underutnyttjande av helikoptrar vid livräddande insatser

I dag är det sällan kommunal räddningstjänst använder helikoptrar för livräddande insatser. Detta kan ha flera orsaker. En orsak är sannolikt att situationerna där helikopter behövs inträffar relativt sällan. Kommunal räddningstjänst har över lag sämre förmåga att hantera sällanhändelser än vardagsolyckor. Eftersom det inte finns någon nationell kravbild för när olika helikoptersystem ska kunna bistå kommunal räddningstjänst, blir det upp till respektive räddningstjänst att själv säkerställa tillgången till helikoptrar. Det gör att varje räddningstjänst måste sluta överenskommelser med t.ex. Sjöfartsverket. Sådana överenskommelser är i dag sällsynta.

En annan orsak till det låga nyttjandet av helikopter kan vara att kommunerna måste betala för nyttjandet av t.ex. SAR-helikoptrar och ambulanshelikoptrar.

Ytterligare en orsak kan vara okunskap om vilka resurser som finns tillgängliga.

Helikopterutredningen har fått ta del av exempel där människor omkommit, och där helikopterresurser skulle ha kunnat göra en skillnad, om de hade använts av den kommunala räddningstjänsten.

Helikopterutredningen anser att det är angeläget att samhällets beredskapssatta helikopterresurser används för livräddande insatser i så stor utsträckning som möjligt, oavsett vem huvudmannen för insatsen är.

7.5.2 Ökad användning av SAR-helikoptrarna

Eftersom SAR-helikoptertjänsterna upphandlas ska de inte betraktas som statliga resurser, utan som privata resurser kontrakterade för ett offentligt uppdrag. Därmed kan inte en räddningsledare kostnadsfritt ianspråka resursen med stöd av lagen om skydd mot olyckor. Detta är en uppfattning som delas av såväl Sjöfartsverket som Räddningsverket. Helikopterutredningen gör ingen annan bedömning i frågan. Helikopterutredningen kan dock konstatera denna ordning utgör ett särfall när det gäller räddningstjänstresurser.

För att SAR-helikoptrarna ska kunna användas effektivt för att stödja kommunal räddningstjänst, krävs det att besättningarna är övade för uppgiften, samt att det finns färdiga rutiner för hur helikoptrarna ska användas. Helikopterutredningen kan konstatera att det är relativt sällsynt att kommunal räddningstjänst etablerar samarbete med SAR-helikoptrarna. Ett exempel gäller Stockholms brandförsvaret:

Vid ett möte Helikopterutredningen hade med personal från Stockholms brandförsvaret framkom att dykgruppen på Kungsholmen har ett behov av helikoptertransporter i samband med insatser vid ca 50 tillfällen per år. I 10 av dessa fall får man loss en polishelikopter. I övriga 40 fall får man klara sig utan helikopter, vilket kan leda till ett försämrat utfall av räddningsinsatsen. Sjöfartsverket hade erbjudit Stockholms brandförsvaret att använda SAR-helikoptern för olika insatser, men parterna kunde inte komma överens om ersättningsfrågor för övningstid m.m. Dock lovade Sjöfartsverket att SAR-helikoptern skulle få användas vid livräddande insatser, även om man inte hade ett avtal. När Helikopterutredningen sedan besökte SAR-basen i Norrtälje framkom det att de inte larmades för kommunala dykuppdrag. Efter att Helikopterutredningen pekat på problemen har nu Stockholms brandförsvaret inlett ett samarbete med Sjöfartsverket om att använda SAR-helikoptrarna för dykuppdrag.

Exemplet ovan är hämtat från en av Sveriges största räddningstjänster. Helikopterutredningen bedömer att det är lika svårt att få till stånd en effektiv samverkan med SAR-helikoptrarna vid mindre och resursfattigare räddningstjänster.

Helikopterutredningen har från personal inom Landstinget Västernorrland erfarit att minst två drunkningsolyckor inträffat där kommunal räddningstjänst skulle ha kunnat ha stor nytta av SAR-helikoptern i Sundsvall, men där den inte använts. Det gäller olyckor som inträffat vintertid vid avlägsna sjöar, och där det varit väldigt svårt för kommunal räddningstjänst att komma fram till den nödställda med markenheter. Helikopterutredningen har ingen information om varför SAR-helikoptern inte användes i de aktuella fallen.

Under 2007 användes SAR-helikoptrarna för att stödja kommunal räddningstjänst vid 14 tillfällen. Helikopterutredningen bedömer att kommunernas låga nyttjande av SAR-helikoptrarna vid livräddning till del kan förklaras av okunskap om att resursen finns.

Helikopterutredningen konstaterar i kapitel 9 att polismyndigheterna sällan använder SAR-helikoptrarna för räddningstjänst, då

de får betala vid användning av resursen. Helikopterutredningen har redovisat tre fall där polisen av ekonomiska skäl tackat nej till att använda resursen i samband med räddningstjänst. Helikopterutredningen bedömer att även de kommunala räddningstjänsterna i viss utsträckning låter ekonomiska faktorer styra användningen av helikoptrar. Sjöfartsverket fakturerar kommunerna 15 000 kronor per flygtimme.

Helikopterutredningen vill understryka vikten av att kommunal räddningstjänst använder alla tillgängliga resurser vid insatser då det råder fara för liv. Samtidigt måste man konstatera att SAR-helikoptrarnas status som icke-statlig resurs utgör ett särfall. Helikopterutredningen anser att en ordning måste etableras som eliminerar risken för att räddningsledare av kostnadsskäl väntar med, eller helt avstår från att använda en tillgänglig resurs då det råder fara för liv.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska bidra ekonomiskt till SAR-systemet för att täcka kommunal räddningstjänsts behov vid insatser då det råder fara för liv.

Detta innebär en återgång till den ordning som rådde under perioden 1998–2002, då Räddningsverket årligen bidrog med nio procent av SAR-systemets finansiering. Sjöfartsverket har bedömt att en årlig summa om 2,5–3,5 miljoner kronor skulle kunna täcka kostnaderna för beredskap, övningstid och insatser. Huvuddelen av kostnaden utgörs av övningstid, medan en mindre del avser kostnader för insatser. Helikopterutredningens förslag innebär att kommunal räddningstjänst avgiftsfritt bör få använda SAR-helikoptrarna för insatser då det råder fara för liv. Finansieringen bör fördelas så att övningstiden bekostas av MSB:s förvaltningsanslag 2:7. Denna del bedöms omfatta 1,5–2,5 miljoner kronor per år. Kostnader för insatser bör belasta anslaget för *Ersättning för räddningstjänst* 2:3, och bedöms omfatta cirka 1 miljon kronor per år.

Eftersom MSB i skrivande stund inte har någon beslutad budget har Helikopterutredningen inte kunnat föreslå hur kostnaderna ska kunna rymmas inom anslaget 2:7.

Helikopterutredningen är medveten om att förslaget innebär ett avsteg från den ordinarie ansvarsfördelningen som råder mellan stat och kommun. Detta undantag motiveras dock av att människoliv annars riskerar att förloras.

Helikopterutredningen föreslår vidare att MSB och Sjöfartsverket tillsammans ska ta fram typsituationer för när SAR-helikoptrarna ska kunna stödja kommunal räddningstjänst. Typsituationerna ska vara styrande för vilken särskild förmåga SAR-helikoptrarna ska bygga upp för insatser till stöd för kommunal räddningstjänst. Exempel på typinsatser skulle kunna vara:

- vattenlivräddning
- islivräddning
- transport av räddningsdykare
- vinschning från vindkraftverk, broar och höga höjder
- vinschning från annan otillgänglig terräng

Det är inte aktuellt att SAR-helikoptrarna ska utrustas för att släcka skogsbränder. När det gäller skogsbrandsbekämpning har Helikopterutredningen lämnat särskilda förslag.

För att SAR-helikoptrarna ska användas för rätt uppgifter är det viktigt att JRCC kan hjälpa kommunala räddningsledare med att beställa den resurs som är bäst lämpad för uppdraget. Det förutsätter att JRCC tillförs kompetens om kommunal räddningstjänsts verksamhet. Om en kommunal räddningsledare begär hjälp av en SAR-helikopter för ett uppdrag där det inte råder fara för liv, bör Sjöfartsverket ta ut ordinarie avgift av kommunen för användning av helikoptern.

Det ovan beskrivna systemet ska ses som ett merutnyttjande av befintliga resurser. Det innebär inte att staten ikläder sig något nytt ansvar för t.ex. vattenlivräddning i kommunalt vatten. Systemet ska heller inte tolkas som en möjlighet för kommunal räddningstjänst att kunna minska på sina ordinarie resurser. SAR-helikoptrarna täcker vidare inte hela Sveriges yta, varför alla kommuner inte kommer att kunna använda helikoptrarna. Detta understryker behovet av att varje kommun gör en noggrann riskvärdering och i sin räddningsplan anger hur man avser att täcka behov av olika typer av resurser.

I de fall personal från kommunal räddningstjänst ska följa med SAR-helikoptrarna bör den vara övad för uppgiften. Det kan t.ex. gälla räddningsdykare och rappelleringspecialister. För att systemet ska bli effektivt bör SAR-helikoptrarna arbeta med ett begränsat antal räddningstjänster. En grund man kan bygga på är de kommuner som i dag har RITS-styrkor⁹ och således redan har

⁹ RITS = Räddningsinsats till sjöss

helikoptervan personal. De stora räddningsförbunden i områdena kring Stockholm och Göteborg kan utgöra andra lämpliga enheter att samverka med, då de förfogar över vissa specialistkompetenser.

Helikopterutredningen föreslår att Sjöfartsverket ska skriva avtal med de kommunala räddningstjänster som ska ha ett särskilt samarbete med SAR-helikoptrarna, syftande till att precisera vilket stöd som ska kunna ges. Avtalen bör reglera åtaganden avseende övningar m.m. Personalen från dessa räddningstjänster bör även kunna delta i insatser utanför den egna kommunen.

Helikopterutredningen bedömer att samarbetet mellan kommunal räddningstjänst och SAR-helikoptrarna innebär att landets krisberedskap stärks.

MSB bör efter ett par år utvärdera kommunernas användning av SAR-helikoptrarna.

7.5.3 Användning av polishelikoptrar

Polishelikoptrarna används redan i relativt stor utsträckning av kommunal räddningstjänst. Användningen skulle dock kunna struktureras och bli mer enhetlig över landet. I Stockholm används t.ex. polishelikoptrarna för att flyga räddningsdykare, något som inte görs i Göteborg.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen ska göra en översyn av Polisflygets stöd till kommunal räddningstjänst.

Det är också viktigt att Rikspolisstyrelsen skriver avtal med de kommunala räddningstjänster som man ska ha ett särskilt samarbete med, så att åtagandena avseende övning och planering blir tydliggjorda.

7.5.4 Ökad användning av ambulanshelikoptrar

Eftersom det i dag inte finns någon nationell organisation för ambulanshelikoptrar, varierar det mellan olika landsting hur man bistår kommunal räddningstjänst. Vissa ambulanshelikoptrar gör t.ex. Static Rope-räddning, medan andra inte gör det.

I Norge har huvudmannen Luftambulansetjensten specificerat vilka typer av räddningsuppdrag ambulanshelikoptrarna ska klara av. Exempel på insatser är flyttning av patient med Static Rope,

vattenlivräddning, bergräddning, samt transporter av räddningsdykare, bergräddningsgrupper och hundgrupper.

Helikopterutredningen föreslår under kapitel 4 att ett nationellt bolag för luftburen ambulanssjukvård ska tillskapas. Därmed öppnas möjligheten att skapa större enhetlighet kring vilka räddningstjänstinsatser helikoptrarna ska kunna genomföra.

Det föreslagna nationella bolaget för luftburen ambulanssjukvård bör tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap specificera vilka kommunala räddningsuppgifter ambulanshelikoptrarna ska kunna utföra.

7.5.5 Användning av Försvarens helikoptrar

Användning av Försvarens helikoptrar hämmas i dag av en allt för lång larmningsprocedur. I kapitel 13 föreslår Helikopterutredningen att Försvarens tillsammans med Sjöfartsverket ska ta fram en larmrutin som medger att tillgängliga helikopterresurser inom Försvarens kan användas för räddningsinsatser.

Eftersom Försvarens helikoptrar i huvudsak inte är beredskapssatta kan de sällan användas i akuta situationer. När de väl används är det dock viktigt att enheterna har övat för att bistå kommunal räddningstjänst.

Försvarens helikoptrar kan ha en viktig roll att fylla vid utdragna räddningsinsatser, bl.a. för att svara för tyngre transporter.

7.5.6 Samverkan mellan kommunal räddningstjänst och helikoptrar

Helikopterutredningen skriver i kapitel 13 om samverkansproblem på olycksplatser mellan helikoptrar och kommunal räddningstjänst.

Det är också viktigt att larmplanerna för kommunal räddningstjänst ses över så att räddningsledare och larmoperatörer vet vilka helikopterresurser som ska larmas vid vilka situationer.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sjöfartsverket (JRCC) tillsammans ska bistå kommunal räddningstjänst med att se över larmplanerna avseende helikopteranvändning. Denna verksamhet ska finansieras inom myndigheternas ordinarie budgetar.

Under kapitel 12 föreslår Helikopterutredningen att regeringen ska uppdra åt länsstyrelserna att verka för att de regionala behoven av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap tillgodoses genom samverkan med t.ex. SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och ambulanshelikoptrar.

7.5.7 Behov av utbildningsinsatser

För att Helikopterutredningens förslag om ökad användning av helikopterresurser i kommunal räddningstjänst ska få genomslag krävs informations- och utbildningsinsatser.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och SOS Alarm genomföra en informations- och utbildningssatsning om flygande resurser riktad till brandbefäl och larmoperatörer. Vidare bör även sjukvårdsledare, polisinsatschefer och vakthavande befäl vid polisens länskommunikationscentraler omfattas av denna satsning. Satsningen bör samordnas med det informations- och utbildningsarbete som föreslås avseende skogsbrandsbekämpning.

Helikopterutredningen har inte haft möjlighet att beräkna kostnaderna för satsningen, som i stor utsträckning är beroende av vilken ambitionsnivå de deltagande parterna väljer. Satsningen bör finansieras inom ordinarie budget för de deltagande myndigheterna, samt SOS Alarm AB.

Referenser

- Ds 2007:51 *Ersättningsystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m.*
Försvarmakten, 2008. *Försvarmaktens årsredovisning 2007.*
Helikopterutredningen, 2008, *Enkätundersökning länsstyrelser.*
Luftfartstyrelsen, 2008, *Tankar kring skogsbränder och samverkan.*
Dnr Fö2007:05/46.
Persoglio, Michel, 2006, *Metod mot skogsbränder i Frankrike.*
Presentation.
www.raddningsverket.se/upload/Raddningstjanst/Skogsbrand/ljunby060404/Skogsbränder%20i%20Södra%20Frankrike.pdf
Prop. 2002/03:119, *Reformerad räddningstjänstlagstiftning.*

- Räddningsverket, SMHI & SLU, 2007. *Vegetationsbrand 2020, 2050 och 2080*. Bilaga 21 SOU 2007:60 Klimat- och sårbarhetsutredningen.
- Räddningsverket, 2008 (a), *Insatsstatistik*.
- Räddningsverket, 2008 (b), *Helikopterutredningen*. Dnr Fö2007:05/45.
- Räddningsverket, 2008 (c), *Framtidens risker och säkerhetsarbete*.
- Räddningsverket, 2003, *Skogsbrandsläckning*.
- Räddningsverket, 1997 (a), *Skopan – Ett flygplan för skogsbrandsläckning och kustbevakning*.
- Räddningsverket, 1997 (b), *Skopan – Analys av skogsbränder*.
- Räddningsverket & SCB, 1995, *Undersökning om skogsbränder 1994*. Rapport R53-120/95
- SOU 2007:60 *Klimat- och sårbarhetsutredningen – hot och möjligheter*.

Länkar

Elsamverkansportalen, SUSIE, www.elsamverkan.se

8 Flyg- och sjöräddning

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Sjöfartsverket utifrån de uppgifter som SAR-systemet ska lösa gör en översyn av kraven på övningstid för besättningarna.
- b) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att öka SAR-systemets kapacitet att delta i internationell övningsverksamhet.
- c) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att årligen redovisa en övningsplan för det kommande årets flyg- och sjöräddningsövningar. Sjöfartsverket ska också till regeringen årligen redovisa erfarenheter från övningsverksamheten.
- d) Regeringen tar ett initiativ till ett utvecklat strukturerat samarbete kring flyg- och sjöräddning runt Östersjön och Västerhavet inom ramen för de av Sjöfartsverket föreslagna multilaterala syndikaten för flyg- och sjöräddning.
- e) Sjöfartsverket och Försvarsmakten tillsammans ska pröva hur tillgången till ytbärgare framgent ska säkerställas. Det bör även prövas om annan SAR-utbildning kan samordnas.
- f) Sjöfartsverket ska ta fram en planering för SAR-helikoptrarnas användning i samband med kemiska olyckor.
- g) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att tillsammans med berörda myndigheter genomföra en studie över Sveriges förmåga att i olika tidsperspektiv hantera en större sjöolycka, samt ange hur eventuella brister ska hanteras.
- h) Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen ska upprätta ett avtal för polisens samlade användning av SAR-helikoptrarna, samt för hur samarbetet mellan Polisflyget och SAR-helikoptrarna ska bedrivas.

- i) Kustbevakningen och Sjöfartsverket upprättar ett samverkansavtal avseende Kustbevakningens användning av SAR-helikoptrarna.

Detta avsnitt behandlar framförallt Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar. Frågor som rör SAR-helikoptrarnas sjukvårdsförmåga, samt användning för ambulansuppdrag behandlas under kapitel 4. I bilaga 3 finns en förteckning över luftburna SAR-enheter i Sveriges närområde. I bilaga 10 presenteras den ambulanssjukvård som bedrivs i SAR-helikoptrarna.

8.1 Sjøräddning

8.1.1 Internationella konventioner

Sjøräddningen styrs både av internationella konventioner antagna av *International Maritime Organization* (IMO) och genom svensk lagstiftning.¹ Två internationella konventioner är aktuella. Den första är den så kallade SOLAS-konventionen (International Convention on Safety of Life at Sea) från 1974 som styr sjösäkerhetsarbetet, men även vissa delar av sjöräddningsverksamheten. Här regleras bl.a. Sveriges skyldighet att vidta åtgärder för räddning av nödställda till sjöss längs våra kuster och att se till att det finns ett landbaserat kustradionät för att kunna ta emot larm från och kommunicera med fartyg till sjöss. Den andra konventionen som styr sjösäkerhetsarbetet är den så kallade SAR-konventionen (International Convention on Maritime Search and Rescue) från 1979. I denna anges bl.a. hur etablerandet av sjöräddningsregioner mellan länderna bör gå till och bestämmelser om sjöräddningscentraler (Maritime Rescue Co-ordination Centre, MRCC). De senare bestämmelserna behandlar frågor om tillgänglighet, kompetens och bemanning. Vidare regleras i konventionen operativa rutiner samt resurser och utrustning för sjöräddning.

IMO har tillsammans med sin motsvarighet *International Civil Aviation Organization* (ICAO) utarbetat en gemensam manual för sjö- och flygräddning, som benämns IAMSAR (International

¹ Lotsutredningen har i sitt betänkande (SOU 2008:53) *Styra rätt!* beskrivit sjöräddningen i Sverige. Den beskrivning av sjöräddningen som följer i detta avsnitt bygger till del på Lotsutredningens texter.

Aeronautical and Maritime Search and Rescue). Manualen består av tre olika delar där följande moment beskrivs:

- administration (SAR management)
- operativ ledning (mission co-ordination)
- rörliga resurser (mobile facilities)

8.1.2 Sjøräddningen i Sverige

Sjøräddning författningsregleras nationellt i lagen om (2003:778) skydd mot olyckor och i förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. I förordningen regleras Sjöfartsverkets ansvar för sjöräddningen och att verket ska tillhandahålla en sjöräddningscentral.

Sjöfartsverket har ansvar för *sjöräddning*. Ansvaret omfattar Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon. Dessutom svarar man för räddningen i Väneren, Vättern och Mälaren. Räddning i andra insjöar, vattendrag, kanaler och hamnar och är ett ansvar för den kommunala räddningstjänsten och benämns *vattenlivräddning*.

Sjøräddningens uppgifter är att efterforska och rädda människor som är eller kan befaras vara i sjönöd, samt att genomföra sjuktransporter från fartyg. Sjöfartsverket har ett ansvar som innebär både förberedande åtgärder, operativt arbete under pågående sjöräddningsinsatser, samt arbete med att följa upp, utöva tillsyn och utveckla verksamheten.

I regleringsbrevet för 2008 anges som ett av målen att efterforskning och räddning av människor i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg ska kunna utföras dygnet runt inom de områden som lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt internationella överenskommelser anger. Sjøräddningstjänsten ska på svenskt territorialvatten i 90 procent av alla fall kunna undsätta en nödställd då positionen är känd inom 60 minuter efter det att besättningen på räddningsenheten har larmats av sjöräddningscentralen. Motsvarande mål för larm som avser internationellt vatten som ingår i den svenska sjöräddningsregionen (Search & Rescue Region, SRR) är 90 minuter.

Utöver internationella konventioner och svensk lagstiftning har Sjöfartsverket själva eller tillsammans med andra myndigheter tecknat nationella avtal om sjöräddning, avseende bl.a.:

- avtal om helikoptertjänster
- RITS-styrkor
- Sjärräddningssällskapets medverkan vid sjöräddning
- kustradiotjänster
- resursavtal, t.ex. med Frivilliga flygkåren och kommunala räddningstjänster

8.1.3 Utbildning

Sjöfartsverket tillhandahåller utifrån sitt räddningstjänstansvar sjöräddningsutbildning i form av en grundkurs (SAR G) samt utbildning till *On Scene Co-ordinator* (OSC), vilket är en ledningsfunktion ute på själva olycksplatsen som bistår räddningsledaren på sjöräddningscentralen. Båda utbildningarna bekostas av Sjöfartsverket och är öppna för deltagare från alla berörda myndigheter, samt Sjärräddningssällskapet. Kurserna ges vid Arkö kursgård utanför Norrköping.

8.1.4 Rörliga resurser (Mobile facilities)

Genomförande av sjöräddningsinsatser bygger på samverkan mellan Sjöfartsverkets sjöräddningscentral (MRCC) och de aktörer som har lämpliga resurser för sjöräddningsuppdrag. Dessa aktörer är Sjöfartsverket (med lotsbåtar, arbetsfartyg och SAR-helikoptrar), Sjärräddningssällskapet, Kustbevakningen, Försvarsmakten, polisen och den kommunala räddningstjänsten. Även fartyg i närheten av en olycksplats har enligt sjölagen skyldighet att bistå vid sjöräddningsinsatser. Dirigeringen av SAR-helikoptrarna utförs av flygräddningscentralen (Aeronautical Rescue Co-ordination Centre, ARCC) på uppdrag av MRCC.

Vid sidan av SAR-helikoptrarna används även andra flygresurser för sjöräddning:

Kustbevakningens flygplan används för att söka efter nödställda. Man kan också fälla nödfloftar från flygplanen. Flygplanen kan vidare användas för ledningsuppgifter som *On Scene Co-ordinator* eller *Aircraft Co-ordinator* (ACO).

Polishelikoptrarna används för att söka efter nödställda. Helikoptrarna är utrustade med värmekamera, vilket i vissa situationer kan vara ett effekt verktyg för att hitta nödställda i havet. Man har

också tillgång till Night Vision Goggles, vilket ökar förmågan att verka i mörker. Polishelikoptrarna kan i vissa situationer utföra Aircraft Co-ordinator-uppgifter. Helikoptrarna är inte utrustade för att kunna vinscha över hav.

Försvarsmaktens helikoptrar används allt mer sällan för sjöräddningsuppdrag, eftersom de flesta helikoptrarna inte är beredskaps-satta. Det finns dock en helikopter i Luleå som under militär övningstid har beredskap för militär flygräddning. I det fall även andra helikoptrar med övad personal finns tillgängliga kan de användas för sjöräddningsuppdrag.

Frivilliga flygkåren (FFK) har avtal med Sjöfartsverket om att delta i sjöräddningsuppdrag. Avtalet reglerar att FFK ska ha beredskap för sjöräddning i vissa län. Totalt finns 58 piloter som har genomgått en särskild utbildning hos Sjöfartsverket. I respektive län finns alltid en enhet i beredskap, med två timmars anspänningstid. Piloterna bär överlevnadsdräkt och det finns livflottar i flygplanen. FFK deltar i samverkansövningar med SAR-helikoptrarna. Flygplan från FFK har använts för skarpa sjöräddningsuppdrag över Väneren, då man sökt efter nödställda.

Ambulanshelikoptrarna används relativt ofta i samband med sjöräddningsinsatser. Ambulanshelikoptrarna i Göteborg och Stockholm används för att hämta patienter på passagerarfärjor, vilket klassas som sjöräddning. Ambulanshelikoptrarna kan också bistå med vård i samband med andra sjöräddningsinsatser. Helikoptrarna används även för eftersök. Flera ambulanshelikoptrar är utrustade med Night Vision Goggles. Helikoptrarna är inte utrustade med vinsch.

Flygpersonal inom de ovan nämnda verksamheterna erbjuds att kostnadsfritt genomgå Sjöfartsverkets grundutbildning i sjöräddning (SAR G) och utbildning för On Scene Co-ordinator (OSC).

8.1.5 Administration (SAR management)

Inom Sjöfartsverket ligger ansvaret för handläggningen av administration och policyfrågor avseende sjöräddning inom avdelningen Sjöfart och Samhälle. Här sköts kontakter med andra myndigheter och organisationer verksamma inom räddningstjänsten. Avdelningen deltar vidare i det internationella arbetet inom området och träffar avtal i sjöräddningsfrågor på såväl nationell som internationell nivå. Funktionen utvärderar sjöräddningsfall av särskilt

intresse och sammanställer årlig statistik över utförda sjöräddningsinsatser.

Sjötrafikavdelningen ansvarar för att organisera ledning och resurser så att sjöräddningsmålen uppfylls. Avdelningen ansvarar för ett register över tillgängliga sjöräddningsresurser. Registret uppdateras kontinuerligt och finns tillgängligt för räddningsledaren vid sjöräddningscentralen.

För samordning av de olika aktörerna som deltar i sjöräddningsinsatser finns en nationell central samrådsgrupp. I gruppen som leds av Sjöfartsverket deltar Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting, Luftfartsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, SOS Alarm och Viamare (kustradio). Gruppen behandlar övergripande policy-, utbildnings- och samordningsfrågor, internationella sjöräddningsövningar samt med att utvärdera och samla erfarenheter från genomförda sjöräddningsfall. Gruppen sammanträder ett par gånger per år.

På regional nivå sker samverkan i grupper som leds av Sjöfartsverkets sjötrafikområdeschefer. Områdeschefen har till uppgift att bedöma resursbehovet inom respektive sjötrafikområde. Denne svarar också för att planera regionala övningar.

8.1.6 Operativ ledning (Mission co-ordination)

Den operativa ledningen och samordningen av sjöräddningsinsatserna sker från sjöräddningscentralen (MRCC) vid Karingberget i Göteborg. Centralen är samlokaliserad med flygräddningscentralen, Kustbevakningens Regionledning Väst och Försvarsmaktens sjöinformationskompani för Västkusten. De huvudsakliga uppgifterna för MRCC är:

- nödpassning dygnet runt
- larmmottagning
- klassning
- resursinventering
- utlarmning av lämpliga enheter
- ledning av sjöräddningsinsatserna
- avslutning och vilandeförklaring av sjöräddningsinsatserna

Centralen drivs helt i Sjöfartsverkets regi och är organisatoriskt underställd Sjötrafikavdelningen. Vid MRCC arbetar 21 personer

och centralen är bemannad dygnet runt och har kontinuerlig nödpassning på den internationella nödfrekvensen.

Vid omfattande insatser eller händelser av speciell karaktär har MRCC möjlighet att kalla in experter av olika slag. Det kan till exempel vara en brandingenjör, polis, fartygsinspektör eller läkare. MRCC har också tillgång till kustradionätet som fjärrmanövreras för att kunna upprätthålla radiosamband med sjöfarten.

8.1.7 Statistik

Sjöfartsverket publicerar årligen en rapport med statistik för sjöräddningen. Under 2007 ledde MRCC 1 287 sjöräddningsuppdrag, vilket var 295 fall fler än året innan. Nästan hela ökningen, 292 fall, var hänförlig till olyckor med fritidsbåtar. Sjöfartsverket har gjort en utredning av detta och funnit att ökningen i stor utsträckning var hänförlig till väderförhållanden. Under sommaren 2008 kunde man konstatera en märkbar minskning av olyckorna, jämfört med året innan. Av tabell 8.1 framgår i vilken utsträckning olika enheter har deltagit i sjöräddningsinsatser under 2007. Redovisningen är uppdelad på ytenheter, det vill säga fartyg och båtar och flygande enheter. Flera enheter kan delta samtidigt vid ett räddningsuppdrag.

Tabell 8.1 Antal enheter från olika organisationer som har medverkat vid sjöräddning under 2007

Organisation	Antal enheter
Sjöfartsverket, ytenhet	188
Sjöfartsverket, upphandlad helikopter	189
Sjöräddningssällskapet	1 021
Kustbevakningen, ytenhet	391
Kustbevakningen, flyg	14
Kommuner och landsting, ytenhet	69
Kommuner och landsting, flyg	42
Försvarsmakten, ytenhet	25
Försvarsmakten, flyg	3
Polisen, ytenhet	50
Polisen, flyg	21
Övriga, ytenhet	61
Övriga, flyg	4
<i>Totalt</i>	<i>2 078</i>

Källa: Sjöfartsverket.

Samordningen av resurser för sjöräddning är geografiskt indelad i 15 så kallade SAR-områden. Antalet räddningsenheter som har varit aktiva inom de olika områdena under 2007 framgår av tabell 8.2.

Tabell 8.2 Antal räddningsenheter som har varit aktiva inom respektive SAR-område 2007

Område	Antal enheter
Bottenviken	13
Norra Bottenhavet	55
Södra Bottenhavet	35
Stockholm	573
Bråviken	74
Landsort	23
Gotland	52
Kalmarsund	134
Hanöbukten	100
Öresund	212
Kattegatt	235
Skagerak	371
Vänern	65
Vättern	36
Mälaren	100
<i>Totalt</i>	<i>2 078</i>

Källa: Sjöfartsverket

Sjöräddningsinsatsernas fördelning på de olika trafikantkategorierna framgår av tabell 8.3.

Tabell 8.3 Procentuell fördelning av samtliga sjöräddningsinsatser på olika trafikantkategorier, 2006

Trafikantkategori	Procent av antal sjöräddningsinsatser
Handelssjöfarten	10
Fritidsbåtstrafiken	88
Yrkesfisket	2
<i>Totalt</i>	<i>100</i>

Källa: Sjöfartsverket

8.2 Flygräddning

8.2.1 Internationella konventioner

Internationellt finns riktlinjer för flygräddningstjänsten i ICAO, Annex 12. ICAO har tillsammans med IMO utarbetat en gemensam manual för sjö- och flygräddning, som benämns IAMSAR.²

8.2.2 Flygräddningen i Sverige

Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ansvarar Luftfartsstyrelsen för flygräddningstjänst. Organisatoriskt tillhör flygräddningen Avdelningen för flygplats, flygtrafiktjänst och luftfartsskydd inom Luftfartsstyrelsen. Förutom förordningen om skydd mot olyckor styrs flygräddningstjänstens uppgifter och åligganden av följande svenska författningar:

- lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- luftfartslagen (1957:297)
- luftfartsförordningen (1986:171)
- förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet
- Luftfartsstyrelsens föreskrifter om flygräddningstjänst (LFS 2005:1)

Verksamheten omfattar både civil och militär flygräddningstjänst. Flygräddningens ansvarsområde innefattar allt svenskt territorium över land samt internationellt vatten till gränsen för våra grannländers flygräddningsregioner. Ansvarsområdet över vatten är detsamma som för sjöräddningen.

Flygräddningens uppgifter är att:

- efterforska och lokalisera såväl civila som militära luftfartyg
- svara för insatser mot skador när ett luftfartyg är nödställt eller när fara hotar lufttrafiken
- undsätta nödställda i luftfartyg som havererat i havet samt i Vänern, Vättern och Mälaren.

² Lotsutredningen har i sitt betänkande (SOU 2008:53) *Styra rätt!* beskrivit flygräddningen i Sverige. Den beskrivning av flygräddningen som följer i detta avsnitt bygger till del på Lotsutredningens texter.

Luftfartsstyrelsens ambitionsnivå för efterforskning och lokalisering av saknade luftfartyg är att 90 procent av:

- saknade luftfartyg med sändande *Emergency Locator Transmitter* (ELT) skall vara lokaliserade inom 90 minuter efter fastställt nödläge.
- saknade luftfartyg utan sändande ELT skall vara lokaliserade inom 24 timmar efter fastställt nödläge.

När haveriplatsen är lokaliserad över land och i övriga insjöar, vattendrag, kanaler och hamnar överlämnas ansvaret för räddningsinsatsen till den kommunala räddningstjänsten.

Flygräddningen finansieras genom den så kallade undervägsavgift som tas ut av brukarna i form av resenärer och flygbolag. Avgiften hanteras centralt för stora delar av Europa genom den gemensamma organisationen för flygtrafiktjänst, Eurocontrol.

8.2.3 Rörliga resurser (Mobile facilities)

Flygräddningen har inga egna operativa resurser utan har genom avtal med Sjöfartsverket tillförsäkrat sig tillgång till SAR-helikoptrarna. Övriga resurser tas i anspråk med stöd av lagen om skydd mot olyckor. Luftfartsstyrelsen använder en egen indelning av räddningsresurser, enligt *SAR nivå 1* och *2*, samt *övriga flygande räddningsresurser*.

SAR nivå 1 utgörs av flygande räddningsresurser som är utrustade, utbildade och övade för att genomföra efterforskning och lokalisering i svåra väderförhållanden, pejla nödsändare samt genomföra undsättning med vinsch. De resurser som klassas som *SAR nivå 1* är:

- Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar
- Försvarsmaktens helikoptrar för FRÄD

SAR nivå 2 utgörs av flygande räddningsresurser som är utrustade, utbildade och övade för att efterforska och lokalisera nödställda luftfartyg samt pejla nödsändare. De resurser som klassas som *SAR nivå 2* är:

- polishelikoptrarna
- Kustbevakningens flygplan

Övriga flygande räddningsresurser utgörs av helikoptrar och flygplan som inte är utrustade med pejl, men som i vissa situationer kan användas för efterforskningsföretag.

- ambulanshelikoptrar
- Försvarmaktens övriga helikoptrar och flygplan
- civila helikopteroperatörer

8.2.4 Operativ ledning (Mission co-ordination)

Flygräddningstjänsten leds från ARCC som är samlokaliserat med MRCC i Göteborg. Centralen bemannas dygnet runt med två räddningsledare. Samtliga i personalen har tidigare tjänstgjort inom flygsektorn som flygledare, flygledarassistenter, stridsledare, helikopteroperatörer eller helikopterpiloter. Utbildningen till flygräddningsledare sker internt inom Luftfartsstyrelsen. Vid något tillfälle har den dock skett gemensamt med Sjöfartsverkets utbildning av sjöräddningsledare.

Eftersom flygräddningscentralen måste vara bemannad dygnet runt sköter personalen vid ARCC även en del andra uppgifter som kräver bemanning dygnet runt. Bland annat har man delegering att vid akuta behov kunna upprätta restriktionsområden i svenskt luftrum, samt handläggning av ärenden avseende flygtillstånd för utländska statsluftfartyg som ska landa i Sverige eller flyga över svenskt luftrum. Enligt en överenskommelse med Försvarmakten svarar ARCC för dirigering av Försvarmaktens flygräddningshelikoptrar (FRÄD). Även SAR-helikoptrarna dirigeras av ARCC. Vidare förmedlar ARCC förfrågan om SNAM till jourhavande Point of contact. ARCC svarar även för Luftfartsstyrelsens TiB-funktion (Tjänsteman i beredskap).

Uppgifter om nödställda luftfartyg och fara som hotar lufttrafiken inkommer oftast till ARCC från flygtrafikledningens enheter som ansvarar för alarmeringstjänst. Övriga larm inkommer från satellitsystemet Cospas-Sarsat, från allmänheten via SOS Alarm, från grannländer och från andra räddningstjänstansvariga myndigheter.

ARCC och flygtrafikledningstjänsten har ett nära samarbete om larmförfaranden i alarmeringstjänsten där ARCC utgör ett stöd, speciellt för flygledningens enheter som bemannas av en person. ARCC tilldelar även efterforskningsuppgifter till flygtrafikledningstjänsten.

8.2.5 Utbildning

Luftfartsstyrelsen genomför med medel från Krisberedskapsmyndigheten utbildningen av *Aircraft Co-ordinators* (ACO). ACO-funktionen ska kunna användas vid räddningsinsatser då flera flygande enheter finns inom samma område. Personal från Försvarmakten, Sjöfartsverket, Polisflyget, Kustbevakningsflyget och SAR-helikoptrarna har genomgått ACO-utbildningen. Totalt rör det sig om cirka 250 personer.

8.2.6 Statistik

Under 2007 hanterades 1 118 flygräddningslarm vid ARCC, varav 182 resulterade i helikopterinsats. Vidare hanterade ARCC 360 fall som rörde helikopterstöd till sjöräddning, annan statlig räddningstjänst, kommunal räddningstjänst och sjuktransporter.

Av tabell 8.4 framgår hur fördelningen av larm mellan civil och militär luftfart.

Tabell 8.4 Larm inom flygräddningen 2007

Typ av larm	Antal
Civila larm	913
Militära larm	205
Totalt antal larm	1 118

Källa: Luftfartsstyrelsen.

Av tabell 8.5 framgår hur de olika flygräddningslarmen fördelades under 2007. Endast 62 larm avsåg verkliga haverier. Varningslarm utfärdas när man av något skäl på olika sätt höjer beredskapen inför en landning. Uteblivet landningsmeddelande uppstår när ett luftfartygs färdplan av någon anledning inte har blivit avslutad på ett korrekt sätt. Ett vanligt skäl är att piloten glömt att meddela avslutande av färdplanen till en öppen flygledning. Utlöst nödsändare beror i regel på tekniska fel på nödsändare som finns i luftfartyg.

Tabell 8.5 Larm inom flygräddningen 2007

Typ av larm	Antal
Haveri	62
Varningslarm	287
Uteblivet landningsmeddelande	253
Utlöst nödsändare	458
Övrigt	58
<i>Totalt</i>	<i>1 118</i>

Källa: Luftfartsstyrelsen.

Tabell 8.6 beskriver antalet haverier under 2007 fördelade på olika typer av flyg. Ultralätta flygplan är en olycksdrabbad kategori, som vid haverier ofta ger upphov till kroppsskador.

Tabell 8.6 Haverier 2007 fördelade på typ av flyg

Typ av flyg	Antal haverier
Militärt luftfartyg	5
Kommersiellt flyg	8
Allmänflyg	15
Luftballong	1
Segelflyg	6
Ultralätt flyg	9
Hängflyg	1
Skärmflyg	9
Fallskärm	8
<i>Totalt</i>	<i>62</i>

Källa: Luftfartsstyrelsen.

8.3 Integrering av den operativa ledningen av flyg- och sjöräddning

Frågan om en integrering av flyg- och sjöräddningstjänsterna har varit aktuell under en lång tidsperiod. Flera utredningar har studerat möjligheten att slå ihop ARCC och MRCC till en enhet. De tidigare utredningarna beskrivs mer ingående i Transportstyrelseutredningens delbetänkande (SOU 2008:9) *Transportinspektionen*, samt i Lotsutredningens slutbetänkande (SOU 2008:53) *Styra rätt!*. I och med att Luftfartsstyrelsen upphör från och med 31

december 2008 har det blivit nödvändigt att hitta en ny huvudman för flygräddningstjänsten, samt för dess operativa ledning.

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2009 (Prop. 2008/09:1) att ett inordnande av den operativa flygräddningstjänsten i Sjöfartsverket ter sig logiskt. Detta mot bakgrund av att flygräddningstjänstens operativa räddningsansvar vid sidan om lokalisering av haverister gäller flygplan som har störtat över havet. Regeringen angav vidare att räddningsinsatser till havs är likartade oberoende av om den som ska räddas har befunnit sig i ett flygplan eller ombord på ett fartyg. Regeringen föreslog därför att MRCC och ARCC bör bilda en integrerad enhet som inordnas i Sjöfartsverket.

Enligt den inriktning som gäller i december 2009 kommer Sjöfartsverket från och med den 1 januari 2009 ansvara för såväl sjöräddningstjänst som flygräddningstjänst. ARCC och MRCC kommer då att integreras och framöver benämnas JRCC (Joint Rescue Co-ordination Centre). Helikopterutredningen använder därför genomgående beteckningen JRCC när det gäller förslag som berör dagens ARCC eller MRCC.

Transportstyrelsen kommer att ges föreskriftsrätt för flyg- och sjöräddning, samt även tillsynsansvaret för verksamheterna.

8.4 FRÄD

Försvarmakten har utifrån sin egen flygverksamhet ett behov av flygräddning som benämns FRÄD. Andra beställare av FRÄD är Saab för sin provflygverksamhet av JAS 39 Gripen, samt FMV för sin testverksamhet, bl.a. på Vidsel. ARCC bistår Försvarmakten med att administrera FRÄD-beredskapen, enligt den så kallade Cefyl-uppgiften (centrala flygledningen). Den innebär att ARCC alltid har en aktuell lägesbild av de resurser som används för FRÄD. Tidigare hade Försvarmakten flera helikoptrar som stod i beredskap för FRÄD i anslutning till olika flygflottiljer. I dag används huvudsakligen SAR-helikoptrarna för FRÄD. Försvarmakten har tecknat ett samverkansavtal med Sjöfartsverket om detta. Försvarmakten bedriver i dagsläget bara egen FRÄD på F 21 i Luleå. Där finns under ordinarie militär övningstid en HKP 10 (AS 332 Super Puma) i beredskap för FRÄD. Helikoptern är bemannad med ytbärgare. I dag har en försteförare inom Heli-

kopterflottiljen en flygtidstilldelning på cirka 120 flygtimmar, samt 10 timmar i simulator.

Försvarsmakten har i dag stora resursproblem inom sin helikopterverksamhet. Om Försvarsmakten kunde överlåta FRÄD-uppgiften till en civil operatör skulle militär helikopterkapacitet kunna frigöras för andra uppgifter. Under hösten 2007 bad Försvarsmakten därför Sjöfartsverket att utreda möjligheten att överta FRÄD även på F 21. För att lösa en sådan uppgift har Sjöfartsverket meddelat att man behöver minst ett års framförhållning. Därför har Försvarsmakten beslutat att planera för att Helikopterflottiljen ska bedriva FRÄD på F 21 under hela 2009. Försvarsmakten väntas under 2008 fatta beslut om man även ska överlämna FRÄD vid F 21 till Sjöfartsverket.

8.5 SAR-helikoptrarna

Sjöfartsverket har upphandlat helikoptertjänster för fem SAR-helikoptrar av Norrlandsflyg. Helikoptrarna står med 15 minuters anspänningstid dygnet om. Baserna finns i:

- Sundsvall, Midlanda flygplats
- Norrtälje, Mellingeholms flygplats
- Visby, Visby flygplats, F 17 G
- Ronneby, F 17 Kallinge
- Göteborg, Säve



De röda cirkarna inom vilken yta helikoptern inom 90 minuter från larm ska kunna undsätta en nödställd.

Bilden presenteras med tillstånd av Sjöfartsverket.

8.5.1 Bakgrund och tidigare utredningar

Sjöfartsverket har sedan lång tid använt sig av Försvarens helikoptrar i samband med sjöräddningsinsatser, vilket under många år kunnat ske utan kostnad för Sjöfartsverket.³ Den beredskap och det antal helikopterstationeringar som Försvarens tillhandahöll för sin egen verksamhet var fram till början på 90-talet tillräcklig även för sjöräddningens behov. Då Försvarens eget behov av helikopterberedskap minskade täckte man inte längre sjöräddningens behov. Efter att Sjöfartsverket påtalat vilka följder detta medförde för sjöräddningen, gav regeringen Sjöfartsverket en beställarroll med uppdrag att inrätta en särskild helikopterberedskap. Samtidigt fick Sjöfartsverket ett uppdrag att samordna de tjänster som upphandlades med andra offentliga aktörer med helikopterbehov. Sjöfartsverket träffade avtal med Försvarens om helikoptertjänster för sjöräddningens behov.

Det första avtalet som träffades 1993 gällde helikopterstationeringar på fyra platser i Sverige: Berga, Ronneby, Visby och Säve. Anspänningstiden var en timme under tjänstetid och två timmar efter tjänstetid. Kostnaden för helikopterberedskapen uppgick till en början till 4,6 miljoner kronor, en summa som sedan kom att successivt höjas. Med anledning av den snabbt ökande kostnadsbelastningen på Sjöfartsverket ställde myndigheten frågan om det fanns fler intressenter som hade behov av helikoptertjänster i sin verksamhet. För flygräddningens del kunde då konstateras att kravbilderna var oklar och oprövad. Sjöfartsverket och Luftfartsverket enades därför om att se över sina behov i syfte att undersöka om det förelåg gemensam behovsbild, helt eller delvis. Den gemensamma utredningen *Behov av helikoptertjänster för flyg- och sjöräddning* redovisades 1997.

Mot bakgrund av den för Sjöfartsverket och Luftfartsverket gemensamma kravbilderna etablerades 1998 genom ett nytt avtal mellan Sjöfartsverket och Försvarens även en helikopterbasering i Sundsvall. I samband med detta förbättrades anspänningstiden till 45 minuter på annan tid än tjänstetid på samtliga baser. Det nationella systemet "Helikoptertjänster" med en yttäckande kapacitet och förmåga för sjö- och flygräddning var därmed etablerat. Luftfartsverket åtog sig genom särskilt avtal med

³ Sjöfartsverket beskriver i sin rapport *Konsekvenser för sjöräddningen av riksdagens försvarsbeslut* den historiska utvecklingen av SAR-systemet i Sverige. Den nedan följande texten bygger till del på beskrivningen i Sjöfartsverkets rapport.

Sjöfartsverket att betala 12 procent av den totala kostnaden för den samlade helikopterberedskapen, som då uppgick till cirka 18 miljoner kronor. Den beredskap som Sjöfartsverket betalade för användes i relativt stor utsträckning av kommunal räddningstjänst i samband med bl.a. räddningsinsatser och skogsbrandsläckning. Därför anslöt sig även Räddningsverket till avtalet mellan Sjöfartsverket och Luftfartsverket genom att för sin del betala nio procent av den totala kostnaden.

Civila SAR-helikoptrar

Under hösten 1999 meddelade Försvarmakten att man på grund av bristande personella resurser inte längre kunde upprätthålla beredskapen på fem platser. Detta medförde att helikopterberedskapen på Berga stängdes under ett drygt år. Under våren 2000 stod det klart att beredskapen på Visby och Sundsvall framöver inte skulle kunna upprätthållas på grund av kapacitetsbrist. Försvarmakten kunde från och med 2002 endast upprätthålla beredskap och tillhandahålla helikoptertjänster på de platser där normal förbandsproduktion skedde, vilket var Berga, Ronneby och Säve. För att även fortsättningsvis kunna tillgodose sjöräddningens krav på kapacitet och yttäckning, upphandlade därför Sjöfartsverket från och med 2002 motsvarande funktion av den civila operatören Norrlandsflyg AB. Norrlandsflyg övertog baser i Sundsvall och Visby med helikoptrar av modell Sikorsky 76 C med en anspänningstid om 15 minuter dygnet runt året om. Då denna helikoptertyp dessutom var snabbare än de som Försvarmakten tidigare tillhandahöll, innebar detta att även yttäckningen förbättrades.

Tjänsten som upphandlades av Norrlandsflyg kostade inledningsvis 19 miljoner kronor per basering och år. I det ingick helikopter, besättning, utbildning m.m. Det tillkom dock en rörlig timersättning för insatser. Sjöfartsverkets kostnader för avtalet med de tre baserna som Försvarmakten stod för uppgick sammanlagt till sex miljoner kr, inklusive samtliga stödfunktioner. Det förmånliga avtalet med Försvarmakten grundade sig på att man merutnyttjade den kapacitet som Försvarmakten tillhandhöll inom sin egen förbandsproduktion.

Sjöfartsverket träffade samverkansavtal med såväl Västernorrlands läns landsting som Gotlands kommun om nyttjande av de helikoptertjänster som tillhandahålls av Norrlandsflyg. Snart efter

det att avtalet tecknades med Norrlandsflyg sade Räddningsverket upp avtalet med Sjöfartsverket. I samband med att ansvaret för flygräddningen övergick från Luftfartsverket till Luftfartsstyrelsen vid årsskiftet 2004/2005, sade Luftfartsverket upp sitt avtal med Sjöfartsverket. Ett nytt avtal tecknades senare med Luftfartsstyrelsen.

Under 2003 presenterade Luftfartsverket sin utredning *Flygräddningstjänstens krav på helikopterberedskap*. Utredningen utgjorde underlag för fastställande av Luftfartsverkets ambitionsnivå samt pekade på olika behov av förbättrad samordning kring den svenska helikopterberedskapen.

Haveriet i Skräckskär

I september 2004 inträffade ett haveri med SAR-helikoptern på Gotland som vid det aktuella tillfället genomförde ett akut ambulansuppdrag i mörker enligt visuella flygregler. Besättningen klarade sig undan med lättare skador, medan helikoptern totalförstördes sedan den sjunkit i havet. Haveriet orsakades enligt Haverikommissionens rapport av att det saknades tillräckliga rutiner och procedurer för den aktuella verksamheten, samt att de procedurer som fanns inte till fullo följdes.

Haverikommissionen rekommenderade bl.a. att Luftfartsstyrelsen skulle verka för att flygföretag som flyger enligt visuella flygregler med två piloter eller med en HEMS Crew Member utvecklar och följer någon form av besättningsamarbete för visuell flygning, motsvarande det som används vid instrumentflygning. Enligt Haverikommissionen lämnade Luftfartsstyrelsen rekommendationen utan åtgärd, medan Norrlandsflyg genomförde densamma.

Fler civila SAR-helikoptrar

Riksdagens behandling av propositionen (Prop. 2004/05:43) *Försvarsmaktens grundorganisation* innebar bl.a. att Försvarsmaktens helikopterbaseringar på Berga och Säve avvecklades. Regeringen gav Sjöfartsverket i uppdrag att utreda hur sjöräddningen skulle klaras utan dessa baser. Sjöfartsverket skrev i utredningen *Konsekvenser för sjöräddningen av riksdagens försvarsbeslut* från februari

2005 att man avsåg inrätta nya civila SAR-baser i Stockholm och Göteborg.

Av olika skäl blev Försvarsmakten tvungna att i förtid avsluta sitt SAR-åtagande i Stockholm. Det gjorde att det blev en forcerad överlämning från Försvarsmakten till Sjöfartsverkets operatör Norrlandsflyg. I januari 2006 stationerades en SAR-helikopter på Arlanda. Den helikopter Norrlandsflyg fick tillgång till var inledningsvis inte fullständigt specialutrustad för SAR-verksamhet. Under en period fick man därför verka med begränsad förmåga (LIMSAR).

I Göteborg kunde överlämnandet ske mer successivt under våren 2006. Där fick man också redan från början tillgång till en helikopter med full SAR-kapacitet.

Ridöolyckan

Det var under den här perioden som den stora skridskoolyckan vid Ridö i Mälaren inträffade. Det var den 28 januari som 14 skridskoåkare gick genom isen vid Ridö. Två personer omkom till följd av olyckan. Under räddningsinsatsen deltog två ambulanshelikoptrar och två SAR-helikoptrar.

När SAR-helikoptern från Stockholm nådde fram till olycksplatsen upptäckte besättningen en nödställd person vid iskanten på en vak och inledde en vinschningsinsats. Under förberedelserna upptäckte de ytterligare en person längre ut i samma vak som flöt med huvudet neråt i vattnet. De beslutade då att prioritera vinschning av den senare personen. När ytbärgaren hade kommit ner till vaken hade han svårigheter att lägga den medhavda slingan runt om skridskoåkaren på grund av dennes ryggsäck. När ytbärgaren med skridskoåkaren kommit upp någon meter över vattnet upptäckte både ytbärgaren och vinschoperatören att skridskoåkaren var fastbunden med en kastlina till personen som befann sig vid vakkanten. Den nödställda var förankrad i en lina. När linan sträcktes uppstod ett ryck som plötsligt drog skridskoåkaren ur slingan utan att ytbärgaren lyckades hejda detta. Skridskoåkaren föll därefter ner på isen från cirka fem meters höjd. Det visade sig senare att personen hade omkommit innan vinschningsförsöket.

Såväl Sjöfartsverket som Haverikommissionen har utrett räddningsinsatsen. Enligt Haverikommissionens rapport från 2008 orsakades olyckan av att lämplig vinschmetodik och vinsch-

utrustning anpassade för vinschning av person från is, isflak och isvakar saknades. Bidragande kan ha varit den stress som besättningen upplevde till följd av brister i räddningstjänstens ledningsfunktion.

Haverikommissionen rekommenderade att Sjöfartsverket att i samråd med Räddningsverket ska:

- fastställa hur samordning vid statlig sjöräddningstjänst ska utformas för att uppnå en tydlig samverkan och rollfördelning när den kommunala räddningstjänsten medverkar.

Vidare rekommenderades Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen att:

- initiera operatörer av SAR-helikoptrar att utveckla en vinschmetodik och vinschutrustning anpassade för vinschning av person från is, isflak och isvakar
- i samband med SAR-verksamheten formulera detaljerade skall- och bör-krav för olika typer av räddningsinsatser, samt att
- förbättra rutiner och instruktioner för tillsättande av OSC och ACO så att möjligheten lättare kan utnyttjas vid komplicerade räddningsoperationer

Finnbircholyckan

Den 1 november 2006 inträffade en sjöolycka med fartyget Finnbirch i farvatten mellan Gotland och Öland. Fartyget sjönk och två personer omkom, medan en person skadades allvarligt. I räddningsinsatsen deltog två civila SAR-helikoptrar och två militära helikoptrar från Sverige, samt en finsk SAR-helikopter. Under insatsen kunde en civil SAR-helikopter, samt en militär helikopter inte vinscha.

Haverikommissionen har utrett räddningsinsatsen. Haverikommissionen rekommenderar Sjöfartsverket att:

- i samråd med Luftfartsstyrelsen tydliggöra kraven för under vilka förhållanden och olika vädersituationer som SAR insatser till sjöss med helikopter bör kunna ske, (*RS 2008:03 R12*), samt
- se till att förändringar i SAR verksamheten analyseras och riskbedöms samt att åtgärder vidtas för att minska eventuella upptäckta risker (*RS 2008:03 R13*).

Haverikommissionen rekommenderar Luftfartsstyrelsen att:

- ta fram ett nationellt regelverk för kravställning och tillsyn av SAR verksamhet (*RS 2008:03 R14*).

Civil SAR-helikopter i Ronneby

Under 2005 insåg Försvarmakten att man heller inte skulle ha kapacitet att fortsätta bedriva SAR-verksamhet vid basen i Ronneby. Från och med mars 2007 övertog Sjöfartsverket såväl FRÄD som SAR-verksamhet i Ronneby. Med undantag för FRÄD-helikoptern i Luleå sköts i dag i stort sett all SAR och FRÄD av Sjöfartsverket. Under 2008 utreds möjligheten att Sjöfartsverket även ska kunna ta över FRÄD på F 21 i Luleå.

8.5.2 SAR-helikoptrarnas operativa egenskaper

Helikoptrarna är av modell Sikorsky 76 C+ samt C++. Samtliga helikoptrar är certifierade för att uppfylla kraven på prestandaklass 1 när man lyfter från en sjukhuslandningsplats. Vidare finns en reservhelikopter av modell S 76 C som används då de ordinarie helikoptrarna är på underhåll, vid uppkomna störningar, samt som extra systemredundans. Den hade tidigare inte full SAR-förmåga (LIMSAR), men har nu bytts ut mot en helikopter som kan genomföra SAR i alla väder (AWSAR).

Helikoptrarna har en topphastighet om cirka 285 km/h. Aktionstiden med full tank och standardbesättning är cirka 2,5 timmar om man flyger med full hastighet. Om man istället genomför ett eftersök och därmed håller lägre hastighet blir aktionstiden cirka 3,5 timmar. Med de extratankar som nu håller på att monteras på vissa SAR-baser kommer aktionstiden att förlängas med cirka 1 timme när man flyger i full fart, och cirka 1,5 timme när man genomför eftersök.

Sjöfartsverket har angett tre uppdragsprofiler för helikoptern i kravspecifikationen. Helikoptrarna skall med besättning, standardutrustning och full tank i vindstilla förhållanden kunna:

1. Flyga ut i en timme i minst 140 knop, söka i en timme vid en fart av 70 knop, och sedan flyga tillbaka.

2. Flyga ut med maximal marschfart i 55 minuter, hovrande vinscha ombord 5 personer under 20 minuter och sedan flyga tillbaka i minst 140 knop.
3. Flyga ut i minst 45 minuter i minst 140 knop och därefter under 12 minuter vinscha ned en RITS-styrka (6 personer med 9 väskor med en totalvikt på 820 kg) på ett fartyg.

Helikoptrarna är utrustade med en fyraxlad autopilot med autohover, doppler och radar. För att förhindra haverier med marken har helikoptrarna utrustats med ett avancerat hindervarningssystem (Enhanced Ground Proximity Warning System, EGPWS). Systemet varnar för om man riskerar att flyga in i marken, vattenytan eller i ett framförvarande hinder. Systemet anskaffades efter haveriet vid Skräckskär.

Det är vanligt att SAR-helikoptrarna instrumentflyger under uppdrag. Däremot har man i dag inte möjlighet att använda Night Vision Goggles. Det finns ett antal administrativa hinder som försvårar införandet av Night Vision Goggles. Hindren är dels kopplade till export- och importregler, dels regler från den europeiska flygsäkerhetsmyndigheten EASA. Sjöfartverket arbetar för närvarande med dessa frågor.

SAR-helikoptrarna är inte utrustade med värmekamera, som bl.a. skulle förbättra möjligheten att genomföra efterforskning av försvunna personer över land.

Helikoptern har en flexibel kabin, vilket gör att den kan anpassas för att ta emot upp till 8 nödställda, eller för att genomföra ambulanstransporter med upp till två bårbyggande patienter.

SAR-helikoptrarna är utrustade med AIS-transponder, vilket gör att flygrörelserna (kurs, fart, flyghöjd) kan följas av ARCC och MRCC. AIS har dock inte full täckning över land. Systemet täcker främst landområdena utmed kusterna och områdena omkring Vänern, Vättern och Mälaren.

Det sambandsmedel som primärt används av SAR-helikoptrarna är maritim VHF-radio, GSM-telefon och satellittelefon men man kan även kommunicera på de radiofrekvenser som används av ambulanshelikoptrar och kommunal räddningstjänst. Framöver ska SAR-helikoptrarna utrustas med RAKEL-enheter.

Den primära räddningsutrustningen är en vinsch med vinschsele och slinga, samt en bår. Man har även en korg som kan användas för att lyfta upp nödställda. Vid större sjöolyckor kan man även ta

med sig räddningsflottar med kapacitet för 14–20 personer som kan fällas och manövreras från helikoptern.



Foto: Norrlandsflyg.

8.5.3 Besättning

Helikoptrarna är bemannade med två piloter (en kapten och en styrman), en vinschoperatör och en ytbärgare. Vinschoperatören fungerar under flygning som kabinchef och färdmekaniker. På basen svarar vinschoperatören för det dagliga underhållet på helikoptern. Ytbärgarens huvudsakliga uppgift är att rädda nödställda ur vattnet. De flesta ytbärgarna har också en viss medicinsk utbildning. Det är ytbärgaren som med stöd av vinschoperatören svarar för omhändertagandet av räddade personer i helikoptern. Huvuddelen av Norrlandsflygs ytbärgare har tidigare tjänstgjort i samma roll inom Försvarsmakten.

Piloterna organiseras av *Svensk pilotförening* (SPF), medan vinschoperatörerna organiseras av *Svensk flygteknikerförening* (SFF). Helikopterutredningen har uppmärksammat på att det i dag inte finns något fackförbund som organiserar de 16 civila ytbärgare som är verksamma inom SAR-systemet.

Varje bas har tre besättningar. En besättning arbetar en vecka i sträck, dygnet runt, för att sedan vara lediga under två veckor. Under den vecka besättningen tjänstgör tillbringar man all tid vid basen. Detta upplägg förutsätter att helikoptrarna har en relativt låg frekvens på uppdrag, då man annars riskerar att få slut på tjänstgöringstid.

Enligt avtalet med Sjöfartsverket ska varje besättning ha 100 övningstimmar per år (300 timmar per bas). Detta är ett krav för att kunna lösa de uppgifter man har. Besättningarna genomgår Sjöfartsverkets sjöräddningsutbildningar SAR-G och SAR-OSC. Många piloter är dessutom utbildade för att fungera som Aircraft Co-ordinators. Vissa besättningar har gått Regional samverkanskurs.

Enligt Norrlandsflyg är gott omdöme hos piloterna viktigare än god flygskicklighet. Det är viktigt att piloterna vet när man ska säga nej till ett uppdrag.

8.5.4 Operatören

Norrlandsflyg har sedan 1960-talet sysslat med ambulanshelikopterverksamhet. Från och med 2002 sysslar företaget även med SAR-verksamhet. Norrlandsflyg har cirka 110 anställda, varav 53 är piloter, 35 är tekniker och 16 är ytbärgare. Företaget har en egen

flygskola som bl.a. sysslar med vidareutbildning av piloter för SAR-tjänst. Man utbildar även vinschoperatörer och ytbärgare.

Under 2007 bytte Norrlandsflyg ägare och bolagets verksamhet ses nu över. Företagets ledning och tekniska underhåll flyttades under 2008 från Gällivare till Göteborg. Norrlandsflyg håller på att anskaffa en simulator för helikoptertypen Sikorsky 76, som ska vara i drift under slutet av 2009. Tanken är att man ska sälja simulatorträning till piloter från bl.a. Europa och Asien. Norrlandsflyg planerar att ge sig ut på den europeiska marknaden för SAR- och offshoreverksamhet. Företaget har tidigare bjudit på en norsk ambulanshelikopterupphandling tillsammans med den internationella operatören CHC.

Sedan Norrlandsflyg började med SAR-verksamhet har man varit med om ett haveri, samt ett antal incidenter. Enligt de piloter Helikopterutredningen talat med har erfarenheterna från dessa händelser lett till en intern utveckling inom företaget av hur man arbetar ombord på helikoptrarna. Det gäller t.ex. utvecklingen av tvåpilotsystemet, Crew Resource Management, samt arbetsmetodik och utrustning.

Enligt Sjöfartsverket har erfarenheter från övningar, räddningsinsatser och verksamhetsuppföljning samt kvalitetssystem också medfört en utveckling av SAR-verksamheten. Då avses såväl en effektivare verksamhet som en högre flygsäkerhet.

8.5.5 Nationell övningsverksamhet

Sjöfartsverket anordnar mellan 15 och 25 sjöräddningsövningar per år. Övningarna anordnas i regel av Sjöfartsverkets trafikområden. I övningarna deltar bl.a. SAR-helikoptrar och enheter från Sjärräddningssällskapet, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Försvarmakten och kommunal räddningstjänst.

SAR-helikoptrarna genomför löpande momentövningar med lokala enheter från t.ex. Sjärräddningssällskapet.

Flygräddningscentralen ARCC deltar i Nato:s övningar Bold Mercy. Vidare anordnar ARCC övningar för Aircraft Co-ordinator-verksamheten. ARCC bedriver även en omfattande övnings-samverkan med lokala flygtrafiktjänster när det gäller efterforskning av luftfartyg.

Försvarmakten genomför med viss regelbundenhet egna flygräddningsövningar, då såväl civila som militära enheter deltar. Ett

exempel är övningen Halvar som genomfördes i maj 2008 utanför Uppsala. I övningen deltog bl.a. SAR-helikoptern i Norrtälje.

8.5.6 Aktuella utvecklingsprojekt

Det pågår olika utvecklingsarbeten inom SAR-systemet.

Ett aktuellt projekt är anskaffningen av extra bränsletankar till helikoptrarna för att möjliggöra en utökad flygtid och därmed räckvidd utanför ordinarie ansvarsområde.

Vidare pågår ett arbete med att ställa ut egna tankanläggningar på strategiska platser för att öka uthålligheten i SAR-systemet. För närvarande planerar man att placera anläggningar på Gotska sandön och på Fårö. På Västkusten finns i dag en tankanläggning hos räddningstjänsten i Marstrand som SAR-helikoptrarna får använda. SAR-helikoptrarna har även tillstånd att använda tankanläggningen på den danska örlogsbasen i Fredrikshamn.

Under 2008 har flera avtal förhandlats fram med olika landsting för att stärka sjukvårdsförmågan ombord på SAR-helikoptrarna. Avtalen reglerar bl.a. utbildningen av sjukvårdspersonal som ska kunna medfölja på SAR-uppdrag. Vidare svarar landstingen för att utbilda SAR-helikoptrarnas personal i akutsjukvård, med åtföljande delegering.

8.5.7 Övrig användning av SAR-helikoptrarna

Eftersom SAR-helikoptrarna är upphandlade resurser blir användningen för andra uppgifter än flyg- och sjöräddning annorlunda jämfört med om staten själv bedrev verksamheten. Eftersom Sjöfartsverket upphandlar helikoptertjänsterna ska de inte betraktas som statliga resurser, utan som privata resurser kontrakterade för ett offentligt uppdrag. Därmed kan en räddningsledare inte kostnadsfritt ianspråkta resursen med stöd av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta är en uppfattning som delas av såväl Sjöfartsverket och Räddningsverket. Helikopterutredningen gör ingen annan bedömning i frågan. Användningen av SAR-helikoptrarna i t.ex. kommunal och polisiär räddningstjänst har begränsats av detta förhållande.

Transporter av RITS-styrkor

Efter branden på Scandinavian Star 1990 inrättades i de nordiska länderna styrkor för Räddningsinsats till sjöss (RITS). I Sverige har Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Räddningsverket tecknat avtal med sex olika kommunala räddningstjänster om beredskap för RITS. Räddningstjänsterna finns i Härnösand/Kramfors, Stockholm, Gotland, Karlskrona, Helsingborg och Göteborg. Det finns en samordningsgrupp för de berörda myndigheterna och kommunerna som träffas regelbundet.

En RITS-styrka består av sex brandmän som är har speciell utbildning och utrustning för att kunna verka i maritim miljö. De ska bl.a. kunna användas för rökdykning och kemdykning. De ska också kunna användas inom miljöräddningstjänst till sjöss. Styrkorna flygs i regel ut till insatsen i SAR-helikoptrar, vilket kräver viss övning och godkända lastplaner. Verksamheten finansieras av de tre statliga myndigheterna.

RITS-styrkorna används relativt sällan. De har bl.a. använts skarpt i samband med branden ombord på passagerarfartyget Prinsesse Ranghild 1999. RITS-styrkor från såväl Sverige, Norge och Danmark var engagerade i insatsen.

I och med att de kommunala räddningstjänsterna har slimmats och fått en mycket begränsad redundans har det blivit allt svårare att få loss personal för övningar. RITS-konceptet ses nu över av Räddningsverket, Sjöfartsverket och Kustbevakningen. I arbetet deltar även företrädare för vissa RITS- kommuner.

Oljeprovtagning

Kustbevakningen har behov av att kunna ta prover på oljeutsläpp. Proverna används för att säkra bevisning inför lagföring av de som är ansvariga för utsläppen. Ofta släpper Kustbevakningen en provtagningsboj från ett flygplan, som sedan får hämtas av en båt. Om det inte finns något flygplan i närheten kan SAR-helikoptrarna vara ett alternativ. Man skickar då ned bojen i en vajer och kan sedan direkt plocka upp den igen. Det förutsätter dock att man har en tjänsteman från Kustbevakningen ombord på helikoptern. Om ärendet går till domstol är det nämligen viktigt för bevisföringen att den som beslutat om provtagningen har god kunskap inom

området. SAR-helikoptern på Gotland har vid några tillfällen använts för provtagningar.

Stöd till kommunal räddningstjänst

Under kapitel 7 diskuteras möjligheterna att använda SAR-helikoptrarna inom kommunal räddningstjänst. I dag sker detta i relativt liten omfattning, till stor del på grund av att kommunerna får betala en avgift på 15 000 kronor per flygtimme. Under 2007 genomfördes 14 uppdrag åt kommunal räddningstjänst.

Lotsflygning

Helikopter kan användas för att transportera lotsar till och från fartyg. Med helikopter kan man öka utnyttjandet av lotsarnas kompetens. Detta gäller i synnerhet när isen lägger sig i Stockholms skärgård och i Bottenviken. Om det går höga vågor kan det ibland vara säkrare för lotsen att flyga än att klättra upp för en lejdare från en lotsbåt. Det kan i vissa situationer också vara mer ekonomiskt att använda helikopter istället för båt.

Försök har gjorts med att flyga lotsar med SAR-helikoptrarna i Sundsvall, Visby och Göteborg, vilket enligt Sjöfartsverket har fungerat väl. Ofta måste lotsarna vinschas ned, då fartygen sällan är utrustade med helikopterdeck. I samband med lotsflygning gäller andra väderminima för helikoptrarna än vid SAR-uppdrag. Det gör att man är mer känsliga för väder än vid SAR-uppdrag. Om vädret begränsar helikoptern, måste det därför finnas en reservmöjlighet att använda lotsbåt.

Inom Sjöfartsverket studeras möjligheten att utveckla lotsflygningen. Bottenviken är ett område där lotsflygning är extra intressant, då issörja kan göra det svårt att komma fram med lotsbåtar vintertid. Om en SAR-helikopter skulle etableras i Luleå ökar möjligheterna till lotsflygning.

Lotsutredningen nämner mycket kort möjligheten att flyga lotsar i sitt delbetänkande (SOU 2007:106) *Lotsa rätt!*. Någon prövning av en utökad lotsflygning görs emellertid inte.

Under kapitel 2.1.8 beskrivs närmare hur man i Norge sedan länge använder helikopter för att flyga lotsar.

Fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall

I kapitel 9 diskuteras möjligheten att använda SAR-helikoptrarna för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall. I dag används SAR-helikoptrarna relativt sällan för sådana uppdrag, vilket bl.a. kan bero på bristfällig kunskap om resursen inom polismyndigheterna, avsaknad av effektiva rutiner, samt på att respektive polismyndighet debiteras för uppdragen av Sjöfartsverket.

SAR-helikoptrarna i Sundsvall, Visby och Ronneby täcker i dag områden där det är långt till närmsta polishelikopter. Övriga SAR-helikoptrar kan också utgöra ett komplement vid eftersök då polisens helikoptrar är upptagna med annan verksamhet.

Besättningarna på SAR-helikoptrarna har inte genomgått eftersöksutbildningen Managing Search Operations (MSO). Man har heller inte övningstid i fjällmiljö, vilket begränsar möjligheten att utföra avancerade räddningsuppdrag på ett säkert sätt. Vidare är SAR-helikoptrarna inte utrustade med värmekamera och Night Vision Goggles, som kan vara viktiga hjälpmedel vid eftersök.

Transporter åt polisen

Under kapitel 6 diskuteras möjligheten att använda SAR-helikoptrarna för att transportera poliser.

Vissa SAR-helikoptrar har övat transporter åt Nationella insatsstyrkan och piketgrupperna. Det finns färdiga lastplaner för att transportera enheterna. Ett annat behov som belysts är att kunna transportera ordningspoliser om det skulle uppstå behov ombord på en passagerarfärja. Polisen har i dag ingen sådan transportresurs.

Ambulanstransporter

Under kapitel 4 diskuteras SAR-helikoptrarnas användning för ambulanstransporter. I dag används framförallt helikoptern i Sundsvall för sekundärtransporter.

8.5.8 Uppdragsstatistik

SAR-helikoptrarna har en relativt låg användningsfrekvens. I snitt gör varje SAR-bas cirka 100 uppdrag per år. Huvuddelen av larmen rör sjöräddning och flygräddning. Sundsvallshelikoptern genomför ett relativt stort antal sjuktransporter per år, medan övriga baser gör betydligt färre sådana uppdrag. I mycket begränsad omfattning används SAR-helikoptrarna även för stöd till kommunal räddningstjänst, fjällräddning och efterforskning av försvunna personer. Av tabell 8.7 framgår vilka olika typer av insatser som Försvarens helikoptrar och SAR-helikoptrarna använts i.

Tabell 8.7 Flyginsatser med Försvarens helikoptrar och SAR-helikoptrarna 2007

	Sjö ⁴	Flyg ⁵	Kom ⁶	Polis ⁷	Sjuktr ⁸	Övrigt	Summa
FM Kallax	1	47	2	2	-	-	52
FM Ronneby	3	10	1	-	-	6	22
FM Sätenäs	-	2	-	-	-	1	3
FM Malmen	-	-	-	-	-	10	10
<i>Försvarens makten</i>	4	59	3	2	-	17	85
SAR Göteborg	54	35	4	-	6	2	101
SAR Stockholm	61	33	1	-	1	-	96
SAR Sundsvall	17	13	6	2	112	-	150
SAR Visby	35	13	1	-	6	1	56
SAR Ronneby	36	30	2	-	3	1	72
<i>SAR</i>	203	124	14	2	128	4	475
<i>Totalt</i>	207	183	17	4	128	21	560

Källa: Luftfartsstyrelsen.

8.5.9 Ekonomi

Kostnader för SAR-systemet

Sjöfartsverkets totala kostnader för sjöräddning uppgick 2007 till cirka 199 miljoner kronor. För 2008 är de budgeterade kostnaderna för sjöräddningen cirka 224 miljoner kronor brutto. Kostnaderna för SAR-helikoptrarna är budgeterade till 147 miljoner kronor för

⁴ Sjøräddning.

⁵ Flygräddning.

⁶ Stöd till kommunal räddningstjänst.

⁷ Stöd till polisen (kan inkludera fjällräddning och efterforskning av försvunnen person).

⁸ Sjuktransport.

år 2007. Till detta kommer kostnader för flygtid i samband med insatser för ett par miljoner kronor. Sjöfartsverket hade under 2007 intäkter från andra användare av SAR-systemet som motsvarade 31,2 miljoner kronor.

SAR-verksamheten finansierades länge helt genom de avgifter Sjöfartsverket tar ut av sjöfarten. Till följd av att fler civila SAR-baser inrättades ökade kostnaderna kraftigt. För att minska den ekonomiska belastningen på sjöfarten anslag regeringen från och med 2008 medel för sjöräddning, via anslaget 1:6 *Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål, m.m.* Av tabell 8.8 framgår att anslaget stabilt legat runt 70,6 miljoner kronor per år, fram till 2008 då en ökning gjordes till cirka 201 miljoner kronor.

Tabell 8.8 Anslag 1:6 Ersättning för sjöräddning, fritidsbåtsändamål m.m.

År	Avser	Tusental kr
2006	Utfall	70 600
2007	Utfall	70 574
2008	Anslag	201 224
2009	Förslag	143 308
2010	Beräknat	143 308
1011	Beräknat	143 308

Källa: Prop. 2008/09:1 Budgetproposition för 2009.

Externa intäkter för SAR-systemet

Av tabell 8.9 framgår vilka externa intäkter kopplade till SAR-helikoptrarna som Sjöfartsverket hade budgeterat för under 2006 och 2007.

Tabell 3.9 Budgeterade externa intäkter avseende SAR-helikoptrarna, miljoner kronor

	2006	2007
Luftfartsstyrelsen	10,0	13,2
Västernorrlands läns landsting	1,1	1,1
Gotlands kommun	0,7	-
Landstinget i Blekinge län	-	0,7
Försvarmakten	-	15,2
Intäkter för enskilda helikopteruppdrag	1,5	1,0
Totala externa intäkter	13,3	31,2

Källa: Sjöfartsverket.

Avgifter för användning av SAR-helikoptrar

I samband med att SAR-helikoptrarna används för insatser ersätts Norrlandsflyg av Sjöfartsverket för varje faktisk flygtimme. För 2007 var beloppet cirka 8 500–9 000 kronor per flygtimme. De avtalade 300 övningstimmarna som finns för varje bas ersätts med ett fast belopp.

För myndigheter och landsting som har samverkansavtal med Sjöfartsverket debiteras samma timavgift som Sjöfartsverket betalar till Norrlandsflyg. Det gäller t.ex. för landstingen i Blekinge och Västernorrlands län.

Landsting som inte har samverkansavtal med Sjöfartsverket debiteras 20 000 kronor per flygtimme. Om särskild sjukvårdspersonal och intensivvårdsbår ska medfölja debiterar Sjöfartsverket 25 000 kronor per flygtimme. Kommunal räddningstjänst debiteras 15 000 kronor per flygtimme. Polisen debiteras i dagsläget cirka 9 000 kronor per flygtimme.

8.5.10 Internationellt samarbete

Inom flyg- och sjöräddningen finns ett globalt samarbete och själva räddningsarbetet förväntas fungera på samma sätt i alla världsdelar. Sverige har därför förbundit sig att följa det regelverk och de rekommendationer som har fastställts inom området. För att etablera den svenska sjö- och flygräddningsregionen samt för att utveckla samarbetet med angränsande länder har Sverige dessutom tecknat bilaterala avtal för sjö- och flygräddning både på regeringsnivå och på myndighetsnivå. Regeringsavtalen innehåller gränsdragningen mellan ländernas Search and Rescue Region (SRR). De flesta myndighetsavtalen är gemensamma för Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen. Avtalen beskriver hur det operativa samarbetet mellan länderna ska gå till. De reglerar också användningen av andra länders SAR-resurser.

Avtal finns med Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland, Norge och Danmark. När det gäller Ryssland finns bara ett gammalt avtal med Sovjetunionen. Sedan åtta år tillbaka finns ett färdigförhandlat och parafererat avtal med det ryska räddningsministeriet EMERCOM. Trots flera påstötningar från den svenska regeringen är avtalet fortfarande inte undertecknat av Ryssland.

SAR-helikoptern i Ronneby täcker in Bornholm och genomför med jämna mellanrum insatser där. SAR-helikoptern på Gotland täcker hela de lettiska och litauiska SAR-regionerna. När man lämnar stöd till andra länder tas inga avgifter ut.

De flygande SAR-resurser som finns runt Östersjön och Västerhavet redovisas i bilaga 3.

Större övningar

*Bold Mercy*⁹ är en årlig Nato-övning som avser samverkan mellan olika länders civila och militära enheter för flyg- och sjöräddning. Övningarna har ofta många deltagande enheter, såväl ytenheter som luftfartyg. Dessutom övas ledningsfunktionerna ARCC och MRCC. Vartannat år sker övningarna i Nordsjön och vartannat år i Östersjön. Bold Mercy står öppen för partnerländer. Sverige deltar årligen i övningarna.

ScanSAR har varit en militär aktivitet för SAR-helikoptrar från Sverige, Norge och Danmark. Övningen har tidigare anordnats varje år. ScanSAR har i regel pågått under en hel vecka. Den senaste övningen ägde rum 2006 i Danmark. Sverige deltog då inte med någon helikopter. Enligt Sjöfartsverket har det på senare tid blivit allt mer tydligt att länderna inte har resurser för att delta i en hel veckas övning. Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket arbetar nu för att utveckla nya samarbetsformer med Norge och Danmark.

BALTIC SAREX är en sjöräddningsövning som årligen anordnas av Danmark vid Bornholm. Enheter från alla länder runt Östersjön bjuds in att delta. Under övningen 2008 deltog 25 ytenheter och 5 luftfartyg från olika länder. Fokus låg på att öva funktionerna On Scene Co-ordinator (OSC) och Aircraft Co-ordinator (ACO). Sverige deltog i övningen med bl.a. en SAR-helikopter.

Barents Rescue är en övning som anordnas av Barentsrådet vartannat år. Övningen har flera gånger innehållit komponenter av både flyg- och sjöräddning. Barents Rescue 2005 gällde en brand ombord på ett kryssningsfartyg, samt en flygolycka i norra Norge. Då deltog enheter från Helikopterflottiljen. Övningen 2007 gällde ett haveri med ett passagerarflygplan i norra Finland. Flera länders helikoptrar deltog i övningen 2007, dock inga från Sverige.

⁹ Övningen benämndes tidigare Bright Eye.

Bilaterala övningar

Vid sidan av de större övningarna bedrivs även mindre bilaterala flyg- och sjöräddningsövningar som kan involvera både fartyg, helikoptrar och flygplan. Enligt Sjöfartsverket handlar det per år om cirka fem bilaterala övningar som involverar svenska SAR-helikoptrar.

Allmänt om övningsdeltagandet

Helikopterutredningen har i samband med besök i Norge och Finland återkommande mött uppfattningen att det svenska deltagandet i såväl multilaterala- som bilaterala övningar har minskat betydligt sedan övergången till civila SAR-helikoptrar. Detta är en bild som har förstärkts när Helikopterutredningen genomfört besök vid olika SAR-baser i Sverige. Ett skäl skulle kunna vara att man tidigare i Försvarsmakten hade viss överkapacitet i sin helikopterorganisation och därmed lättare kunde delta i internationella övningar. I dag är resurserna begränsade till de fem helikoptrar som ständigt står i beredskap, samt en reservhelikopter som används när de ordinarie helikoptrarna är på underhåll. Därmed blir möjligheten att delta i längre övningar mindre.

Sjöfartsverket anger att SAR-helikoptrarna deltar i tre till fyra större nordiska sjöräddningsövningar per år. Till detta kommer ungefär fem mindre bilaterala övningar per år.

En uppfattning som framförts av såväl svenska SAR-besättningar som Sjöfartsverket är att övningarna inte bör vara för stora. Ju större övning, desto mindre har SAR-helikoptrarna i regel att göra. Många gånger kan en momentövning eller en seminarieövning vara nog så värdefull. I samband med övningarna är det vidare viktigt att det finns utrymme för besättningarna från olika länder att träffas och bygga relationer.

Samarbetsstrukturer

Vid sidan av de bilaterala samarbetena finns ett antal multilaterala strukturer som kan påverka SAR-verksamheten.

Det viktigaste forumet är *Baltic Barents Regional Co-operation Group* (BBRC) som är en regional undergrupp till IMO:s kommittéer. I gruppen deltar länderna runt Östersjön, samt Norge. Inom

BBRC arbetar man bl.a. med att ta fram planer för massevakueringar, utarbeta samverkansrutiner, samt utbyta erfarenheter.

Inom ramen för övningen *ScanSAR* hålls ett årligt möte mellan flyg- och sjöräddningspersonal från Norge och Danmark.

Council of the Baltic Sea States (CBSS) sysslade tidigare med vissa sjöräddningsfrågor. I dag bedrivs dock inget sådant arbete.

Nordred har vid vissa tillfällen behandlat frågor som rör flyg- och sjöräddning. Senaste skedde detta vid ett möte i Reykjavik 2006.

Barentsrådet har arbetsgruppen *Interim Joint Committee on Rescue Co-operation in the Barents Region*, som ska stärka och utveckla gränsöverskridande räddningsinsatser. Ännu så länge har den ingen direkt roll för samordning av flyg- och sjöräddning.

ARCC i Sverige genomför regelbundet grannlandsamverkan på räddningsledarnivå.

I dag hålls i dag inga regelbundna möten för ministrar med ansvar för flyg- och sjöräddning inom ramen för Nordiska ministerrådet. Ett skäl för detta kan vara att olika ministrar i de nordiska länderna ansvarar för frågorna (se tabell 8.10).

Tabell 8.10 Ansvarigt departement för flyg- och sjöräddning i de nordiska länderna

Land	Departement	Ansvarig minister
Sverige	Näringsdepartementet	Infrastrukturministern
Danmark	Försvarsministeriet	Försvarsministern
Norge	Justis- og politidepartementet	Justisministern
Finland	Inrikesministeriet	Inrikesministern
Island	Justitieministeriet	Justitieministern

Syndikat

Enligt Sjöfartsverket finns det en utbredd vilja hos grannländerna att förändra och utveckla samarbetsstrukturerna inom flyg- och sjöräddningen. För närvarande pågår ett arbete med att skapa flyg- och sjöräddningssyndikat för Östersjön (Sverige, Finland och Estland), samt för Västerhavet (Sverige, Norge och Danmark). Inom syndikaten ska man bl.a. kunna planera övningar som är anpassade efter regionala behov. Det övergripande syftet med syndikaten är dock att ersätta de nuvarande bilaterala avtalen med multilaterala syndikatavtal. Om syndikatet i Östersjön får fler

medlemmar öppnar sig möjligheter till ett mer strukturerat samarbete. Man skulle t.ex. kunna inrätta en gemensam sjöräddningscentral för hela Östersjön. I dag kan upp till fyra MRCC vara inblandade vid en enda räddningsinsats, vilket komplicerar räddningsarbetet.

Diskussionerna om att inrätta syndikat förs i dag på myndighetsnivå. Ett Letter of Intent har skickats från Sjöfartsverket till motsvarande myndigheter i Finland och Estland. Ett första praktiskt steg mot ett syndikat för Östersjön var övningen Hilla i oktober 2008 med deltagande enheter från Sverige, Finland och Estland. Övningens första moment gällde ett haveri med ett flygplan över vatten. Det andra momentet gällde en brand ombord på ett fraktfartyg, med insats av en finsk RITS-styrka. En svensk SAR-helikopter deltog i övningen.

EU FloodCommand

EU FloodCommand var ett till del EU-finansierat projekt, med Sverige, Storbritannien och Irland som partnerländer. Projektet pågick under 2007 och 2008. Syftet med projektet var att etablera ett system för samordning av medlemsstaternas sjöräddningsresurser i samband med större översvämningar. Projektet bestod av en serie konferenser och övningar.

Till de konkreta resultaten från projektet hör utvecklingen av ett gemensamt ledningsstödsystem för sjöräddningsresurser. Systemet kan användas för att samordna flera länders resurser i händelse av en större katastrof. Räddningsverket äger nu en licens för den mjukvara som utvecklades.

Under projektet utarbetades också fem nya EU-moduler för räddningstjänst som man hoppas ska antas av EU (EU FloodCommand, 2008):

- Aerial Rescue Using Helicopters
- Aerial Search Using Helicopters
- Aerial Search Using Fixed Wing Aircraft
- Surface Water Rescue
- Utility Transport Using Helicopters

Sverige representerades under projektets gång av Räddningsverket. Sjöfartsverket deltog inte i projektet.

8.6 SAR-helikoptrar i andra länder

SAR-helikopterverksamheten i Norge, Finland och Tyskland beskrivs närmare under kapitel 2.

8.6.1 Storbritannien

I Storbritannien ligger ansvaret för flyg- och sjöräddning under Department for Transport.

Ledningsorganisation

När det gäller flygräddningen finns en flygräddningscentral (ARCC) i Kinloss i Skottland som opereras av Royal Air Force (RAF). När det gäller sjöräddningen finns i dag 19 olika sjöräddningscentraler (MRCC) som opereras av *Maritime and Coastguard Agency* (MCA). Vid sjöräddning tilldelas de militära flygresurserna av ARCC, men helikoptrarna leds under insatsen av respektive MRCC. Centralerna sysslar vid sidan av sjöräddningen även med vanlig sjökontroll.

Resursorganisation

Royal Air Force (RAF) och *Royal Navy* (RN) har under mycket lång tid utfört sjö- och flygräddning med helikopter, med utgångspunkt i de egna organisationernas behov. Verksamheten bedrevs länge utan någon formell styrning från *Department for Transport*. I och med att försvaret började rationaliseras under 1980-talet uppstod hål i nätet av SAR-helikoptrar. Detta ledde till att MCA 1987 började upphandla civila SAR-tjänster vid vissa baser. Inledningsvis hade man ett tio år långt kontrakt med operatören Bristow. Därefter övergick man till femåriga kontrakt, som i två omgångar vanns av Bristow. Huvudsakligen har företaget opererat Westland 61 Sea King. Samma helikoptertyp används vid RAF:s och RN:s baser.

År 2007 trädde ett nytt kontrakt i kraft som sträcker sig till 2012 och omfattar fyra baser. Ny operatör blev CHC Scotia, som introducerade helikoptertyperna Sikorsky 92 och Augusta

Westland 139. De nya helikoptrarna är snabbare och har modernare teknisk utrustning.

Piloterna som flyger SAR-uppdrag rekryteras främst från offshoreindustrin i Nordsjön. MCA har en grupp på sex personer som hanterar alla frågor som rör avtalen med helikopteroperatören och följer upp verksamheten.

Totalt finns 12 SAR-baser i Storbritannien. Dessutom bedriver RAF SAR-verksamhet på Cypern och på Falklandsöarna. Anspänningstiderna på helikoptrarna är 15 minuter dagtid och 45 minuter natttid. Vid en bas har man endast beredskap dagtid.

SAR-H

2006 lanserade MCA och *Ministry of Defence* (MoD) ett gemensamt Private Finance Initiative som går ut på att skapa en outsourcad SAR-resurs som ska täcka såväl civila som militära SAR-behov. I upphandlingen ingår även beredskap för Falklandsöarna. Projektet går under namnet Search & Rescue Helicopter (SAR-H) och kommer att innebära att alla SAR-baser framöver ska upphandlas i ett avtal som sträcker sig från 2012 och 20–30 år framåt i tiden. Tanken med den långa avtalstiden är bl.a. att möjliggöra för operatörerna att investera i nya helikoptrar. Operatören ska även stå för tekniskt underhåll och utbildning. Det finns inget krav på hur många baser som ska finnas. Istället finns ett krav på att operatören ska kunna nå olika riskområden inom en viss tidsrymd. Upphandlingen sköts av ett gemensamt team från MCA och MoD som finns vid *Defence Equipment and Support* (DE&S) i Abbey Road. Kontraktsvärdet bedöms till mellan 3 och 5 miljarder pund.

För att RAF och RN ska bibehålla sin SAR-förmåga kommer 16 besättningar från försvaret att bemanna vissa helikopterbaser. Man kommer inte att mixa civil och militär personal på samma helikoptrar.

Det finns i dag två konsortier som avser bjuda på upphandlingen:

- AirKnight Team (Lockheed Martin, VT och British International Helicopters)
- SOTERIA (CHC, Thales och Bank of Scotland)

Sannolikt kommer en mixad flotta av lättare och tyngre helikoptrar att användas. Upphandlingen har försenats, vilket skapar problem för de två konsortierna som var för sig lägger 30–40 miljoner pund per år på sina offertteam.

8.6.2 Irland

På Irland är sjöräddning en uppgift för *Irish Coast Guard*. Myndigheten upphandlar sina SAR-helikoptertjänster. För närvarande svarar CHC för tjänsten, som omfattar fyra helikopterbaser med Westland 61N Sea King. Man har en anspänningstid om 15 minuter dagtid och 45 minuter nattetid. Eftersom Irland saknar ett system för ambulanshelikoptrar används SAR-helikoptrarna för en del ambulansuppdrag.

8.6.3 Estland

I Estland är flyg- och sjöräddningen en uppgift för *Estonian Border Guard*. Man har en SAR-bas på flygplatsen i Tallinn. Där finns en helikopter av modell Mi 8, två flygplan av modell Let 410, samt en ny helikopter av modell AgustaWestland 139. Den senare har finansierats med hjälp av Schengen-medel. Anspänningstiden är 15 minuter dagtid och 60 minuter nattetid. Den operativa ledningen sköts av JRCC i Tallinn.

8.6.4 Lettland

I Lettland svarar försvaret för flyg- och sjöräddning. Till sitt förfogande har man fyra stycken Mi 17. En helikopter står i ständig beredskap. Dagtid är anspänningstiden 15 minuter, medan den är 60 minuter nattetid. Enheterna leds av ARCC och MRCC i Lielvarde.

8.6.5 Danmark

I Danmark svarar flygvapnet för flyg- och sjöräddning från SAR-baser i Ålborg, Skrydstrup och Roskilde. Vid vindstyrkor över en viss nivå kan en helikopter också baseras på Bornholm. Flygvapnet

har anskaffat nya AgustaWestland 101 Merlin för SAR-uppgiften. På grund av låg teknisk tillgänglighet på helikoptrarna kan man dock bara använda AW 101 vid basen i Skrydstrup. På övriga baser används tills vidare gamla Sikorsky 61 Sea King som har fått förlängd användningstid fram till 2010. Båda helikoptertyperna har en bemanning om sex personer: två piloter, en navigatör, en paramedic, en läkare och en ytbärgare.

Enheterna leds av JRCC i Århus, som finns i samma byggnad som Søværnets Operative Kommando. JRCC inrättades 2006. Innan dess hade man ett MRCC och ett ARCC.

8.7 Framtida behov och förutsättningar

8.7.1 Sjøräddning

Sjöfartsverket har gjort en bedömning av framtida behov och förutsättningar inom sjöräddningen på 10 till 20 års sikt.

Sjöfartsverket bedömer att klimatförändringarna kommer att leda till fler isolyckor, i och med att isarna inte kommer att ligga kvar under lika lång tid. Klimatförändringarna kommer också att leda till mer extremt väder, som också kan komma att uppträda väldigt lokalt. Man kan också förvänta sig att människors riskbeteende kommer att öka, varför vi kommer att få se fler sjöräddningsfall som gäller fritidssektorn. Samtidigt kommer förväntningarna på sjöräddningen att öka, liksom kraven på ett gott medicinskt omhändertagande ombord på SAR-helikoptrarna.

Man kan förvänta sig en ökning av såväl handelssjöfart som färjetrafik. Samtidigt pågår en höjning av säkerheten inom sjöfarten. Sjöfarten kommer också att bedrivas med större uppföljning från land.

Teknikutvecklingen gör att fler har GPS-utrustning eller mobiltelefon, vilket gör att det blir lättare att hitta nödställda till havs. Därmed kan man förvänta sig att det kommer att bli färre långa eftersök i framtiden.

Nästa generations helikoptrar kommer att vara mycket snabbare än dagens. Till exempel kommer Sikorsky 2012 att lansera sin nya experimentella modell X2, som kommer att kunna flyga i upp till 460 km/h. Dagens SAR-helikoptrar har en toppfart på 287 km/h. Framtida helikoptrar kommer också allt oftare kunna utrustas med avisning på rotorbladen. Det gäller till exempel Agusta-

Westland 139 och Sikorskys nästa modell S 76D. Det gör att för-
mågan hos framtida SAR-helikoptrar kommer att öka.

Sjöfartsverket bedömer att obemannade flygande system
(Unmanned Aerial Systems, UAS) i framtiden kommer att ha en
viktig roll vid eftersök över vatten.

8.7.2 Flygräddning

Luftfartsstyrelsen har gjort en bedömning av framtida behov och
förutsättningar inom flygräddningen på 10 till 20 års sikt.

Luftfartsstyrelsen bedömer att passagerarflyget kommer att ske
med större flygplan, som i vissa fall kommer att ha kapacitet att ta
upp till 500 personer ombord. Norra delen av Sverige kommer att
trafikeras av tung flygtrafik som navigerar över polen för att korta
flygsträckorna. Om flygolyckor inträffar ställer detta högre krav på
räddningstjänsten efter ett haveri.

Man bedömer vidare att sportflyget kommer att använda allt
mindre flygplan på grund av ökade kostnader för drivmedel m.m.
Små flygplan har haft en tendens att generera fler olyckor.

Under senare år har tillgången på billiga nödsändare ökat. Det
gör att allt fler privatflygare skaffar sådana nödsändare, vilket
kommer att göra det enklare att hitta många haverister. Samtidigt
kan det bli svårare att hantera införandet av nya typer av nöd-
sändare som är på väg in i marknaden. Olika typer av alarmerings-
utrustning vars nödmeddelanden inte ingår i systemet Cospas-
Sarsat finns nu på marknaden. Systemen marknadsförs ofta med att
sändaren kan följas i luften, på marken och på havet, utan att detta
är säkerställt.

Enligt Luftfartsstyrelsen är det ytterst ovisst när obemannade
flygande system (Unmanned Aerial Systems, UAS) kommer att
kunna användas tillsammans med bemannade räddningsenheter.
Sannolikt kommer det att ta 10-20 år innan detta är möjligt, vilket
även är en allmän uppfattning internationellt. Luftfartsstyrelsen
arbetar med framtagning av ett regelverk för UAS. De system med
cockpit på marken som används i dag kräver att piloten har visuell
kontakt med sitt luftfartyg och att flygningen inte utförs där det
finns annan lufttrafik. Australien kommer att genomföra en studie
om hur UAS kan nyttjas inom SAR. Man kommer att tilldela
avskilt luftrum och studera medverkan med sensorer, spanings-
funktioner, fällning av flottor m.m. I USA användes UAS med

sensorer vid översvämningssituationen efter orkanen Katrina. Sommaren 2008 genomfördes ett försök i Kanada då man använde UAS för att söka efter ett kraschat flygplan.

8.8 Överväganden

8.8.1 Fördelar och nackdelar med en upphandlad SAR-tjänst

Att svenska SAR-helikoptertjänstester i dag upphandlas är en konsekvens av ett antal omständigheter, snarare än ett resultat av medvetet fattade politiska beslut. De omständigheter som ligger bakom upphandlingsförfarandet är Försvarmaktens ändrade organisation och uppgifter.

Helikopterutredningen kan också konstatera att det är relativt ovanligt att man upphandlar flyg- och sjöräddningstjänster. Vanligtvis bedrivs dessa verksamheter i egen regi av försvarsmakter eller kustbevakningar. Länder som Sverige, Irland, Storbritannien, och Australien är här att betrakta som undantag.

Helikopterutredningen kan se flera fördelar med att bedriva en upphandlad SAR-verksamhet, jämfört med den verksamhet som bedrivs av Försvarmakten:

- Anspänningstiden har kunnat kortas från 45 minuter till 15 minuter dygnet runt, då besättningarna numera bor på sina baser.
- Hos Försvarmakten har personalen flera yrkesroller; man är t.ex. både pilot och officer. Det gör att man utöver sin flygtjänst även ska lösa andra uppgifter som kräver mycket utbildning och övning. Hos en kommersiell operatör har personalen bara en yrkesroll som man kan koncentrera sin uppmärksamhet på.
- Anskaffningen av ny utrustning går mycket snabbare i dag än när Försvarets materielverk skulle anskaffa utrustning som även skulle vara anpassad för att kunna användas i krig.
- Med en upphandlad SAR-tjänst kan man lättare säkerställa att besättningarna får sin övningstid. I en verksamhet som bedrivs i egen regi finns det en risk att man i besparingstider börjar spara på t.ex. flygtid.
- Med en upphandlad tjänst har man större flexibilitet om man t.ex. vill byta helikoptertyp. Bedriver man verksamheten i egen

regi är man mer bunden till den utrustning man anskaffar. Denna flexibilitet är dock förknippad med kostnader.

- Dagens SAR-verksamhet är betydligt mer resurssnål än den verksamhet som bedrevs av Försvarmakten. Försvarmakten använde dyrare helikoptrar, fler helikoptrar och behövde mer personal för uppgiften. Den civila helikoptertyp som i dag används är avsevärt mycket billigare, samtidigt som den är snabbare och har en hög teknisk nivå. Den har dock kortare aktionstid och kan ta färre nödställda. Såväl Försvarmaktens helikoptrar som de civila SAR-helikoptrarna har svarat mot den kravbild som finns uppställd av Sjöfartsverket.

Man kan också se vissa nackdelar med SAR-verksamhet som upphandlas av en kommersiell aktör:

- Redundansen är betydligt mindre i dagens SAR-organisation än den var när Försvarmakten bedrev verksamheten. Om en helikopter går sönder har man sämre tillgång till ersättningshelikoptrar. Vidare är det svårt att få loss helikoptrar och besättningar för att delta i internationell övningsverksamhet.
- Vid byte av operatör finns en risk för att förmågan i SAR-systemet tillfälligt går ned.
- De ackumulerade erfarenheter som byggs upp inom verksamheten kan förloras vid ett byte av operatör.
- Samverkan med externa parter riskerar att tillfälligt försämrats vid byte av operatör.
- Försvarmakten hade en större organisation för utbildning, än vad den nya operatören upprätthåller.
- Eftersom de upphandlade SAR-helikoptrarna inte utgör en statlig resurs måste t.ex. polisen och kommunal räddningstjänst betala när man använder resursen för räddningstjänst. Detta gör att många aktörer drar sig för att använda SAR-helikoptrarna.

Överväganden framåt

När det gäller flygsäkerheten kan man konstatera att Försvarmakten under senare år haft tre svåra haverier och ett antal incidenter i samband med SAR-verksamhet (Tarfala 2000, Rörö

2003 och Lindö 2005). Norrlandsflyg har också haft ett haveri med en SAR-helikopter, i samband med ett ambulansuppdrag (Skräckskär 2004). Dessutom har man haft ett antal incidenter. Enligt Norrlandsflyg har man dragit många lärdomar av dessa händelser, vilket gjort att flygsäkerheten utvecklats.

En fråga som Helikopterutredningen vill uppmärksamma när det gäller SAR-verksamhet med kommersiell operatör, är risken för förmågetapp i samband med byte av operatör.

I samband med att Norrlandsflyg övertog två baser från Försvarmakten under 2006, genomfördes överlämnandet i en forcerad takt och utifrån helt nya förutsättningar. Det fanns t.ex. få utbildade civila SAR-piloter på marknaden som kunde anställas av Norrlandsflyg. Företagets utbildningsorganisation var inte anpassad för dessa nya förutsättningar.

Haverikommissionen skriver om denna problematik i sin haveri-rapport från Finnbircholyckan. Haverikommissionen rekommenderar Sjöfartsverket att se till att förändringar i SAR verksamheten analyseras och riskbedöms samt att åtgärder vidtas för att minska eventuella upptäckta risker (*RS 2008:03 R13*).

Vid ett operatörsskifte i dag skulle många piloter kunna byta arbetsgivare, vilket skulle minska påverkan på förmågan. Helikopterutredningen anser dock att Sjöfartsverket bör säkerställa ett den nya operatören har god tid på sig att förbereda övertagandet av uppgiften. Detta är också viktigt av flygsäkerhetsskäl. Sjöfartsverket kan också utforma avtalen så att överlämnandet till en ny operatör sker stegvis, och att man därmed inte får ny bemanning på alla baser samtidigt. Likväl bedömer Helikopterutredningen att ett operatörsskifte kommer att påverka förmågan i en mycket samhällsviktig verksamhet.

I dag sker upphandlingarna av SAR-tjänster löpande, med 2, respektive 3 baser åt gången. Tabell 8.11 visar att avtalen för två baser går ut 2011, medan ytterligare tre avtal går ut 2012.

Tabell 8.11 Avtal om SAR med Sjöfartsverket

Bas	Helikopter	Startår	Slutår	Option till
Norrtälje	S 76C+	2006	2011	2013
Göteborg	S 76C+	2006	2011	2013
Ronneby	S 76C+	2007	2012	2014
Sundsvall	S 76C++	2007	2012	2014
Visby	S76 C++	2007	2012	2014

Källa: Sjöfartsverket.

Bör man då upphandla alla baser samtidigt, eller vid flera tillfällen? Om man som i dag upphandlar vid olika tillfällen finns möjligheten att man får flera operatörer inom SAR-systemet. Helikopterutredningen ser nackdelar med att ha två eller flera operatörer, då förutsättningarna för att skapa en samordnad SAR-verksamhet torde försämrats. Vidare finns risken att man får ett konkurrensbeteende mellan operatörerna i samband med insatser, vilket vore ytterst problematiskt i en redan riskfylld verksamhet.

En annan aspekt man bör överväga är konkurrenssituationen på helikoptertjänstmarknaden när det gäller SAR-verksamhet. I dag är det av naturliga skäl bara Norrlandsflyg som har förmågan att utföra SAR-uppdrag. Andra operatörer har dock bjudit på SAR-upphandlingar. Vid den upphandling som genomfördes av två baser 2006 bjöd Lufttransport AB (idag Scandinavian MediCopter) med stöd av sin dåvarande ägare Norsk Helikopter AS. Norsk Helikopter bedriver SAR-verksamhet i Norge på uppdrag av olika offshoreföretag, och ägs till 100 procent av Bristow.

I samband med större upphandlingar uppstår ofta nya konsortier. Till exempel bildade Norrlandsflyg för några år sedan ett tillfälligt konsortium med den internationella operatören CHC i samband med en norsk upphandling av ambulanshelikoptertjänster och SAR-tjänster. Tillfälliga konsortier har också bildats för upphandlingen SAR-H i Storbritannien. Om man samtidigt skulle upphandla de fem svenska SAR-baserna är det troligt att liknande konsortier skulle bildas. En annan möjlighet är att de stora internationella helikopteroperatörerna går in och köper upp t.ex. Norrlandsflyg och Scandinavian MediCopter. Utan inhemsk konkurrens kan man då vänta sig att priserna på tjänsterna stiger. Om man fortsätter att upphandla några baser åt gången torde det gynna svenska aktörer.

Sjöfartsverket måste göra en samlad bedömning av både säkerhetsaspekter och konkurrensförutsättningar när man framöver bestämmer hur upphandlingsförfarandet ska gå till.

SAR i egen regi?

Helikopterutredningen kan konstatera att den upphandlade SAR-tjänsten har inneburit både fördelar och nackdelar, jämfört med när tjänsten tillhandahölls av Försvarsmakten.

Helikopterutredningen anser att det största problemet med att använda kommersiella operatörer är risken för att man tappar förmåga vid byte av operatör. I det korta tidsperspektivet förordar Helikopterutredningen att man vidtar åtgärder för att minimera denna risk, bl.a. genom att förlänga avtalsperioder och se över tidpunkter för upphandlingar. På sikt kan man dock överväga om SAR-verksamheten borde bedrivas i egen regi. Man kan också tänka sig en lösning där Sjöfartsverket leasar helikoptrar, men bemannar dem med egen personal.

Om SAR-verksamheten ska bedrivas i egen regi anser Helikopterutredningen att den ska förbli civil. Försvarmaktens helikopterverksamhet dimensioneras alltid för ett att kunna användas i väpnad strid, och det medför att kostnaderna för SAR-verksamheten inom försvaret blir väsentligt högre än en motsvarande civil SAR-verksamhet.

Man kan då se tre möjliga huvudmän för en civil SAR-helikoptertjänst:

Om *Sjöfartsverket* stod för driften av SAR-helikoptrarna skulle verksamheten sannolikt ha samma profil som i dag; det vill säga med ett huvudfokus på sjöräddning, samt deltagande i flygräddning, viss kommunal och polisiär räddningstjänst, samt utförande av vissa ambulans transporter. Det skulle som i dag finnas begränsningar för vilka polisiära uppgifter man skulle kunna utföra med helikoptrarna. Eftersom Sjöfartsverket ansvarar för sjöräddningen skulle helikopterverksamheten bli naturligt integrerad i denna verksamhet.

Om *Kustbevakningen* övertog SAR-verksamheten skulle man sannolikt få se en maritimt orienterad helikoptertjänst, som sysslade med såväl sjöräddning som brottsbekämpning. Om SAR-helikoptrarna inordnades under Kustbevakningen skulle verksamheten kunna samordnas med Kustbevakningsflyget.

Om *Rikspolisstyrelsen* övertog SAR-tjänsten skulle SAR-helikoptrarna samordnas med Polisflyget. Man skulle då kunna se stor-driftsfördelar avseende utbildning av personal, tekniskt underhåll m.m. SAR-tjänsten skulle dock behöva bemannas med särskilda besättningar som bara sysslade med SAR. Eftersom polisen har en relativt liten maritim verksamhet finns en risk för att sjöräddningen inte skulle hamna i fokus. Vidare finns i dag en strävan efter att renodla polisen mot brottsbekämpande verksamhet.

8.8.2 Upphandlingsfrågor

Längd på avtalsperioden

Vid upphandlingen av SAR-tjänsterna har en avtalsperiod om 5+2 år tillämpats. Sjöfartsverket tycker att detta är en för kort tidsperiod av såväl ekonomiska som säkerhets- och verksamhetsmässiga skäl. Med längre avtalsperioder blir det fördelaktigare att investera i verksamheten. Ökad kontinuitet bidrar också till högre säkerhet i verksamheten. I samband med upphandlingarna av SAR-tjänster gjorde Sjöfartsverket en tolkning av rekommendationerna från Nämnden för offentlig upphandling som innebär att man med då gällande lagar inte kunde ha längre avtalsperioder än 5+2 år.

Det är framförallt konkurrensskäl som talar för att man ska ha kortare avtalsperioder.

Enligt förarbetena till den nya lagen (2007:1091) om offentlig upphandling finns det möjlighet för den upphandlande myndigheten att ha längre avtalsperioder, givet att man kan visa att man har särskilda skäl för detta.

Helikopterutredningen kan konstatera att Västra Götalandsregionen under 2008 upphandlat ett avtal om ambulanshelikopter med längden 6+2+2 år. Västerbottens läns landsting har även de ingått ett avtal om ambulanshelikopter, med längden sju år. Helikopterutredningen kan konstatera att SAR-tjänsten är betydligt mer komplex och kräver mer utbildning och övning än ambulanshelikoptertjänsten. Därmed torde det finnas god grund för att kunna förlänga avtalsperioderna avseende SAR-helikoptrarna. Helikopterutredningen kan konstatera att en mycket lång avtalsperiod kommer att tillämpas av Storbritannien vid upphandling SAR-tjänster framöver.

Helikopterutredningen anser att framför allt säkerhetsmässiga, men även ekonomiska och verksamhetsmässiga skäl talar för en längre avtalsperiod.

Flygsäkerhetskrav

Helikopterutredningen kan utifrån såväl nationella som internationella erfarenheter konstatera att en kompetent upphandlare är en central faktor för att åstadkomma en god flygsäkerhet i en outsourcad flygtjänst. När helikopterutredningen frågat efter goda exempel på upphandlare av helikoptertjänster har flera aktörer

nämnt Sjöfartsverket som en av de mer framstående. Sjöfartsverket använder i sina upphandlingar en relativt omfattande operativ kravspecifikation. Även Sjöfartsverket kan dock utvecklas som upphandlare.

Svensk pilotförening har vid möte med Helikopterutredningen påpekat att det i dagens avtal inte finns något krav från Sjöfartsverket på att piloterna ska genomgå simulatorträning. Simulatorträning har visat sig vara ett viktigt verktyg för att öka flygsäkerheten. Däremot ökar simulatorträningen inte förmågan att utföra flyg- och sjöräddning. Från Sjöfartsverkets sida har man hänvisat till att Luftfartsstyrelsen inte krävt simulatorträning i sina föreskrifter (ett sådant krav har dock införts av Luftfartsstyrelsen från och med 2009). Sjöfartsverket har också hävdats att det inte funnits tillgängliga simulatorer i SAR-utförande för den aktuella helikoptertypen.

Detta föranleder en principiell fråga. Bör Sjöfartsverket ställa högre krav på flygsäkerhet än vad som anges i regelverket från Luftfartsstyrelsen? I sammanhanget kan det nämnas att Sjöfartsverket i flera avseenden redan ställer högre krav på flygsäkerhet än vad som ställs av Luftfartsstyrelsen. Det gäller t.ex. kraven på helikopterprestanda, Helicopter Underwater Escape Training (HUET), belastningsreducerande flygsystem, Helicopter Underwater Escape Training (HUET), Automatic Flotation Deployment System (AFDS), Moving Map, och hindervarningssystem (EGPWS).

Helikopterutredningen har besökt flera flygverksamheter som uttryckligen ställer högre krav än flygsäkerhet än vad ansvariga myndigheter gör, avseende t.ex. erfarenhetskrav, utbildning, tekniska hjälpmedel m.m.:

- *Luftambulansetjensen* i Norge går i sina kravspecifikationer avsevärt längre än vad Luftfartstilsynet kräver när det gäller flygsäkerhet. Detta är en direkt följd av att man hade ett antal haverier under 1980- och 90-talet. 1997 införde man t.ex. på egen hand krav på simulatorträning, Crew Resource Management-träning, Moving Map och Night Vision Goggles.
- *Statoil-Hydro* i Norge har en egen flygsäkerhetsstab som säkerställer att man har en mycket hög flygsäkerhet i de helikoptertjänster som företaget upphandlar (transporter och SAR). Flygsäkerhetsstaben genomför dessutom omfattande revisioner ute på baserna, som bl.a. inkluderar intervjuer med besättningarna.

- *Bundespolizei* opererar en av Europas största helikopterverksamheter med cirka 80 helikoptrar. Man har bl.a. egenhändigt infört ett hindervarningssystem med laserradar på alla sina helikoptrar.
- De tyska ambulanshelikopteroperatörerna *DRF* och *ADAC* har båda mycket höga flygsäkerhetskrav på sina verksamheter. *ADAC* rekryterar till exempel bara piloter med tio års erfarenhet från polisiär eller militär verksamhet. Dessutom måste piloterna klara Lufthansas pilottest, som vanligtvis innebär att 80–90 procent av de sökande avskiljs.

För att skapa en god förmåga och hög flygsäkerhet inom en så samhällsviktig funktion som SAR-systemet utgör, bör Sjöfartsverket enligt Helikopterutredningens uppfattning, på egen hand formulera flygsäkerhetskrav som kan gå utöver vad som anges av Transportstyrelsen. Det kan t.ex. gälla krav på piloternas erfarenhet, utbildningskrav och krav på teknisk utrustning.

Verksamhetskrav

Ridöolyckan

I juni 2008 kom Haverikommissionen med sin haverirapport från Ridöolyckan 2006. I haverirapporten skriver man bl.a. följande:

Räddningsinsatser vid isolyckor till havs och över de stora sjöarna är ett ansvarsområde som ligger under Sjöfartsverket. Det finns i dag inget detaljerat krav riktat till de helikopteroperatörer som är avsedda att vara en resurs vid sådana insatser. Utbildning av helikopterbesättningarna skall bedrivas så att önskvärda förmågor uppnås. I dag är förmågan inte formulerad och därigenom blir utbildningsmålet godtyckligt och kan variera mellan olika helikopteroperatörer. Det finns skäl för Sjöfartsverket att i samverkan med helikopteroperatörerna formulera skall- och bör-krav vid insatser i samband med olyckor. Kraven bör uttryckas i siktvärden, dag/mörker, VFR/IFR, antal personer som skall och bör kunna undsättas etc.

Haverikommissionen rekommenderar Sjöfartsverket att i samband med SAR-verksamheten formulera detaljerade skall- och bör-krav för olika typer av räddningsinsatser

Finnbircholyckan

I december 2008 kom Haverikommissionen med sin haverirapport från Finnbircholyckan 2006. I haverirapporten skriver man bl.a. följande:

Sjöfartsverket krävde vid upphandling av SAR helikoptertjänst att räddning ska kunna ske i "svårt väder". Begreppet är oprecist, men 20 m/s med 26–29 m/s i vindbyarna och signifikant våghöjd omkring 4 m i Östersjön som rådde vid olyckstillfället får anses som relativt vanligt förekommande och borde ligga inom nivån för "svårt väder". Styrautomaterna kan endast i begränsad omfattning användas under sådant väder och därför måste träning på manuell flygning och vinschning ske.

SHK anser att Sjöfartsverkets krav på den operativa räddningsförmågan är otydlig i avseende på i vilket väder (vindhastigheter, våghöjder och sikt kopplat till dager och mörker) som räddning ska kunna ske. Detta skapar en något godtycklig och obestämd målsättning hos flygoperatörerna och besättningarnas uppfattning varierar till vilken gräns räddning ska kunna ske.

Haverikommissionen rekommenderar att Sjöfartsverket i samråd med Luftfartsstyrelsen ska tydliggöra kraven för under vilka förhållanden och olika vädersituationer som SAR insatser till sjöss med helikopter bör kunna ske, (*RS 2008:03 R12*).

Helikopterutredningen utgår från att Sjöfartsverket kommer att följa Haverikommissionens rekommendationer från såväl Ridö-olyckan som Finnbircholyckan.

Kravställningsprocess

Helikopterutredningen har mött många divergerande uppfattningar om det svenska SAR-systemet och dess förmåga.

I arbetet med att ta fram en kravbild för SAR-systemet har Sjöfartsverket haft samråd med bl.a. Luftfartsstyrelsen och Försvarmakten för att klarlägga respektive parts krav för att utforma en gemensam nationell kravbild. Därutöver har man även konsulterat andra intressenter, t.ex. Sjöräddningssällskapet.

För att säkerställa en hög kvalitet i SAR-systemet, samt en hög tilltro till systemets förmåga bör Sjöfartsverket överväga att ha en kravställningsprocess som innefattar fler intressentgrupper än idag.

I Norge har den pågående anskaffningsprocessen av nya SAR-helikoptrar föregåtts av flera konsultativa processer, där olika intressenter har fått vara med och formulera vad de nya SAR-helikoptrarna ska klara av. En sådan process har varit Helikopterfaglig forum, med representanter från t.ex. försvaret, sjöfarten, yrkesfiskarna, offshoreindustrin och fackföreningar.

Helikopterutredningen menar att en liknande process bör övervägas inför kommande upphandlingar av SAR-tjänster. Möjliga deltagare i en sådan process skulle kunna vara:

- Beställare av SAR-tjänster:
 - Försvarmakten (som beställare av FRÄD)
 - Sveriges Kommuner och Landsting (som representanter för landstingen som svarar för sjukvårdsnivån ombord på SAR-helikoptrarna)
 - Rikspolisstyrelsen (som intressent avseende fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall)
 - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (som finansier av SAR-helikoptrarnas stöd till kommunal räddningstjänst)
- Representanter för potentiella avnämare av SAR-tjänsterna:
 - fritidsbåtsägare
 - yrkesfiskare
 - sjömän
 - sjöfartsnäringen
- Fackliga företrädare för de som ska arbeta i SAR-systemet

Personal för upphandling och uppföljning

Sjöfartsverket har i dag en anställd som står för huvuddelen av myndighetens kompetens när det gäller upphandling och uppföljning av helikopterverksamheten. Om denna tjänsteman skulle lämna Sjöfartsverket måste myndigheten på nytt bygga upp sin verksamhets- och beställarkompetens. Helikopterutredningen kan konstatera att brittiska Coast Guard har avsatt sex personer för att följa upp sin outsourcade SAR-verksamhet. Vid norska Justis- og politidepartementet har man två heltidsarbetskrafter som sysslar med uppföljning av Forsvarets SAR-verksamhet.

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att Sjöfartsverket säkerställer att man över tid har kapacitet för att upphandla och följa upp SAR-verksamheten.

Bör Sjöfartsverket äga helikoptrarna?

Helikopterutredningen har hos många aktörer inom helikopterbranschen mött uppfattningen att det vore ekonomiskt betydligt fördelaktigare för Sjöfartsverket att äga de helikoptrar som används inom SAR-verksamheten. I dag leasar operatören helikoptrar från särskilda leasingföretag. När avtalsperioden är slut kan operatören ofta köpa loss helikoptern. I dagsläget ökar marknadsvärdet på begagnade helikoptrar.

Om Sjöfartsverket själva ska äga helikoptrarna förutsätter det att man har god kunskap om helikoptermarknaden. Vidare minskar flexibiliteten då man över längre tid låser sig vid en teknisk plattform. Det finns en risk att man blir mindre benägen att tekniskt förnya sin helikopterflotta, då kostnaderna för detta tydliggörs. I Norge har Luftambulansetjensten bl.a. av detta skäl valt att inte äga helikoptrarna själva.

Helikopterutredningen anser att Sjöfartsverket närmare bör studera för- och nackdelar med att själva äga de helikoptrar som används i SAR-tjänsten. Erfarenheter från andra länder bör i sammanhanget tas till vara.

8.8.3 Övningstid för besättningar

SAR-helikoptrarna har i dag en övningstid om 100 flygtimmar per besättning och år. Helikopterutredningen har i samband med besök på SAR-baser diskuterat om detta är tillräckligt med flygtid för att upprätthålla en god förmåga och en hög flygsäkerhet. De piloter vi pratat med har ansett att flygtiden är tillräcklig för att klara sjöräddningsuppgiften. Samtidigt kan Helikopterutredningen konstatera att man i Norge har avsatt minst 210 övningstimmar per SAR-besättning och år, det vill säga mer än dubbelt så mycket som de svenska SAR-piloterna får. Det ska dock noteras att de norska räddningshelikoptrarna har fler uppdragsprofiler. De ska bl.a. kunna utföra fjällräddning, efterforskning av försvunnen person och ambulansuppdrag.

Helikopterutredningen kan inte värdera om dagens volym på övningstimmar är tillräcklig för att upprätthålla en god förmåga för sjöräddning. SAR-helikoptrarna ska dock även kunna utföra uppdragen flygräddning och FRÄD.

Från möten med såväl enskilda piloter som Svensk pilotförenings säkerhetskommitté har Helikopterutredningen fått erfara att piloterna inte får tillräckligt med övning för att verka över land, i fjällmiljö och under vinterförhållanden. Sådan övning krävs för att man fullt ut ska kunna lösa sina uppgifter inom flygräddning och FRÄD. Ett illustrativt exempel på detta är att SAR-helikoptern i Sundsvall har stått i FRÄD-beredskap åt Helikopterflottiljen som varit på vinterutbildning i Hemavan. En del av SAR-besättningarna har dock själva saknat flygträning i fjällmiljö och överlevnadsutbildning. Enligt Sjöfartsverket har en försvårande omständighet varit att Försvarmakten ofta sent inför en övning lämnat besked om sina FRÄD-behov, varför det inte alltid funnits tid att ge piloterna rätt övning inför uppgiften. Enligt Sjöfartsverket övar Försvarmakten i vanliga fall inte i områden som kräver fjällvana av piloterna.

I det avtal som finns mellan Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket om flygräddning finns inget krav på att besättningarna ska få särskild övningstid i fjällmiljö. Helikopterutredningen anser att detta är en brist, och behovet borde tydligare ha beskrivits av Luftfartsstyrelsen i avtalstexten. Samtidigt är det viktigt att Sjöfartsverket säkerställer att man har förmåga att lösa de uppgifter man är åtagit sig genom avtal. Även operatören har ett ansvar. Även om avtalet mellan Sjöfartsverket och operatören inte innehåller något särskilt krav på övningstid över land eller i fjällmiljö har operatören ett eget ansvar för att besättningarna är utbildade för den verksamhet man åtagit sig att genomföra.

Helikopterutredningen föreslår under kapitel 7 och 9 att SAR-helikoptrarnas användningsområden ska breddas till att även omfatta fjällräddning, efterforskning av försvunna personer och stöd till kommunal räddningstjänst. Även dessa uppgifter kommer att ställa krav på övningstid. Detta gäller i synnerhet om man ska kunna vinscha utmed en bergvägg. Behoven kommer sannolikt att se olika ut vid olika baser.

Helikopterutredningen föreslår att Sjöfartsverket utifrån de uppgifter som SAR-systemet ska lösa gör en översyn av kraven på övningstid för besättningarna.

8.8.4 Internationell övningsverksamhet

Helikopterutredningen har i samband med besök i Norge och Finland fått en entydig bild av att de svenska SAR-helikoptrarnas deltagande i internationell övningsverksamhet har minskat påtagligt sedan verksamheten övergick till civil operatör. Detta har bestyrkts vid besök på olika svenska SAR-baser.

Helikopterutredningen anser att det är nödvändigt med ett tätt övnings-samarbete med grannländernas SAR-enheter om förmågan att kunna operera tillsammans vid större olyckor ska kunna upprätthållas. Det gäller för såväl luftfartyg som ytenheter. Varje SAR-besättning borde åtminstone någon gång per år ha möjlighet att öva eller ha någon annan form av utbyte med enheter från grannländerna. Detta kan ske genom såväl praktiska som spelade övningar.

En begränsande faktor i sammanhanget är avsaknaden av extra helikoptrar och besättningar. De fem SAR-helikoptrar som finns står i ständig beredskap. Det finns en reservhelikopter som används när de ordinarie helikoptrarna är på service. Det finns i dag inga extra besättningar i beredskap. När Försvarsmakten stod för SAR-beredskapen hade man både extra helikoptrar och besättningar som kunde svara för beredskapen när de ordinarie besättningarna deltog i övningar.

Helikopterutredningen förslår att regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att öka SAR-systemets kapacitet att delta i internationell övningsverksamhet.

Det är också viktigt att det finns tillräckligt med övnings-tillfällen för flyg- och sjöräddningscentralen JRCC.

För att säkerställa förtroendet för den svenska flyg- och sjöräddningen, såväl nationellt som internationellt, är det viktigt att ansvariga myndigheter tydligt kan redovisa svenska enheters deltagande i övningsverksamhet.

Helikopterutredningen föreslår därför att regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att årligen redovisa en övningsplan för det kommande årets flyg- och sjöräddningsövningar. Övningsplanen ska gälla såväl nationella som internationella övningar, och omfatta SAR-helikoptrar, andra flygande enheter, ytenheter och ledningsfunktioner. Sjöfartsverket ska också till regeringen årligen redovisa erfarenheter från övningsverksamheten.

Helikopterutredningen anser att det är naturligt att den internationella övningsverksamheten för SAR-helikoptrarna inriktas

mot de samarbetsländer som i första hand kan komma i fråga vid gemensamma räddningsuppdrag. Det är dock viktigt att SAR-helikoptrarna också har möjlighet att utbyta erfarenheter med kollegor från länder som man normalt sett inte samarbetar med, t.ex. Storbritannien och Nederländerna. Detta behov bör beaktas i övningsplaneringen.

8.8.5 Strukturerat internationellt samarbete

Helikopterutredningen anser att det finns en kvalitetshöjande och kostnadsbesparande potential i att utveckla det internationella samarbetet avseende flyg- och sjöräddning. Det kan gälla integration av tekniska ledningssystem, gemensamma övningar, utbildningsverksamhet m.m. Det bör också vara möjligt för Sverige att tillsammans med våra närmsta grannländer fördela ansvaret avseende flyg- och sjöräddningsberedskap. En möjlighet skulle t.ex. vara att Sverige har helikopterberedskap för norra Östersjön under jämna veckor, medan Finland har beredskap ojämna veckor. Länderna kan också anpassa sina helikopterbaseringar så att man gemensamt får så god yttäckning och beredskap som möjligt.

För närvarande pågår ett arbete med att skapa flyg- och sjöräddningssyndikat för Östersjön (Sverige, Finland och Estland), samt för Västerhavet (Sverige, Norge och Danmark).

Ett strukturerat samarbete kring flyg- och sjöräddning bör i första hand bedrivas inom ramen för de föreslagna syndikaten. Helikopterutredningen anser att det är angeläget att dessa syndikat snarast kommer till stånd.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen tar ett initiativ till ett utvecklat strukturerat samarbete kring flyg- och sjöräddning runt Östersjön och Västerhavet inom ramen för de av Sjöfartsverket föreslagna multilaterala syndikaten för flyg- och sjöräddning.

För att underlätta och snabba upp processerna behöver flyg- och sjöräddningssamarbetet oftare avhandlas på politisk nivå i den nordiska kretsen. Helikopterutredningen föreslår under kapitel 15 att regeringen tar initiativ till att en lämplig nordisk struktur för sådant samarbete inom räddningstjänst etableras. I denna struktur ska även ett närmare helikoptersamarbete kunna utvecklas.

8.8.6 Ökat samarbete med svenska myndigheter

Rikspolisstyrelsen

I rapporten *Avrapportering samverkan Rikskriminalpolisen – Sjöfartsverket* från 2004 föreslogs att Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen skulle utveckla ett strukturerat samarbete inom en rad olika områden av betydelse för helikopterverksamheten. Sedan rapporten skrevs för fyra år sedan har dock inget hänt i denna fråga. Helikopterutredningen anser att det samarbete som beskrivs i rapporten bör inledas.

Polisflyget har baseringar i Stockholm och Göteborg som ligger nära havet. Berättningarna kan använda mörkerhjälpmedel, vilket i dag saknas hos SAR-helikoptrarna. Vidare är man utrustade med värmekamera.

Polisflyget har till Helikopterutredningen framfört att man anser att polisflyget allt för sällan blir ianspråktagna vid sjöräddningslarm.

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att tillgängliga resurser tas i anspråk för sjöräddningsinsatser. JRCC och Polisflyget bör föra en dialog om huruvida Polisflyget i större utsträckning bör tas i anspråk för sjöräddningsinsatser.

Försvarmakten

Huvuddelen av de ytbärgare som är aktiva inom SAR-systemet har en bakgrund som ytbärgare inom Försvarmakten. I och med att Försvarmaktens FRÅD- och SAR-verksamhet har minskat kraftigt de senaste åren har också utbildningen av ytbärgare skurits ned. Detta påverkar möjligheterna att rekrytera nya ytbärgare till SAR-systemet.

Helikopterutredningen förslår att Sjöfartsverket och Försvarmakten tillsammans ska pröva hur tillgången till ytbärgare framgent ska säkerställas. Det bör även prövas om annan SAR-utbildning kan samordnas. Erfarenhetsutbytet om SAR-tjänst mellan Försvarmakten och Sjöfartsverket bör också utvecklas ytterligare.

8.8.7 Flygregelverk för SAR

I dag saknas ett svenskt flygregelverk för SAR-verksamhet. SAR-helikoptrarna flyger i dag huvudsakligen efter flygregelverket JAR OPS 3, med vissa särregler som anges i operatörens drifthandbok.

Den europeiska flygsäkerhetsmyndigheten EASA har meddelat att man inte avser ta fram ett europeiskt SAR-regelverk, då detta skulle hota medlemsländernas möjlighet att hävda SAR som en angelägenhet för staten, på samma sätt som gäller för försvaret och polisen.

Enligt Haverikommissionen kan avsaknaden av ett regelverk medföra en risk för att tillsynsmyndigheten anpassar sin tillsyn efter operatörens verksamhet, istället för att operatören anpassar sin verksamhet efter myndighetens regelverk.

Haverikommissionen rekommenderar i sin haverirapport från Finnbircholyckan Luftfartsstyrelsen att ta fram ett nationellt regelverk för kravställning och tillsyn av SAR-verksamhet (*RS 2008:03 R14*).

Ett arbete pågår sedan länge inom Luftfartsstyrelsen med att ta fram ett nationellt SAR-regelverk, men detta har försenats på grund av brist på personella resurser. Ambitionen är att ett regelverk ska finnas klart under 2009. Luftfartsstyrelsen anser att avsaknaden av ett regelverk inte påverkar vare sig flygsäkerheten eller konkurrensen vid SAR-upphandlingar.

Helikopterutredningen anser att det är angeläget att Transportstyrelsen tar fram ett nationellt SAR-regelverk så snart som möjligt.

8.8.8 SAR-systemets förmåga och dimensionering

Förmåga vid kemiska händelser

Helikopterutredningen har uppmärksammat på att det i dag inte finns någon planering för hur SAR-helikoptrarnas besättningar ska agera i samband med t.ex. sjöolyckor som inkluderar kemiska händelser. Det kan t.ex. hända att en fiskare får upp kemiska stridsmedel i näten och behöver evakueras. Man kan även tänka sig att en SAR-helikopter engageras för att utföra ambulansuppdrag på land i anslutning till ett utsläpp av klorgas.

Helikopterutredningen föreslår att Sjöfartsverket tar fram en planering för SAR-helikoptrarnas användning i samband med kemiska händelser.

Teknisk utrustning

SAR-helikoptrarna skulle kunna förbättra sin förmåga med hjälp av viss teknisk utrustning:

Night Vision Goggles skulle öka förmågan att verka i mörker, över såväl hav som land. Sjöfartsverket arbetar för närvarande med frågan. Helikopterutredningen anser att det är mycket angeläget att SAR-systemet snarast får tillgång till Night Vision Goggles. Uppgiften bör prioriteras av Sjöfartsverket.

Avisningsutrustning för rotorbladen skulle öka förmågan att verka vid tillfällen med isbildningsrisk. Avisningsutrustning har varit sällsynt på helikoptrar, men blir allt mer tillgänglig på marknaden. Tidigare medförde avisningsutrustningen att driftskostnaderna ökade markant. Så är inte fallet med avisningsutrustningen på nya civila helikoptertyper. Inför kommande upphandlingar bör Sjöfartsverket överväga möjligheten att använda en helikoptertyp med avisningsutrustning.

Dagens SAR-helikoptrar saknar *värmekamera*, vilket inte är någon större brist så länge man huvudsakligen sysslar med sjöräddning. Ska man bredda användningen av SAR-helikoptrarna till fjällräddning och efterforskning av försvunna personer bör man dock överväga att även utrusta helikoptrarna med värmekamera.

Helikopterns storlek

Sjöräddning bedrivs i regel med helikoptrar i två storleksklasser: mellanklasshelikoptrar och medeltunga helikoptrar. I vissa fall används även tunga helikoptrar.

Generellt sett kan man säga att militära organisationer ofta använder större helikoptrar när de tillhandhåller sjöräddningen. Det kan bero på att man använder samma helikoptertyper för sjöräddning som för andra militära uppgifter. Vidare kan man generellt säga att länder som ansvarar för en stor sjöräddningsregion med långa framflygningstider använder större helikoptrar. Det gäller t.ex. Norge. En nackdel med de allra största helikoptrarna vid

sjöräddning är att draget från rotorbladen (downwash) kan riskera att välta mindre båtar. Det gör att man måste vinscha från högre höjd, vilket kan medföra ökade risker för ytbärgaren och den som vinschas.

De svenska SAR-helikoptrarna av modell S 76 C+ uppfyller kravbilderna som innebär att man ska kunna undsätta 5 personer åt gången. Normalt sett handlar uppdragen om att undsätta 1–3 nödställda. Som mest har en civil SAR-helikopter i Sverige plockat upp 8 nödställda. De SAR-besättningar som Helikopterutredningen talat med vill inte att man skaffar en större helikopter. De menar att den nuvarande helikoptern S 76 C+ är en lämplig plattform för uppgiften. Helikoptern är snabb och har modern utrustning. Besättningarna har även framhållit att en ytbärgare knappast orkar rädda mer än 8 personer. Därefter måste ytbärgaren få tid att vila, samtidigt som de nödställda behöver omhändertas på land eller på ett fartyg. Har man en situation med många nödställda är ambitionen att flera helikoptrar ska kunna sättas in samtidigt.

Helikopterutredningen kan konstatera att dagens helikopter har en aktionstid som motsvarar Sjöfartsverkets kravbild för de nationella behoven. Denna aktionstid kan dock vara kort om man t.ex. ska bistå ett annat land i en sjöräddningsinsats. Sjöfartsverket försöker öka aktionstiden genom att förse vissa helikoptrar med extra bränsletankar.

En situation där större helikoptrar kan vara användbara är vid evakuering av ett passagerarfartyg, t.ex. på grund av brand. En sådan situation kommer dock alltid att kräva stöd från ytenheter, samt från Försvarmaktens tyngre helikoptrar. Förmågan kan ytterligare förbättras genom en effektivare samverkan med andra länders helikopterresurser.

Teknikutvecklingen inom helikopterbranschen är snabb och inom ett par år kommer det att finnas flera nyare helikoptermodeller på marknaden som skulle kunna vara av intresse för svensk sjöräddning.¹⁰

Helikopterutredningen anser att Sjöfartsverket bör överväga om det finns behov av någon större förstärkningsresurs inom SAR-systemet. En sådan resurs skulle antingen kunna tillhandahållas av Försvarmakten eller av en civil operatör.

¹⁰ *Agusta Westland 139* är något större än S76 och kommer att kunna utrustas med avisningsutrustning. *Sikorsky 76D* som lanseras inom något år kommer att ha avisningsutrustning som tillval. *Eurocopter 175* är avsedd för SAR- och offshoreverksamhet. Modellen lanseras inom några år och kommer att vara större än AW 139.

Yttäckning

När det gäller sjöräddning har SAR-helikoptersystemet en relativt god yttäckning, i enlighet med Sjöfartsverkets målbild. Detta gäller i synnerhet i Västerhavet, där det också finns gott om nordiska SAR-resurser att tillgå. SAR-området i Bottenviken täcks i dag inte av SAR-helikoptrarna. Under militär övningstid finns en FRÄD-helikopter att tillgå i Luleå. Det finns även en finsk SAR-helikopter i Rovaniemi med beredskap dygnet runt. Vidare finns tillgängliga ytenheter i Bottenviken. Erfarenhetsmässigt inträffar få sjöolyckor i detta område varför Sjöfartsverket bedömer att tillgängliga resurser för sjöräddning är tillräckliga. Helikopterutredningen kan dela denna bedömning.

När det gäller flygräddning över land är yttäckningen i dag inte lika god. De områden som inte är täckta är framförallt de inre delarna av Norrbottens län, samt delar av Dalarnas län. Under militär övningstid kan FRÄD-helikoptern i Luleå täcka stora delar av Norrbottens län. Polishelikoptrarna i Boden och Östersund kan också användas för flygräddningsuppdrag under dagtid. Nattetid saknas dock beredskap. Luftfartsstyrelsen har övervägt möjligheten att utrusta ambulanshelikoptrarna i Gällivare, Lycksele och Östersund med pejlingsutrustning så att de ska kunna söka efter haverister. Ambulanshelikoptrarna har beredskap dygnet runt. Luftfartsstyrelsen har dock valt att avvakta med detta, eftersom Försvarmakten signalerat att man vill upphandla sin nuvarande FRÄD-verksamhet i Luleå. En sådan helikopter skulle i så fall kunna ges beredskap dygnet runt och täcka flygräddningsbehovet för större delen av Norrbotten.

Helikopterutredningen anser att Sjöfartsverket bör arbeta vidare med att öka yttäckningen inom flygräddningen.

En annan fråga som kan prövas är om dagens placering av SAR-baserna är optimal. Sjöfartsverket har övervägt om man borde flytta Sundsvallsbasen längre norrut. Ett sådant beslut är dock avhängigt hur det fortsatta samarbetet med Försvarmakten utvecklas.

Tillgänglighetskrav

Sjöfartsverket har i den operativa kravspecifikationen för SAR-tjänsten för Bottenhavet och Östersjön krävt att:

Tillgång på kritiska utbyteskomponenter för helikoptern ska säkerställas så att inte längre stillestånd uppstår, ex "power by hour" där

komponent skickas inom 24 timmar, eller annat effektivt sätt. Operatör skall särskilt redovisa hur detta avses att säkerställas.

Med anledning av nu aktuella omvärldsförändringar håller Sjöfartsverket tillsammans med operatören på att identifiera systemkritiska komponenter som ska lagerhållas av operatören.

Den 6 november 2008 uppstod ett stillestånd hos SAR-helikoptern i Ronneby vilket innebar ändrad planering av SAR-systemets tillgängliga resurser. Under stilleståndet inträffade en sjöolycka med en person som fastnade i ett fiskenät och omkom. Hela räddningsinsatsen utreds för närvarande av Sjöfartsverket.

Helikopterutredningen anser att Sjöfartsverket bör överväga om ytterligare krav ska ställas för att säkerställa en hög tillgänglighet på SAR-systemet.

Redundans

När det gäller flygräddning kan flera olika flygande resurser användas för att lokalisera den nödställda. Vid flygräddning till havs och sjöräddning är dock redundansen avseende helikoptrar med vinschförmåga, samt förmåga att verka i dåligt väder en central fråga.

Dagens SAR-system består av snabba mellanklassklasshelikoptrar med hög beredskap som ska kunna bistå varandra vid större sjöolyckor. Vid större insatser är det tänkt att flera SAR-helikoptrar samtidigt ska kunna nå fram till samma område i en *första våg*. Därefter ska andra länder kunna bistå med sina SAR-helikoptrar och utgöra en *andra våg*. Under tiden ska Försvarsmakten kunna ringa ihop några helikopterbesättningar för en *tredje våg*.

I detta resonemang finns dock några viktiga brister:

- Det finns i dag ingen planering som anger vart omslagspunkten går för vilka situationer man kan hantera inom SAR-systemet, vilka situationer som kräver stöd från grannländer, samt vilka situationer som kräver stöd från Försvarsmakten.
- Övningsarbetet som bedrivs med grannländerna borde vara av en större omfattning.

- Försvarsmakten har i dag en mycket begränsad SAR-förmåga, och det råder stor osäkerhet om vilken förmåga man kommer att ha i framtiden.

Behov av beredskapsbesättning?

Det finns idag ingen beredskapsbesättning som kan ersätta en besättning som t.ex. fått slut på flygtimmar. Om SAR-helikoptrarna i större utsträckning ska användas för andra uppgifter, såsom ambulanstransporter och efterforskning av försvunna personer ökar risken för att besättningarna förbrukar sin flygtid. Därmed ökar behovet av att ha beredskapsbesättningar.

Sjöfartsverket bedömer att en beredskapsbesättning skulle kosta ca 2,5–3,5 miljoner kronor per år. Tanken är att besättningen ska finnas vid en större flygplats och vid behov snabbt kunna ta sig till en SAR-bas och lösa av ordinarie besättning. Beredskapsbesättningen skulle till vardags syssla med utbildningsfrågor, m.m.

Försvarsmaktens SAR-kapacitet

Av tabell 8.12 framgår vilka av Försvarsmaktens helikoptertyper som kommer att finnas tillgängliga för SAR-uppdrag under de kommande åren. Fram till 2014 är det bara HKP 10 (AS 332 Super Puma) som kommer att kunna användas för sjöräddningsuppdrag under svåra förhållanden. Enligt nuvarande planering kommer några av dessa att vara insatta i Afghanistan, medan andra genomgår modifiering. Flera helikoptrar kommer också att tas i anspråk av Nordic Battlegroup 2011. Vissa av helikoptrarna kommer att sakna vinsch och nödflottörer.

Tabell 8.12 Möjlighet att använda Försvarmaktens helikoptrar för sjöräddningsuppdrag

Typ	Förmåga	Antal
HKP 4	Avvecklas under 2009.	-
HKP 10A	2 på modifiering till HKP 10B. 3 enheter i Luleå tillgängliga med SAR-förmåga.	6
HKP 10B	3 insatta i Afghanistan från 2010. Får vinschförmåga från 2010.	3
HKP 14	Som tidigast från 2014.	18
HKP 15	Helikoptrarna kan användas för vinschning under gynnsamma förhållanden från 2010. Begränsad aktionstid.	8

Källa: Försvarmakten.

Även om det finns tillgängliga helikoptrar är det långt ifrån säkert att dessa har besättningar med rätt utbildning och övning.

Enligt Haverikommissionen kan det ta flera år att bygga upp en SAR-förmåga från grunden. Från det att man slutar att öva för uppgiften tappar man förmågan väldigt snabbt.

I dag upprätthåller Försvarmakten FRÄD-beredskap på Kallax. Sammantaget är tre helikoptrar avsatta för verksamheten. Tre till fem besättningar har i dag god SAR-förmåga. En helikopter finns i beredskap under militär övningstid, vilket i regel motsvarar kontorstid. Försvarmakten har som ett planeringsalternativ att verksamheten ska outsourcas från och med 2010, och ersättas med en civil SAR-helikopter i Sjöfartsverkets regi. Det skulle i så fall innebära att Försvarmakten tappar sin spetsförmåga inom SAR/FRÄD.

Om FRÄD-tjänsten outsourcas minskar möjligheterna att få stöd med medeltung helikopter från Försvarmakten vid sjöräddningsinsatser. Å andra sidan står FRÄD-helikoptrarna placerade i Luleå, vilket gör att man t.ex. har uppåt tre timmars flygtid för att kunna bistå vid en större sjöolycka som inträffar i havet mellan Stockholm och Åland. Längre söderut blir flygtiden än längre. Vidare skulle en civil SAR-bas i Luleå kunna innebära att man fick beredskap dygnet runt. Dessutom skulle redundansen i SAR-systemet öka, då man får en helikopter till att spela med.

Försvarmakten kommer för sitt eget behov upprätthålla en förmåga till FRÄD/SAR. Det kommer dock inte att gälla för alla besättningar. För HKP 14 räknar man med att 8 besättningar ska

kunna SAR. Vidare kommer övningstiden för SAR-verksamhet att vara begränsad till cirka 10 timmar per besättning och år.

Man kan ifrågasätta om besättningar med så begränsad övningstid för SAR-uppgiften bör sättas in vid sjöräddningsinsatser under svåra förhållanden. Om inte besättningarna är beredskaps-satta kan man heller inte räkna med att fullständiga besättningar kommer att finnas tillgängliga om en olycka inträffar utanför ordinarie övningstid.

Ett sätt att bibehålla en högre SAR-kompetens inom Försvarmakten skulle kunna vara att låta militära besättningar bemanna någon SAR-bas. I Storbritannien planerar man att låta militära besättningar bemanna vissa baser i den i övrigt civilt opererade SAR-tjänsten. Ett sådant system förutsätter dock att piloterna har civila certifikat, att det finns avtal som medger tjänstgöring under en hel vecka, samt att Försvarmakten har tillgängliga piloter. Den förmåga man bygger upp gäller i så fall huvudsakligen för de civila helikoptrar man använder. Ska man utföra samma verksamhet med Försvarmaktens helikoptrar kräver det ytterligare träning.

Man kan överväga om Försvarmakten borde ges ett beredskapsåtagande, att inom ett par timmar kunna få fram ett visst antal helikoptrar med besättningar som har SAR-förmåga. Därmed skulle man kunna försäkra sig om att det finns en viss redundans med medeltunga helikoptrar. I sammanhanget bör man dock beakta den nuvarande situationen för Helikopterflottiljen.

Haverikommissionen har låtit göra en studie över säkerhetskulturen inom Försvarmakten. I den står det bl.a. att helikopter-verksamheten i Försvarmakten behöver stabilitet och lugn och ro för att bygga upp kompetens och träna för de nya helikoptersystemen. Man förordar att Helikopterflottiljen ges återuppbyggnadsperiod, motsvarande en "time-out". Under perioden bör Helikopterflottiljen inte ges några nya uppdrag, och de befintliga uppdragen bör anpassas till arbetet med återuppbyggnaden. Man skriver vidare att Försvarmakten behöver göra en långsiktig och bred planering som riskanalyseras för att avgöra hur lång återuppbyggnadsperioden ska vara.

Helikopterutredningen kan konstatera att det därför inte är lämpligt att i dag tillföra Helikopterflottiljen några nya åtaganden. När de nya helikoptersystemen införts anser dock Helikopterutredningen att Försvarmakten ska ha ett åtagande att inom någon timme kunna svara för en "tredje våg" vid en större sjöolycka.

Detta förutsätter att Förvarsmakten har övad personal i någon form av beredskap.

Helikopterutredningens förslag

Mot bakgrund av den begränsade SAR-förmågan hos Förvarsmakten under de närmaste åren föreslår Helikopterutredningen att regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att tillsammans med berörda myndigheter genomföra en studie över Sveriges förmåga att i olika tidsperspektiv hantera en större sjöolycka, samt ange hur eventuella brister ska hanteras. Några av de frågor som bör belysas är:

- Förvarsmaktens förmåga att stödja med SAR, på kortare och längre sikt
- huruvida det finns behov av fler SAR-helikoptrar, samt reservbesättningar
- om kraven på teknisk tillgänglighet på SAR-helikoptrarna är tillräckliga
- huruvida det finns behov av någon tyngre helikopterresurs i SAR-systemet
- tillgången till egen flygräddning när SAR-helikoptrarna utför uppdrag
- förmågan att samverka med andra länders helikopterresurser

8.8.9 Finansiering av SAR-systemet

I och med att Sjöfartsverket började upphandla SAR-tjänster av civil operatör ökade kostnaderna för verksamheten kraftigt. Eftersom Sjöfartsverket är ett avgiftsfinansierat affärsverk landade kostnaderna inledningsvis hos sjöfarten, i form av farledsavgifter m.m. Under 2008 beslutade regeringen dock att finansiera en stor del av verksamheten via anslag. För 2009 och kommande år föreslås dock en lägre anslagsnivå, vilket innebär att sjöfarten åter får bära en större del av kostnaderna.

Ett viktigt skäl för anslagsfinansieringen har varit att huvuddelen av räddningsinsatserna avser fritidsbåtar. Från fritidsbåtsägarna finns dock invändningar mot denna argumentation.

Helikopterutredningen har träffat *Sjösportens samarbetsdelegation* (SSD) som företräder fritidsbåtsägarnas intressen. Enligt SSD kan sjöräddningen som avser fritidsbåtar i huvudsak skötas med ytenheter. SSD menar att SAR-helikoptrarna finns till för att Sverige ska kunna fullfölja sina internationella förpliktelser gentemot handelssjöfarten. Från SSD:s sida är man motståndare till ett system som skulle innebära att delar av kostnader för SAR-systemet framöver skulle föras över på fritidsbåtsägarna genom någon form av avgift.

Helikopterutredningen anser att det är rimligt med en viss del av kostnaderna för SAR-helikoptrarna finansieras av handelssjöfarten. Även om huvuddelen av räddningsfallen gäller fritidsbåtar är systemet i grunden dimensionerat för att kunna möta såväl fritidssektorns och handelssjöfartens behov. Samtidigt kan det vara rimligt att delar av verksamheten finansieras av anslag, eftersom insatserna till stor del gäller för fritidsbåtar, samtidigt som man inte ska påföra handelssjöfarten allt för höga avgifter. Vidare ser Helikopterutredningen inga principiella hinder för att en anpassad del av kostnaderna för SAR-helikoptrarna finansieras genom avgifter på fritidsbåtar.

Även om kostnaderna för SAR-helikoptrarna ökat de senaste åren, kan kostnaderna om 147 miljoner kronor, plus ett par miljoner kronor för insatser, nog betraktas som tämligen rimliga. Det är svårt att jämföra kostnader mellan olika länders SAR-system. De norska SAR-helikoptrarna kostar cirka 530 miljoner SEK per år, varav cirka 350 miljoner SEK läggs på underhåll. De höga underhållskostnaderna beror på att man har gamla helikoptrar. Det ska noteras att man i Norge har hög redundans genom att det finns två helikoptrar vid varje SAR-bas.

Helikopterutredningen kan konstatera att kostnaderna för SAR-verksamheten sannolikt kommer att öka. Den kostnadsanalys av ambulanshelikopterverksamheten som görs under kapitel 4 är i många avseenden giltig även för SAR-verksamheten. Kostnaderna för helikoptrar, reservdelar, drivmedel och pilotlöner lär fortsätta att öka i relativt hög takt. Samtidigt tillkommer något ökade flygsäkerhetskrav. Det gäller framförallt kravet på simulatorträning, som kommer att medföra ökade kostnader med några miljoner kronor per år. Enligt operatören Norrlandsflyg är lönsamheten i SAR-verksamheten allt för låg, vilket bl.a. ska bero på att man inte i tillräcklig omfattning kompenseras för ökade kostnader i form av tekniskt underhåll, pilotlöner m.m.

Sjöfartsverket får i dag medfinansiering från Luftfartsstyrelsen, Försvarmakten, samt landstingen i Västernorrlands och Blekinge län. Helikopterutredningen föreslår under kapitel 7 att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bidra med medel för att täcka vissa delar av kommunal räddningstjänsts behov. Enligt Sjöfartsverkets bedömning rör det sig om cirka 2,5–3,5 miljoner kronor per år. Även om SAR-helikoptrarnas verksamhet breddas är det svårt att se att nya samverkansavtal kommer att medföra några väsentligt större intäkter för Sjöfartsverket.

8.8.10 Används SAR-helikoptrarna för sällan?

Helikopterutredningen har varit i kontakt med SAR-besättningar som uttrycker frustration över att de sällan används för skarpa uppdrag. Många gånger vet besättningarna om att det pågår en insats där ytenheter är engagerade, men där helikoptern inte dras. Helikopterutredningen har diskuterat frågan med såväl Sjöfartsverket som Luftfartsstyrelsen. Deras uppfattning är att man inte bör använda den här typen av kvalificerad resurs i onödan. Många gånger kan mindre allvarliga larm hanteras av ytenheter. Samtidigt kan det hända att man i vissa fall underutnyttjar helikoptern.

Helikopterutredningen anser att SAR-helikoptrarna inte ska överutnyttjas, men de ska inte heller underutnyttjas. Det är vidare angeläget att besättningarna känner ett förtroende för sin ledningsfunktion och att denna larmar ut helikoptrarna när det är befogat. Dessa frågor måste Sjöfartsverket hantera.

8.8.11 Breddning av SAR-helikoptrarnas användningsområden

De nuvarande uppgifterna för SAR-helikoptrarna innebär att man använder mycket tid för övning och lite tid för insatser. Detta förhållande skulle kunna ändras om uppgifterna för SAR-helikoptrarna breddades. Det finns också potential för att öka flygtidsuttaget för SAR-helikoptrarna. Mot bakgrund av den höga beredskapskostnaden för systemet är det önskvärt att nyttjandegraden ökar. En positiv effekt av ett ökat nyttjande är att piloterna får bättre flygtrim. Fler skarpa uppdrag torde också ha en motiverande effekt hos besättningarna. Det absolut viktigaste skälet till att bredda användningen är dock att öka tillgängligheten till heli-

koptertjänster och därmed öka möjligheterna att rädda människors liv och hälsa.

Ett merutnyttjande av SAR-helikoptrarna får dock inte gå ut över beredskapen för flyg- och sjöräddning. Helikopterutredningen ser flera möjligheter till breddning av verksamheten som kan förenas med flyg- och sjöräddningsberedskapen.

Lotsflygning

Helikopterutredningen anser att SAR-helikoptrarna bör kunna engageras för lotsflygning i de fall då det kan motiveras med hänsyn till lotsarnas säkerhet eller med hänsyn till sjösäkerheten. Lotsflygningen sker inom ramen för Sjöfartsverkets egen verksamhet, varför några externa finansieringsproblem inte uppstår. Uppdragen går relativt snabbt att genomföra och borde därmed innebära en begränsad inverkan på SAR-beredskapen. Vidare innebär vinskning av lotsar till fartyg att besättningarna får övning som ligger nära kärnverksamheten.

Ambulansuppdrag

I kapitel 4 menar Helikopterutredningen att SAR-helikoptrarna i ökad utsträckning ska kunna användas av landstingen för ambulansuppdrag då det råder fara för liv. Sjöfartsverket måste beakta vilken typ av uppdrag som kan förenas med åtaganden inom flyg- och sjöräddning. Sjöfartsverket bör teckna avtal med berörda landsting, på samma sett som skett med landstingen i Väster- och Blekinge län. Det är då rimligt att landstingen är med och bidrar till beredskapskostnaden för SAR-systemet, samt att man betalar för kostnader för flygtid.

I samband med ambulansuppdragen är det viktigt att den utrustning som används är flyggodkänd. En brist som uppmärksammas är att SAR-helikoptern i Sundsvall under en tid genomfört ambulansuppdrag med en intensivvårdsbår vars infästningar inte uppfyllt kraven på flygsäkerhet. I avvaktan på en lösning som uppfyller kraven beslutades att sjuktransporter endast genomförs med ordinarie bår. Det är viktigt att operatören säkerställer att flyggodkänd utrustning används vid ambulansuppdrag vid övriga SAR-baser.

Stöd till kommunal räddningstjänst

I kapitel 7 föreslår Helikopterutredningen att kommunal räddningstjänst framöver kostnadsfritt ska kunna använda SAR-helikoptrarna för insatser då det råder fara för liv. Sådana insatser kan gälla vattenlivräddning, islivräddning, transport av räddningsdykare, vinschning från vindkraftverk, broar och höga höjder, samt från annan otillgänglig terräng. Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ersätta Sjöfartsverket för de kostnader som uppstår i samband med insatser, samt för att upprätthålla förmågan att utföra insatserna. Enligt Sjöfartsverket bedöms dessa kostnader i dag till cirka 2,5–3,5 miljoner kronor.

Fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i annat fall

Under kapitel 9 föreslår Helikopterutredningen att SAR-helikoptrarna i ökad utsträckning ska kunna användas för efterforskning av försvunna personer och fjällräddning. Detta ska möjliggöras genom att Rikspolisstyrelsen övertar polismyndigheternas kostnader för användning av flygande resurser vid räddningstjänst. Därmed ska det bli kostnadsneutralt för en polisiär räddningsledare om man ska använda en polishelikopter eller annan flygresurs.

Detta förutsätter att SAR-besättningarna genomgår en anpassad MSO-utbildning, samt ges möjlighet att öva eftersök över land, samt flygning i fjällmiljö. Om man ska vinscha utmed en brant fjällsluttning kräver det en hel del övning. Man bör överväga om SAR-helikoptrarna bör utrustas med värmekamera för att öka förmågan vid eftersök.

Helikopterutredningen föreslår att Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen ska upprätta ett avtal för polisens samlade användning av SAR-helikoptrarna, samt för hur samarbetet mellan Polisflyget och SAR-helikoptrarna ska bedrivas.

Transporter åt polisen

I kapitel 6 diskuteras möjligheten att använda SAR-helikoptrarna för transporter av polisens specialenheter, däribland Nationella insatsstyrkan och piketgrupperna. Där föreslås att regeringen ska

uppdra åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Kustbevakningen, Kriminalvården, Sjöfartsverket och Försvarsmakten pröva hur polisens, Kriminalvårdens och Kustbevakningens transportbehov med flyg ska tillgodoses. I uppdraget ingår att belysa möjligheter till sambruk och gemensam finansiering mellan myndigheter, samt möjligheter att i ökad utsträckning använda befintliga resurser hos polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Försvarsmakten.

Stöd till Kustbevakningen

Helikopterutredningen har bett Kustbevakningen att identifiera inom vilka områden man kan behöva stöd från SAR-helikoptrarna. Oljeprovtagning är det område där man sett störst behov. Ett annat område kan vara transporter av RITS-styrkor vid miljöräddningstjänst. Det kan dock finnas möjlighet att utveckla samverkan mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen ytterligare. Ett arbetsområde skulle kunna vara identifiering av fartyg. Kustbevakningen ser dock begränsningar med att använda SAR-helikoptrarna när det gäller polisiära ingripanden mot enskild.

Helikopterutredningen föreslår att Kustbevakningen och Sjöfartsverket upprättar ett samverkansavtal avseende Kustbevakningens användning av SAR-helikoptrarna, så att verksamheten kan bedrivas på ett mer strukturerat sätt.

Allmänna överväganden kring merutnyttjande av SAR-helikoptrarna

Om en breddning av SAR-helikoptrarnas verksamhet genomförs är det viktigt att det blir i form av ett *merutnyttjande* av en befintlig resurs. Att SAR-helikoptrarna avgiftsfritt ska kunna användas av kommunal räddningstjänst för insatser då det råder fara för liv innebär inte att kommunal räddningstjänst kan minska sin ordinarie förmåga. Dimensioneringen av SAR-systemet kommer heller inte att förändras. Det innebär att alla kommuner inte kommer att kunna få stöd av SAR-helikoptrarna, då de inte täcker hela Sveriges yta. Sjöfartsverket ges t.ex. inte något nytt ansvar för vattenlivräddning i insjöar. Om man framöver finner att stödet från SAR-helikoptrarna till t.ex. den kommunala räddningstjänsten är så värdefullt att man vill utöka yttäckningen över land är det möjligt

att genomföra. Det förutsätter dock att en sådan utökning kan finansieras.

Helikopterutredningen har föreslagit olika tekniker för att möjliggöra ett ökat nyttjande av SAR-helikoptrarna av kommunal räddningstjänst och polisiär räddningstjänst. När det gäller den kommunala räddningstjänsten föreslås att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bidra till finansieringen av SAR-systemet. När det gäller polisens räddningstjänst föreslås att Rikspolisstyrelsen övertar finansieringen av allt flygstöd för räddningstjänst inom polisen. Vidare föreslås att Rikspolisstyrelsen ska bidra till att täcka de kostnader som uppstår inom SAR-systemet till följd av att kravbilden utökas för att möta polisens behov. Det gäller framförallt att besättningarna ska genomgå MSO-utbildning och öva eftersök med polisen. Övningstid för vinschning i fjällmiljö kan också bli aktuellt.

Helikopterutredningen har använt ovan nämnda metoder för finansiering då de ligger i linje med hur Luftfartsstyrelsen och Försvarsmakten i dag bidrar till finansieringen av SAR-systemet. En bättre metod vore dock att man inom Regeringskansliet gjorde en uppgörelse om hur SAR-systemet ska användas, och att man sedan gör det avgiftsfritt för olika huvudmän att använda helikoptrarna för t.ex. räddningstjänstupdrag.

Information om SAR-systemet

För att möjliggöra en breddning av SAR-helikoptrarnas verksamhet krävs det att tänkta brukare informeras om helikoptrarnas förmåga, samt under vilka förutsättningar de kan användas. Den senare aspekten är särskilt viktig för att undvika att resurserna överutnyttjas. Helikopterutredningen föreslår riktade informationssatsningar i kapitel 7.

Det är också viktigt att det finns uppdaterad information tillgänglig på Sjöfartsverkets hemsida. I dag innehåller hemsidan knappast någon information om SAR-helikoptrarna. Sjöfartsverket bör vidare överväga att skapa en samlad hemsida för flyg- och sjöräddning på domännamnet www.jrcc.se som riktar sig mot såväl nationella som internationella samarbetspartners. Hemsidans innehåll bör finnas tillgängligt på både svenska och engelska.

Risk för överutnyttjande?

Det är i dag svårt att bedöma hur användningen av SAR-helikoptrarna kommer att utvecklas hos olika parter. Hur ofta kommer t.ex. SAR-helikoptrarna att engageras för vattenlivräddning i insjöar? I dag sker det sällan, eftersom det kostar att använda resursen, samtidigt som få känner till att resursen finns. En avgiftsfri resurs som alla känner till kan dock bli mer efterfrågad. Användningen kommer sannolikt att se olika ut vid olika baser. För att förhindra att merutnyttjandet av helikoptrarna hotar SAR-beredskapen är det viktigt att Sjöfartsverket noga följer hur efterfrågan på resursen utvecklas. Om efterfrågan blir för stor kan man antingen välja att bli mer restriktiv med att ge stöd till andra aktörer. Insatser som sker vid fara för liv bör då ha prioritet. Man kan också välja att utöka kapaciteten hos SAR-systemet genom att vid vissa baser tillföra extra besättningar. Kostnaderna för eventuella extra besättningar bör belasta de externa uppdragsgivarna.

Vad ska SAR-helikoptrarna inte användas till?

Ytterligare en aspekt som måste diskuteras i samband med en breddning av SAR-helikoptrarnas uppgifter är vad en räddningshelikopter inte bör användas till. Helikopterutredningen har mottagit synpunkter i frågan från Sjärräddningssällskapet. De tycker att det är viktigt att ambulans- och räddningshelikoptrar inte blandas ihop med polisiära insatser där vapen är inblandade, då det riskerar att urholka den relativt skyddade ställning sådana enheter i dag kan anses ha. Man hänvisar bl.a. till en oroande utveckling där stenkastning och sabotage har förekommit mot ambulanser och brandbilar. Liknande synpunkter har framförts från Kustbevakningen, som ser klara begränsningar för hur SAR-helikoptrarna i dag kan användas i den egna verksamheten.

SAR-helikoptrarna är i dag tydligt märkta med texten "Search & Rescue". Märkningen utgör inget juridiskt hinder för att flyga polisiära insatsenheter. Däremot kan märkningen göra att man vill avstå från viss användning för att inte riskera förtroendet för räddningshelikoptrarna. Helikopterutredningen anser att i den mån SAR-helikoptrarna framöver används av polisens specialenheter bör det gälla transporter och inte taktiska insatser. Ett deltagande i taktiska insatser skulle kunna medföra att SAR-helikoptrarnas roll

som livräddare ifrågasattes. Helikopterutredningen ser däremot inga hinder för att SAR-helikoptrarna används för rena transporter mellan två destinationer. Det är också den typen av transporter som de allra flesta fallen gäller.

Referenser

- Haverikommissionen, 2006, *Rapport RL 2006:16, Olycka med helikopter SE-JUJ vid Skräckskär, Gryts skärgård, E län, den 18 september 2004.*
- Haverikommissionen, 2008, *Rapport RL 2008:04, Olycka med helikopter D-HOSB, V Ridön, Mälaren, AB län, den 28 jan 2006.*
- Haverikommissionen, 2008, *Rapport RS 2008:03, Handelsfartyget Finnbirchs förlisning mellan Öland och Gotland, den 1 november 2006.*
- Luftfartsstyrelsen, 2008, *Program för flygräddningstjänsten.*
- Luftfartsverket, 2003, *Flygräddningstjänstens krav på helikopterberedskap.*
- Proposition 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009.*
- Sjöfartsverket & Luftfartsverket, 1997, *Behov av helikoptertjänster för flyg- och sjöräddning.*
- Sjöfartsverket & Rikskriminalpolisen, 2004, *Avrapportering samverkan Rikskriminalpolisen – Sjöfartsverket.*
- Sjöfartsverket, 2005, *Konsekvenser för sjöräddningen av riksdagens försvarsbeslut.*
- Sjöfartsverket, 2008, *Program för sjöräddningstjänsten.*
- Sjöfartsverket, 2008, *Sjöräddning – insatser 2007.*
- SOU 2007:106 *Lotsa rätt!*
- SOU 2008:53 *Styra rätt!*
- SOU 2008:9 *Transportinspektionen.*

Länkar

MRCC Online
www.sjofartsverket.se/mrcconline

Norrlandsflyg
www.norrlandsflyg.se

9 Fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska initiera en extern översyn av den statliga räddningstjänst som polisen ansvarar för. Översynen ska omfatta den polisiära räddningstjänstens mål, styrning, tillsyn, resurser, organisation och effektivitet.
- b) Rikspolisstyrelsen centralt ska svara för finansieringen av polismyndigheternas användning av flygande resurser vid fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall.
- c) Rikspolisstyrelsen tecknar ett nytt samverkansavtal med Frivilliga flygkåren (FFK) om användning av FFK vid eftersök. Avtalet bör bl.a. reglera utbildnings- och övningskrav för FFK:s piloter.
- d) Rikspolisstyrelsen ska låta upphandla ett ramavtal med kommersiella helikopteroperatörer som kan användas för i första hand fjällräddningsuppdrag, men även för efterforskning av försvunna personer i andra fall. Upphandlingen bör skötas av Förvarets materielverk.
- e) Rikspolisstyrelsen ska upprätta samverkansavtal med de landsting som har ambulanshelikopter som kan användas vid eftersök.
- f) Regeringen ska initiera ett strukturerat samarbete med Norge när det gäller flygande resurser inom fjällräddning.

- g) Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att utveckla det gränsöverskridande samarbetet med Norge och Finland vid efterforskning av försvunna personer i andra fall.

9.1 Efterforskning av försvunna personer i andra fall

Polismyndigheterna är enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor ansvariga för *efterforskning av försvunna personer i andra fall*. Med andra fall avses händelser som inte är att klassa som fjällräddning, sjöräddning eller flygräddning. Polismyndigheterna ska efterforska personer som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa.

Hos polismyndigheterna finns funktionen *Polischef i beredskap*. Vid räddningstjänst blir Polischef i beredskap räddningsledare, alternativt den som denne utser.

Larm om försvunna personer mottas av *vakthavande befäl* (VB) vid polisens *länskommunikationscentraler* (LKC). Vakthavande befäl ska vara utbildade till förundersökningsledare.

Polisens huvudresurs vid eftersök är den egna polispersonalen som genomför inre och yttre spaning. Därtill kommer frivilliga resurser som t.ex. Civilförsvarsförbundet, orienteringsklubbar och liknande föreningar. Statliga och kommunala resurser, t.ex. Hemvärnet och den kommunala räddningstjänsten, kan också användas.

Enligt Rikspolisstyrelsen utför polismyndigheterna drygt 200 efterforskningsuppdrag per år. Vid cirka 20 procent av dessa uppdrag används helikopter.

Tabell 9.1 Antal rapporterade fall av efterforskning av försvunna personer i andra fall¹

År	Antal fall
2000	234
2001	256
2002	227
2003	228
2004	255
2005	232
2006	209

Källa: Rikspolisstyrelsen.

Tillsynsansvaret för polismyndigheternas räddningstjänst ligger hos Rikspolisstyrelsen.

9.1.1 Managing Search Operations (MSO)

Polisens metoder för efterforskning av försvunna personer ådrog sig en del kritik i SOU 1998:59 *Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och skydda* och har sedan dess reviderats. Polisen använder sig numera av metoden *Managing Search Operations* (MSO). MSO-metoden studerades och infördes av Rikspolisstyrelsen tillsammans med Civilförsvarsförbundet. Civilförsvarsförbundet har också deltagit i att utbilda svensk polis i MSO-metoden.

MSO-metoden är ett koncept för att leda efterforskning av försvunna personer. Med hjälp av tillgänglig information om den försvunna försöker man kategorisera personen. Det kan t.ex. vara ett barn i åldern 3–6 år, en vuxen med Alzheimer eller en deprimerad vuxen. Det finns databaser med statistik om hur olika kategorier av försvunna brukar uppträda. Man anpassar sedan sökmetoden utifrån kategoriseringen och avgränsar sökområdet så mycket som möjligt. Därefter låter man i förväg tränade resurser genomsöka olika segment så fort och säkert som möjligt. Man ger även varje resurs ett POD-värde (Probability of Detection), som är en uppskattning av hur verkningsfull resursen är för den aktuella efterforskningsinsatsen. Om en person t.ex. inte vill bli funnen kan en helikopter vara en direkt olämplig resurs att använda för eftersök.

¹ Statistik för 2007 finns inte tillgänglig hos Rikspolisstyrelsen.

Poliser som fungerar som räddningsledare, polisinsatschefer, samt viss personal i yttre tjänst genomgår MSO-utbildningen. Piloterna inom Polisflyget ska också genomgå utbildningen.

9.1.2 Program för efterforskning av försvunna personer i andra fall

Förordningen om skydd mot olyckor anger att myndigheter med ansvar för statlig räddningstjänst ska ha program för räddningstjänst. Programmet ska innehålla uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser myndigheten har och avser att skaffa sig.

Ett fåtal polismyndigheter har i dag väl utvecklade program för efterforskning av försvunna personer. Programmen innehåller sällan någon bedömning av vilka flygande resurser som är nödvändiga för att man ska kunna utföra sitt uppdrag.

9.2 Fjällräddning

Enligt Förordningen om skydd mot olyckor ska polisen inom fjällområden:

- Efterforska och rädda den som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för hans liv eller allvarlig risk för hans hälsa.
- Rädda den som har råkat ut för en olyckshändelse eller drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp.

Ansvaret för fjällräddningen ligger hos polismyndigheterna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens samt Norrbottens län.

I polismyndigheterna finns funktionen *Polischef i beredskap*. Vid räddningstjänst blir Polischef i beredskap räddningsledare, alternativt den som denne utser.

Larm om fjällräddning mottas av vakthavande befäl (VB) vid polisens länskommunikationscentraler (LKC). Vakthavande befäl ska vara utbildade till förundersökningsledare.

Fjällräddningspatrullerna består av poliser och frivilliga fjällräddare. De frivilliga fjällräddarna utgörs av fjällvan orsbe-folkning som utrustas och utbildas av polisen. *Civila Fjällräddarnas Riksorganisation* (CIFRO) bildar tillsammans med polisen organisationen *Fjällräddningen*.

En fjällräddningspatrull kan ledas av en polisinsatschef eller av en frivillig fjällräddare som är utbildad till insatsledare för fjällräddning.

Det finns alpina fjällräddningsgrupper i Kiruna och Östersund med specialkompetens för räddningsuppdrag i fjällbranter, raviner, glaciärer, linbanor etc. Den alpina fjällräddningsgruppen i Kiruna vinschtränar med Polisflyget i Boden.

Inom fjällområdet finns det en mängd grottor som besöks av turister och speleologer. Dykning förekommer också om än i mindre omfattning. Polisen utbildar och utrustar särskilda grotträddargrupper. Grotträddargrupper finns i Jämtland, Västerbotten och i Norrbotten.

Polisen har egna eller hyr in snöskotrar vid tjänstgöring i fjällområdet. De frivilliga fjällräddarna tillhandahåller mot ersättning egna skotrar. På strategiska platser finns det depåer med utrustning som bl.a. innehåller belysning, tält, räddningspulkor, lavinsondrar, spadar, och hjulbåtar. I Sverige finns det 25–30 hundar som är utbildade för lavinsök och efterforskning av personer i fjällområde.

I dagsläget finns ett samordnande ansvar för fjällräddningen hos Rikspolisstyrelsen. En tjänst är avsatt för att samordna fjällräddningen. Tjänstemannen har sin placering hos en polismyndighet i fjällkedjan.

Under 2008 genomförde Rikspolisstyrelsen utredningen *Fjällräddningens framtid – Hur skall fjällräddningen organiseras?* Utredningen föreslår att det samordnande ansvaret ska flyttas från Rikspolisstyrelsen till Rikskriminalpolisen. Den samordnande funktionen ska fortfarande finnas lokaliserad hos en polismyndighet i fjällkedjan. Vidare föreslås att de fjällräddningssamordnare som finns i respektive fjällräddningsansvarig polismyndighet ska få ett tydligare uppdrag. Utredaren konstaterar vidare att fjällräddningen styrs av en mängd olika dokument, som sinsemellan innehåller motstridiga uppgifter. Utredaren föreslår därför att nya föreskrifter och allmänna råd ska utarbetas.

Antalet fjällräddningsinsatser varierar mellan åren, vilket framgår av tabell 9.2. Fjällräddningsfallen delas upp i efterforskning av

personer som försvunnit i fjällvärlden, samt räddning av personer som är sjuka eller är råkat ut för en olycka.

Tabell 9.2 Antal rapporterade fall av fjällräddning²

År	Efterforskning	Räddning vid sjukdom/olycka
2000	119	4
2001	103	141
2002	101	134
2003	107	171
2004	109	210
2005	77	161
2006	55	128

Källa: Rikspolisstyrelsen.

9.2.1 Program för fjällräddning

Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor anger att myndigheter med ansvar för statlig räddningstjänst ska ha program för dessa verksamheter. I dag har emellertid bara två av fyra polismyndigheter upprättat program för fjällräddningstjänst. De program som finns innehåller ingen närmare bedömning av vilka helikopterresurser som är nödvändiga för att man ska kunna utföra sitt uppdrag.

9.2.2 Gränsdragningsproblem mellan sjuktransporter och fjällräddning

När det gäller fjällräddningen finns sedan länge problem i samverkan mellan landstingen och polisen avseende helikopter-användning. Landstingen har hävdats att polismyndigheterna i allt för stor utsträckning anser att olyckor i fjällterräng kräver landstingets sjukvårdsresurser i samband med transporten och därmed är att betrakta som sjuktransport. Därmed faller kostnadsansvaret på landstinget istället för på polismyndigheten. Polisen å sin sida anser att merparten av alla utryckningar i fjällterräng som kräver helikopterresurser också kräver medicinska åtgärder, dels i samband med att den vårdsökande påträffas, dels även under

² Statistik för 2007 finns inte tillgänglig hos Rikspolisstyrelsen.

transporten till vårdinrättning. Därmed ska kostnaden för såväl transport som vårdpersonal belasta landstingen.

Efter diskussioner mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Rikspolisstyrelsen (RPS) under 2007 har man kommit överens om följande ordning:

- Landstinget och polismyndigheten ska gemensamt instruera SOS Alarm att alla nödsamtal som berör fjällräddning ska kopplas till polisens länskommunikationscentral (LKC), oavsett om det handlar om en olycka, en försvunnen person eller annat.
- Vaktstående befäl vid LKC avgör därefter om larmet medför krav på medverkan från hälso- och sjukvården. Om så bedöms vara fallet ska vaktstående befäl hos LKC kontakta SOS Alarm, så att de tillsammans med helikopterläkaren gemensamt kan bedöma vilka vårdresurser som kan behövas.
- I många fall krävs ingen medverkan av vårdpersonal. I vissa lägen kan vårdbehovet inskränkas till att vårdpersonal följer med polisens helikopter i samband med ett eftersök. I andra fall kan det krävas avancerade vårdresurser, t.ex. vid en svår skoterolycka. I ett tredje fall kan det vara landstingets sjuktransportansvar, t.ex. vid en olycka på en fjällstation eller annat hus med övernattningsmöjlighet.
- Kostnaden för transporten fördelas i förhållande till behovet av särskilt anpassade transportmedel och var olycksplatsen är belägen. Är olycks/sjukplatsen okänd är det naturligt att uttryckningen rubriceras som fjällräddning oavsett fortskaffningsmedel. Medföljer vårdpersonal på uttryckningen efter samråd med helikopterläkare är detta en fråga för landstinget. Kostnadsansvar för alla sjuktransporter där olycksplatsen är känd och bebyggd åvilar landstinget.

Gemensamma instruktioner ska ha tagits fram av berörda landsting och polismyndigheter. Likväl har Helikopterutredningen vid besök i såväl Västerbotten som Norrbotten kunnat konstatera att det fortfarande finns samverkansproblem. Vid SOS Alarm i Luleå menade man att det fortfarande saknas tydliga instruktioner. Vidare har man årligen problem med ny personal vid LKC som inte känner till rutinerna.

Helikopterutredningen har från SOS-centralerna i Luleå och Skellefteå fått beskedet att SOS Alarm kan larma en ambulans-

helikopter för fjällräddningsuppdrag utan att först kontakta LKC, i det fall en person befaras vara skadad. Det är uppenbarligen en annan beslutsordning än den som beskrivs utifrån överenskommelsen mellan SKL och RPS.

9.2.3 Gränsdragningsproblem mellan kommunal räddningstjänst och fjällräddning

Det finns också gränsdragningsproblem mellan kommunal räddningstjänst och fjällräddning. Ett exempel på detta finns beskrivet i Haverikommissionens rapport från en olycka med en linbana i Abisko 2004:

Ett larm inkom till SOS-centralen i Luleå via 112-samtal. Från SOS-centralen larmades landstingets ambulansorganisation och larmcentralen vid räddningstjänsten i Kiruna. Efter cirka 15 minuter larmades polismyndigheten om olyckan. Ledningen av insatsen utfördes av räddningstjänstens brandbefäl som agerade räddningsledare och bedömde hela insatsen som kommunal räddningstjänst. Det visade sig under insatsen att olycksplatsen låg mer än 400 m från farbar väg, där polismyndigheten är ansvarig för fjällräddningstjänst enligt överenskommelsen mellan den kommunala räddningstjänsten och polismyndigheten. Efter knappt två timmar klassade polismyndigheten insatsen som statlig fjällräddningstjänst och utsåg också en räddningsledare. Det innebär att en kommunal räddningsledare och en statlig räddningsledare arbetade ovetande om varandra. Vid den här typen av olycka kan det inte vara två räddningsledare som arbetar samtidigt enligt gällande lagstiftning. Någon samordning av ledningen mellan räddningstjänsten och polisen skedde aldrig. I detta fall fick det inte några större negativa konsekvenser.

Haverikommissionen lämnade bland annat följande rekommendationer:

Rikspolisstyrelsen rekommenderas:

- att tillse att programmen för fjällräddningstjänst, enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, fastslår att ledningsförhållanden alltid ska klargöras vid samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter och berörda organisationer. (RO 2006:02 R3).

Räddningsverket rekommenderas:

- att i samråd med berörda myndigheter verka för en effektivare fortsatt hantering av inkommande larm, vid olyckor i geografiska gränsområden mellan statlig fjällräddningstjänst och kommunal räddningstjänst samt vid sjuktransport i dessa områden. (RO 2006:02 R5).

9.3 Samarbete med Norge

Enligt Rikspolisstyrelsen finns det i dag inget formellt avtal med grannländerna som specifikt reglerar samarbetet vid fjällräddning och efterforskning av försvunna personer.

Det nordiska räddningstjänstsamarbetet Nordred används i viss mån för erfarenhetsutbyte avseende fjällräddning och efterforskning av försvunna personer.

Under perioden 2005–2007 genomfördes EU-projektet *Gränsöverskridande fjällräddning* mellan fjällräddningsaktörer i Helgeland i Norge och Västerbotten i Sverige. Projektet syftade till att öka förmågan att genomföra gemensamma fjällräddningsinsatser, bl.a. genom etablerandet av en gemensam fjällräddningsresurs. Projektet har bland annat inneburit olika kompetenshöjande åtgärder och anskaffning av utrustning.

I Jämtlandsfjällen har ett liknande EU-projekt genomförts tillsammans med norska samarbetspartners under benämningen *Fjällräddning i gränsfjäll*.

9.4 Tidigare utredningar

SOU 1998:59 *Räddningstjänsten i Sverige, Rädda och skydda* föreslog att ansvaret för och utförandet av eftersökning av försvunna personer som operativ räddningsinsats, oavsett om de försvunnit i eller utanför fjällområdet, skulle flyttas från polisen till den kommunala räddningstjänsten. Om försvinnandet misstänktes bero på brottsliga orsakar skulle det dock fortsätta vara en fråga för polisen. SOU 1998:59 menade att den *inre spaning* (spaning genom intervjuer, efterlysning, registerslagning m.m.) som sker i samband med att personer försvinner inte borde hänföras till räddningsinsatser och räddningstjänstförfattningar, utan borde fortsatt betraktas som ordinarie polisarbete.

Förslagen motiverades med att den kommunala räddningstjänsten är bättre lämpad att leda själva insatsen att fysiskt leta i terrängen. SOU 1998:59 hänvisade till ansvarsprincipen samt närhetsprincipen och menade att den kommunala räddningstjänsten har den nödvändiga lokalkännedomen. Man menade vidare att fjällräddning i stor utsträckning bygger på en organisation uppbyggd kring frivilliga, för vilka det inte spelar någon större roll huruvida polis eller kommunal räddningstjänst är huvudman.

Då flera remissinstanser, däribland Rikspolisstyrelsen och Civila Fjällräddares Riksorganisation (CIFRO), avstyrkte förslaget om ändrat ansvar för eftersökning av försvunna personer föreslog Proposition 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanat försvaret* att:

Eftersökning av försvunna personer bör alltjämnt vara en polisiär uppgift, men ökad samordning med den kommunala räddningstjänsten bör eftersträvas.

9.5 Användning av flygande resurser

Enligt Rikspolisstyrelsen utför polismyndigheterna drygt 200 uppdrag per år avseende efterforskning av försvunna personer i andra fall. Vid cirka 20 procent av dessa fall används helikopter som en eftersöksresurs.

Enligt Rikspolisstyrelsen utför polismyndigheterna cirka 200 fjällräddningsuppdrag per år. Cirka 45 procent av dessa uppdrag utförs med helikopter. Till exempel utförde polismyndigheten i Jämtland under 2007 cirka 80 fjällräddningsuppdrag, varav 38 utfördes med helikopter. Av dessa utfördes 14 av Polisflyget, 19 av svenska ambulanshelikoptrar, 2 av norska ambulanshelikoptrar och 5 av civila helikopteroperatörer.

9.5.1 Polisflyget

Polisflyget lade under 2007 cirka 30 procent av sin flygtid på räddningstjänst, där efterforskning av försvunna personer och fjällräddning utgjorde en stor del. Baserna i Östersund och Boden utför en större andel räddningstjänstuppdrag än baserna i Stockholm och Göteborg.

Helikoptrarna är utrustade med värmekamera, som i vissa situationer är ett bra hjälpmedel för att hitta försvunna. Piloterna

kan också flyga med Night Vision Goggles, vilket ökar förmågan att hitta någon i mörker. Vidare är cockpiten på helikoptrarna utformad så att besättningen har bra sikt nedåt. Samtliga piloter har genomgått MSO-utbildningen.

Helikoptrarna i Göteborg, Östersund och Boden har ingen fastställd beredskap nattetid. Vid Göteborgsbaseringen försöker man ändå ha personal tillgänglig. Vid baseringarna i Östersund och Boden händer det att länskommunikationscentralen i akuta fall kontakter lediga piloter för att se om de kan flyga ett uppdrag. Detta är dock inget formellt jourssystem, och det finns ingen fastställd anspänningstid.

Vid fjällräddningsuppdrag uppstår behov av vinschning vid ett fåtal tillfällen per år. I regel handlar det om färre än tio fall. Vissa år förekommer inga vinschningsfall alls. Nästan samtliga fall inträffar i Kebnekaisemassivet. I dag finns bara vinsch för polishelikoptern i Boden. Vinschen ligger hos polisen i Kiruna och monteras vid behov på helikoptern. Om det skulle uppstå vinschbehov i Jämtlandsfjällen används helikoptern från Boden. Det krävs mycket övningstid för att hålla igång vinschningsfärdigheten.

Det är i dag avgiftsfritt för en polismyndighet att använda Polisflyget.

9.5.2 SAR-helikoptrar

SAR-helikoptrarna används sällan för efterforskning av försvunna personer och fjällräddning. Enligt statistiken från flygräddningscentralen skedde det endast vid två tillfällen under 2007. Helikoptrarna står i beredskap dygnet runt med 15 minuters anspänningstid och har en låg nyttjandegrad. Därmed finns en potential att använda helikoptrarna mer för såväl fjällräddning som efterforskning av försvunna personer. Helikopterutredningen bedömer att den låga nyttjandegraden till stor del beror på att polismyndigheterna faktureras cirka 9 000 kronor per flygtimme. Personalen vid länskommunikationscentralerna (LKC) kan vidare ha bristfällig kunskap om SAR-helikoptrarna och deras beredskap och förmåga.

Helikopterutredningen har fått många exempel på att polisen tackat nej till att använda SAR-helikoptrarna när det stått klart att de kostar pengar. En pilot har berättat om en händelse som inträffade utanför Sundsvall under senhösten 2004:

Två barn hade försvunnit under en kväll då det var snöigt och dåligt väder. SAR-helikoptern i Sundsvall kontaktades av ARCC som ville höra om man kunde delta i ett eftersök. Besättningen gjorde sig klar att delta, men man fick då besked om att polisen hade egna resurser och inte behövde hjälp av SAR-helikoptern. En polishelikopter var på väg från Stockholm, men den fick halvvägs avbryta flygningen på grund av det dåliga vädret. Flygtiden mellan Stockholm och Sundsvall är cirka 1 timme och 30 minuter med helikopter. I det här läget accepterade polisen erbjudandet om att använda SAR-helikoptern. Besättningen på helikoptern hade då erbjudit att klassa insatsen som en övning, om finansieringen skulle utgöra ett problem. Helikopterinsatsen hade då försenats med ett par timmar. SAR-helikoptern tilldelades ett sökområde och besättningen kunde efter en stund se ett svagt ljus från en jaktstuga. Barnen hittades välbehållna i jaktstugan.

Ett annat exempel är hämtat från en logg från ARCC:

Klockan 20:09 den 30 maj ringer polisen i Halmstad till ARCC och ber att få använda SAR-helikoptern i Göteborg för ett eftersök efter en man som försvunnit från ett äldreboende. ARCC informerar om att detta kostar pengar. Efter att ha fått reda på timpriset tackar polisen nej till att använda SAR-helikoptern, eftersom man tycker att det är för dyrt. I det läget bestämmer befälhavaren på SAR-helikoptern att man ska genomföra en övning i området där mannen är försvunnen. SAR-helikoptern ger sig iväg mot sökområdet. Mannen återfinns senare av andra enheter.

Ytterligare ett annat exempel är hämtat från en logg från ARCC:

Klockan 23:20 den 5 augusti 2008 kontaktar LKC i Visby ARCC och ber om hjälp med att söka efter en försvunnen 88-årig kvinna med SAR-helikoptern i Visby. ARCC informerar om att detta medför en kostnad för polisen. Tjänstemannen från LKC säger då att han fått klartecken från sin ledning för att använda SAR-helikoptern. Fem minuter senare ringer LKC upp ARCC och meddelar att man fått beskedet att man ska använda egen resurs istället.

SAR-helikoptrarna i Sundsvall, Visby och Ronneby har tackning över ett område där det är relativt långt till närmaste polishelikopter.

SAR-helikoptrarna saknar i dag värmekamera, som i vissa lägen är ett användbart verktyg vid eftersök. Man kan i dag inte använda Night Vision Goggles, men ett arbete pågår för att införa sådan utrustning. Vidare har besättningarna inte genomgått MSO-utbildningen.

När det gäller fjällräddning har SAR-helikoptrarnas besättningar i dag ingen planerad flygövningstid i fjällmiljö. Detta är en brist

som Helikopterutredningen påtalar under kapitel 8. Alla SAR-helikoptrar är utrustade med vinsch och ytbärgare. Vid vinschning följer man flygregelverket JAR OPS 3. För att kunna vinscha i fjällmiljö krävs särskild övningstid. Det är en verksamhet som i dag inte ingår i SAR-helikoptrarnas uppgifter.

9.5.3 Ambulanshelikoptrar

Ambulanshelikoptrarna i Gällivare, Lycksele och Östersund används i vissa fall för fjällräddningsuppdrag. Övriga ambulanshelikoptrar kan undantagsvis användas för efterforskning av försvunna personer. Samtliga ambulanshelikoptrar har beredskap dygnet runt. Anspänningstiden varierar mellan baserna.

När det gäller de norrländska ambulanshelikoptrarna så är både enheterna i Lycksele och Östersund utrustade med Night Vision Goggles. Helikoptrarna i Lycksele och Östersund kan också lyfta skadade med Static Rope-metoden.

Ambulanshelikoptrarna kan utgöra en viktig resurs för att t.ex. inleda ett eftersök innan andra flygande resurser finns på plats. Många ambulanshelikoptrar har dock en hög frekvens av ambulansuppdrag, vilket kan begränsa deltagandet i längre eftersök.

Under 2007 användes ambulanshelikoptrarna för följande antal fjällräddningsinsatser:

- Gällivare: 2 uppdrag
- Lycksele: 12 uppdrag
- Östersund: 19 uppdrag

Om en ambulanshelikopter används för räddningstjänst fakturerar det aktuella landstinget polisen. Kostnaden som faktureras varierar mellan landstingen, men kan ligga kring 30 000 kronor per flygtimme. Det relativt höga priset beror bl.a. på att man utöver flygoperativ personal även medför sjukvårdspersonal.

Underutnyttjande av ambulanshelikopter vid eftersök?

Under Helikopterutredningens besök i Lycksele framförde personal vid ambulanshelikoptern att man allt för sällan larmas för eftersök i samband med fjällräddningsinsatser. De menade att polisen har bristande kunskap om ambulanshelikopterns kapacitet.

Ambulanshelikoptern har beredskap dygnet runt, kort anspänningstid, tvåpilotsystem, Night Vision Goggles och kan använda Static Rope-metoden. Västerbottens län ligger mitt emellan Polisflygets baseringar i Östersund och Boden, vilket gör att det kan ta tid innan en polishelikopter finns på plats.

Personal vid ambulanshelikoptern har i en skrivelse till Helikopterutredningen (Dnr Fö 2007:05/118) redovisat tre exempel där man menat att dåligt fungerande larmrutiner och okunskap hos polisen om ambulanshelikopterns kapacitet inneburit att resursen inte tagits i bruk inom rimlig tid. Enligt författarna till skrivelsen har man stämt av innehållet med SOS Alarm i Skellefteå.

Ett fall är från 2003, och gäller en man som under en fisketur drabbats av akut diskbräck. SOS Alarm larmades och det beslutades att polisen skulle hämta den skadade. Polisen fick inte fram någon egen helikopter och det dröjde nästan 8 timmar innan man larmade ambulanshelikoptern i Lycksele. Mannen hade då väntat under svåra smärtor.

Ett annat exempel är från 2004 och gäller eftersök av en person som försvunnit vintertid i fjällen. I det fallet dröjde det cirka 8 timmar innan ambulanshelikoptern användes, efter att polisen förgäves försökt få fram egna resurser.

Författarna till skrivelsen ger flera förslag på hur samordningen av fjällräddningsinsatser skulle kunna förbättras. Bland annat föreslår man att de larmtelefoner som finns utplacerade i fjällterrängen borde vara kopplade till SOS Alarm istället för till polisen, som de är idag.

9.5.4 Frivilliga flygkåren (FFK)

Frivilliga flygkåren (FFK) har särskilda flyginsatsgrupper (FIG) som finns i 18 län. FIG kan användas för olika uppdrag, däribland eftersök. Varje FIG har ständigt en besättning i beredskap med en anspänningstid om två timmar. Vid uppdrag använder man sig av olika lätta flygplan. Flygkostnaden faktureras till den aktuella polismyndigheten. En timmes flygtid kostar i dag 1 500–3 000 kronor.

FFK och Rikspolisstyrelsen (RPS) har sedan 1999 haft ett samverkansavtal som innebär att flyginsatsgrupperna kan användas för eftersök. Nyttjandet var dock varit lågt från polisens sida. Avtalet betraktas i dag som vilande.

Under 2006 genomfördes ett pilotprojekt i Västerbottens län och Jönköpings län, som gick ut på att utvärdera om FFK kunde utgöra en kompetent resurs vid efterforskning av försvunna personer. Piloterna fick en dags teoriutbildning och två dagars flygträning. Slutligen genomfördes en dag med testverksamhet. I teoriutbildningen ingick en anpassad MSO-utbildning. Slutsatsen från projektet var att FFK kan utgöra en kompetent sökresurs. Samtidigt konstaterades att frågor avseende flygsäkerhet och kommunikation behövde utvecklas. Vidare måste flyginsatsgrupperna fortlöpande öva på eftersök enligt MSO-metoden. RPS föreslog en ettårig försöksverksamhet för att FFK skulle kunna fortsätta att utveckla sin förmåga. (RPS, 2006)

RPS har avvaktat att gå vidare med samarbetet med FFK, bl.a. i väntan på den egna utredningen av Polisflyget. Under tiden har polisens användning av FFK varit begränsad. RPS har i sin projektutvärdering konstaterat att FFK som resurs är relativt okänd inom polismyndigheterna.

9.5.5 Kommersiella helikopteroperatörer

I fjällkedjan finns i många dalgångar kommersiella helikopteroperatörer som sysslar med taxiflygning och Aerial Work. Operatörerna används ibland för fjällräddningsuppdrag. Uppdragen kan både gälla eftersök och att hämta skadade på fjället. Vid sådana uppdrag följer i regel en polis eller fjällräddare med i helikoptern. I Norrbottens län är flera operatörers helikoptrar utrustade med GPS-transpondrar, vilket gör att man från SOS Alarm och länskommunikationscentralen kan följa deras rörelser.

Av tabell 9.3 framgår i vilken utsträckning de olika fjällräddningsansvariga polismyndigheterna använde kommersiella helikopteroperatörer under 2007. Polismyndigheten i Jämtlands län har meddelat att användningen ökat under 2008. I oktober hade man redan flugit för över 200 000 kronor.

Tabell 9.3 Användning av kommersiella helikopteroperatörer vid fjällräddning under 2007

Polismyndighet	Operatörer	Antal timmar	Kostnad, kronor
Norrbottnen	– Kallaxflyg m.fl.	Uppgift saknas	ca 300 000
Västerbotten	– Flygtjänst F.J. Viklund – Jämtlands Flyg	6,9 h	45 590
Jämtland	– Jämtlands Flyg – Helitrans – Osterman Helicopter	ca 19 h	71 822
Dalarna	– Dala Helikopter	Uppgift saknas	12 000
<i>Summa</i>			<i>429 412</i>

Källa: Polismyndigheterna i respektive län.

Några kommersiella operatörer som Helikopterutredningen varit i kontakt med tycker att deras helikoptrar sällan dras, trots att de kan befinna sig alldeles i närheten av ett sökområde, samtidigt som den närmaste polis- eller ambulanshelikoptern befinner sig på långt avstånd från platsen. Helikopterutredningen har även talat med representanter för polismyndigheter med fjällräddningsansvar som inte tycker att denna bild stämmer. De menar att kommersiella helikoptrar används när det finns behov.

Polismyndigheterna har i dag inte ramavtal med de kommersiella operatörer som används. Piloterna har inte genomgått MSO-utbildning.

9.5.6 Försvarsmaktens helikoptrar

Försvarsmaktens helikoptrar engageras relativt sällan i fjällräddning och efterforskning av försvunna personer, då huvuddelen av helikoptrarna inte är beredskapssatta. Under 2007 deltog Helikopterflottiljen i 10 eftersök, med en total flygtid på 6 timmar. Den FRÄD-helikopter som finns vid F 21 i Luleå övar flygning och vinschning i fjällmiljö. Helikoptern har beredskap under militär övningstid.

Försvarsmaktens nya helikoptersystem HKP 14 och HKP 15 kommer att vara utrustade med värmekamera och Night Vision Goggles. HKP 15 är en lätt helikoptertyp som är väl lämpad för eftersök.

9.5.7 Norska helikoptrar

Inom fjällräddningen används vid behov norska SAR- och ambulanshelikoptrar. Polismyndigheterna kontaktar då Hovedredningsentralen i Bodø. Användningen av norska helikoptrar kan dock begränsas av att det i vissa väderförhållanden kan vara svårt att flyga över fjällkedjan på grund av risk för isbildning på rotorbladen.

9.6 Fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra länder

I Norge används både SAR-helikoptrar, ambulanshelikoptrar och landets enda polishelikopter för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer. SAR-helikoptrarna svarar för vinschning i fjällmiljö. Vinschning utmed branta bergväggar är en av de mest krävande uppgifterna som helikoptrarna utför.

I *Tyskland* ska den bayerska bergsvakten tillsammans med partners i Schweiz och Österrike etablera ett avancerat kompetenscentrum för bergräddning med helikopter. Samarbetet syftar till att öka säkerheten i bergräddningen genom att ta fram gemensamma standarder och utbildningskoncept. Vid centret kommer det att finnas en stor inglasad hall med helikoptrar hängande i vajrar i taket. Från helikoptrarna ska man kunna öva vinschning mot klätterväggar. (www.bergwacht-bayern.org)

Tyska Bundespolizei genomför regelbundet kurser i bergsflygning som också är öppna för deltagare från andra länder.

I Tyskland ställs krav på att personer som ägnar sig åt aktiviteter i bergen har en särskild försäkring för att man avgiftsfritt ska få undsättning med ambulanshelikopter. Om en person saknar en sådan försäkring får denne själv betala kostnaderna för räddning med ambulanshelikopter. Vissa av ambulanshelikoptrarna i södra Tyskland är utrustade med vinsch för att kunna användas i bergräddning.

9.7 Framtida behov och förutsättningar

Enligt Räddningsverkets studie *Framtidens risker och säkerhetsarbete* från 2008 finns det indikationer på att människor genomför allt mer riskfyllda aktiviteter vid turism, både i Sverige och utomlands. Detta skulle kunna leda till att fler människor går vilse i samband med olika former av äventyrsturism. Vidare kan fler personer behöva undsättas i fjällmiljö. Det kan medföra ett ökat behov av att använda flygande resurser för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer.

I framtiden kan obemannade flygande system komma att användas för eftersök. Sådana enheter kan t.ex. uppträda under dåliga väderförhållanden utan att utsätta personal för risker. Under perioden 2004-2004 genomfördes en studie av polismyndigheten i Örebro län då man undersökte hur Försvarsmaktens resurser skulle kunna användas av polisen. Bland annat studerades möjlighet att använda obemannade flygande system från Livregementets husarer (K3) i Karlsborg, som har ansvaret för obemannade flygande system inom Försvarsmakten.

Enligt Luftfartsstyrelsens bedömning kommer det att dröja minst tio år innan obemannade flygande system kan tillåtas uppträda i luftrum där det finns andra flygande enheter.

9.8 Överväganden

9.8.1 Översyn av polisens räddningstjänst

Helikopterutredningen kan inledningsvis konstatera att polisens nuvarande organisation, med 21 självständiga polismyndigheter inte bidrar till att skapa en enhetlig kvalitet inom polisens räddningstjänst. Helikopterutredningen har erfarit att det finns ambitions- och kvalitetsskillnader mellan de olika polismyndigheterna när det gäller räddningstjänst. Vidare är de centrala funktionerna för utveckling av räddningstjänsten inom polisen svaga.

Helikopterutredningen kan vidare konstatera att det utöver vad som står i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, samt förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen inte tycks förekomma någon styrning av polisens räddningstjänst från statsmakternas sida. I regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen för 2008

nämns t.ex. ingenting om räddningstjänst. Till skillnad från sjöräddningen ställer regeringen inte upp några mål för polisens räddningstjänst.

Helikopterutredningens bedömning är att räddningstjänsten inom polisen är en organisatoriskt relativt lågt prioriterad verksamhet³, jämfört med andra verksamheter. Räddningstjänsten saknar t.ex. mätbara mål. Vissa polismyndigheter saknar program för sin räddningstjänst, trots att det av förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor framgår att varje statlig myndighet med räddningstjänstansvar ska ha ett sådant program.

Vissa av de exempel som Helikopterutredningen tagit del av när det gäller användningen av flygande resurser inom polisens räddningstjänst indikerar att det kan finnas brister när det gäller strukturen för hur räddningstjänsten ska bedrivas. Helikopterutredningen har vidare erfarit att användningen av flygande resurser i stor utsträckning är beroende av den aktuella räddningsledarens kunskap om resurserna.

Mot bakgrund av dessa förhållanden föreslår Helikopterutredningen att regeringen ska initiera en extern översyn av den statliga räddningstjänst som polisen ansvarar för. Översynen bör omfatta den polisiära räddningstjänstens mål, styrning, tillsyn, resurser, organisation och effektivitet.

Översynen kan ske inom ramen för den utredning av ledningen av statlig räddningstjänst, samt stöd till kommunal räddningstjänst som Helikopterutredningen föreslår under kapitel 13. Översynen skulle också kunna ske inom ramen för den av regeringen aviserade översynen av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

9.8.2 Ökad användning av externa flygande resurser

Helikopterutredningen anser att Polisflyget är en resurs som är väl lämpad att användas vid eftersök. Det finns dock situationer när andra flygande resurser finns närmare till hands, eller har bättre förutsättningar att lösa en uppgift. Vidare kan större arealer sökas av om flera resurser samtidigt sätts in inom olika sökområden. En mer systematisk användning av andra tillgängliga resurser kan också frigöra kapacitet inom Polisflyget som istället kan användas för brottsbekämpande verksamhet. Ytterligare ett skäl till att polisen ska ha väl fungerande rutiner för att använda externa

³ Med detta menas alltså *inte* att inkomna larm som rör räddningstjänst ges låg prioritet.

flygande resurser är att endast en basering inom Polisflyget i dag har beredskap dygnet runt.

Helikopterutredningen har återkommande mött uppfattningen att polisen drar sig för att använda externa flygande resurser vid räddningstjänstupdrag. Detta kan bero på flera saker, däribland:

- brist på kunskap om externa flygande resurser
- avsaknad av effektiva samverkansrutiner
- att de externa flygande resurserna inte är utbildade för uppgiften
- negativa ekonomiska incitament

Helikopterutredningen har såväl inom som utanför polisen mött uppfattningen att ekonomiska faktorer i viss utsträckning styr valet av resurser vid räddningstjänstupdrag inom polisen. Helikopterutredningen har också mött uppfattningen att så inte är fallet. Helikopterutredningens slutsats är dock att ekonomiska faktorer allt för många gånger får styra valet av resurs vid räddningstjänst inom polisen. Helikopterutredningen anser därför att ett system behöver skapas som underlättar att närmast tillgängliga och sammantaget mest lämpade resurs användas. För att uppnå detta bör det bli kostnadsneutralt för den lokale räddningsledaren om denne väljer att använda en polishelikopter eller en extern flygande resurs. En teknik för att åstadkomma detta är att ett centralt konto inrättas hos Rikspolisstyrelsen för all användning av externa flygande resurser vid räddningstjänst. Rikspolisstyrelsen får därmed bekosta användningen av externa flygande resurser, på samma sätt som man i dag bekostar användningen av Polisflyget.

Årligen inträffar cirka 200 fjällräddningsfall, där det i cirka hälften av fallen används helikopter. Vidare inträffar årligen cirka 200 fall av efterforskning av försvunna personer. Helikoptrar används då i cirka 20 procent av fallen, men användningsfrekvensen är enligt Rikspolisstyrelsen ökande.

Polisflyget lägger i dag cirka 1 500 flygtimmar per år på räddningstjänst. I de timmarna ingår utöver fjällräddning och efterforskning av försvunna personer även stöd till kommunal räddningstjänst, flygräddning och sjöräddning. Man kan vidare anta att en del av flygtiden går åt till framflygning till insatsområdet. I dag finns det t.ex. ingen polishelikopter söder om Göteborg, varför det t.ex. tar långt tid att flyga till ett eftersök i Blekinge.

Det är svårt att bedöma vilken kostnadsförskjutning som kan komma att uppstå mellan polismyndigheterna och Rikspolisstyrel-

sen till följd av att man inrättar ett centralt konto för externa flygande resurser. I dag finns ingen samlad statistik över polismyndigheternas användning av externa flygande resurser. ARCC har dock statistik över SAR-helikoptrarnas användning, som visar att polisen endast nyttjade resursen vid två tillfällen under 2007. Om polisen skulle använda SAR-helikoptrarna för 100 timmar eftersök under ett år till ett timpris om cirka 9 000 kronor skulle Sjöfartsverket fakturera Rikspolisstyrelsen cirka 900 000 kronor.

I sammanhanget bör man beakta att timpriset för att använda en polishelikopter är 7 500 kronor. Då ingår drivmedel och tekniskt underhåll. För Rikspolisstyrelsen blir den ekonomiska skillnaden mellan att använda en Polishelikopter eller en SAR-helikopter därmed begränsad.

Timpriset för användningen av ambulanshelikoptrar är i regel avsevärt högre än för SAR-helikoptrarna. Ambulanshelikoptrarna har inte heller lika mycket ledig kapacitet som SAR-helikoptrarna.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen centralt ska svara för finansieringen av polismyndigheternas användning av flygande resurser vid fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall.

9.8.3 Samverkansavtal med Frivilliga flygkåren (FFK)

Rikspolisstyrelsens egen utvärdering av pilotprojektet med Frivilliga flygkåren (FFK) visar att FFK kan bli en kompetent resurs för eftersök, givet att viss utveckling av verksamheten sker och att piloterna ges kontinuerlig övning i eftersök enligt MSO-metoden.

Helikopterutredningen bedömer att FFK kan utgöra ett bra komplement till andra flygande resurser vid eftersök. FFK har beredskapssatta flyginsatsgrupper över nästan hela landet. Vidare är resurserna billiga att använda. Det är också angeläget att samhället använder de frivilliga förstärkningsresurser som utbildats så att de bibehåller sin förmåga.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen tecknar ett nytt samverkansavtal med FFK om användning av FFK vid eftersök. Avtalet bör bl.a. reglera utbildnings- och övningskrav för FFK:s piloter.

9.8.4 Ramavtal med kommersiella helikopteroperatörer

Helikopterutredningen anser att polisens användning av kommersiella helikopteroperatörer bör ske på ett mer formaliserat och strukturerat sätt. Det är viktigt att polisen vid eftersök använder resurser som är utbildade för uppgiften. Vidare bör det finnas ramavtal när man köper tjänster med en viss regelbundenhet.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen ska låta upphandla ett ramavtal med kommersiella helikopteroperatörer som kan användas för i första hand fjällräddningsuppdrag, men även för efterforskning av försvunna personer i andra fall. Upphandlingen bör skötas av Försvarets materielverk, inom ramen för den statlig inköpssamordning av helikoptertjänster som Helikopterutredningen föreslår under kapitel 11. Helikopterutredningen anser vidare att de flygföretag som omfattas av ramavtalet ska genomgå en anpassad MSO-utbildning. Helikoptrarna bör också utrustas med GPS-transpondrar som ska kunna följas av bl.a. SOS Alarm, polisens länskommunikationscentraler och JRCC.

Kostnaderna för upphandling av ramavtal, MSO-utbildning, m.m. bör betalas av Rikspolisstyrelsen inom ordinarie budget.

9.8.5 Samverkansavtal med Sjöfartsverket

Helikopterutredningen anser att SAR-helikoptrarna i större utsträckning bör användas för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer.

Detta förutsätter att SAR-besättningarna genomgår en anpassad MSO-utbildning, samt ges möjlighet att öva eftersök över land, samt flygning i fjällmiljö. När det gäller övningstid för flygning i fjällmiljö är det något som SAR-helikoptrarna måste upprätthålla för sina uppgifter inom flygräddningen. Om man däremot ska kunna vinscha vid en brant fjällsluttning kräver det en hel del särskild övning, som inte ryms inom ordinarie uppdrag. Helikopterutredningen anser att Rikspolisstyrelsen ska ersätta Sjöfartsverket för de kostnader som uppstår till följd av att SAR-helikoptrarna ska kunna användas för fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i annat fall. Vidare ska Rikspolisstyrelsen ersätta Sjöfartsverket för uppkomna kostnader för flygtid.

Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen bör också överväga om SAR-helikoptrarna ska utrustas med värmekamera för att öka förmågan vid eftersök.

Helikopterutredningen föreslår under kapitel 8 att regeringen ska ge Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att upprätta ett samverkansavtal för polisens samlade användning av SAR-helikoptrarna, samt avseende samarbetet mellan Polisflyget och SAR-helikoptrarna.

9.8.6 Samverkansavtal med landsting

Helikopterutredningen anser att exemplen från personalen vid ambulanshelikoptern i Lycksele visar på att dessa resurser inte alltid används på ett systematiskt sätt av polisen. Det är dock inte säkert att den situation som beskrivits i Västerbotten är representativ för övriga polismyndigheter som bedriver fjällräddning.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen ska upprätta samverkansavtal med de landsting som har ambulanshelikopter som kan användas vid eftersök. Avtalen bör reglera vilka uppgifter ambulanshelikoptrarna ska kunna användas till inom fjällräddning och efterforskning av försvunna personer. Avtalen bör även reglera krav på utbildning och samövning. De aktuella ambulanshelikoptrarnas piloter bör genomgå en anpassad MSO-utbildning.

Under kapitel 4 föreslår Helikopterutredningen att ett nationellt bolag för luftburen ambulanssjukvård (NBLA) ska bildas. NBLA skulle sannolikt underlätta samverkan mellan Rikspolisstyrelsen och landstingen när det gäller fjällräddning och efterforskning av försvunna personer.

9.8.7 Samarbete med Försvarmakten

Försvarmakten kommer under de kommande åren att ha en begränsad tillgång till helikoptrar. Vidare kommer huvuddelen av helikoptrarna inte att vara beredskapssatta, vilket begränsar deras tillgänglighet. Den FRÄD-helikopter i Luleå som har beredskap under militär övningstid bör dock användas när behov finns. Det förutsätter dock att helikoptern med viss regelbundenhet deltar i övningsverksamhet med polisen.

Rikspolisstyrelsen bör framöver överväga att inleda ett närmare samarbete med Försvarmakten om helikoptrars deltagande i eftersök. Det kan då bli aktuellt att Försvarmaktens piloter får genomgå MSO-utbildningen.

9.8.8 Vinschning vid fjällräddning

Idag används polishelikoptern i Boden för vinschning i samband med fjällräddning. Vid Helikopterutredningens besök i Norrbotten framkom att det i dag inte förkommer något strukturerat erfarenhetsutbyte mellan Polisflyget och Försvarmaktens helikopterskvadron i Luleå avseende vinschning i fjällmiljö. Det förekommer heller inte något strukturerat erfarenhetsutbyte mellan Polisflyget och SAR-helikoptrarna avseende vinschning. Helikopterutredningen anser att detta är en brist.

Helikopterutredningen anser att om en civil SAR-helikopter med FRÄD-uppgift⁴ etableras i Luleå bör det prövas om den kan överta uppgiften att vinscha i fjällmiljö från Polisflyget, då SAR-helikoptern ändå måste ha förmågan för att kunna utföra FRÄD. Såväl tillgänglighetsskäl som effektivitetsskäl skulle tala för detta. En SAR-helikopter med bemanning dygnet runt har bättre tillgänglighet än polishelikoptern i Boden, som inte har säkerställd beredskap nattetid. Mot bakgrund av att vinschning genomförs så sällan är det vidare ekonomiskt effektivare att verksamheten koncentreras till ett helikoptersystem. Den övningstid som skulle frigöras hos Polisflyget skulle därmed kunna användas för andra uppgifter.

9.8.9 Internationellt samarbete

Helikopterutredningen anser att det är angeläget att det finns ett nära samarbete med Norge om fjällräddning med helikopter, såväl när det gäller operativa insatser som utbildnings- och övningsverksamhet och erfarenhetsutbyte.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska ta ett nationellt initiativ till ett strukturerat samarbete med Norge när det gäller flygande resurser inom fjällräddning.

⁴ FRÄD = Flygräddning för militära behov.

Helikopterutredningen anser vidare att det är viktigt att det finns väl fungerande rutiner vid efterforskning av försvunna personer i gränsområdena mot Norge och Finland.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att utveckla det gränsöverskridande samarbetet med Norge och Finland vid efterforskning av försvunna personer i andra fall.

Helikopterutredningen kan konstatera att man i länderna i alp-områdena har omfattande erfarenheter av flygning och räddningsinsatser i bergsmiljö. Även om det finns skillnader mellan de skandinaviska fjällen och Alperna torde det finnas viktiga erfarenheter att ta del av hos t.ex. Bundespolizei och bayerska bergsvakten. Av särskilt intresse borde det kompetenscentrum för bergräddning som bayerska bergsvakten håller på att bygga upp i samverkan med organisationer i grannländerna. Helikopterutredningen anser att Rikspolisstyrelsen och Sjöfartsverket bör överväga att inrätta samarbeten med nämnda organisationer för att öka kunskapsutvecklingen när det gäller fjällräddning med flygande resurser.

9.8.10 Behov av utbildning och information om flygande resurser

Helikopterutredningen bedömer att det finns ett utbildningsbehov om flygande resurser hos personal vid polismyndigheterna som på olika sätt arbetar med räddningstjänst.

Helikopterutredningen föreslår under avsnitt 13 att kunskap om flygande enheter ska integreras i utbildningsplanerna för larmoperatörer hos SOS Alarm och polisen.

Under avsnitt 7 föreslår Helikopterutredningen att regeringen ska ge MSB i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och SOS Alarm genomföra en informations- och utbildningssatsning riktad till brandbefäl och larmoperatörer. Vidare bör även sjukvårdsledare, polisinsatschefer och vakthavande befäl vid polisens länskommunikationscentraler omfattas av denna utbildning. Satsningen bör samordnas med det informations- och utbildningsarbete som föreslås avseende skogsbrandsbekämpning.

Referenser

- Haverikommissionen, 2006, *Rapport RO 2006:02 – Olycka med linbana i Abisko, BD län, den 27 juli 2004.*
- Rikspolisstyrelsen, 2006, *Samverkansprojekt mellan Rikspolisstyrelsen och Frivilliga flygfåren*, diarienummer POL-234-0749/05.
- Räddningsverket, 2008, *Framtidens risker och säkerhetsarbete.*
- Rikspolisstyrelsen 2008, *Fjällräddningens framtid – Hur skall fjällräddningen organiseras?*

Länkar

Bergwacht Bayern, www.bergwacht-bayern.org

10 Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, m.m.

10.1 Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen

Länsstyrelserna ansvarar enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor för räddningstjänsten när särskilda åtgärder krävs för att skydda allmänheten vid utsläpp eller överhängande fara för utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Beredskapsorganisationen för kärntekniska olyckor består även av andra aktörer, som kommuner, landsting, centrala myndigheter och kärnkraftverken, som alla har sina bestämda uppgifter.

Räddningstjänsten vid större utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning leds från länsstyrelsens ledningscentral. Organisationen kan variera mellan länen, men som regel finns en räddningsledare som är utsedd av länsstyrelsen och en expertgrupp bestående av såväl interna som externa experter. Det finns också en stabschef och en stab med ledningsavdelning, sambandsavdelning, informationsavdelning och andra servicefunktioner. Vid ledningsavdelningen finns vanligtvis en lägesfunktion, en indikeringsfunktion, en meteorologifunktion, en utrymningsfunktion, en saneringsfunktion och en teknisk funktion.

Till sin hjälp har räddningsledaren det myndighetsgemensamma rådet som samlas på Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) i Stockholm. Myndighetsrådet består av Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Räddningsverket, SMHI m.fl. Rådet ger länsstyrelsen rekommendationer om mätning, skyddsåtgärder etc.

Verksamheten på fältet består av indikering/rapportering, sanering, information, avspärrning, trafikreglering, utrymning och omhändertagande av utrymmande.

Länsstyrelsen beslutar om åtgärder och leder arbetet, men tar hjälp av de lokala beredskapsorganisationerna för genomförandet.

Mätningarna för att kartlägga nedfall utförs av de kommunala räddningstjänsterna vid förutbestämda referenspunkter och kompletteras med resultat från landets nationella mätresurser. Räddningstjänsten svarar även för livräddning och brandbekämpning på kärnkraftverket. Polisen genomför utrymning och sköter avspärrning och bevakning av utrymt område.

Andra radiologiska händelser

Räddningstjänst vid radiologiska händelser som inte är kopplade till kärntekniska anläggningar, t.ex. terroristattacker med så kallade ”smutsiga bomber”, är primärt ett ansvar för kommunal räddningstjänst. Vid hanteringen av smutsiga bomber har även polisen en viktig roll.

En smutsig bomb är en konventionell bomb som sprider radioaktiva ämnen. Sprängverkan är densamma som för vanliga bomber. Därtill kommer strålningen från de radioaktiva ämnena som är farlig för människor och andra levande organismer. Smutsiga bomber är mindre farliga än t.ex. nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. En detonation av en smutsig bomb skulle sannolikt ges stor uppmärksamhet i media och förorsaka mycket rädsla och oro hos befolkningen. Det radioaktiva nedfallet kan också göra närbeliggande områden oanvändbara under lång tid och kräva omfattande sanering.

Andra radiologiska händelser som kan medföra behov av indikering och sanering är t.ex. en olycka med en lastbil som transporterar radioaktiva medicinska preparat. Även sådana situationer faller inom ansvaret för kommunal räddningstjänst.

10.2 Behov av flygande resurser för indikering

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) är den centrala myndighet som samordnar behovet av flygande resurser för indikering av radioaktiva ämnen. Det gäller både vid händelser som är relaterade till kärntekniska anläggningar och vid t.ex. terroristattacker med smutsiga bomber. Tanken är att SSM centralt ska hålla i alla avtal som gäller användningen av flygande resurser för indikering av radioaktiva ämnen.

Flygplan är en bra resurs för att kartera områden där det förekommit radioaktivt nedfall. Helikoptrar är användbara när man behöver söka efter en specifik strålkälla.

Enligt SSM är strålningsriskerna för flygpersonalen relativt små vid indikering med flyg. I luftfartygen har man med sig strålningsmätare. Om dessa ger utslag kan man öka flyghöjden. Vid indikering med flyg medföljer i regel en mätexpert från SSM eller från något av de laboratorier som myndigheten knutit till sig.

SSM anordnar större indikeringsövningar med flyg ungefär vart tredje år. Vidare anordnas mindre övningar för att bibehålla kompetensen hos de olika myndigheter och organisationer som sysslar med flygindikering.

10.2.1 Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) använder särskilda flygplan för geofysiska mätningar. Parametrar som mäts är det jordmagnetiska fältet, markens naturliga gammastrålning och elektromagnetiska fält från sändare på marken. Informationen från mätningarna används bland annat för:

- berggrundskartläggning
- mineralprospektering
- underlag för planering av vägar, järnvägar och annan infrastruktur
- kartläggning av cesium-137 från Tjernobylolyckan 1986
- radonriskbedömningar

SGU:s flyggeofysiska verksamhet ingår även i beredskapen mot kärntekniska olyckor på uppdrag av SSM och man deltar kontinuerligt i större och mindre beredskapsövningar. Samarbetet mellan SSM och SGU regleras i ett avtal.

SGU har avtal med Wermlandsflyg som har två tvåmotoriga propellerflygplan som är förberedda för mätning av radioaktivitet. Flygplanen är av modellerna Twin Commander 500S och Piper PA-31-350. Ytterligare fyra flygplan anpassas nu för att kunna ta SGU:s mätutrustning. Utrustningen väger uppemot 150 kg och finns i två exemplar. Avtalet med Wermlandsflyg är på 1+1+1+1+1 år. Avtalet förlängs alltså varje år. Det finns i dag ingen fastställd anspänningstid på flygplanen.

10.2.2 Rikspolisstyrelsen

I samband med arbetet med Luftfartsstyrelsens rapport *Samordnat helikopterstöd vid insatser under svåra påfrestningar* från 2006 identifierades behovet att kunna indikera radioaktiva ämnen med helikopter. Sedan dess har SSM anskaffat särskild indikeringsutrustning som vid behov ska kunna monteras på polishelikoptrarna. Ett arbete pågår nu med att montera flyggodkända fästen för utrustningen på helikoptrarna.

Polishelikoptrarna är främst tänkta att användas för indikering vid en terroristattack, men de kan även användas vid radioaktiva utsläpp. Vid en terroristattack finns dock en risk att polisens helikoptrar samtidigt blir ianspråktaga för andra uppgifter. Enligt SSM kan detta föranleda ett behov av att kunna prioritera resurser.

10.2.3 Försvarsmakten

Indikering med helikopter

Under 2001 genomförde dåvarande Strålskyddsinstitutet en försöksverksamhet med indikering med en militär helikopter. Systemet testades under övningen Barents Rescue 2001 i Boden. På grund av de stora förändringarna i Försvarsmaktens helikopterorganisation förlängdes inte verksamheten.

Försvarsmakten har i dag ingen egen radiologisk indikeringsförmåga med helikopter.

Indikering med J-32 Lansen

Under 1950-talet började försvaret genomföra stratosfärprovtagning av radioaktiva partiklar med hjälp av särskilda kapslar monterade på jaktflygplanet J-32 Lansen. Verksamheten bedrevs framförallt under Kinas atmosfäriska provsprängningar under perioden 1964–1980. Provtagning genomfördes även efter kärnkraftsolyckan i Tjernobyli 1986. Några flygplan finns i dag bevarade i funktionsdugligt skick för vetaranflygändamål vid F7 i Såtenäs. Flygplanen är förvisso gamla, men bedöms kunna användas under många år framöver.

Under 2004–2005 genomfördes olika studier för att se om J-32 Lansen fortfarande gick att använda för indikering. Studierna har

resultatet i en överenskommelse mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och Försvarsmakten, som innebär att tre flygplan vidmakthålls för att kunna genomföra stratosfärprovtagning. Två av flygplanen har utrustats för instrumentlandning, för att möjliggöra insatser under svårare väderförhållanden.

Syftet med verksamheten är att Sverige ska ha tillgång till en tidig varningsfunktion om det inträffar nukleära händelser i atmosfären. Få länder har i dag tillgång till ett motsvarande system.

10.2.4 Frivilliga flygkåren (FFK)

Frivilliga flygkåren (FFK) ingick under 2007 i ett pilotprojekt i Hallands län för radiologisk indikering med flygplan. Bakom projektet stod länsstyrelsen i Hallands län och dåvarande Strålskyddsinstitutet. Vid försöken användes en Cessna 172 som utrustades med bärbara indikeringsinstrument och en dator med GPS-sändare. Försöken visade sig vara framgångsrika.

Det finns nu planer på att SSM ska upprätta ett avtal med FFK. FFK ska då ses som ett komplement till övriga indikeringsresurser. I första hand är det tänkt att FFK ska kunna användas i kärnkraftslänet.

10.2.5 Övriga resurser

SSM överväger om man framöver ska teckna avtal med ytterliggare helikopteroperatörer för att säkerställa indikeringsförmåga vid t.ex. terroristattacker.

10.3 Framtida behov och förutsättningar

Helikopterutredningen bedömer att obemannade flygande system (Unmanned Aerial Systems, UAS) i framtiden kan utgöra en intressant resurs för indikering av strålkällor.

10.4 Överväganden

Enligt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) finns det i dag en relativt god förmåga att med flyg indikera radioaktivitet. Dock konstaterar man att det vid en kris kan uppstå ett behov av att kunna prioritera flygande resurser. Helikopterutredningen behandlar frågan om att kunna prioritera resurser under kapitel 7.

Referenser

Luftfartsstyrelsen, 2006, *Samordnat helikopterstöd vid insatser under svåra påfrestningar*.

Länkar

Wermlandsflyg
www.wermlandsflyg.se

11 Den offentliga användningen av helikoptertjänster

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra åt Försvarets materielverk att svara för upprättandet av ett statligt ramavtal för helikoptertjänster.

11.1 Den offentliga sektorns användning av civila helikoptertjänster

Den offentliga sektorns användning av civila helikoptertjänster uppgår enligt Helikopterutredningens undersökningar till cirka 20 576 flygtimmar till en total kostnad som ligger någonstans i intervallet 518–553 miljoner kronor. Uppgifterna är mycket ungefärliga eftersom det är svårt att få fram exakta siffror då myndigheter, landsting och helikopteroperatörer redovisar uppgifter olika. Tabell 11.1 visar den offentliga sektorns sammanlagda civila användning av helikoptertjänster. Tabellerna 11.2–11.8 visar sektorsvis de olika offentliga aktörernas användning av helikoptertjänster.

En noggrannare redovisning av kommuners, länsstyrelser och övriga statliga myndigheters helikopteranvändning finns i bilagorna 6–8.

Eftersom en del kostnadsuppgifter inte har varit tillgängliga har Helikopterutredningen vid vissa kostnadsberäkningar använt schablonbelopp, med kostnadsintervallet 5 000–20 000 kronor per flygtimme vid användning av kommersiella helikopteroperatörer¹.

¹ Beräkningarna för kommunernas, länsstyrelsernas och vissa övriga myndigheters kostnader.

Intervall mot svarar kostnaden för de kommersiella helikopteroperatörernas vanligaste helikoptermodeller.

Tabell 11.1 Den offentliga sektorns användning av civila helikoptertjänster, 2007

Offentlig aktör	Antal flygtimmar	Total kostnad (tkr)
Kommunerna	Cirka 1 200	6 000 – 24 000
Landstingen	6 051	194 800
Länsstyrelserna	Cirka 840	4 200 – 16 800
Rikspolisstyrelsen	5 000	114 000
Sjöfartsverket	2 200	142 900 ²
Övriga myndigheter	Cirka 5 285	56 119 – 60 919
<i>Totalt:</i>	<i>20 576</i>	<i>518 019 – 553 419</i>

Källa: Helikopterutredningen, 2008 a–d.

11.2 Sektorsvis genomgång

11.2.1 Försvarsmaktens användning av helikoptrar

Försvarsmaktens helikopterflottilj använder huvudsakligen sina helikoptrar för:

- militär övningsverksamhet
- internationella insatser
- flygräddning för militära behov (FRÄD)

Tabell 11.2 Försvarsmaktens användning av helikoptrar, 2007

Helikoptermodell	Antal timmar
HKP 4 (Boeing Vertol)	600
HKP 9 (BO 105)	3 200
HKP 10 (AS 332 Super Puma)	1 720
HKP 15 (AW 109)	1 850
<i>Totalt</i>	<i>7 370</i>

Källa: Försvarsmakten.

Helikopterutredningen kan inte redovisa en kostnad för Helikopterflottiljens verksamhet som är jämförbar med andra myndigheters kostnader. Helikopterflottiljen hade under 2007 en budget

² Sjöfartsverkets kostnad har reducerats med de belopp som landstingen i Blekinge och Västernorrlands län betalar till Sjöfartsverket för ambulansuppdrag.

på cirka 823 miljoner kronor. I det beloppet ingick bl.a. löner, flygkostnader och värnpliktsutbildning. Däremot ingick t.ex. inte kostnader för anskaffning och underhåll av helikoptrarna.

Försvarsmakten använder en kommersiell helikopteroperatör för ytövervakning vid avlysning av skjutfält som hör till Skaraborgs regemente (P4). Helikopter används även för bekämpning av skogsbränder som uppstår i samband med skjutningar. Kostnaderna för denna verksamhet redovisas under övriga myndigheters användning av helikoptertjänster.

11.2.2 Kommunernas användning av kommersiella helikoptertjänster

För att få en överblick av kommunernas användning av kommersiella helikoptertjänster skickade Helikopterutredningen ut en enkät till samtliga 26 helikopterföretag i Sverige. Företagen uppmanades i enkäten att uppge hur många timmar de flög åt kommunala uppdragsgivare. Eventuella kalkningsuppdrag är exkluderade då dessa finansieras av Naturvårdsverket (se tabell 11.8, samt bilaga 6).

Kommunerna använder i huvudsak helikoptertjänster för:

- skogsbrandsbekämpning
- inspektion av kraftledningar

Kommunerna använder till viss del helikopterresurser för:

- dokumentering
- lyftarbeten
- materieltransporter
- persontransporter
- rekognoscering
- skadeinventering efter naturolyckor

Tabell 11.3 Kommunernas användning av kommersiella helikoptertjänster, 2007

Kommun	Antal timmar	Total kostnad (tkr)
Samtliga kommuner	Cirka 1 200	6 000 – 24 000 ³

Källa: Helikopterutredningen, 2008a.

11.2.3 Landstingens användning av helikoptertjänster

Landstingen använder helikoptertjänster för:

- ambulanstransporter

Helikopterutredningen har använt bruttokostnaderna från de sju landsting som har ambulanshelikopter. Genom att använda bruttokostnaderna får man även med kostnaderna för de landsting som inte har ambulanshelikopter, men som köper tjänster av andra landsting. Vidare redovisas de kostnader som landstingen i Blekinge och Västernorrlands län hade för användningen av SAR-helikoptrarna för ambulansuppdrag.

Tabell 11.4 Landstingens användning av helikoptertjänster, 2007

Landsting	Antal timmar	Total kostnad (tkr)
Blekinge	-	1 500
Gotland	590	21 600
Jämtland	924	23 500
Norrbottn	613	26 900
Stockholm	947	28 000
Uppsala	1 204	42 000
Västerbotten	650	21 400
Västernorrland	173	2 600
Västra Götaland	950	27 300
<i>Totalt</i>	<i>6 051</i>	<i>194 800</i>

Källa: Helikopterutredningen, 2008d.

³ Uppskattad kostnad enligt schablonkostnaden 5 000–20 000 kronor per flygtimme beroende på helikoptermodell.

11.2.4 Sjöfartsverkets användning av helikoptertjänster

Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar används i huvudsak för:

- sjöräddning
- flygräddning

Tabell 11.5 Sjöfartsverkets användning av helikoptertjänster, 2007

Helikoptermodell	Helikopteroperatör	Antal timmar	Total kostnad (tkr)
Sikorsky 76C+	Norrlandsflyg AB	2 200	142 900 ⁴

Källa: Sjöfartsverket, 2008.

11.2.5 Rikspolisstyrelsens användning av helikoptrar

Polisflyget använder i huvudsak sina helikoptrar för:

- efterforskning av försvunna personer
- fjällräddning
- brottspaning vid grov kriminalitet
- brådskande transporter
- dokumentation genom film och foto
- gränsövervakning
- natur- jakt- och fiskekontroll

Tabell 11.6 Polisens användning av helikoptrar, 2007

Basering	Antal timmar (cirka)	Total kostnad (tkr):
Boden	1 000	-
Göteborg	2 250 ⁵	-
Stockholm	1 850	-
Östersund	700	-
<i>Totalt:</i>	<i>5 800</i>	<i>114 000⁶</i>

Källa: Polisflyget, 2008.

⁴ Den del av kostnaden som betalas av landstingen är avdragen. Däremot ingår även kostnader som t.ex. Luftfartsstyrelsen och Försvarsmakten betalar för flygräddningsberedskap. Vidare saknas kostnader för insatser med helikoptrarna, som rör sig om ett par miljoner kronor.

⁵ Inklusivt Polisflygets flygskola.

⁶ Polisflygets totala budget år 2007.

Utöver Polisflyget använder sig polisen i viss utsträckning av kommersiella helikopteroperatörer. Användningen av kommersiella operatörer för fjällräddning redovisas under övriga myndigheters användning av helikoptertjänster.

11.2.6 Länsstyrelsernas användning av helikoptertjänster

För att få en överblick av länsstyrelsernas användning av helikopterresurser skickade Helikopterutredningen ut en enkät till samtliga länsstyrelser. Länsstyrelserna uppmanades i enkäten ange för vilka uppgifter man använder sig av helikoptertjänster samt hur många flygtimmar man brukade år 2007. Eventuella kalkningsuppdrag är exkluderade då dessa finansieras av Naturvårdsverket (se tabell 11.8, samt bilaga 7). 12 länsstyrelser har meddelat att de använder helikoptertjänster.

Länsstyrelserna använder i huvudsak helikoptertjänster för:

- fiskutsättning
- flygfotografering
- inventering efter naturskador
- lyftarbeten
- materieltransporter
- miljöprover
- naturvårdsbränning
- persontransporter
- rovdjursinventering
- tillsyn av statlig egendom
- tillsyn av vandringsleder
- vattenprovtagning
- viltinventering

Tabell 11.7 Länsstyrelsernas användning av helikoptrar, 2007

Länsstyrelse	Antal timmar (cirka)	Total kostnad (tkr) ⁷
Dalarna	15	75 – 300
Gävleborg	35	175 – 700
Jämtland	10	50 – 200
Jönköping	10	50 – 200
Kalmar	20	100 – 400
Norrbottnen	500	2 500 – 10 000
Stockholm	15	75 – 300
Värmland	15	75 – 300
Västerbotten	70	350 – 1 400
Västernorrland	130	650 – 2 600
Västra Götaland	10	50 – 200
Västmanland	10	50 – 200
<i>Totalt:</i>	<i>840</i>	<i>4 200 – 16 800</i>

Källa: Helikopterutredningen, 2008b.

11.2.7 Övriga myndigheters användning av helikoptertjänster

För att få en överblick av övriga statliga myndigheters användning av civila helikoptertjänster skickade Helikopterutredningen ut en enkät till ett urval av statliga myndigheter (se bilaga 8). Urvalet gjordes utifrån uppgifter från helikopteroperatörer om vilka myndigheter som brukar använda sig av helikoptertjänster. De statliga myndigheterna uppmanades i enkäten ange för vilka uppgifter man använder sig av helikoptertjänster samt hur många flygtimmar man brukade år 2007. 20 statliga myndigheter har meddelat att de använder helikoptertjänster.

De statliga myndigheterna använder helikoptertjänster för:

Generellt

- dokumentering
- inventering efter naturolyckor
- inventering av statlig egendom
- karteringar
- lyftarbeten
- materieltransporter

⁷ Uppskattad kostnad enligt schablonkostnaden 5 000 – 20 000 kronor per flygtimme beroende på helikoptermodell och operatör.

- persontransporter
- rekognoscering
- tillsyn

Specifikt för verksamheten

- fältstudier i provrutor på land (SLU/N.riksmuseet)
- geologisk markrekognoscering (SGU)
- kalkning (Naturvårdsverket)
- kartläggning av strålning (Strålskyddsinstitutet)
- inspektion av kraftledningar (Svenska kraftnät)
- inventering av hotade arter (Naturvårdsverket, Nordiska riksmuseet)
- inventering av sälbeståndet (SLU/Nordiska riksmuseet)
- inventering av barkborreangrepp (Skogsstyrelsen)
- miljöprover (SLU)
- mätningar (SGU)
- NILS-programmet (SLU)
- provtagningar (Fiskeriverket, SGU)
- rekognoscering av de geodetiska näten (Lantmäteriverket)
- skogsbrandsbekämpning (FMV, Försvarsmakten)
- sök efter strålkällor (Strålskyddsinstitutet)
- vattenbombning av saltindränkta isolatorer (Svenska kraftnät)
- vattenprovtagning i sjöar (SLU/Nordiska riksmuseet)
- viltforskning (SLU)
- brandsläckning (FOI)

Tabell 11.8 Övriga myndigheters användning av helikoptrar, 2007

Myndighet	Antal timmar (cirka)	Total kostnad (Tkr)
Banverket	100	500–2 000**
Fiskeriverket	5	25–100**
Försvarmakten, P4	80	1 300*
FMV	200	1 000–4 000**
FOI	10	50–200**
Fortifikationsverket	40	300*
Lantmäteriverket	10	50*
Naturhistoriska riksmuseet	60	320*
Naturvårdsverket ⁸	2 750	42 000***
Polismyndigheter ⁹	70	429*
SGU	85	460*
Skogsstyrelsen	1 500	6 000*
SLU	200	2 000*
SMHI	15	120*
SFV	5	40*
Strålskyddsinstitutet	5	25–100**
Svenska kraftnät	00	1 500*
Totalt:	5 435	56 119–60 919

Källa: Helikopterutredningen, 2008c.

* Enligt myndigheternas egna uppgifter.

** Uppskattad kostnad enligt schablonkostnaden 5 000–20 000 kronor per flygtimme beroende på helikoptermodell.

*** Enligt Helikopterutredningens undersökningar.

11.2.8 Kalkning av sjöar och vattendrag

Naturvårdsverket anslag för att minska försurningen uppgår till cirka 218 miljoner kronor år 2008. Cirka 138 miljoner kronor används till kalkning av sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket fördelar medlen för kalkning till länsstyrelser och kommuner, som i sin tur upphandlar kalkningstjänsten.

Kalkningsbehovet ser väldigt olika ut i olika delar av landet. Områden där det kalkas mycket är i Värmland, på västkusten, i södra Jämtland, samt i delar av Småland, Blekinge, Västernorrland, och Västerbotten. I Norrbotten, Uppland, Gotland och Skåne kalkas det knappast alls. (Naturvårdsverket, 2002)

⁸ Inkluderar flygtimmar för kalkning av sjöar och vattendrag som finansieras av Naturvårdsverket.

⁹ Polismyndigheter med ansvar för fjällräddning.

I Värmland har kommunerna bildat ett kalkningsförbund som upphandlar kalkningen. Länsstyrelserna i Gävleborg, Örebro och Västernorrlands län samordnar upphandlingen av kalkning i sina län. I andra delar av landet sköter kommunerna huvudsakligen sin upphandling själva.

Marknaden för kalkning domineras av företagen SMA Mineral AB och Movab AB, som vardera har en marknadsandel på cirka 50 procent. En stor del av kalkningen utförs med helikoptrar. Kalkning av våtmarker och utströmningsområden sker uteslutande med helikopter. Kalkning av sjöar sker antingen med båt eller helikopter, beroende på möjligheterna att sjösätta båtar, samt vilken kalkvolym det handlar om. För mindre kalkvolym är det mer kostnadseffektivt att använda helikopter. SMA Mineral och Movab upphandlade sammantaget helikoptertjänster för cirka 42 miljoner per år (SMA Mineral 25 och Movab 17 miljoner kronor).

Helikoptertjänsterna tillhandahålls av de två helikopterföretagen Airlift Helicopter Sweden AB och Laroy Flyg AB. De båda företagen utför kalkning med helikopter om cirka 2 500–3 000 flygtimmar per år.

11.3 Överväganden

11.3.1 Statlig samordning av upphandlingen av helikoptertjänster

Helikopterutredningens enkätundersökning visar att mer än 30 statliga myndigheter anlitar kommersiella helikopteroperatörer. Det förekommer dock inte någon statlig upphandlingsamordning på området. Ett illustrativt exempel är att Försvarsmakten och Försvarets materielverk båda var för sig upphandlar väldigt likartade helikoptertjänster för sina respektive skjutfält.

Det krävs särskild fackkunskap för att upphandla helikoptertjänster, i synnerhet om man vill uppnå hög flygsäkerhet vid t.ex. persontransporter. Helikopterutredningen bedömer att huvuddelen av de statliga upphandlingarna av helikoptertjänster skulle kunna göras med högre kvalitet och till lägre kostnad om de samordnades nationellt. Ett undantag är dock upphandlingar som ställer krav på särskild kompetens. Sjöfartsverkets upphandling av SAR-helikoptertjänster bör därför även fortsättningsvis ske i Sjöfartsverkets regi.

Inom den statliga inköpssamordningen fungerar det så att en myndighet kan göra en upphandling av ramavtal som sedan får nyttjas av alla andra statliga myndigheter. Upphandlingen kan delas in i flera anbudsområden och delområden, såsom persontransporter, lyftarbeten och skogsbrandbekämpning. Upphandlingen kan även delas upp i olika geografiska delområden. Med utgångspunkt i användarnas behov och med hänsyn tagen till marknadens utseende och förutsättningar, konstrueras upphandlingen så att en sund konkurrens och marknad skapas eller behålls.

Försvarets materielverk (FMV) är en myndighet som har upphandlingar som kärnverksamhet. Vidare finns flygkompetens inom myndigheten. FMV upphandlar regelbundet helikoptertjänster för sina egna behov.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt FMV att svara för upprättandet av ett statligt ramavtal för helikoptertjänster.

Helikopterutredningen föreslår under kapitel 7 att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ges i uppdrag att teckna ett nationellt ramavtal skogsbrandsbekämpning med helikopter. Upphandlingen av detta ramavtal bör skötas av FMV, inom ramen för ett övergripande statligt ramavtal för helikoptertjänster.

Helikopterutredningen föreslår under kapitel 9 att Rikspolisstyrelsen ska låta upphandla ett ramavtal med flygföretag som kan användas för i första hand fjällräddningsuppdrag, men även för efterforskning av försvunna personer i andra fall. Upphandlingen bör skötas av FMV, inom ramen för ett övergripande statligt ramavtal för helikoptertjänster

Referenser

Försvarsmakten, 2008, *Årsredovisning 2007*.

Helikopterutredningen, 2008 (a), *Enkätundersökning helikopterföretagen*.

Helikopterutredningen, 2008 (b), *Enkätundersökning länsstyrelserna*.

Helikopterutredningen, 2008 (c), *Enkätundersökning vissa myndigheter*.

Helikopterutredningen, 2008, (d), *Enkätundersökning landsting*.

Naturvårdsverket, 2002, *Kalkning av sjöar och vattendrag*.

www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0115-9.pdf

12 Övergripande frågor kring samordning och krisberedskap

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra åt länsstyrelserna att verka för att de regionala behoven av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap tillgodoses genom samverkan med t.ex. SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och ambulanshelikoptrar.
- b) MSB återkommande ska göra en bedömning av samhällets samlade behov av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap.
- c) MSB inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ska ta ett övergripande ansvar för att samordna åtgärder för att stärka den samlade förmågan hos de offentliga flygande resurserna.
- d) Regeringen ska uppdra åt MSB att leda ett nationellt flygråd, som ska syssla med strategisk samordning inom områden som berör de offentliga flygande resurserna. Exempel på sådana områden är utbildning, infrastruktur och övningsverksamhet.
- e) Regeringen ska överväga hur arbetet med den strategiska inriktningen av den samlade räddningstjänsten ska bedrivas.
- f) De myndigheter som har ett ansvar för statlig räddningstjänst i sina program för räddningstjänst ska ange vilka grundläggande säkerhetsnivåer som krävs avseende tillgång till flygande resurser, samt hur myndigheterna säkerställer att man har tillgång till resurserna.

Det här kapitlet behandlar övergripande frågor kring samordning och krisberedskap, när det gäller flygande resurser. Frågor som rör rent operativ koordinering av flygande resurser behandlas under kapitel 13.

12.1 Nuvarande samordningsuppdrag om offentliga flygande resurser

12.1.1 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen har enligt förordningen (1988:762) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, 3 §, 4, i uppdrag att samordna: ”*de statliga myndigheternas medverkan i ambulans- och räddningsflygtjänsten samt fjällräddningstjänsten*”.

Helikopterutredningen kan konstatera att något sådant samordningsarbete i dag inte bedrivs av Rikspolisstyrelsen när det gäller ambulanshelikopterverksamhet. Vad som avses med räddningsflygtjänst är oklart.

12.1.2 Luftfartsstyrelsen

Luftfartsstyrelsen har inom ramen för samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård* bedrivit ett visst arbete med att öka den operativa koordineringen av de offentliga flygande resurserna. Luftfartsstyrelsen har bland annat föreslagit att en särskild utbildning av polisinsatschefer, brandbefäl och sjukvårdsledare i hur man samverkar med flygande enheter. Myndigheten har även gjort utredningen *Samordnat helikopterstöd vid insatser under svåra påfrestningar*, i vilken man föreslår inrättandet av en nationell rådgivningsfunktion för flygande resurser.

Luftfartsstyrelsen leder tillsammans med Sjöfartsverket den informella gruppen *Gemensamt forum flyg- och sjöräddningstjänst* som sysslar med att ta fram rutiner för samverkan mellan olika flygande räddningsenheter i samband med flyg- och sjöräddningsinsatser. Gruppen består av representanter från Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Läkare i luftburen ambulanssjukvård (LLAS), samt flygcheferna hos Kustbevakningsflyget, Polisflyget, Forsvarsmaktens helikopterflottilj, Scandinavian MediCopter och Norrlandsflyg.

12.1.3 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket fick 1992 regeringens uppdrag verka för samordning av olika myndigheters behov i samband med att Sjöfartsverket började upphandla helikoptertjänster för sjöräddning. Sjöfartsverkets samordningsarbete har främst gällt merutnyttjandet av de egna SAR-helikoptrarna. Sjöfartsverket har upprättat samverkansavtal med Försvarsmakten, Luftfartsstyrelsen, samt flera landsting om merutnyttjande av SAR-helikoptrarna.

År 2004 kom den gemensamma rapporten *Samverkan Rikskriminalpolisen/RPS – Sjöfartsverket*. I rapporten identifieras en rad samverkansområden mellan myndigheternas helikopterresurser, bl.a. avseende räddningstjänst, transportlogistik och marin verksamhet.

Sjöfartsverket leder tillsammans med Luftfartsstyrelsen *Gemensamt forum flyg- och sjöräddningstjänst*.

12.1.4 Räddningsverket

Räddningsverket ska enligt sin instruktion:

verka för att organisation, ledning och ledningsmetoder samt materiel utvecklas så att samhällets räddningstjänstorgan arbetar och samverkar effektivt.

För att uppnå detta leder Räddningsverket bland annat *Delegationen för räddningstjänst*. Delegationen sammanträder normalt två gånger per år. Bl.a. diskuteras gränsdragningsfrågor mellan olika typer av räddningstjänst.

Representanter från följande myndigheter och organisationer deltar i delegationen: Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Försvarsmakten, SMHI, SOS Alarm, Socialstyrelsen, Sveriges Radio och Krisberedskapsmyndigheten.

Räddningsverket bedriver i dag inget särskilt arbete för att samordna offentliga flygande resurser.

12.1.5 Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ska samordna arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället.

KBM har inom ramen för samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård* stöttat Luftfartsstyrelsens arbete med att samordna samhällets helikopterberedskap inför extraordinära händelser. KBM har även stöttat Luftfartsstyrelsen med medel för att genomföra ACO-utbildningen.

I KBM:s bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga för 2007 är Svenska nationella ambulansflyget (SNAM) den enda offentliga flygande resursen som omnämns.

12.2 Tidigare utredningar

Många utredningar har genomförts som syftat till att merutnyttja militära helikoptrar för civila ändamål. En av de mer innovativa utredningarna på området är *Förutsättningar för polisen att merutnyttja Försvarens helikoptrar* från 1997. Rapporten är en redovisning av ett regeringsuppdrag till Försvarensmakten och Rikspolisstyrelsen. Vid den aktuella tiden hade både Polisflyget och marinen ett behov av att anskaffa nya lätta tvåmotoriga helikoptrar. Utredningen föreslog att Försvarensmakten skulle köpa in 17 stycken militärt registrerade helikoptrar (10 för marinens behov och 7 för polisens behov). Polisflyget skulle flygregelmässigt organiseras som en egen flottiljorganisation under Försvarensmakten.

Utredningens förslag förverkligades inte. Ett skäl kan ha varit de stora förändringar som 1998 genomfördes inom Försvarensmakten helikopterverksamhet. Polisen gick vidare och anskaffade på egen hand 7 lätta tvåmotoriga helikoptrar av modell EC 135 som slutlevererades under 2003.

Försvarensmakten upphandlingsprocess drog ut på tiden. Till slut anskaffades 20 stycken lätta tvåmotoriga helikoptrar av modell AW 109. Efter förseningar i produktionen slutlevererades helikoptrarna under 2008.

Man kan i efterhand konstatera att de båda myndigheterna valde helikoptermodeller med relativt likartade prestanda. Båda modellerna förekommer i såväl polisiär som militär verksamhet¹.

¹ EC 135 heter i militär version EC 635.

Sjöfartsverket presenterade under 2005 sin rapport *Konsekvenser för sjöräddningen av riksdagens försvarsbeslut*. I rapporten redogör en rad myndigheter för sitt helikopterbehov. De ger också sin syn på möjligheten att bilda en nationell resursorganisation för helikoptrar. Många myndigheter ser fördelar med en sådan gemensam resursorganisation, däribland Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Räddningsverket, Luftfartsstyrelsen, samt länsstyrelserna i Stockholms län och Västra Götalands län. Sjöfartsverket föreslår dock inte att en sådan nationell resursorganisation inrättas. Däremot skriver Sjöfartsverket att man avser att samverka med olika intressenter inför etablerandet av nya civila SAR-baser. Vidare anför man att samarbetat mellan de resurshållande organisationerna bör förbättras, så att tillgängliga resurser skulle kunna användas för fler uppgifter än i dag. Sjöfartsverket anger att man är beredda att verka för att en ökad central samordning åstadkoms.

12.3 Samordning av helikopterverksamheter i andra länder

12.3.1 Norge

I Norge finns följande offentliga resursorganisationer för helikoptrar:

- ett samlat system för ambulanshelikoptrar som är samordnat med övrig luftburen ambulanssjukvård
- Luftforsvaret, som även opererar SAR-helikoptrar
- en polishelikopter
- olika upphandlade helikoptertjänster

Det råder en hög grad av samordning mellan de olika offentliga helikopterverksamheterna i Norge. Samordningen sker i stor utsträckning på initiativ från regeringen. Vidare finns det genom *Hovedredningscentralen* en central instans som vid behov kan koordinera resurserna operativt.

Den nationella användningen av ambulanshelikoptrar och ambulansflygplan samordnas av bolaget Luftambulansetjensten, som ägs av de fyra statliga hlsoregionerna. Ambulanshelikoptrarna ska utöver ambulansuppdragen även kunna utföra vissa typer av räddningstjänst.

SAR-helikoptrarna, som opereras av det norska försvaret används för alla typer av räddningstjänst, bortsett från skogsbrandsbekämpning. Helikoptrarna utgör vidare en integrerad del av luftambulansetjensten. Alla SAR-helikoptrar har samma utrustning som ambulanshelikoptrarna, och den medicinska personalen har samma utbildningskrav.

Norge har bara en polishelikopter, som både används för polisiär verksamhet och räddningstjänstuppdrag. Verksamheten inrättades 2003 mot den sittande regeringens vilja, efter ett initiativ från stortinget.

För verksamheter som skogsbrandsbekämpning, lotsflygning och persontransporter av t.ex. statsministern används kommersiella helikopteroperatörer. För SAR- och ambulansuppdrag på Svalbard finns särskilda upphandlade helikopterresurser, vilket är en följd av de internationella avtal som gäller för området.

12.3.2 Finland

I Finland finns följande offentliga resursorganisationer för helikoptrar:

- Gränsbevakningsväsendet
- fyra olika ambulanshelikoptersystem
- Armén

Helikopteranvändningen samordnas centralt av regeringen. Inrikesministeriet och Social- och hälsovårdsministeriet har t.ex. gemensamt utrett inrättandet av ett nationellt ambulanshelikoptersystem.

Gränsbevakningsväsendet används för flyg- och sjöräddning, efterforskning av försvunna personer, skogsbrandsbekämpning, polisiära uppgifter, kustbevakningsuppgifter, vissa ambulansuppdrag m.m. I organisationen finns både flygplan och helikoptrar. Genom att koncentrera många uppgifter till en organisation får man en kostnadseffektiv verksamhet.

Ambulanshelikopterverksamheten är i dag inte nationellt samordnad, utan bedrivs av fyra olika frivilligorganisationer. Inriktningen är dock att verksamheten framöver ska samlas i en nationell organisation med statlig finansiering.

Försvarsmakten har i dag begränsade resurser, men används vid behov för stöd till samhället. Försvarsmaktens helikoptrar kan t.ex. användas för att transportera polisens insatsenheter.

12.3.3 Storbritannien

I Storbritannien finns följande offentliga resursorganisationer för helikoptrar:

- cirka 18 olika ambulanshelikopterorganisationer
- cirka 30 olika polishelikopterorganisationer
- upphandlade civila SAR-helikoptrar
- 3 militära helikopterorganisationer, varav 2 också opererar SAR-helikoptrar

I Storbritannien råder stor splittring inom ambulans- och polis-helikopterverksamheterna. Ambulanshelikoptrarna finansieras huvudsakligen av frivilligorganisationer som är svagt samordnade. Staten har i dag ett mycket litet inflytande över verksamheten.

När det gäller polishelikoptrarna bestämmer varje lokal polismyndighet över sin helikopterverksamhet, och den centrala samordningen är svag.

Flyg- och sjöräddningen sker på uppdrag av Maritime and Coastguard Agency (MCA) och utförs av Royal Navy, Royal Air Force och en upphandlad civil operatör. Från och med 2012 ska all flyg- och sjöräddning, för såväl civila som militära behov, skötas av en civil operatör.

Det finns i dag inget system för att sköta den operativa koordineringen av olika helikopterresurser.

12.4 Grundläggande säkerhetsnivåer

Grundläggande säkerhetsnivåer (GSN) är ett koncept som bland annat Krisberedskapsmyndigheten (KBM) anser bör utvecklas. Med grundläggande säkerhetsnivåer menas miniminivåer som fastställs för att kunna upprätthålla säkerheten och funktionaliteten i samhällsviktig verksamhet vid störningar och kriser.

Det finns enligt KBM två syften med att ta fram grundläggande säkerhetsnivåer. Det ena syftet är att det inte ska ske ett bortfall i verksamheten eller en störning i vardagen som i sin tur kan leda till att en kris uppstår. Det andra syftet är att säkerställa funktionaliteten i olika samhällsfunktioner i händelse av en kris genom att fastställa olika typer av service- eller leveransnivåer av livsnödvändiga varor, produkter eller tjänster.

Ett annat viktigt syfte med att fastställa GSN är möjligheten att tydliggöra för medborgarna vad de kan förvänta sig av olika samhällsviktiga verksamheter i händelse av en kris, samt vilka säkerhetsnivåer som krävs för att förhindra att en kris uppstår. Därmed finns även en viktig koppling till kriskommunikationsarbetet. Om det tydliggörs och kommuniceras till medborgarna vad som kan levereras i händelse av en kris underlättar detta samtidigt för den enskilde individen att vidta egna åtgärder.

GSN kan formuleras på olika sätt, exempelvis i form av avtal, branschvisa överenskommelser, standarder, rekommendationer eller i lagar, förordningar och föreskrifter.

För att en verksamhet ska betraktas som samhällsviktig ska den uppfylla det ena eller båda av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna bli så små som möjligt.

12.5 Överväganden

12.5.1 Problembeskrivning

Resursdimensionering

Helikopterutredningen kan konstatera att det finns stora skillnader avseende hur de offentliga helikopterresurserna är dimensionerade. Här följer några exempel:

- För flyg- och sjöräddning har Sverige byggt upp helikopterenheter med hög beredskap, som har en relativt god yttäckning. Resurserna har till del inrättats för att tillmötesgå åtaganden som gjorts i internationella konventioner.
- När det gäller ambulanshelikoptrar finns ingen motsvarande nationell målbild. Varje sjukvårdshuvudman bestämmer själv om det ska finnas tillgång till ambulanshelikopter. Endast 7 av 21 landsting har i dag en egen resurs.

- Försvarsmakten kommer framöver att ha en helikopterorganisation som bl.a. ska bestå av 27 medeltunga helikoptrar. Enligt Försvarsmaktens perspektivplanering från 2007 kan det framöver finnas ett behov av att anskaffa ytterligare helikoptrar för att klara de uppdrag man har.
- Polisen har i dag 6 lätta helikoptrar. Däremot saknas helikopterresurser för att genomföra tyngre transporter, som att t.ex. flyga Nationella insatsstyrkan eller en bombgrupp.

Skillnaderna i resurser kan ha sin grund i verksamheternas huvudmannaskap, styrningar från statsmakterna, samt interna prioriteringar.

En splittrad helikopterstruktur

Helikopterutredningen kan konstatera att de offentliga flygande resurserna i dag är svagt integrerade. Vidare kan den nuvarande strukturen beskrivas som en konsekvens av en rad omständigheter, snarare än som en följd av medvetna beslut:

- SAR-helikoptertjänsterna började upphandlas av en kommersiell operatör eftersom Försvarsmakten inte längre hade kapacitet att svara för uppgiften.
- Ansvar för ambulanshelikopterverksamheten övergick från staten till landstingen efter att parterna inte kunnat komma överens om villkoren för ett nationellt ambulanshelikoptersystem.
- Polisflyget är en splittrad verksamhet som saknar tydligt uppställda mål.

När Försvarsmakten hade en stor helikopterverksamhet fanns olika centrala och lokala system för hur resurserna skulle merutnyttjas (t.ex. genom det centrala nödhelikoptersystemet, samt genom lokala överenskommelser mellan militära chefer och kommunal räddningstjänst).

I dag har Försvarsmakten en avsevärt mindre helikopterverksamhet, med få beredskapssatta enheter. Samtidigt har ett civilt SAR-system stegvis etablerats och övertagit delar av Försvarsmaktens tidigare uppdrag. Helikopterutredningen kan konstatera

att det i dag saknas styrningar från central nivå för att möjliggöra att SAR-helikoptrarna ska kunna användas för en större bredd av uppgifter.

En observation som Helikopterutredningen gjort är att individer många gånger har haft ett stort inflytande på utformningen av dagens offentligt finansierade helikopterverksamheter. Helikopterutredningen tror att verksamheterna skulle vinna på en högre grad av institutionalisering.

Faktorer som begränsar samverkan

Det finns flera faktorer som begränsar en ökad integrering av de offentliga helikopterverksamheterna, t.ex.:

- En uttalad vilja att upphandla tjänster av kommersiella operatörer begränsar möjligheten att samla olika myndigheters helikopterresurser i en organisation. Eftersom varje operatör själv svarar för t.ex. tekniskt underhåll och utbildningsorganisation begränsas möjligheterna till samordning inom dessa områden.
- Det kommunala självstyret innebär att kommunal räddningstjänst och ambulansverksamhet är decentraliserad till ett stort antal huvudmän med sinsemellan olika prioriteringar.
- Vissa författningar lägger begränsningar för hur resurser får användas. T.ex. finns det författningar som i vissa situationer begränsar möjligheten att använda Försvarmaktens helikoptrar för att transportera polisiära enheter.

Ett nationellt flygverk?

Helikopterutredningen har fått i uppdrag att pröva en samordning av offentligt finansierade helikoptertjänster. En tanke som framförts är att delar av statens och landstingens civila helikopterbehov skulle lösas av en samlad resursorganisation. I Finland har de civila statliga myndigheternas helikopterbehov samlats hos Gränsbevakningsväsendet.

Om man inrättade ett nationellt flygverk bedömer Helikopterutredningen att man i viss utsträckning skulle kunna minska antalet helikoptertyper som används, samt samordna organisationer för

utbildning och tekniskt underhåll. Samtidigt begränsas möjligheterna till samordning av en rad faktorer.

Helikopterutredningen kan till att börja med konstatera att en enda helikoptertyp inte kan användas för alla typer av uppdrag. Vidare kan en besättning bara klara av att utföra ett visst antal uppdragsprofiler. Om alla helikoptrar ska kunna lösa alla typer av uppgifter blir de väldigt tunga och kostsamma. De sensorer som används av en polishelikopter har man t.ex. ingen större nytta av på en ambulanshelikopter. Om en helikopter ska utrustas med vinsch ställer det t.ex. krav på mycket övning, samtidigt som nyttjandet blir litet för t.ex. en polishelikopter.

Vidare är det av flygsäkerhetsskäl viktigt att besättningen är väl samövad för sin specifika uppgift. Det gäller både för den flygoperativa besättningen och för övrig personal ombord.

Helikopterutredningen kan också konstatera att olika verksamheter ställer olika krav:

- Sjöräddning är en uppgift som ställer höga krav på övning av besättningen. Vidare krävs särskild utrustning för uppgiften i form av en vinsch. För sjöräddning krävs hög beredskap, vilket begränsar möjligheten att sköta andra uppdrag. Allt detta talar för att verksamheten bör skötas av specialiserade helikoptrar och besättningar.
- Ambulansuppdrag sker med relativt hög frekvens, samtidigt som beredskapen måste vara hög. För ambulansuppdrag används allt mer sofistikerad medicinsk utrustning och som tar upp plats och vikt i helikoptern. Vidare har man höga kostnader för den medicinska bemanningen, som bör användas för uppdrag där den gör bäst nytta. Detta talar för att verksamheten bör skötas av specialiserade helikoptrar och besättningar.
- Polisiära uppdrag tar ofta lång tid att genomföra. Vidare kan det krävas särskilda sensorer för att man effektivt ska kunna utföra övervaknings- och spaningsuppdrag. Vidare bör man ha särskilt utbildade operatörer ombord på helikoptern. Vid polisiära insatser kan man hamna i situationer där den polisiära statusen bör vara tydliggjord. Detta talar för att verksamheten bör skötas av specialiserade helikoptrar och besättningar.

Sammanfattningsvis innebär detta att det är svårt att samla alla verksamheter i en organisation, utan att dela upp dem i relativt separata verksamhetsgrenar.

Ytterligare en faktor som måste beaktas är behovet av att integrera helikoptern i den egna sektorns verksamhet. Detta är en förutsättning för att helikoptern ska vara ett väl fungerande hjälpmedel. En ambulanshelikopter bör t.ex. vara väl samövad med övrig sjukvård och sjuktransporter, medan en polishelikopter bör vara integrerad i den övriga polisverksamheten. Om resurserna placeras i en enda resursorganisation kan en sådan integration försvåras.

Om man inrättade ett flygverk, skulle man då integrera både helikoptrar och flygplan i en organisation? Helikopterutredningen har tagit del av såväl för- som nackdelar med en sådan ordning. I Tyskland har t.ex. Bundespolizei avstått från att skaffa flygplan för havsövervakning, bl.a. mot bakgrund av att man ansåg att det blev för komplext att ha helikoptrar och flygplan i samma organisation. Nyligen valde den operatören Scandinavian AirAmbulance att dela upp sina verksamheter med helikoptrar och flygplan i två separata bolag. Samtidigt opererar det finska Gränsbevakningsväsendet både flygplan och helikoptrar, utan några större problem. Det har också framförts att det kan vara en fördel att ha både helikopter och flygplan i en organisation ur flygsäkerhetssynpunkt. Flygsäkerheten är i regel bättre utvecklad inom flygplansverksamheten, vilket skulle kunna spilla över på helikopterverksamheten, om verksamheterna fanns i samma organisation.

Upphandling av alla civila helikoptertjänster?

Ett alternativ som kan ställas mot ett flygverk är att man istället väljer att gemensamt upphandla alla civila helikoptertjänster. Genom att upphandla tjänsterna samordnat skulle man kunna åstadkomma vissa stordriftsfördelar. I praktiken handlar det i så fall främst om att upphandla Polisflygets flygoperativa verksamhet (helikopter, pilot och tekniskt underhåll), tillsammans med SAR- och ambulanshelikoptertjänsterna.

Helikopterutredningen har svårt att se några starka skäl som talar för att Polisflygets helikopterverksamhet ska upphandlas. Till att börja med upphandlas redan allt tekniskt underhåll av polis-helikoptrarna. Helikoptrarna ägs av Rikspolisstyrelsen. Det återstår då att pilotbemanningen skulle upphandlas. Därmed skulle man

riskera att i samband med operatörsbyte tappa förmåga i en samhällsviktig verksamhet. De ekonomiska vinsterna skulle sannolikt bli små, samtidigt som verksamheten skulle bli mer sårbar.

Helikopterutredningens bedömning

Av Helikopterutredningens direktiv framgår det som en tydlig ambition att man om möjligt ska öka användningen av kommersiella operatörer. Det svårt att se hur ett nationellt flygverk skulle kunna inrättas utan att användningen av kommersiella operatörer skulle minska, då såväl SAR-helikoptrar och ambulanshelikoptrar upphandlas. Under kapitel 8.8.1 diskuteras olika alternativ för hur en samlad civil statlig resursorganisation skulle kunna inrättas, i det fall man i framtiden valde att övergå till en SAR-verksamhet i statlig regi.

Mot bakgrund av detta har Helikopterutredningen avstått från lägga förslag om ett nationellt flygverk. Helikopterutredningen har heller inte sett några starka skäl för att upphandla Polisflygets flygoperativa verksamhet. Helikopterutredningen har istället valt att fokusera på samordningsmöjligheter inom och mellan olika flygverksamheter, t.ex.:

- All luftburen ambulanssjukvård (helikopter och flygplan) bör samordnas i ett system.
- SAR-helikoptrarnas verksamhet bör breddas så att resurserna även kan användas för t.ex. stöd till kommunal räddningstjänst, fjällräddning och efterforskning av försvunna personer.
- Det krävs ett fortsatt arbete med att förtydliga Polisflygets uppdrag. Genom att polisen mer systematiskt använder externa helikopterresurser (t.ex. SAR-helikoptrarna) för räddningstjänst ska Polisflyget i större utsträckning kunna fokusera på brottsbekämpande verksamhet.
- Strukturerade samarbeten bör inrättas mellan olika flygverksamheter.
- Grannlandssamarbetet bör utökas i olika former.
- Systemen för operativ koordinering av flygande resurser bör integreras, t.ex. genom utbildningsinsatser och upprättandet av en gemensam lägesbild.

- Infrastrukturen för helikopterverksamhet bör stärkas.
- Det bör ske en samordning av den statliga upphandlingen av helikoptertjänster.

Utöver dessa förslag anser Helikopterutredningen att vissa strukturer behöver inrättas för att säkerställa att integreringen av de offentliga flygande resurserna fortsätter. Det gäller både på regional och nationell nivå.

12.5.2 Länsstyrelserna får regional samordningsroll

Tillgången till helikoptrar och flygplan ser olika ut i olika delar av Sverige. Det är därför angeläget att det finns en regional överblick över behov och resurser när det gäller flygande resurser för samhällsskydd och beredskap. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt den kommunala räddningstjänstens behov, då de inte förfogar över egna flygande resurser.

Helikopterutredningen förslår att regeringen ska uppdra åt länsstyrelserna att verka för att de regionala behoven av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap tillgodoses genom samverkan med t.ex. SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och ambulanshelikoptrar.

12.5.3 MSB ska verka för samordning av offentliga flygande resurser

Helikopterutredningen har pekat på flera områden där det i dag finns brister och utvecklingsbehov när det gäller användningen av offentliga flygande resurser. Helikopterutredningen har vidare föreslagit åtgärder inom flera sektorer för att hantera dessa problem. Helikopterutredningen anser dock att det behöver bedrivas ett kontinuerligt utvecklingsarbete kring frågor som rör de offentliga flygande resurserna.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska arbeta för att stärka samhällets förmåga inför såväl olyckor som extraordinära händelser. Myndigheten kommer också att ha ett brett ansvar för samordningen av samhällsskydd och beredskap. Vidare ska myndigheten genomföra fördjupade utvärderingar av krisberedskapen på viktiga områden. MSB ska även verka för

införandet av grundläggande säkerhetsnivåer inom olika samhällsviktiga verksamheter. Inom ramen för den nya myndighetens ordinarie uppdrag bör MSB medverka till en övergripande samordning av frågor som rör offentliga flygande resurser. Uppgiften kan delas upp i två delar:

MSB ska bedöma samhällets samlade behov av flygande resurser

De olika sektorsmyndigheterna har i dag ansvaret för att bedöma behovsbilden för sina respektive verksamheter. Sjöfartsverket ska t.ex. säkerställa att det finns helikopterresurser för att hantera sjöräddningsbehovet, vid såväl större som mindre sjöolyckor. Sjöfartsverket har dock inget ansvar för att säkerställa någon särskild förmåga vid en sektorsövergripande kris, såsom stormarna Gudrun och Per. Det saknas i dag en funktion som löpande gör analyser av behovet av flygande resurser i kriser, och som kan föreslå hur eventuella brister kan täckas.

Helikopterutredningen föreslår att MSB återkommande ska göra en bedömning av samhällets samlade behov av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap. Bedömningen bör utgå från ett antal specificerade typsituationer. Uppmärksamhet bör ägnas åt särskilda förmågor, såsom förmåga att genomföra tyngre transporter och förmåga att verka i samband med CBRN-händelser. Man bör också beakta om det finns särskilda behov eller brister i vissa län. I de regionala bedömningarna bör MSB ta hjälp av länsstyrelserna.

MSB ska samordna åtgärder för att stärka förmågan hos de offentliga flygande resurserna

Helikopterutredningen kan konstatera att ingen myndighet i dag har i uppgift att ha en helhetssyn över de frågor som påverkar de offentliga flygande resursernas förmåga, till vardags och i kris. Några exempel på sådana frågor är:

- Det saknas i dag en gemensam lägesbild över flygande resurser. Avsaknaden av en sådan gemensam lägesbild medför löpande samverkansproblem och ett ineffektivt resursutnyttjande vid insatser i samband med såväl mindre som större olyckor. Ingen myndighet har tagit tag i denna fråga.

- Flygplatser som är stängda på nätter och helger har under många år varit ett problem för bland annat ambulanshelikoptrar, ambulansflygplan och SAR-helikoptrar. Ingen myndighet har tagit tag i denna fråga.
- Flera offentliga aktörer har ett behov av tillgång till drivmedel för flygande resurser i samband med större olyckor. Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen har var för sig försökt hantera den egna organisationens behov genom olika åtgärder. Ingen myndighet har dock försökt samordna de offentliga flygande resursernas samlade behovsbild.

Helikopterutredningen föreslår att MSB inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ska ta ett övergripande ansvar för att samordna åtgärder som stärker den samlade förmågan hos de offentliga flygande resurserna. De flygande resurserna har viktiga uppgifter vid såväl vardagsolyckor som vid större kriser. Exempel på områden MSB bör bevaka är:

- infrastrukturfrågor (tillgång till flygplatser, drivmedel m.m.)
- sambandsfrågor
- frågor kring operativ koordinering (gemensam lägesbild, integration av ledningsstödsystem, samverkan mellan kommunikations- och ledningscentraler)
- utbildning av markpersonal, larmoperatörer m.fl. i användning av och samverkan med flygande enheter

Samordningsrollen förutsätter att MSB kontinuerligt följer omvärldsutvecklingen avseende flygande resurser.

Helikopterutredningen bedömer att samordningsrollen kan ta cirka 0,5 heltidsarbetskraft i anspråk. Verksamheten bör finansieras inom MSB:s ordinarie budget.

Parallellt med MSB:s samordningsroll föreslår Helikopterutredningen i kapitel 13 att regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att tillsammans med berörda kommunikations- och ledningscentraler löpande anordna ledningsövningar som fokuserar på hanteringen av flygande enheter. Sjöfartsverket ska i planeringen av övningarna samråda med MSB.

12.5.4 Ett nationellt flygråd bör inrättas

Helikopterutredningen anser att det finns ett behov av ett kontinuerligt utbyte mellan de myndigheter som upphandlar eller bedriver egen flygverksamhet, i syfte att ta tillvara samordningsmöjligheter. Helikopterutredningen tror att ett kontinuerligt utbyte mellan de olika verksamheterna kan innebära att man får ökad effekt av satsade medel, samtidigt som man kan undvika onödiga kostnader.

Helikopterutredningen har bedömt att MSB med sitt breda samordningsansvar för samhällsskydd och beredskap är den myndighet som har bäst förutsättningar att leda ett sådant arbete.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt MSB att leda ett nationellt flygråd, som ska syssla med strategisk samordning inom områden som berör de offentliga flygande resurserna. Syftet är att skapa en ökad förmåga hos de offentliga flygande resurserna såväl i vardagen som vid kris. Vidare bör rådet i ett längre tidsperspektiv kunna bidra till ett effektivare utnyttjande av offentliga medel.

I rådet bör det stadigvarande ingå representanter för Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, samt Sveriges Kommuner och Landsting. En representant för länsstyrelserna bör också ingå i flygrådet. Vidare ska myndigheter med en mer begränsad användning av flygande resurser vid behov kunna delta i rådets arbete. Exempel på sådana myndigheter är Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning och Svenska kraftnät.

Flygrådet ska syssla med strategiska samordningsfrågor, såsom:

- gemensamt resursutnyttjande
- utbildning av piloter och specialister
- investeringar i nya luftfartyg och annan utrustning
- tekniskt underhåll
- flygsäkerhetsfrågor
- infrastrukturfrågor
- övningsverksamhet
- internationell samverkan
- utvecklingsarbete, t.ex. avseende Unmanned Aerial Systems (UAS)

Rådet bör bestå av representanter på central nivå i de deltagande myndigheterna och organisationerna. Rådet bör således inte bestå av verksamhetsföreträdare, såsom flygchefer. Flygcheferna bör

istället delta i Sjöfartsverkets arbete med att utveckla operativa samverkansrutiner.

Flygrådet bedöms innebära begränsade kostnader för de deltagande aktörerna, inklusive MSB.

12.5.5 Strategisk inriktning av räddningstjänstens utveckling

Inom Regeringskansliet är det övergripande policyansvaret för räddningstjänst fördelat mellan följande departement:

- *Försvarsdepartementet*: kommunal räddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss, samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen
- *Näringsdepartementet*: flyg- och sjöräddning
- *Justitiedepartementet*: fjällräddning och efterforskning av försvunna personer

Försvarsdepartementet har vidare ett övergripande ansvar för policyfrågor som rör skydd mot olyckor och därmed räddningstjänst. Den samordning som i dag sker av frågor som rör räddningstjänst sker huvudsakligen inom ramen för den ordinarie processen med gemensam beredning inför regeringsbeslut. Däremot erfar Helikopterutredningen att det inte bedrivs någon löpande samordning av det proaktiva policyarbetet som rör räddningstjänst. Helikopterutredningen kan vidare konstatera att räddningstjänstfrågorna har olika tyngd i de olika departementen.

I Norge och Finland är all policyutveckling avseende räddningstjänst samlad till ett departement (Justis- och politidepartementet, respektive Inrikesministeriet). I dessa länder sysslar departementen med att ta fram strategiska inriktningar för den samlade räddningstjänstens behov. Detta får också ett genomslag i hur man strukturerar sin användning av helikoptrar. I Norge används SAR-helikoptrarna för uppgifter som rör såväl flyg- och sjöräddning, efterforskning av försvunna personer, fjällräddning, samt uppgifter som i Sverige ligger under den kommunala räddningstjänstens ansvar. Dessutom ingår SAR-helikoptrarna som en integrerad del i den luftburna ambulanssjukvården. I Finland används Gränsbevakningsväsendets helikoptrar för en bredd av uppgifter.

I Sverige har ett civilt SAR-helikoptersystem byggts upp med inriktning på flyg- och sjöräddning. Det har saknats en strategisk

styrning för att säkerställa att helikoptrarna vid behov även kan användas för efterforskning av försvunna personer, fjällräddning och stöd till kommunal räddningstjänst.

Mot bakgrund av att räddningstjänstfrågorna i Regeringskansliet är fördelade på tre departement måste det strategiska inriktningsarbetet av den samlade räddningstjänsten ägnas särskild omsorg.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska överväga hur arbetet med den strategiska inriktningen av den samlade räddningstjänsten ska bedrivas. Det bör övervägas om inriktningsarbetet kräver en särskild struktur. Exempel på frågor som bör behandlas inom ramen för ett sådant arbete är:

- målsättningar för de statliga räddningstjänsterna
- resultatuppföljning från räddningstjänsterna
- uppföljning av de statliga myndigheternas program för räddningstjänst
- frågor kring samverkan mellan räddningstjänsterna
- samordning av beslut om större investeringar, t.ex. avseende ledningsstödsystem m.m.
- gemensam strategisk inriktning på bi- och multilaterala räddningstjänstsamarbeten

12.5.6 Grundläggande säkerhetsnivåer avseende flygande resurser inom statlig räddningstjänst

Enligt lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778) och förordningen om skydd mot olyckor (SFS 2003:789) ansvarar staten för:

- fjällräddningstjänst
- flygräddningstjänst
- sjöräddningstjänst
- efterforskning av försvunna personer i andra fall
- miljöräddningstjänst till sjöss
- räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen

Enligt Helikopterutredningens bedömning kan flygande resurser vara nödvändiga inom alla de statliga räddningstjänsterna.

Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor anger att myndigheterna med ansvar för statlig räddningstjänst ska ha program för dessa verksamheter. Programmen ska innehålla uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser myndigheten har och avser att skaffa sig (SFS 2003:789, kap. 4, § 1–14). Helikopterutredningen anser att programmen är viktiga underlag för att bedöma de grundläggande säkerhetsnivåerna (GSN) inom de olika räddningstjänsterna.

Helikopterutredningen anser att begreppet GSN är användbart för att bedöma resursbehovet av flygande resurser inom statlig räddningstjänst. Inom ramen för GSN bör myndigheterna bedöma vilka minimikrav verksamheten ställer på flygande resurser. Myndigheterna bör också bedöma vilka typer av situationer man inte kan hantera med egna resurser.

Helikopterutredningen har gått igenom programmen, samt andra viktiga styrdokument, för några av de statliga räddningstjänsterna. Helikopterutredningen kan konstatera att flera ansvariga myndigheter saknar program för räddningstjänst. I vissa av de program som finns saknas bedömningar av vilket behov man har av flygande resurser. Vissa myndigheter, t.ex. Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen, har i sina styrdokument varit relativt tydliga med vilka behov man har av flygande resurser för att hantera de "vardagliga" olyckorna. Däremot har man inte klargjort vilka händelser man inte klarar av att hantera med ordinarie resurser. Kustbevakningen har inget program för miljöräddningstjänst till sjöss, men man beskriver i sina övriga styrdokument vilket behov man har av flygplan och hur tillgången till dessa ska säkerställas. Däremot finns ingen närmare bedömning av behovet av helikoptrar och hur det ska tillgodoses.

Helikopterutredningen föreslår att de myndigheter som har ansvar för statlig räddningstjänst i sina program för räddningstjänst ska ange vilka grundläggande säkerhetsnivåer som krävs avseende tillgång till flygande resurser, samt hur myndigheterna säkerställer att man har tillgång till resurserna.

12.5.7 Brister på förmågor i dag

I kapitel 8 diskuteras brister avseende förstärkningsresurser för flyg- och sjöräddning. I kapitel 4 diskuteras resurssituationen när det gäller ambulanshelikoptrar.

Tyngre transportkapacitet

Helikopterutredningen kan konstatera att tillgången till tyngre transportkapacitet med helikoptrar kommer att vara begränsad under de kommande åren, i väntan på att Försvarmaktens HKP 14 levereras. När HKP 4 avvecklas kommer HKP 10 att vara den enda kvarvarande medeltunga helikoptern. Av 9 helikoptrar kommer 3 enligt nuvarande planering att vara insatta i Afghanistan från och med 2010. Ytterligare 2 helikoptrar kommer att genomgå modifiering. 3 helikoptrar står baserade i Luleå, där de har beredskap för flygräddning. Om ett transportbehov uppstår i södra Sverige kommer tillgången till transportkapacitet således att vara begränsad under några år framöver.

De kommersiella helikopteroperatörerna har inte några medeltunga transporthelikoptrar.

Samhällsviktiga verksamheter som kan få ett behov av att genomföra tyngre transporter med helikopter i en krissituation bör överväga hur den förmågan kan säkerställas. Samverkan med norska SAR-helikoptrar kan vara en möjlighet.

Förmåga vid CBRN-händelser

Inom flera offentliga helikopterverksamheter saknas det i dag planering för hur helikoptern ska uppträda vid t.ex. kemiska olyckor.

12.5.8 Möjliga framtida samverkansprojekt

Helikopterutredningen kan se några områden som framöver kan bli föremål för samverkan mellan olika myndigheter. Det föreslagna flygrådet kan vara ett forum för att ta tillvara samverkansmöjligheterna.

Civil FRÄD-helikopter i Luleå?

Försvarsmakten överväger nu möjligheten att köpa sin flygräddningsberedskap för militära behov (FRÄD) vid F 21 i Luleå av Sjöfartsverket. Om en civil FRÄD-helikopter inrättas i Luleå på Försvarsmaktens uppdrag bör man pröva om fler aktörer kan medfinansiera och merutnyttja resursen:

- *Försvarets materielverk* behöver flygräddningsberedskap för externa kunder som genomför försök på testområdet Vidsel.
- *Sjöfartsverket* skulle med en civil FRÄD-helikopter kunna få tillgång till en flygräddningsresurs för Norrlands inland med beredskap dygnet runt. Den nya civila helikoptern skulle vidare innebära att redundansen i SAR-systemet skulle öka, i synnerhet som det sannolikt skulle krävas ytterligare en reservhelikopter för SAR-systemet. Sjöfartsverket skulle också kunna använda helikoptern i Luleå för vissa sjöräddningsuppdrag i Bottenviken.
- *Landstinget i Norrbottens län* skulle kunna använda helikoptern för vissa ambulansuppdrag.
- *Polisen* skulle kunna använda helikoptern för vinschning i fjällmiljö, samt för eftersök under tider då den ordinarie polis-helikoptern inte har beredskap.

Polisen skaffar en mellanklasshelikopter?

Om Rikspolisstyrelsen beslutar sig för att anskaffa en mellanklasshelikopter för att kunna transportera t.ex. Nationella insatsstyrkan bör man pröva om fler aktörer kan merutnyttja resursen:

- *Kriminalvården* kan använda helikoptern för fångtransporter.
- *Kustbevakningen* skulle kunna använda helikoptern för t.ex. havsövervakningsuppdrag. Om helikoptern utrustades med vinsch skulle man kunna transportera personal till och från fartyg.
- Om helikoptern utrustades med vinsch skulle *Sjöfartsverket* kunna använda helikoptern som en stödresurs vid sjöräddning.

Det bör noteras att det krävs extra bemanning och mycket övningstid om man ska utrusta en helikopter med vinsch.

Persontransporter

Myndigheterna skulle i större utsträckning kunna samordna sina persontransporter med helikopter. Man bör t.ex. undvika att tunga militära helikoptrar används för enklare persontransporter. I Norge har statsministerns kansli upphandlat persontransporter av en kommersiell helikopteroperatör.

Utbildning av piloter

Försvarsmakten har upphandlat sin grundläggande pilotutbildning utomlands, medan Polisflyget bedriver sin utbildning i egen regi. Inom övriga verksamheter får piloterna själva skaffa sig utbildning med egen finansiering.

Yrkehögskoleutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 2008:29 att regeringen skulle utreda hur en civil utbildning av helikopter-piloter kan organiseras och finansieras. I regeringens proposition 2008/09:68 *Yrkehögskolan* behandlades inte utbildningen av helikopter-piloter.

I det fall en offentligt finansierad utbildning av piloter inrättas inom ramen för yrkehögskolan, bör en sådan utbildning samordnas med Polisflygets behov av att grundutbilda piloter.

Referenser

- Krisberedskapsmyndigheten, 2008, *Helikopterutredningen och grundläggande säkerhetsnivåer*. Dnr Fö2007:05/40.
- Krisberedskapsmyndigheten, 2008, *Klarar vi krisen? – samhällets krisberedskapsförmåga 2007*.
- Kustbevakningen, 2008, *Räddningstjänstplan*.
- Luftfartsstyrelsen, 2006, *Samordnat helikopterstöd vid insatser under svåra påfrestningar*.
- Luftfartsstyrelsen, 2008, *Program för flygräddning*.
- Rikspolisstyrelsen & Försvarsmakten, 1997, *Förutsättningar för polisen att nyttja Försvarsmaktens helikoptrar*.
- Polismyndigheten Dalarna, 2008, *Program för fjällräddning*.
- Polismyndigheten Jämtland, 2008, *Program för fjällräddning*.
- Polismyndigheten Västerbotten, 2008, *Program för fjällräddning*.
- Polismyndigheten Norrbotten, 2008, *Program för fjällräddning*.
- Sjöfartsverket, 2008, *Program för sjöräddningstjänsten*.

Sjöfartsverket, 2005, *Konsekvenser för sjöräddningen av riksdagens försvarsbeslut.*
Sjöfartsverket & Rikskriminalpolisen, 2004, *Avrapportering samverkan Rikskriminalpolisen – Sjöfartsverket.*

13 Operativ koordinering

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Försvarmakten och SOS Alarm upprätta en gemensam lägesbild över flygande enheter. Frivilliga flygkåren bör också involveras i arbetet.
- b) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att leda ett nationellt arbete för att ta fram gemensamma operativa rutiner för flygande enheter vid såväl flyg- och sjöräddning, som andra räddningsinsatser.
- c) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att tillsammans med berörda kommunikations- och ledningscentraler löpande anordna ledningsövningar som fokuserar på hanteringen av flygande enheter. Sjöfartsverket ska i planeringen av övningarna samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- d) Försvarmakten ska utreda hur deras helikoptrar ska kunna utrustas med RAKEL-enheter.
- e) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i det fortsatta arbetet med att utveckla RAKEL-systemet ska agera för att grannländernas TETRA-nät integreras.
- f) SOS Alarm, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna integrerar kunskap om flygande enheter i utbildningsplanerna för larmoperatörer.
- g) SOS Alarm inom ramen för 112-rådet tar initiativ till ett utbyte mellan olika offentliga kommunikations- och ledningscentraler.

- h) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att utbildning om flygande resurser inkluderas i de regionala samverkanskurserna.
- i) Länsstyrelserna ska verka för att personal vid förekommande ambulanshelikoptrar, SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och militära helikoptrar får utbildning i regional samverkan.
- j) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bjuda in strategisk personal inom de offentliga flygande verksamheterna till Central samverkanskurs.
- k) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillsammans med berörda myndigheter inom ramen för Mediernas beredskapsråd ska inleda en dialog med medieföretagen om användningen av helikoptrar över olycksplatser m.m.
- l) Försvarsmakten tillsammans med Sjöfartsverket ska ta fram en larmrutin som medger att tillgängliga helikopterresurser inom Försvarsmakten på ett enkelt sätt kan larmas för olika typer av räddningsinsatser.
- m) En översyn av vilka uppgifter JRCC ska ha, vilka kompetenser detta kräver, samt hur funktioner vid JRCC som inte är direkt knutna till flyg- och sjöräddning bör finansieras.
- n) Regeringen tillsätter en utredning för att med utgångspunkt i bl.a. de norska Hovedredningscentralene klargöra hur en central funktion för ledning av statlig räddningstjänst, samt för stöd till kommunal räddningstjänst skulle kunna inrättas.

Med *operativ koordinering* menas i detta avsnitt den verksamhet som syftar till att leda, dirigera och koordinera flygande enheter. I bilaga 9 finns en genomgång av de olika sambands- och kommunikationsmedel som används av offentliga flygande resurser i Sverige.

13.1 Offentliga flygande resurser

Här följer en genomgång av olika offentliga flygande resurser och deras användning av olika kommunikations- och sambandsmedel (som beskrivs närmare i bilaga 9).

13.1.1 SAR-helikoptrar

SAR-helikoptrarna är i dag utrustade med AIS-transpondrar, maritim VHF-radio, flyg-VHF-radio, S 70-radio, satellittelefon och mobiltelefon i GSM-näten. Man har även en intern radio för att besättningen ska kunna ha samband med ytbärgaren. I helikoptrarna finns AIS-displayer som gör att besättningen kan följa AIS-utrustade fartyg och luftfartyg.

13.1.2 Ambulanshelikoptrar

Ambulanshelikoptrarna är utrustade med flyg-VHF-radio, S 70-radio och GPS-transponder. Baserna i Göteborg, Stockholm, Visby och Uppsala är dessutom utrustade med maritim VHF-radio. Vissa baser använder Mobitex, medan andra upphört med detta. Vissa helikoptrar är utrustade med handburen satellittelefon som används när man landat. Ambulanshelikoptern i Uppsala kommer under den närmaste perioden att utrustas med RAKEL.

13.1.3 Polishelikoptrar

Polishelikoptrarna är i dag utrustade med flyg-VHF-radio, maritim VHF-radio, S 70-radio, S 80-radio, mobiltelefon i CDMA450-nätet, samt GPS-transponder. Helikoptrarna i Östersund och Boden har även satellittelefon. För närvarande pågår försök med att införa RAKEL vid polishelikoptrarna i Göteborg.

13.1.4 Försvarsmaktens helikoptrar

Försvarsmaktens helikoptrar är i dag utrustade med maritim VHF-radio, flyg-VHF-radio, kortvågsradio (UHF) och S 70-radio. HKP 10 är utrustad med en transponder Mode C. Under 2009 kommer

beslut fattas om ifall HKP 10 ska utrustas med t.ex. AIS-transponder. HKP 14 och HKP 15 kommer att utrustas med AIS-transponder. Det finns i dagsläget inget beslut om att Försvarmaktens helikoptrar ska utrustas med RAKEL.

13.1.5 Kustbevakningsflyget

Kustbevakningens nya flygplan är utrustade med mobiltelefon, satellittelefon, kortvågsradio, flyg-VHF-radio, maritim VHF-radio och UK-radio. Flygplanen är även utrustade med AIS-transponder och AIS-display som gör att man kan följa fartygsrörelser. Flygplanen kommer framöver även att utrustas med RAKEL.

13.1.6 Frivilliga flygkåren

Frivilliga flygkåren (FFK) använder sig av ett stort antal flygplan, som man vid behov hyr av olika flygklubbar. Det gör att all sambandsutrustning är mobil och väljs utifrån uppdraget. FFK kan vid behov använda maritim-VHF-radio, flyg-VHF-radio, S 70 och mobiltelefon. Tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten genomför FFK tester av RAKEL i flygplan. FFK har i dag inte några GPS-transpondrar.

13.1.7 Kommersiella helikopteroperatörer

Vissa kommersiella helikopteroperatörer i fjällkedjan som används vid fjällräddningsuppdrag är i dag utrustade med GPS och kan följas av SOS Alarm och polisens länskommunikationscentral. Helikoptrarna kommunicerar i regel med flyg-VHF och S 70.

13.2 Kommunikations- och ledningscentraler

Det finns flera offentliga kommunikations- och ledningscentraler som på något sätt har en koppling till användningen av helikoptrar och andra flygande resurser. De viktigaste centralerna redovisas i detta avsnitt.

Under senare år kan man se en trend av samlokalisering av olika kommunikations- och ledningscentraler. I såväl Östersund som

Luleå pågår arbete med att samlokalisera de lokala SOS-centralerna med polisens länskommunikationscentraler. Ett syfte är att öka förutsättningarna för samverkan vid kriser.

Rikspolisstyrelsen lade under 2004 fram utredningen *Gemensam kommunikationscentral* som föreslår att polisens då 21 länskommunikationscentraler skulle ersättas med 6 nya kommunikationscentraler. Utredningen diskuterade även möjligheten att samlokalisera dessa med SOS Alarms centraler.

Den process med att bilda regionkommuner som nu pågår skulle på sikt kunna leda till att antalet polismyndigheter och sjukvårdshuvudmän bli färre, vilket i sin tur skulle kunna påverka strukturen för polisens länskommunikationscentraler och SOS Alarms centraler.

13.2.1 ARCC och MRCC

Luftfartsstyrelsens flygräddningscentral *ARCC* beskrivs närmare under kapitel 7. Vid *ARCC* finns flygräddningsledare som leder flygräddningsinsatser. *ARCC* sköter också dirigeringen av SAR-helikoptrarna när de används för sjöräddningstjänst. Flygräddningscentralen har en hög kompetens när det gäller samordning av flygande resurser.

Sjöfartsverkets sjöräddningscentral *MRCC* beskrivs närmare under kapitel 7. Vid *MRCC* finns sjöräddningsledare som leder sjöräddningsinsatser. När *MRCC* använder flygande enheter, t.ex. SAR-helikoptrar, sköts dirigeringen av enheterna av *ARCC*.

Från och med den 1 januari 2009 kommer *ARCC* och *MRCC* att slås ihop till *JRCC* som blir en enhet under Sjöfartsverket.

ARCC och *MRCC* använder i dag det egenutvecklade ledningsstödsystemet Disco SAR. Båda centralerna kan på bildskärmar följa SAR-helikoptrar och Kustbevakningens flygplan via AIS. Man kan inte se polishelikoptrar, ambulanshelikoptrar eller Försvarsmaktens helikoptrar. Varje morgon lämnar SAR-helikoptrarna, Kustbevakningsflyget och Polisflyget sina dagsprogram till *ARCC*, så att man ska ha en uppfattning om vart olika resurser kommer att befinna sig under dagen.

13.2.2 SOS Alarm AB

SOS Alarm AB har som huvuduppgift att på uppdrag av staten ansvara för nödnumret 112, vilket regleras i ett avtal mellan staten och SOS Alarm. Inom ramen för avtalet ingår ett åtagande att samarbeta med statlig räddningstjänst, vilket innebär kontakter med polisen, flyg- och sjöräddningen m.m. Bolaget driver 18 SOS-centraler över hela landet.

SOS Alarm har avtal med landstingen om prioritering och dirigerings av ambulansresurser och med de kommunala räddningstjänsterna om utlarmning av räddningsresurser.

SOS Alarm sköter i dag dirigeringen av ambulanshelikoptrarna i Sverige. I de landsting där det finns ambulanshelikoptrar har SOS Alarm ofta god kompetens att dirigera dessa. I områden där det inte finns ambulanshelikoptrar är kompetensen lägre.

På grund av missnöje med kvalitet och kostnader hos SOS Alarm utreder nu vissa landsting möjligheten att själva sköta dirigeringen av ambulanstransporter.

SOS Alarm använder det egenutvecklade ledningsstödsystemet Zenit. Zenit utgör grunden för larmmottagning och utlarmning. Systemet binder samman landets SOS-centraler i ett nationellt nätverk där alla har tillgång till samma uppgifter och databaser. Den nya tekniken underlättar samarbetet mellan SOS-centralerna, som enklare kan hjälpa och avlasta varandra vid större händelser. På eget initiativ håller SOS Alarm på att bygga upp en central enhet som inriktas på tjänster som rör samhällets krisberedskap.

SOS Alarm kan på bildskärmar följa ambulanshelikoptrarna via GPS. SOS Alarm kan även se vissa kommersiella flygföretags helikoptrar i norra Norrland. Man kan inte följa polishelikoptrarna, SAR-helikoptrarna eller Försvarmaktens helikoptrar.

13.2.3 Kommunala räddningstjänster som inte använder SOS Alarm

Idag är det fyra kommunala räddningstjänster som inte använder SOS Alarm för dirigering och utlarmning. Det är räddningstjänsterna i Kristianstad, Östra Göinge, Kiruna och Gällivare. Dessa räddningstjänster använder heller inte SOS Alarms ledningsstödsystem Zenit.

13.2.4 Polisens kommunikationscentraler

Rikskriminalpolisens *rikskommunikationscentral* (RKC) svarar för den operativa samordningen av Polisflygets helikoptrar. RKC har också mandat att prioritera hur helikoptrarna ska användas.

Vid länspolismyndigheterna finns *länskommunikationscentraler* (LKC) som ofta sköter den operativa samordningen av helikoptrarna i samband med insatser.

RKC och LKC bemannas av operatörer som har genomgått en 12 veckor lång utbildning. Kommunikationscentralerna använder sig av ledningsstödsystemet Storm som levereras av brittiska Steria.

Vid RKC och LKC kan man följa polishelikoptrarna via GPS. Vid RKC finns även möjligheten att följa SAR-helikoptrarna via AIS. Man kan däremot inte följa ambulanshelikoptrarna.

13.2.5 Försvarsmakten

Ledningskedjan för Försvarsmaktens helikoptrar ser lite olika ut, beroende på vilken situation det handlar om.

Vid flyg- och sjöräddning tar ARCC direkt kontakt med Försvarsmaktens FRÅD-helikopter i Luleå, samt andra tillgängliga enheter.

När andra räddningsledare, alternativt andra användare begär hjälp från Försvarsmakten med helikopter har en särskild besluts väg införts. Den syftar främst till att förhindra att Försvarsmaktens helikoptrar överutnyttjas för skogsbrandsbekämpning. Den tillämpas dock även när t.ex. en kommunal räddningsledare behöver hjälp med att vinscha en person ur en sjö. Räddningsledaren ska då kontakta vakthavande befäl i Försvarsmakten, som i sin tur kontakter *Flygtaktiska staben* (FTS), som i sin tur kontakter Helikopterflottiljens vakthavande befäl, som i sin tur kontakter den berörda skvadronen.

Det finns i dag ingen ledningscentral som på en bildskärm följer Försvarsmaktens helikoptrar med hjälp av transpondrar. Radiosamband och radar används för att följa helikoptrarnas position. ARCC har i uppgift att dirigera Försvarsmaktens flygräddningshelikoptrar (FRÅD).

13.2.6 Kustbevakningen

Kustbevakningsflygets får i dag sina uppdrag från fyra operativa ledningscentraler. Vid ledningscentralerna kan man följa Kustbevakningsflygets flygplan. Kustbevakningen kommer framöver att införa ledningsstödsystemet Sjöbasis som är utvecklat av SAAB. Det är i dagsläget inte planerat för att Sjöbasis ska kunna visa flygande enheter.

13.2.7 MSB, Avdelningen för samordning och insats

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kommer att ha en avdelning för samordning och insats. I avdelningens arbete ingår:

- att ha en lägesbildsfunktion,
- Tjänsteman i beredskap (TiB),
- att tillhandahålla stödresurser i form av personal och materiel i samband med olyckor och kriser i Sverige och i utlandet,
- att stödja samordningen av centrala myndigheters åtgärder vid en kris.

Enheten kommer också att utgöra svensk kontaktpunkt gentemot EU:s Monitoring and Information Centre (MIC). Arbetet med att stödja samordningen av centrala myndigheters åtgärder under en kris ska utföras i Stockholm.

För att skapa en nationell lägesbild kommer MSB att använda WIS-systemet, som är ett skyddat webbaserat informationssystem som syftar till att underlätta informationsspridningen mellan aktörer i krishanteringssystemet. Bland användarna av WIS finns myndigheter, kommuner och landsting. WIS används i dagsläget inte för att skapa ständigt uppdaterade resursbilder över t.ex. flygande enheter.

Det är i dag inte klart vilken roll MSB kommer att ha när det gäller samordning av flygande resurser.

13.2.8 Kansliet för krishantering

Regeringen har inrättat *Kansliet för krishantering* i Regeringskansliet. Kansliets uppgifter är att ansvara för:

- omvärldsbevakning och lägesbild,
- krishantering och kriskommunikation,
- analys och,
- vara en central kontaktpunkt i Regeringskansliet.

Kansliet ska bedriva ständig omvärldsbevakning. Kansliet följer dygnet runt händelseutvecklingen både inom landet och internationellt. Kansliet har också en viktig uppgift i att stödja departementen i deras arbete med att utveckla sin krishantering och kriskommunikation, ansvara för utbildning och övning samt ta fram analyser av hot och risker som kan drabba Sverige.

Under en kris ska kansliet stötta Regeringskansliet i hanteringen av krisen. I krishanteringsuppgifterna ingår att larma, ta fram en samlad lägesbild och en bild av hur samtliga enskilda händelser tillsammans påverkar samhället. Kansliets chef ska också, om det är nödvändigt, kunna dra igång krishanteringsarbetet i Regeringskansliet. Efter att krisen har hanterats ska kansliet kunna följa upp och utvärdera det genomförda arbetet.

13.3 Utbildningar

13.3.1 Grundkurs i sjöräddning (SAR G)

Sjöfartsverket tillhandahåller den avgiftsfria grundkursen i sjöräddning SAR G. Varje år genomgår cirka 100 personer SAR G, som är två veckor lång och ges vid fem tillfällen per år. Den första veckan ägnas åt teori, medan den andra veckan avser praktiska övningar.

Flygpersonal från SAR-helikoptrarna, Polisflyget, Kustbevakningsflyget, Försvarmakten, samt viss personal från ambulanshelikoptrar genomgår utbildningen.

13.3.2 On Scene Co-ordinator (OSC)

Sjöfartsverket tillhandahåller den avgiftsfria utbildningen till *On Scene Co-ordinator* (OSC), vilket är en fortsättningskurs på SAR G. OSC är en ledningsfunktion ute på själva olycksplatsen som ges delegerade uppgifter av räddningsledaren på sjöräddningscentralen. Det är viktigt att helikopterpersonal genomgår OSC-utbildningen, då de ofta är först på plats vid en olycka. Kursen är i dag en vecka lång. Sjöfartsverket planerar dock att korta kursen till 2–3 dagar. Vidare ska SAR OSC skräddarsys för ett antal olika roller. Samtidigt överförs vissa delar av kursen till SAR G.

Personal från SAR-helikoptrarna, Försvarsmaktens helikoptrar, Kustbevakningsflyget och Polisflyget genomgår SAR OSC. Det finns i dag cirka 250 personer som genomgått OSC utbildningen och som är i aktiv tjänst.

13.3.3 Aircraft Co-ordinator (ACO)

Luftfartsstyrelsen genomför med ekonomiskt stöd från Krisberedskapsmyndigheten utbildningen *Aircraft Co-ordinator* (ACO). ACO-konceptet återfinns i den internationella manualen för sjö- och flygräddning (IAMSAR). En ACO utses av en räddningsledare och har till uppgift att koordinera flygande enheter. Med en ACO kan man minska marginaler, som annars skulle ha behövt finnas mellan de olika luftfartygen. En viktig funktion för en ACO är att säkerställa att man har ett effektivt flöde av helikoptrar till och från olycksplatsen. Konceptet används både till sjöss och på land, men behovet är i regel större vid insatser till sjöss. ACO-funktionen har använts i samband med de stora skogsbränderna i Tyresta 1999 och i Boden 2006.

Vid planerade händelser används ofta Kustbevakningsflyget som ACO, då deras flygplan har god räckvidd och uthållighet. En utvecklingsmöjlighet som diskuterats är att Försvarsmaktens radarspaningsflygplan FSR 890 och ASC 890 skulle kunna användas för ACO-funktionen.

ACO-utbildningen är två dagar lång och behandlar både flygoperativa frågor och ledningsmetodik. Personal från ARCC/MRCC, SAR-helikoptrarna, Polisflyget, Kustbevakningsflyget, samt ambulanshelikoptrarna genomgår utbildningen.

Luftfartsstyrelsen har sökt medel från Krisberedskapsmyndigheten för att genomföra utbildningen fram till och med 2011.

13.3.4 Försvarsmaktens helikopterkoordinatorer

Försvarsmakten har ett antal helikopterkoordinatorer som är utbildade i USA under några veckor. I utbildningen ingår hur man hanterar flera helikoptrar i luften samtidigt, samt hur man samverkar med enheter på marken. Helikopterkoordinatorerna ska veta hur man tar ner ett stort antal helikoptrar på ett område, samt hur man hanterar hängande last. De officerare som genomgått utbildningen finns vid Livregementets husarer, K3.

13.3.5 Regional samverkanskurs (RSK)

Regional samverkanskurs (RSK) syftar till att utveckla nätverk och öka förmågan hos berörda aktörer att samverka på regional nivå vid olyckor och extraordinära händelser. RSK pågår under två till fyra dagar. Kurserna arrangeras i regel av länsstyrelserna.

RSK vänder sig till personer som har en samordnande eller operativ roll inom kommunal och statliga räddningstjänst, kommunal krisorganisation, polis, sjukvård, SOS Alarm, länsstyrelsens krishanteringsorganisation och andra samverkande myndigheter och organisationer. Exempel på deltagare är brandbefäl, polisinsatschefer, medicinskt ansvariga, sjukvårdsledare, kommunala beredskapssamordnare med flera.

Några piloter vid SAR-helikoptrarna har genomgått RSK. Enligt dem gav kursen en bättre förståelse för den kontext man verkar i under en insats.

Under 2009 ska en ny form av RSK lanseras som utgår från det aktuella länets risk- och sårbarhetsanalys. RSK blir en modell för flera olika kurser, som kan ha olika innehåll.

13.3.6 Central samverkanskurs (CSK)

Från och med 2008 ger Räddningsverket utbildningen *Central samverkanskurs* (CSK) som är indelad i följande moduler:

- Grundkurs samverkan (4 dagar)
- Samverkan stora olyckor (10 dagar)

- Samverkan extraordinära händelser (10 dagar)
- Internationell samverkan (5 dagar + 4 dagars studieresa)
- Samverkansseminarier (1 dag)

CSK riktar sig till personer som arbetar med räddningstjänst och krisberedskap och syftar till att öka förmågan att samverka.

13.3.7 Särskild utbildning för markbaserad insatspersonal

Luftfartsstyrelsen har inom ramen för arbetet i samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård* föreslagit en särskild utbildning för hur markbaserad insatspersonal ska samverka med flygande resurser. Utbildningen ska rikta sig till polisinsatschefer, brandbefäl och sjukvårdsledare.

13.4 Samordningsforum

13.4.1 Gemensamt forum flyg- och sjöräddningstjänst

Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket inrättade sommaren 2006 *Gemensamt forum flyg- och sjöräddningstjänst*. Gruppen består av representanter från ARCC, Sjöfartsverket, Läkare i luftburen ambulanssjukvård (LLAS), samt flygcheferna hos Kustbevakningsflyget, Polisflyget, Försvarmaktens helikopterflottilj, Scandinavian MediCopter och Norrlandsflyg. Gruppen har i dag ingen formell status.

Gemensamt forum flyg- och sjöräddningstjänst sysslar med att ta fram rutiner för samverkan mellan olika flygande räddningsenheter i samband med flyg- och sjöräddningsinsatser. Man genomför bl.a. delar av planeringen för ACO-utbildningen.

13.4.2 112-rådet

SOS Alarm har ett samordningsforum som benämns *112-rådet*. I rådet, som är en mötesplats för strategisk samverkan, ingår ett 15-tal företrädare för myndigheter och organisationer som samarbetar med SOS Alarm kring nödnumret 112. 112-rådet har till uppgift att fortlöpande vara förslagsställare, rådgivare och referensorgan till SOS Alarm avseende SOS-tjänstens funktion, utformning

och utveckling. I 112-rådet behandlas bland annat utvecklingen av SOS-tjänsten, utbildning och kompetenskrav, utvärdering, kvalitetsmätning och nyckeltal, information, teknikstöd, EU och internationell samverkan samt framställningar och redovisningar till Regeringskansliet. Rådet sammanträder normalt sett tre gånger per år.

13.4.3 Centrala Samrådsgruppen för Sjöräddning (CSS)

Centrala Samrådsgruppen för Sjöräddning (CSS) är ett nationellt forum på central nivå för utveckling av sjöräddningen i Sverige. I CSS-gruppen diskuteras övergripande policy-, utbildnings- och samordningsfrågor, internationella sjöräddningsövningar samt erfarenheter från sjöräddningsfall.

Sjöfartsverket innehar ordförandeposten i CSS-gruppen. Övriga deltagare i CSS-gruppen är Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Viamare (kustradio), Rikspolisstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Räddningsverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.

13.4.4 Delegationen för samordning av räddningstjänst

Räddningsverket är enligt sin instruktion skyldiga att ha en delegation för samordning av räddningstjänst som ska vara knuten till verket. Delegationen sammanträder normalt två gånger per år. Bl.a. diskuteras gränsdragningsfrågor mellan olika typer av räddningstjänst.

Representanter från följande myndigheter och organisationer deltar i delegationen: Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Försvarsmakten, SMHI, SOS Alarm, Socialstyrelsen, Sveriges Radio och Krisberedskapsmyndigheten.

13.5 Problemområden

Helikopterutredningen har identifierat flera problemområden som rör den operativa koordineringen av flygande resurser.

13.5.1 Man väjer inte alltid den närmaste och lämpligaste resursen

Eftersom det i dag inte finns någon gemensam lägesbild över var olika flygande enheter befinner sig finns en risk att man inte använder sig av den enhet som är närmast och bäst lämpad för uppgiften. Ett illustrativt exempel är en händelse som inträffade i Norrbotten under 90-talet:

En fjällräddare har av polisen i Kiruna begärt helikopterstöd för att kunna transportera en nödställd person till sjukhus. Efter en stund ser fjällräddaren en militär helikopter nära sig. Helikoptern flyger dock förbi. Efter en dryg timme kommer en norsk räddningshelikopter från Bodö och hämtar den nödställda. Den militära helikoptern som passerade förbi var på övning och besättningen hade ingen aning om att en fjällräddningsinsats pågick. Polisen i Kiruna visste heller inte om att den militära helikoptern befann sig i området.

En annan faktor som bidrar till att rätt resurs inte alltid väljs är att det i flera organisationer finns negativa ekonomiska incitament för att välja andra organisationers resurser. För en polismyndighet är det t.ex. kostnadsfritt att använda polishelikoptrar. Väljer man istället att använda en SAR-helikopter får man betala cirka 9 000 kronor per timme.

Felaktiga instruktioner till larmoperatörerna, samt okunskap hos larmoperatörerna om vad olika resurser kan användas till kan också vara faktorer som hindrar att den lämpligaste resursen väljs. Helikopterutredningen har träffat SAR-piloter som berättat att SOS Alarm ofta larmar ambulanshelikoptern först, för att en kvart senare larma SAR-helikoptern. Man har då konstaterat att ambulanshelikoptern inte kan vinscha, och således inte kan användas för det aktuella uppdraget. Det har bland annat gällt sjöolyckor som sker närmare än 300 meter från strandkanten.

13.5.2 Kommunikation mellan olika centraler

Helikopterutredningen har tagit del av många kritiska synpunkter på hur kommunikation och samarbete fungerar mellan olika kommunikations- och ledningscentraler.

ARCC och MRCC

Flera aktörer som deltar i flyg- och sjöräddning framhåller att det finns brister i samverkan mellan ARCC och MRCC. En återkommande uppfattning är att det råder viss konkurrens mellan de båda enheterna, bland annat till följd av att ARCC dirigerar de SAR-helikoptrar som upphandlas av MRCC:s huvudman Sjöfartsverket. Samtidigt säger många att samarbetet fungerat bättre på senare år. Från och med den 1 januari 2009 kommer ARCC och MRCC att slås ihop till JRCC som blir en enhet under Sjöfartsverket.

ARCC/MRCC och SOS Alarm

Kommunikationen mellan MRCC/ARCC och SOS Alarm sker med fast telefoni. MRCC/ARCC har i dag inte tillgång till SOS Alarms ledningsstödsystem Zenit.

Ridöolyckan 2006

I samband med den stora skridskoolyckan vid Ridö i Mälaren 2006 deltog två ambulanshelikoptrar och två SAR-helikoptrar. Vidare deltog flera kommunala räddningstjänster, polis, ambulans från två landsting, samt privata resurser i form av hydrokoptrar. Två olika SOS-centraler var involverade i räddningsinsatsen. I samband med insatsen uppstod en rad lednings- och kommunikationsproblem, bland annat mellan ARCC/MRCC och SOS Alarm. Händelsen har utretts av såväl Sjöfartsverket som Haverikommissionen. SOS Alarm och Norrlandsflyg har var för sig gjort interna utredningar av händelsen.

Haverikommissionen skriver i sin rapport att resursmässiga och operationella förutsättningar fanns för att genomföra en snabb och effektiv räddningsinsats. Undersökningen har emellertid visat att

den totala räddningsinsatsen inte fungerade så snabbt och effektivt som borde ha varit möjligt. Till viss del kan detta förklaras med vissa olyckliga omständigheter i samband med utlarmningen, men resultatet beror, enligt Haverikommissionens uppfattning, också på brister i ledning och samverkan mellan berörda räddningsorganisationer. Här följer två av de problem som Haverikommissionen identifierat i samband med insatsen:

- Utlarmningen av de olika resurserna gjordes parallellt och utan riktig samordning av MRCC, ARCC och två SOS-centraler. Resultatet blev att ingen instans hade någon total överblick varken över händelseförloppet eller över larmade och insatta resurser.
- Under insatsen flög samtliga helikoptrar till Karolinska sjukhuset. SAR-helikoptrarna dirigerades dit av ARCC, medan ambulanshelikoptrarna flög tid efter eget beslut, i enlighet med deras standardrutin. Detta ledde till köbildning i luften och problem för sjukhuspersonalen att samtidigt hantera de omhändertagna personerna. Om Stockholms läns landsting hade kallat in sin Tjänsteman i beredskap (TiB) hade man sannolikt kunnat förbereda de särskilda sjukvårdsresurser som behövdes och kunnat anvisa de ankommande helikoptrarna att flyga till mest lämpliga sjukhus.

Haverikommissionen skriver att det planerade kommunikationssystemet RAKEL förhoppningsvis kommer att förbättra möjligheten till effektiv samverkan mellan olika räddningsresurser i framtiden. Man konstaterar också att SOS Alarms ledningsstödssystem Zenit inte var fullt operativt under Ridöolyckan. Om Zenit hade varit operativt hade sannolikt överflyttningen av ansvaret mellan SOS-centralen i Eskilstuna och SOS-centralen i Stockholm gått enklare.

Sjöfartsverkets utredning av Ridöolyckan innehåller flera rekommendationer. När det gäller samverkan mellan MRCC och SOS Alarm föreslår man bland annat följande:

- Översyn och utveckling av rutiner, kommunikationer och samverkan mellan MRCC och SOS Alarm skall påbörjas snarast.
- Sjöfartsverket och SOS Alarm har samma kartsystem – Carmenta vilket möjliggör att kartpresentation kan överföras digitalt mellan SOS Alarm och MRCC. Denna möjlighet skall

tas tillvara och utvecklas gemensamt mellan SOS Alarm och Sjöfartsverket (MRCC).

- Det nya systemet Zenit på SOS Alarm är nationellt och innebär att MRCC kan få positionsangivelser från hela landet omedelbart. Om man på MRCC får tillgång till Zenit, kan SOS Alarm sända medlyssning omedelbart till MRCC, vilket förbättrar larmkedjan i inledningsstadiet avsevärt. I ett andra steg som nu utvecklas, ges också möjlighet att på kartpresentationen se var alla tillgängliga resurser finns, samt att man via radio och RAKEL-systemet kan kommunicera direkt med räddningsenheterna. Sjöfartsverket bör initiera och utveckla samarbete med SOS Alarm i dessa frågor.

Sedan händelsen har ett samarbete inletts mellan SOS Alarm och MRCC/ARCC. SOS Alarm och ARCC ska nu informera varandra när helikopter är engagerade i en insats. Man har också kommit överens om att konferera om vilken typ av helikopter som ska användas.

Skoklosterhändelsen 2007

I juni 2007 inträffade en händelse utanför Skokloster i Mälaren som involverade SAR-helikoptern i Norrtälje och ambulanshelikoptern i Uppsala. Ett antal samverkansproblem mellan enheterna uppstod under insatsen. Enligt Akademiska sjukhuset ledde dessa till en tidsfördröjning om cirka 20 minuter för behandlingen av patienten. Insatsen gällde en evakuering av en person som fått en allergisk reaktion ombord på en fritidsbåt.

SAR-helikoptern vinschade upp patienten och började sedan flyga mot Akademiska sjukhuset. Ambulanshelikopterns läkare meddelade då över radio att han ville se patienten, varför han gav direktiv till SAR-helikoptern att landa på en äng. SAR-helikoptern planerade för landning, men fick då ett motbud om att istället fortsätta till Akademiska sjukhuset. Det har inte gått att fastställa varifrån motbudet kom. SAR-helikoptern landade efter några minuter på Akademiska sjukhusets tak.

Sjöfartsverket har efter uppmaning från Akademiska sjukhuset utrett händelsen. I Sjöfartsverkets rapport från 2008 skriver man att de båda helikoptrarna engagerades av två olika ledningscentraler. MRCC/ARCC larmade SAR-helikoptern i syfte att

utföra en sjuktransport från ett fartyg i Mälaren, vilket per definition är en sjöräddningsinsats. SOS Alarm i Uppsala engagerade ambulanshelikoptern för ett sjukvårdsuppdrag, men konstaterade också att olyckan inträffat på statligt ansvarsområde och varför man också meddelade MRCC om det inträffade.

Ingen av helikoptrarna och heller ingen av de båda ledningscentralerna visste om vilka andra resurser som larmats av den andra parten eller vilka som engagerats i insatsen. På ARCC förstod man i och för sig att en ambulanshelikopter var engagerad, men man visste inte var de befann sig eller om den överhuvudtaget fortfarande var aktuell för insatsen. Sammantaget innebar detta att den planering, som i första hand de båda helikoptrarna gjorde för sin respektive insats, plötsligt vid varseblivningen om den andres närvaro radikalt förändrades.

Ambulanshelikoptern, som var helt inställd på en sjukvårdande insats, fann att en annan helikopter hade tagit hand om patienten. SAR-helikoptern, som fått uppdraget att utföra en sjuktransport från en båt till ett sjukhus, upptäckte plötsligt att en annan helikopter fanns i dess omedelbara närhet och gav direktiv till SAR-helikoptern om ett annat förfaringsätt än det planerade. Kommunikationen mellan de två helikoptrarna var till en början bristfällig, till stor del på grund av att SAR-helikoptern inte svarade på anrop från ambulanshelikoptern, eftersom de var sysselsatta med vinschningsförfarandet.

Sjöfartsverket rapport innehåller fyra rekommendationer:

- Den handbok om samarbetet mellan sjukvårdshuvudmännen och Sjöfartsverket och som framtagits av Sjöfartsverket och Socialstyrelsen bör introduceras på ett bättre sätt hos samtliga SOS-centraler.
- De operativa rutiner som MRCC och SOS Alarm tagit fram med anledning av handboken bör få en större spridning bland SOS-centraler, sjukvårdshuvudmän och sjöräddningens resurser.
- När det pågår en sjöräddningsinsats eller sjuktransport från fartyg och sjukvårdspersonal samtidigt har utlarmats, måste rutiner etableras mellan SOS-centralerna och MRCC/ARCC med innebörden att man meddelar varandra om vilka resurser som varje part engagerat.
- Kommunikationen mellan samtliga parter och engagerade enheter bör förstärkas genom RAKEL-systemet i enlighet med

tidigare rekommendation i samband med utredningen om Ridö-olyckan.

Övningen Halvar 2008

Under flygräddningsövningen Halvar i Uppsala län i maj 2008 övades användningen av ambulanshelikoptrarna i Stockholm och Uppsala, tillsammans med SAR-helikoptern i Norrtälje, samt en polishelikopter i Stockholm.

Av övningsutvärderingen från *landstinget i Uppsala län* framgår att det uppstod vissa problem i flygsamordningen mellan SOS Alarm i Uppsala och ARCC. Det ledde till att insatsen av två helikoptrar fördröjdes med en timme. Vidare fungerade inte kommunikationen mellan ambulanshelikoptern i Uppsala och ARCC, trots att tre sambandskanaler prövades.

Länsstyrelsen i Uppsala län skriver i sin utvärdering av övningen att helikopterresurser ska ses som en naturlig del av ett räddningstjänstuppslag, och rekommenderar utbildning och information till berörda organisationer, samt utveckling av samband och sambandsrutiner.

ARCC/MRCC och RKC

I samband med flyg- och sjöräddningsinsatser har MRCC och ARCC en skyldighet att informera Rikspolisstyrelsen. I dag finns det ingen teknisk integration mellan ARCC/MRCC och RKC ledningsstödsystem. Larmen från ARCC och MRCC skickas i dag till RKC via fax.

SOS Alarm och LKC

Inom fjällräddningen finns en särskild problematik som närmare beskrivs under kapitel 9. Till problemen hör att de geografiska gränsdragningarna mellan vad som är statlig fjällräddningstjänst och kommunal räddningstjänst är otydliga.

Försvarmakten och ARCC

Räddningsledare vid MRCC eller ARCC har rätt att omedelbart ianspråka Försvarmaktens helikoptrar för räddningsinsatser som rör flyg- och sjöräddning. När andra räddningsledare, alternativt andra användare begär hjälp från Försvarmakten med helikopter har en särskild beslutsväg införts.

När Helikopterutredningen besökte Försvarmaktens helikopterskvadron i Luleå framkom att FRÅD-helikoptern sällan användes i samband med civila räddningstjänstinsatser. Man trodde att ett skäl för detta är den långa beslutsvägen från det att en lokal räddningsledare begär hjälp, fram till att en helikopter faktiskt sätts in. Proceduren kan ta uppemot två timmar. När en helikopter väl är larmad för insats kan räddningsbehovet ha upphört.

13.5.3 Ledning av flera enheter på en plats

Vid räddningsinsatser där helikoptrar från organisationer deltar finns flera saker att beakta:

- Det uppstår ett koordineringsbehov för att säkerställa att respektive helikopter enhet löser den uppgift som man är bäst lämpad för.
- Helikoptrarna använder ibland olika sambandsmedel.
- Om det blir för många samtidiga flygrörelser inom ett begränsat område påverkar detta flygsäkerheten.

Sjöfartsverket ger i sin rapport från Ridöolyckan bland annat följande rekommendation:

- I samband med sjöräddningsinsatser skall kommunikationen, dels mellan deltagande helikoptrar och dels mellan dessa och MRCC, ske på en och samma i förväg etablerad radiofrekvens. Diskussioner och övningsverksamhet bör omgående påbörjas mellan Sjöfartsverket och berörda helikopteroperatörer för att i framtiden säkerställa att detta fungerar.

Behov av ACO och OSC

Haverikommissionen betonar i sin rapport från Ridöolyckan vikten av att utse en On-Scene Co-ordinator (OSC) för alla resurser på platsen, eller en Aircraft Co-ordinator (ACO) för de flygande resurserna. Haverikommissionen skriver att även om samtliga berörda parter var eniga om att det var MRCC i Göteborg som hade det operativa ledningsansvaret kom detta aldrig att utföras i praktiken. MRCC upplevde att man hade begränsad information om situationen på plats. Haverikommissionen menar att om man hade haft en ACO eller OSC på platsen hade MRCC haft större möjlighet att förmedla information och dirigera befintliga resurser optimalt. Varför en ACO eller OSC inte utsågs har inte gått att få fram. Enligt Haverikommissionen kan förklaringen vara den osäkra ledningsfunktionen samt att MRCC inte visste om det fanns någon person på olycksplatsen som hade möjlighet och formell kompetens att axla ansvaret som OSC eller ACO.

Haverikommissionen rekommenderade Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen att:

- förbättra rutiner och instruktioner för tillsättande av OSC och ACO så att möjligheten lättare kan utnyttjas vid komplicerade räddningsoperationer

Helikopterutredningen har träffat Haverikommissionen som menar att ACO och OSC borde utses oftare. Man har påpekat detta i flera haverirapporter.

Sjöfartsverket föreslår i sin utvärdering av Ridöolyckan att ett särskilt OSC-koncept för isolyckor bör diskuteras och framtagas.

Olika regelverk

Extra komplexitet tillförs en räddningsinsats när helikoptrar som flyger på olika regelverk deltar i samma insats. Det kan medföra att man har olika säkerhetsminima m.m. att förhålla sig till. I dag flyger SAR- och ambulanshelikoptrarna huvudsakligen på JAR OPS 3. Polishelikoptrarna ska övergå till LFS 2007:49, samt i vissa delar JAR OPS 3. Försvarmaktens helikoptrar flyger på Regler för Militär Luftfart. Vidare förekommer det att man t.ex. i sjöräddningsinsatser ska samarbeta med enheter från andra länder som flyger enligt nationella regelverk.

Kommunikation mellan flygande enheter

Ridöolyckan 2006

Under Ridöolyckan uppstod problem med kommunikation mellan SAR-helikoptrar och ambulanshelikoptrar. Haverikommissionen skriver i sin rapport att av de båda ambulanshelikoptrarna under hela insatsen inte hade någon direktkommunikation med MRCC, utan endast med SOS Alarm. Räddningsledningen vid MRCC försökte via SOS Alarm få ambulanshelikoptrarna att gå över från sitt ordinarie System 80 till det maritima VHF-bandet för att möjliggöra direktkommunikation, men det misslyckades. Detta berodde delvis på att den anbefallna "VHF-kanalen 67" av ambulanshelikoptrarna uppfattades som "System 80, Kanal 67". Besättningarna i ambulanshelikoptrarna kände inte heller till SAR-helikoptrarnas samverkansfrekvens, 123,10 MHz. Haverikommissionen skriver att detta var olyckligt och resulterade i att helikopterresurserna till viss del tvingades att agera autonomt utan operativ ledning och koordinering med övriga resurser.

Bussolyckan i Rasbo 2007

I samband med bussolyckan i Rasbo utanför Uppsala 2007 deltog ambulanshelikoptrarna från Uppsala och Stockholm. Enligt Haverikommissionens rapport hade Uppsalahelikoptern ingen information om att Stockholmshelikoptern larmats och att den deltog i samma insats, när den landade på olycksplatsen. Den informationen hade enligt tjänstgörande pilot varit värdefull ur säkerhetssynpunkt med tanke på vädersituationen som vid tillfället medförde dåliga siktförhållanden.

13.5.4 Helikoptrar på olycksplatser

Helikopterutredningen har erfarit att markenheter från kommunal räddningstjänst, polis och ambulans ofta har svårt att samverka med helikoptrar. Man vet inte alltid hur man ska kommunicera med helikoptrarna, eller hur man ska bete sig när en helikopter behöver landa vid en olycksplats. Ofta fungerar kommunikationen relativt väl när den sker inom ett system, t.ex. mellan en vägambulans och en ambulanshelikopter. Det blir genast mycket svårare om t.ex. en

vägambulans ska kommunicera med en SAR-helikopter, eller om en brandbil ska kommunicera med en polishelikopter. Samverkansproblemen är oftast störst i början av en insats, då många olika enheter kan vara på väg till samma plats.

Helikopterbesättningarna är mycket känsliga för störningar under inflygningsprocedurer för att påbörja en räddningsinsats, speciellt vid dåligt väder och i mörker. När helikoptern påbörjat inflygningen bör all onödig radiokommunikation undvikas av flygsäkerhetsskäl. Det finns flera haverier i Sverige med både civila och militära helikoptrar som inträffat just vid anflygning för att påbörja en räddningsinsats under kritiska väderförhållanden.

Samverkan med kommunal räddningstjänst

I samband med bussolyckan i Rasbo i Uppsala län 2007 uppträdde två helikoptrar på olycksplatsen. Haverikommissionen har utrett händelsen. Enligt Haverikommissionens rapport förekom det ingen kontakt mellan insatspersonal på marken och någon av helikoptrarna i samband med landningen på olycksplatsen. De försök till kontakt som gjordes misslyckades sannolikt på grund av att fel radiokanal användes. Piloterna valde själva de landningsplatser som bedömdes lämpliga. Det innebär att man landade mitt i området där olyckan hade inträffat. En mängd föremål från bussarna, både större och mindre, fanns spridda på platsen och det fanns också personer i närheten. Det är väl känt att det både bullrar och blåser i närheten av en helikopter som landar. Lösa föremål kan flyga upp i rotorn eller flyga iväg och skada personer i närheten. Under vinterförhållanden kan också lös snö virvla upp och försvåra referenserna för piloten.

Flygoperatören hade vid tillfället egna riktlinjer för samverkan med kommunal räddningstjänst, men de var inte kända av de markenheter som deltog i insatsen. Haverikommissionen skriver att det ur säkerhetssynpunkt borde finnas nationellt enhetliga och väl kända anvisningar och rutiner för samverkan med helikopter. Haverikommissionen rekommenderade därför Räddningsverket att:

- Tillsammans med berörda myndigheter och företag i branschen utarbeta riktlinjer och rutiner för säker helikoptersamverkan i luften och på olycksplatsen i samband med kommunal räddningstjänst.

Samverkan med vägambulans

Baseringschefen för ambulanshelikoptern i Stockholm har berättat om svårigheter för vägambulanser att få kontakt med t.ex. SAR-helikoptrar. Baseringschefen har föreslagit att man i Stockholmsområdet ska ha en särskild samverkanskanal med ständig passning för regionens olika helikopterenheter. På så sätt skulle det alltid finnas en möjlighet för markpersonal att kontakta en helikopter som finns på en olycksplats.

Såväl Sjöfartsverket som Luftfartsstyrelsen menar dock att det inte är möjligt att ha ständig passning på en sådan samverkanskanal. En försvårande faktor är att SAR-helikoptrarna verkar över hela landet, och därmed har svårt att ha särskilda regionala system för samverkan. I dag finns en etablerad rutin som innebär att markenheter ska ta kontakt med flygande enheter via ARCC, SOS Alarm eller RKC. Om man frångick denna ordning skulle det enligt Sjöfartsverket bli svårt för kommunikations- och ledningscentralerna att ha kontrollen över sina helikoptrar.

Särskilda problem vid isolyckor

Sjöfartsverket har i sin utvärdering av Ridolyckan lämnat följande rekommendation:

- I samband med isolyckor då människor gått igenom isen är det särskilt viktigt att hänsyn tas till den nedkylande effekt rotorn vinden har. Helikoptrar bör därför inte onödigtvis befinna sig i närheten av nedkylda personer.

Särskilda problem vid flygolyckor

Helikopterutredningen har av Haverikommissionen uppmärksamats på de problem som kan uppstå i samband med flyghaverier. Moderna helikoptrar och flygplan är ofta till del byggda av kolfiber. Materialet har även börjat användas i vissa fartyg, hus och broar. Vid brand i kolfibret uppstår partiklar som är extremt farliga att andas in, och som gör att området omkring blir kontaminerat under mycket lång tid. Kolfibret är enligt Haverikommissionen betydligt farligare än asbest och kan ge upphov till en motsvarighet till asbestlunga. Därför är det viktigt att ett stort område kring

olycksplatsen spärras av för att skydda allmänheten. Om man flyger med en helikopter över en olycksplats riskerar man att riva upp partiklarna och förvärra situationen. Enligt Haverikommissionen har kommunal räddningstjänst och polis ofta bristfällig kunskap om riskerna med brand i kolfiber.

Särskilda problem vid CBRN-händelser

Händelser som involverar kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen kan ställa särskilda krav helikopterbesättnings kunskap och utrustning. Exempel på händelser som kan involvera CBRN är:

- en sjöolycka som involverar en fiskebåt som fått upp ammunition innehållande senapsgas i nätet
- en tågvarn med ammoniak välter
- en helikopter behöver användas för att transportera fåglar som misstänkts avlidit av fågelinfluensa

Helikopterutredningen har erfarit att det i dag saknas rutiner för att hantera CBRN-händelser vid flera av de offentligt finansierade helikopterverksamheterna.

Helikoptrar från media

Helikoptrar från media finns ofta med i samband med större olyckor för att ta bilder och rapportera. Vid sidan av att det kan finnas pressetiska aspekter på att man tar foton på skadade, kan helikoptrarnas närvaro vara problematisk ur andra perspektiv:

- Flygsäkerheten påverkas om det finns flera helikoptrar över ett begränsat geografiskt område. Mediehelikoptrarna kan då konkurrera om luftrummet med ambulanshelikoptrar och räddningshelikoptrar.
- Mediehelikoptrar kan störa räddningsinsatsen genom buller m.m.
- Mediehelikoptrar kan skapa förvirring när räddningsenheter på marken ska samverka med flygande enheter.

- Vid flygolyckor finns en risk att helikoptrar från media river upp kolfiberpartiklar, som är mycket skadliga.

Sjöfartsverket skriver i sin rapport från Ridöolyckan om att en SAR-helikopter efter att ha lämnat skadade vid Karolinska sjukhuset fick "sällskap" av två nyhetshelikoptrar som följde efter dem tillbaka till olycksplatsen. SAR-helikopterns personal uppfattade detta som störande. Det skedde dock efter att den akuta räddningsinsatsen avslutats. Hade mediehelikoptrarna dykt upp under den pågående räddningsinsatsen, menar Sjöfartsverket att insatsen hade kunnat försvåras. Sjöfartsverket skriver i sina rekommendationer från olyckan att i samband med sjöräddningsinsatser med helikopter bör ARCC i samråd med MRCC överväga att inrätta flygrestriktionsområden.

I samband med bussolyckan i Rasbo i Uppsala län fanns en helikopter från media på plats innan den första ambulanshelikoptern anlant. Under insatsen fanns det lika många mediehelikoptrar som ambulanshelikoptrar i luftrummet över olycksplatsen (två från media och två ambulanshelikoptrar).

Forskaren Jörgen Lundälv, som är docent i trafikmedicin har i olika sammanhang uppmärksammat medias användning av helikoptrar. Han skriver i en artikel i Läkartidningen att helikoptrarna ofta uppfattas som störande av räddningspersonalen på olycksplatsen. Han pekar också på erfarenheter från USA som visar på risker med mediehelikoptrar i luftrummet. Sommaren 2007 inträffade exempelvis en kollision mellan två mediehelikoptrar där totalt fyra personer omkom. Vid en händelse i Norge fanns sex helikoptrar från media över en brottsplats. Lundälv menar att man i ökad utsträckning bör överväga att avlysa luftrummet över olycksplatser.

En räddningsledare kan begära att ARCC lyser av luftrummet över en olycksplats enligt luftfartsförordningen (1986:171), 3 §. Enligt förordningen får Luftfartsstyrelsen föreskriva att ett område skall vara restriktionsområde, om så behövs med hänsyn till militär verksamhet eller om allmän ordning och säkerhet kräver det. ARCC går då ut med ett meddelande till de helikoptrar man kan nå via radio. Det är dock långt ifrån säkert att man når alla helikoptrar som är på väg till olycksplatsen. ARCC försöker även nå ut med information via flygtrafikledning samt meddelandesystemet NOTAM.

13.6 Operativ koordinering i andra länder

Funktionerna för operativ koordinering av helikoptrar i Norge, Finland och Tyskland beskrivs närmare under kapitel 2.

13.6.1 Storbritannien

Enligt personer från den brittiska kustbevakningen som Helikopterutredningen talat med har man i Storbritannien stora svårigheter med att koordinera helikoptrar vid större olyckor. Kustbevakningens SAR-helikoptrar och försvarets helikoptrar kommunicerar med sambandsmedel som ambulans- och polishelikoptrarna inte är utrustade med. Varje lokal polismyndighet svarar för sin egen helikopterorganisation, vilket försvårar den nationella samordningen. I England och Wales drivs ambulanshelikoptrarna av ett tjugotal ideella stiftelser, vilket leder till motsvarande samordningsproblem som inom polisen. ARCC i Kinloss skulle kunna användas för att koordinera samhällets helikopterresurser i samband med kriser. Det saknas dock samverkansrutiner gentemot polisen, som är ansvarig för samordningen vid större olyckor.

Royal Aeronautical Society (RAeS) är en yrkesorganisation för personer som är verksamma inom luftfarten i Storbritannien. RAeS har i rapporten *Helicopter Support to Major Civil Contingencies on Land in the United Kingdom* från maj 2008 uppmärksammat bristerna när det gäller operativ koordinering av helikopterresurser. RAeS föreslår att en strategisk helikoptergrupp inrättas vid ett lämpligt ministerium. Gruppens uppgift ska vara att vid en nationell kris kunna:

- Ge expertråd till krishanteringsfunktionen *Cabinet Office Briefing Rooms* (COBR) avseende användning av civila och militära helikoptrar.
- Förse strategiska polisbefäl med en ledningsfunktion för civila och militära helikopterresurser.
- Utföra regelbundna övningar.

RAeS ger i sin rapport även följande förslag:

- Ett nationellt register över alla tillgängliga helikopterresurser och deras förmågor bör upprättas. Detta bör ske i samverkan med branschorganisationen *British Helicopter Advisory Board*.
- Man bör överväga att ge ARCC delegerade befogenheter för att leda alla helikopterresurser i samband med en kris. Man bör också överväga att förse ARCC med samverkanspersoner från andra myndigheter.
- Man bör överväga att skapa ett gemensamt nationellt lednings- och kommunikationssystem för helikoptrar, alternativt ett mobilt kommunikationssystem för taktiska polisbefäl, syftande till att skapa en gemensam kanal för operativ koordinering.

13.7 EU-projekt

13.7.1 Project MARIUS

Mobile Autonomous Reactive Information System for Urgency Situations (MARIUS) var ett EU-finansierat projekt inom ramen för *Preparatory Action for Security Research* (PASR). Syftet med MARIUS var att demonstrera hur civil och militär informations- och kommunikationsteknologi kan användas för att skapa en integrerad helikopterburen ledningsfunktion vid kriser. Tanken är att en helikopter lätt kan ta sig till otillgängliga platser, vilket kan vara till nytta vid t.ex. en tågolycka. Helikoptern ska i sådana situationer snabbt kunna sättas in för att koordinera resurser, i väntan på att landburna resurser anländer. Projektet leddes av Thales, med deltagande från 12 olika företag och akademiska institutioner, däribland Cranfield University Resilience Centre, EADS, BAE Systems och Selex.

Sommaren 2007 genomfördes en demonstration av MARIUS i Valencia. Man förevisade då bl.a. funktion att skicka SMS från helikoptern till all blåljuspersonal inom ett område där det ordinarie mobilnätet var utslaget.

13.7.2 EU FloodCommand

EU FloodCommand var ett till del EU-finansierat projekt, med Sverige, Storbritannien och Irland som partnerländer. Projektet pågick under 2007 och 2008. Syftet med projektet var att etablera ett system för samordning av medlemsstaternas sjöräddningsresurser vid större översvämningar. EU FloodCommand bestod av en serie konferenser och övningar. Till de konkreta resultaten från projektet hör utvecklingen av ett gemensamt ledningsstödsystem för sjöräddningsresurser. Systemet kan användas för att samordna flera länders resurser i händelse av en större katastrof. Räddningsverket äger en licens för den mjukvara som utvecklades i projektet.

13.8 Överväganden

13.8.1 Övergripande slutsatser

Helikopterutredningen kan konstatera att det finns brister som behöver åtgärdas när det gäller:

- samverkan mellan olika kommunikations- och ledningscentraler
- samverkan mellan olika flygande enheter
- samverkan mellan flygande enheter och markenheter

Många menar att vissa av de här problemen kommer att minska i och med införandet av RAKEL-systemet. Samtidigt kommer RAKEL enligt nu gällande beslut inte att täcka fjällkedjan. Vidare krävs ett omfattande samverkansarbete mellan olika aktörer för att den nya tekniken ska ge de effekter som önskas.

Helikopterutredningen kan konstatera att ingen part har drivit fram en integrering av de olika ledningsstödsystem som används vid dirigering av flygande enheter. Detta trots att en sådan integrering bedöms kunna ske till relativt små kostnader.

13.8.2 Gemensam lägesbild

Regeringen skriver i propositionen (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* att:

En samlad lägesbild utgör grunden för att aktörerna i krisberedskapssystemet ska kunna genomföra lämpliga åtgärder och samverka. Förmågan att skapa samlade lägesbilder bör stärkas.

Mot bakgrund av den problembild som t.ex. framkommit vid händelser som Ridöolyckan menar Helikopterutredningen att det finns ett stort behov av att skapa en gemensam lägesbild över offentligt finansierade flygande enheter i Sverige. Av tabell 13.1 framgår att huvudregeln är att man från olika kommunikations- och ledningscentraler endast kan följa sina egna resurser. Helikopterutredningen har under sitt arbete också kunnat konstatera att bara för att man rent tekniskt har möjlighet att se vissa flygande enheter, är det inte säkert att denna möjlighet är känd och används.

Tabell 13.1 Flygande enheter som kan följas från olika centraler

Central	SAR	HEMS ¹	Polis	FFK	KBV ²	FM ³	KH ⁴
ARCC/MRCC	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
RKC/LKC	Ja ⁵	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
SOS Alarm	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Kustbevakningen	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej

Ett samarbete pågår mellan SOS Alarm och MRCC/ARCC för att förbättra utbytet av information mellan centralerna. Sjöfartsverket har föreslagit att MRCC och ARCC ska få tillgång till ledningsstödsystemet Zenit. SOS Alarm har ställt sig positivt till detta och ser många fördelar i en sådan samverkan. Detta har dock ännu inte realiserats.

Helikopterutredningen anser att ett större grepp behöver tas för att skapa gemensam lägesbild över flygande enheter:

- JRCC, polisens kommunikationscentraler, Försvarmaktens ledningscentraler, Kustbevakningens ledningscentraler och SOS

¹ Helicopter Emergency Medical Service, ambulanshelikoptrar.

² Kustbevakningens flygplan.

³ Försvarmaktens helikoptrar.

⁴ Kommersiella helikopteroperatörer som används för vissa fjällräddningsuppdrag.

⁵ Möjligheten finns vid RKC. Det är oklart om möjligheten finns vid LKC.

Alarms centraler bör ha tillgång till en samlad lägesbild över vart de offentligt finansierade flygande enheterna befinner sig.

- Enheter som bör ingå i lägesbilden är: SAR-helikoptrar, polis-helikoptrar, ambulanshelikoptrar, Förvarsmaktens helikoptrar, Kustbevakningens flygplan, Frivilliga flygkårens flygplan, samt kommersiella helikoptrar som är särskilt kontrakterade för t.ex. fjällräddningsuppdrag. Ytterligare enheter kan tillkomma.
- Lägesbilden bör också finnas tillgänglig på bildskärmar i de flygande enheter som har lämplig utrustning för detta.
- Gemensam lägesbild över flygande enheter bör också upprättas tillsammans med våra grannländer.

Helikopterutredningen har funnit exempel på att man med relativt små medel och på kort tid kan upprätta en gemensam lägesbild. Ett sådant exempel är Vägverkets Samverkanswebb i Stockholm. Inom loppet av några månader lyckades man knyta ihop olika aktörers ledningsstödsystem, vilket gör att man nu på en och samma kartbild kan visa alla pågående händelser som påverkar trafiken. Man kan också dela med sig av larminformation, bilder, digitala fraktsedlar etc. Deltagare i projektet är Vägverkets och Stockholms stads gemensamma trafikledning Trafik Stockholm, polisen, räddningstjänsten och SOS Alarm i Stockholmsområdet. Vägverket har lett det inledande arbetet med projektet. Systemet är byggt på teknik som utvecklats åt Förvarsmakten inom ramen för *Nätverksbaserat försvar* (NBF). Enligt Vägverket har det tekniska systemet kostat mindre än 2 miljoner kronor att utveckla. Nu pågår arbetet med att ta fram en affärsmodell för fortsatt drift och vidareutveckling av systemet. Huvudmannskapet är tänkt att övergå till SOS Alarm.

Regeringen skriver i propositionen (2007/08:92) *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull* att man anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör ansvara för att driva på, samordna och följa upp utvecklingen och tillämpningen av gemensamma system och metoder för krishantering.

Helikopterutredningen föreslår mot bakgrund av detta att regeringen ska uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Förvarsmakten och SOS Alarm upprätta en

gemensam lägesbild över flygande enheter. Frivilliga flygkåren bör också involveras i arbetet.

Uppdraget bör genomföras i flera steg:

1. En förstudie över behov, kostnader m.m.
2. Ett pilotprojekt där två lägesbilder kopplas samman, förslagsvis mellan JRCC och SOS Alarm.
3. En sammankoppling av lägesbilderna hos samtliga berörda centraler genomförs.
4. En studie över förutsättningar för att skapa en gemensam nordisk lägesbild över flygande enheter.

Utöver rent tekniska frågor bör projektet även titta på mjukare frågor, såsom metoder, gemensam terminologi, m.m. Frågor om eventuella sekretessbehov hos deltagande myndigheter bör också beaktas.

Helikopterutredningen bedömer att kostnaderna för projektets första tre delar borde vara i samma storleksordning som för Vägverkets Samverkanswebb, dvs. ca 2 miljoner kronor. Till detta kommer personalkostnader inom de deltagande myndigheterna och SOS Alarm. Kostnaderna bör delas av de deltagande myndigheterna, samt SOS Alarm. Kostnaderna bör täckas inom ordinarie budget för de deltagande myndigheterna och SOS Alarm.

Det bör övervägas om arbetet med att skapa en gemensam lägesbild även ska inkludera enheter på marken och till sjöss. SOS Alarm har till Helikopterutredningen framfört sådana önskemål. Helikopterutredningen har inte haft möjlighet att bedöma vad en sådan breddning av uppdraget skulle innebära avseende komplexitet och kostnader.

13.8.3 Behov av samordningsforum för flygande enheter

Luftfartsstyrelsens och Sjöfartsverkets *Gemensamt forum flyg- och sjöräddningstjänst* har i dag ett tydligt fokus på flyg- och sjöräddning. Helikopterutredningen anser att det är viktigt att det även stadigvarande bedrivs ett arbete för att förbättra samverkan mellan flygande enheter vid andra typer av uppdrag. Det kan t.ex. gälla i samband med trafikolyckor, skogsbränder och CBRN-händelser.

Givet att riksdagen så beslutar kommer Sjöfartsverket från och med 1 januari 2009 svara för verksamheten vid JRCC.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att leda ett nationellt arbete för att ta fram gemensamma operativa rutiner för flygande enheter vid såväl flyg- och sjöräddning, som andra räddningsinsatser.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt den problematik som finns vid samverkan mellan markeenheter och flygande enheter. Det är också viktigt att rutiner tas fram för hur helikoptrar ska uppträda i samband med CBRN-händelser.

Helikopterutredningen bedömer att uppdraget innebär begränsade merkostnader, utöver det samordningsarbete som Sjöfartsverket redan bedriver.

13.8.4 Ledningsövningar

Helikopterutredningen kan konstatera att trots att flera åtgärder vidtagits för att förbättra samverkan avseende flygande enheter mellan t.ex. ARCC/MRCC och SOS Alarm återstår fortfarande problem. Det framkom t.ex. under övningen Halvar i Uppsala i maj 2008. Ett sätt att minska risken för denna typ av problem är att man har en löpande övningsverksamhet mellan olika kommunikations- och ledningscentraler, samt flygande enheter.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att tillsammans med berörda kommunikations- och ledningscentraler löpande anordna ledningsövningar som fokuserar på hanteringen av flygande enheter. Det bör även ordnas övningar som involverar kommunikations- och ledningscentraler i grannländer.

Sjöfartsverket ska i planeringen av övningarna samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Kostnaderna för övningarna bör bekostas av de deltagande myndigheterna och SOS Alarm, inom ordinarie budget.

13.8.5 Sambands- och kommunikationsfrågor

Det finns i dag inget beslut om att utrusta Försvarmaktens helikoptrar med RAKEL-enheter. Helikopterutredningen anser att Försvarmaktens helikoptrar utgör en viktig stödresurs för sam-

hället i samband med kriser. Därmed är det viktigt att de militära helikoptrarna ska kunna kommunicera med andra aktörer inom t.ex. räddningstjänst och ambulanssjukvård.

Helikopterutredningen föreslår att Försvarmakten ska utreda hur deras helikoptrar ska kunna utrustas med RAKEL-enheter.

Vid gränsöverskridande räddningsinsatser är det viktigt att det finns effektiva möjligheter att kommunicera mellan enheter från olika länder. Radiosystem som är baserade på TETRA-teknologi kommer framöver att finnas i såväl Sverige, Norge, Finland som Danmark.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i det fortsatta arbetet med att utveckla RAKEL-systemet ska agera för att grannländernas TETRA-nät integreras. Därmed ska TETRA-näten effektivt kunna användas av flygande enheter i samband med gränsöverskridande räddningsinsatser.

Polishelikoptrarna kan i dag användas för att länka bilder ned till t.ex. ledningsfordon och bakre ledningsplatser. Enligt Luftfartsstyrelsens rapport *Samordnat helikopterstöd vid insatser under svåra påfrestningar* saknar många kommunala räddningstjänster möjlighet att ta emot sådana bilder. Helikopterutredningen anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör verka för att fler räddningstjänster ska kunna använda denna typ av ledningsstöd.

13.8.6 Utbildningsfrågor

Om man ska uppnå en effektiv koordinering av flygande resurser krävs att berörd personal har utbildning om de olika resurserna och hur de bäst kan användas. Helikopterutredningen kan konstatera att det finns ett utbildningsbehov hos flera personalkategorier:

- helikopterpersonal
- insatspersonal på marken
- personal i kommunikations- och ledningscentraler

I kapitel 7 föreslår Helikopterutredningen att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska få i uppdrag att genomföra en särskild informations- och utbildningssatsning riktad till brandbefäl och kommersiella helikopteroperatörer avseende skogsbrandsbekämpning.

När det gäller helikopteranvändning inom övrig kommunal räddningstjänst föreslås i kapitel 7 att regeringen ska ge MSB i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och SOS Alarm genomföra en informations- och utbildningssatsning riktad till brandbefäl och larmoperatörer. Vidare bör även sjukvårdsledare, polisinsatschefer och vakthavande befäl vid polisens länskommunikationscentraler omfattas av denna utbildning. Satsningen bör samordnas med det informations- och utbildningsarbete som föreslås avseende skogsbrandsbekämpning.

Vidare föreslås i kapitel 7 att JRCC ska tillföras kompetens om den kommunala räddningstjänstens verksamhet.

Utbildning av larmoperatörer

För att säkerställa att man långsiktigt har en tillräckligt hög kunskapsnivå om flygande resurser hos olika kommunikationscentraler föreslår Helikopterutredningen att kunskap om flygande enheter integreras i utbildningsplanerna för larmoperatörer hos SOS Alarm och polisen.

Utbyte mellan kommunikations- och ledningscentraler

Helikopterutredningen har fått bilden att operatörerna vid olika kommunikations- och ledningscentraler ofta har bristfällig kunskap om varandras verksamheter.

Helikopterutredningen föreslår därför att SOS Alarm inom ramen för 112-rådet tar initiativ till ett utbyte mellan olika offentliga kommunikations- och ledningscentraler. Utbytet kan ske genom studiebesök, växeltjänstgöring, gemensamma utbildningar, övningar i seminarieform m.m. Exempel på centraler som kan ingå i utbytet är SOS Alarm, JRCC, polisens kommunikationscentraler, Kustbevakningens ledningscentraler, Försvarmaktens staber, m.fl.

Inom SOS Alarm genomförs en årlig certifiering av alla larmoperatörer. Det bör övervägas om de olika kommunikations- och ledningscentralerna bör ta fram vissa gemensamma kriterier för certifiering av larmoperatörer, som sedan kompletteras med de specifika krav som gäller för respektive verksamhet.

Utbildning om flygande enheter i Regional samverkanskurs

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att personal som sysslar med räddningstjänst, akutsjukvård och krisberedskap har god kunskap om de flygande resurser som används inom dessa verksamheter. De regionala samverkanskurserna är ett bra forum för att sprida denna kunskap till olika aktörer.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att utbildning om flygande resurser inkluderas i de regionala samverkanskurserna.

Utbildning av helikopterpersonal

Helikopterutredningen anser att det är angeläget att personal vid ambulanshelikoptrar, SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och Försvarsmaktens helikoptrar har en god kunskap om den regionala kontext man verkar inom när det gäller räddningstjänst, sjukvård och krisberedskap.

Helikopterutredningen föreslår att länsstyrelserna ska verka för att personal vid förekommande ambulanshelikoptrar, SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och militära helikoptrar får utbildning i regional samverkan.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bjuda in strategisk personal inom de offentliga flygande verksamheterna till centrala samverkanskurser.

13.8.7 Avlysning av luftrummet över olycksplatser m.m.

Helikopterutredningen ser risker i att helikoptrar från media uppträder i luftrummet över olycksplatser, eller platser där det t.ex. pågår en polisinsats. Helikoptrarna kan störa den pågående insatsen. Deras närvaro kan även utgöra en flygsäkerhetsrisk.

I sammanhanget är det viktigt att markenheterna lätt kan känna igen polis-, SAR- och ambulanshelikoptrar. Polishelikoptrarna är i dag målade i enhetliga färger. Samma sak gäller för SAR-helikoptrarna. När det gäller ambulanshelikoptrarna förekommer många olika färgsättningar. I och med att Socialstyrelsens föreskrifter för ambulanssjukvård träder i kraft kommer på sikt ambulanshelikoptrarna att följa den europeiska färgstandarderna för ambulanser i gult och grönt.

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att räddningsledare och polisinsatschefer har god kännedom om möjligheten att avlysa luftrummet över olycksplatser. Detta är en möjlighet som bör användas så snart det finns en risk för att helikoptrar från media, eller för den delen även andra helikoptrar, kan komma att utgöra ett säkerhetsproblem på t.ex. en olycksplats.

Idag svarar Styrelsen för psykologiskt försvar för *Mediernas beredskapsråd*. Rådets verksamhet syftar till att för den privata och offentliga sektorn skapa en gemensam syn på behov av säkerhet, beredskap, krishanteringsförmåga och samverkan inom medieområdet. I rådet finns representanter från: Krisberedskapsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Radiobranschen (RAB), Räddningsverket, Sveriges Radio, Sveriges Television, Teracom, Tidningarnas Telegrambyrå, Tidningsutgivarna, Com Hem, samt TV4. Från och med 1 januari 2009 kommer rådet att övergå till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Det är viktigt att det finns en dialog med media om de problem som användningen av helikoptrar på olycksplatser m.m. kan medföra.

Helikopterutredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillsammans med berörda myndigheter inom ramen för *Mediernas beredskapsråd* inleder en dialog med medieföretagen om användningen av helikoptrar över olycksplatser m.m.

13.8.8 Beslut om insats med Försvarmaktens helikoptrar

Helikopterutredningen anser att beslutsproceduren för insats med Försvarmaktens helikoptrar måste förenklas. Den nuvarande ordningen innehåller alltför många risker för förseningar i tidskritiska situationer.

Försvarmakten tillsammans med Sjöfartsverket ska ta fram en larmrutin som medger att tillgängliga helikopterresurser inom Försvarmakten på ett enkelt sätt kan larmas för olika typer av räddningsinsatser.

13.8.9 Joint Rescue Co-ordination Centre (JRCC)

Den 1 januari 2009 kommer ARCC och MRCC slås samman till JRCC, som blir en enhet under Sjöfartsverket. Helikopterutredningen bedömer att denna förändring kommer att underlätta samverkan mellan olika kommunikations- och ledningscentraler.

I dag utför ARCC en rad funktioner som man formellt inte har i uppdrag att utföra. Det är viktigt att man nu formaliserar vilka funktioner som ska finnas vid JRCC.

Under kapitel 7 föreslås att regeringen ska ge Sjöfartsverket (JRCC) i uppdrag att svara för förmedling av helikoptrar för skogsbrandbekämpning, samt att upprätthålla en nationell lägesbild över tillgängliga helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning. Helikopterutredningen menar också att det kan övervägas om det finns behov av ett särskilt ledningsstödsystem för att upprätthålla en nationell lägesbild över tillgängliga helikopterresurser för skogsbrandbekämpning.

Vidare menar Helikopterutredningen att JRCC bör tillföras kompetens om kommunal räddningstjänsts verksamhet, så att man effektivt kan hjälpa kommunala räddningsledare att beställa den flygande resurs som är bäst lämpad för uppdraget.

Dirigering av ambulanshelikoptrar?

En tanke som framförts är att all dirigering av ambulanshelikoptrar skulle flyttas från SOS Alarm till ARCC. ARCC är en räddningscentral som har hög kompetens att leda flygande resurser. Helikopterutredningen ser dock en rad nackdelar med en sådan ordning. Till att börja med skulle man då bryta ut ambulanshelikoptrarna ur det ordinarie systemet för dirigering av ambulansresurser. Ambulanshelikoptrarna måste ofta koordineras med andra enheter som är engagerade i en insats, som vägambulanser, akutbilar, polis, och kommunal räddningstjänst. Dessutom menar många att dirigeringen av ambulanshelikoptrar kräver god kunskap om lokala förhållanden, vilket man skulle gå miste om ifall dirigeringen övergick till ARCC. ARCC saknar i dag också kompetens för att dirigera ambulanshelikoptrar. Helikopterutredningen anser därför att ett JRCC för närvarande inte bör ges uppgiften att dirigera den dagliga användningen av ambulanshelikoptrar.

När ambulanshelikoptrarna är ute och flyger är det endast SOS Alarm som vet var de befinner sig. Det finns ett system för att larmoperatörerna vid överenskomna tidpunkter via radio ska kontrollera att allt är som det ska med helikoptrarna. Helikopterutredningen har dock från helikopteroperatörerna erfarit att detta system inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det gäller i synnerhet nattetid vid mindre SOS-centraler, då det är få personer i tjänst. Helikopterutredningen menar att denna säkerhetsfunktion med fördel skulle kunna överföras till JRCC. Det bör också utredas om systemet kan automatiseras. Landstingen bör ersätta Sjöfartsverket om denna verksamhet medför beaktansvärda kostnader.


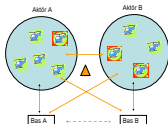

Nationell rådgivningsfunktion för flygande räddningsresurser

Luftfartsstyrelsen presenterade under 2006 *rapporten Samordnat helikopterstöd vid insatser under svåra påfrestningar*. Arbetet med rapporten genomfördes inom ramen för samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård* och involverade representanter för en rad myndigheter. Bl.a. genomfördes en workshop där helikopterbehovet vid två scenarier studerades. Det första scenariot gällde en översvämning medan det andra gällde en smutsig bomb.

I rapporten använder man de militära⁶ begreppen taktisk/tekniska, operativa och strategiska aspekter för att beskriva olika problemställningar. Den taktiska/tekniska aspekten handlar om att få helikoptern att fungera enskilt och tillsammans med andra i en skarp situation. Den operativa aspekten handlar om att kunna utnyttja alla resurser optimalt och om samordning mellan olika aktörer i en enskild händelse. Den strategiska aspekten handlar om att hantera situationer där man måste prioritera resursanvändningen i tid och rum. Det kan gälla prioritering mellan regioner/länder eller samtidiga händelser och att ha resurser i beredskap för eventuella nya händelser och senare skeden i en pågående extrem händelse. Resonemanget sammanfattas i tabell 13.2.

⁶ Begreppet operativ brukar i civila sammanhang användas för verksamhet som sker på fältet.

Tabell 13.2 Olika aspekter vid samordning av flygande räddningsresurser

Aspekt	Uppgifter
Strategisk 	<ul style="list-style-type: none"> • Omfördela och prioritera mellan händelser, regioner, länder • Tänka på helheten • Ha helikopterresurser i reserv
Operativ 	<ul style="list-style-type: none"> • Resursoptimering för enskild händelse • Samordning av resurser från flera aktörer • Kunna nyttja alla befintliga helikopterresurser
Taktisk/teknisk 	<ul style="list-style-type: none"> • Hantera helikopterindivider • Säkerställa rätt utrustning och kompetens för den aktuella insatsen • Leda den egna organisationens helikopterverksamhet • Flygsäkerhet • Logistik för eget system

I rapporten konstateras att Sverige saknar en etablerad nationell rådgivningsfunktion för att nyttja samhällets samtliga flygande räddningsresurser vid extrema händelser. Därför föreslår rapporten en fördjupad utredning av en nationell rådgivningsfunktion för flygande räddningsresurser vid extrema händelser. Funktionen skulle förse beslutfattare med expertstöd och beslutsunderlag genom etablering av en samverkansperson med förmåga att delta i lednings- och stabsverksamhet (eventuellt på distans) vilket skulle bidra till effektivare och bättre samordnade insatser med flygande räddningsresurser. Enligt rapporten skulle expertstödet kunna fungera som rådgivare till ansvarig beslutfattare eller vara direkt operativ. Ansvarsprincipen som gäller för statlig och kommunal räddningstjänst samt sjukvårdshuvudman skulle dock fortfarande

gälla. Funktionen skulle kunna styra de flygande räddningsresurserna så att de nyttjas optimalt vid situationer där flera räddningsledare begär flygande räddningsresurser. Funktionen skulle även kunna hålla Regeringskansliet informerat vid extrema händelser samt lämna rekommendationer för att kalla in utländskt stöd.

Av Helikopterutredningens direktiv framgår att utredningen mot bakgrund av Luftfartsstyrelsens rapport ska bedöma behovet av en nationell rådgivningsfunktion för helikoptertjänster vid allvarliga olyckor och krissituationer. Helikopterutredningen ska även identifiera vilka aktörer, såväl kommersiella som offentliga, som bör bidra till en finansiering av en nationell rådgivningsfunktion för helikoptrar om utredaren finner att en sådan funktion behövs.

Helikopterutredningens bedömning

Sverige kommer under överskådlig tid att ha få helikoptrar snabbt tillgängliga vid större händelser och kriser. Helikopterutredningen ser därför ett klart behov av en nationell rådgivningsfunktion för flygande räddningsresurser. Helikopterutredningen anser vidare att JRCC är en naturlig hemvist för en sådan funktion. Ett antal uppgifter bör formaliseras för JRCC:

- JRCC ska kunna bistå regeringen med underlag inför beslut om att genomföra nationell prioritering av flygande resurser.
- JRCC ska vid behov kunna bistå med en samverkansperson till t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- JRCC ska vid behov kunna förmedla Aircraft Co-ordinator till räddningsinsatser, t.ex. vid en större skogsbrand.
- JRCC ska vid såväl vardagshändelser som kriser kunna fungera som rådgivare och förmedlare när t.ex. en kommunal räddningsledare behöver stöd av flygande resurser.
- JRCC ska vid behov kunna bistå offentliga flygande enheter såsom SAR-helikoptrar, ambulanshelikoptrar, polishelikoptrar och Kustbevakningens flygplan med att öppna stängda flygplatser, bistå med drivmedelsmöjligheter, m.m.
- JRCC ska vid behov kunna bistå med att koordinera flygande enheter vid t.ex. en olycksplats.

- JRCC ska, om landstingen finner det lämpligt, svara för uppföljningen av vart ambulanshelikoptrarna befinner sig.

De samverkanspersoner som finns knutna till ARCC/MRCC från bland annat Räddningstjänsten Storgöteborg och Polismyndigheten Västra Götaland har i dag en något oklar status vid insatser som sker utanför Göteborg/Västra Götaland. De bör därför ges en formell status som nationella samverkanspersoner vid JRCC, med delegation från nationella myndigheter. Det innebär t.ex. att en samverkansperson från räddningstjänsten med placering vid JRCC ska ges bemyndigande och delegation från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Helikopterutredningen föreslår en översyn av vilka uppgifter JRCC bör ha, vilka kompetenser detta kräver, samt hur funktioner vid JRCC som inte är direkt knutna till flyg- och sjöräddning ska finansieras.

13.8.10 En översyn av ledningen av statlig räddningstjänst och stödet till den kommunala räddningstjänsten

Helikopterutredningen kan konstatera att Sverige i dag saknar en central funktion för operativ ledning av statlig och kommunal räddningstjänst. Ledningen av de statliga räddningstjänsterna är svagt integrerad. Vidare är det vanligt att problem uppstår vid samverkan mellan statlig och kommunal räddningstjänst. Helikopterutredningen har också erfarit att de aktörer som har att hantera svåra olyckor många gånger ser sig tvingade att överträda sina formella befogenheter för att kunna hantera den aktuella situationen. Den ”mjuka samordningen” övergår lätt till ledning och prioritering, utan att ett rättsligt mandat finns för detta.

I Norge finns en central funktion för operativ ledning av räddningstjänst i form av Hovedredningssentralene (HRS). Verksamheten beskrivs närmare under kapitel 2.1.5. HRS sysslar primärt med flyg- och sjöräddningsfall, men kan vid behov gå in och ta över ledningen för t.ex. efterforskning av försvunna personer eller fjällräddning. HRS kan också användas för att koordinera större räddningsinsatser och säkerställa att man över tid har tillgång till resurser. Verksamheten bedrivs inom ramen för ansvarsprincipen och har stort förtroende hos olika parter.

Helikopterutredningen har under ett stort antal möten med olika aktörer återkommande mött synpunkten att en liknande central ledningsfunktion för statlig räddningstjänst borde inrättas även i Sverige. Helikopterutredningen bedömer att en sådan funktion väsentligt skulle öka samhällets förmåga att hantera svåra olyckor. Med en sådan central funktion skulle också samverkan mellan statlig och kommunal räddningstjänst kunna underlättas.

Helikopterutredningen är medveten att kommunerna på det hela taget sköter sitt uppdrag för räddningstjänst på ett bra sätt. Kommunerna har visat god förmåga att hantera eskalerande nödlägen, exempelvis översvämningar i Sundsvall, Falun och Arvika år 2000, översvämningen i Småland år 2004, samt de otaliga skogsbränder som inträffar löpande och som många gånger har varit av omfattande karaktär. Ett införande av en ny ledningsnivå vid dessa räddningsinsatser skulle fel hanterat kunna skapa en osäkerhet och oklarhet om vem som leder eskalerande nödlägen vilket kan resultera i en alltför avvaktande hållning i inledningen av en räddningsinsats.

Det svenska systemet lägger ett obegränsat ansvar på den kommunala räddningstjänsten att hantera en händelse inom kommunens geografiska gränser. Inledningsvis bör därför den kommunala räddningstjänsten kompletteras med en central funktion med ett stödjande uppdrag avseende lägesbild, tillförsel av externa förstärkningsresurser, samordning med andra aktörer, samt stöd till prioritering. Efter hand som statliga och kommunala aktörer vinner erfarenhet av en sådan funktion bör man även överväga möjligheten att den centrala funktionen i vissa situationer även ska kunna överta ansvaret för kommunala räddningsinsatser och besluta om resursprioriteringar.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att med utgångspunkt i bland annat de norska Hovedredningssentralene klargöra hur en central funktion för ledning av statlig räddningstjänst, samt för stöd till kommunal räddningstjänst skulle kunna inrättas.

Referenser

- Haverikommissionen, 2008, *Rapport RL 2008:04, Olycka med helikopter D-HOSB, V Ridön, Mälaren, AB län, den 28 jan 2006.*
- Haverikommissionen, 2008, *Rapport RO 2008:01, Kollision mellan två bussar med registreringsnummer XCA 758 och XCA 777 på länsväg 288 vid Rasbo, NO Uppsala, C län, den 27 februari 2007.*
- Luftfartsstyrelsen, 2006, *Samordnat helikopterstöd vid insatser under svåra påfrestningar.*
- Lundälv, Jörgen, 2008. ”Intensiv medierapportering efter busskraschen vid Rasbo–Uppsala”. *Läkartidningen*, nr 36, 2008, volym 105.
www.lakartidningen.se/store/articlepdf/1/10182/LKT0836s2418_2420.pdf
- Royal Aeronautical Society, 2008, *Helicopter Support to Major Civil Contingencies on Land in the United Kingdom.*
www.raes.org.uk/cms/uploaded/files/Major%20UK%20Civil%20Contingencies.pdf
- Sjöfartsverket, 2006, *Utredning/Utvärdering och erfarenheter av SAR-fall 624, skridskoolyckan utanför Ridön den 28 januari 2006.*
- Sjöfartsverket 2006, *Utredning av SAR-insats (SAR-logg nr. 4188) utanför Skokloster den 3 juni 2007.*
- Rikspolisstyrelsen, 2004, *Gemensam kommunikationscentral.*

Länkar

MRCC Online

www.sjofartsverket.se/mrcconline

ARCC

www.luftfartsstyrelsen.se/templates/LS_InfoSida_70_30___36365.aspx

14 Infrastruktur

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Transportstyrelsen i sin förteckning över flygplatser som utgör riksintressen framöver även ska lista samhällsviktiga helikopterflygplatser, t.ex. vid universitetssjukhusen.
- b) Rikspolisstyrelsen ska pröva möjligheten att flytta sin helikopterverksamhet från Boden till F 21 i Luleå.
- c) Sjöfartsverket ska se över skalskyddet och tillgången till reservkraft vid SAR-helikoptrarnas baseringar.
- d) Regeringen ska ge Transportstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheten att införa ett system med GPS-styrda IFR-landningsplatser och lågflygningsprocedurer för vissa samhällsviktiga helikopterverksamheter.

Frågor som rör helikopterflygplatser vid sjukhus behandlas under kapitel 4.

14.1 Tillgång till flygplatser nattetid

Under 2000-talet har det skett en utveckling där allt färre flygplatser är öppna nattetid och på helger. Ett fåtal flygplatser är i dag öppna dygnet runt och det finns inget organiserat system med jour på övriga flygplatser. Detta medför ibland problem för bland annat luftburna ambulanstransporter med flygplan och helikopter, samt för flyg- och sjöräddningsinsatser med helikopter. I värsta fall kan problemen med stängda flygplatser försena eller till och med helt förhindra insatserna, vilket i förlängningen kan leda till att personer som är nödställda eller sjuka inte får den hjälp de behöver.

Problematiken uppmärksammades i Flygplatsutredningens betänkande SOU 2007:70 *Framtidens flygplatser*. Helikopterutredningen har bistått Näringsdepartementet med att i en promemoria precisera problembilden. Promemorian återfinns i bilaga 5.

Regeringen uppdrog den 18 juni 2008 åt Luftfartsstyrelsen att ta fram förslag på ett system som skapar en tillgänglighet för SAR-helikoptrar, luftburna sjuktransporter, polisflyg, kustbevakningsflyg, samt de aktörer som deltar i räddningsinsatser, genomför uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet, att nyttja flygplatser på tider då de normalt inte är öppna.

14.2 Drivmedel

Helikoptrar flyger i regel på flygfotogen som t.ex. finns att få tag på vid flygplatser.

14.2.1 Fasta tankanläggningar

Polisflyget har byggt upp ett eget system med ett tiotal mindre tankanläggningar i fjällvärlden. Syftet är att öka Polisflygets uthållighet. Tankarna får även användas av andra offentliga helikopteraktörer.

Sjöfartsverket håller på att etablera tankanläggningar på platser som är strategiska ur sjöräddningssynpunkt. Man har etablerat en tank vid brandstationen i Kungshamn på västkusten. Sjöfartsverket har också tillstånd att etablera anläggningar på Gotska Sandön och Fårö.

14.2.2 Mobila tankar

I samband med t.ex. större skogsbränder och längre sjöräddningsinsatser kan det finnas behov av att få tillgång till mobila tankar med drivmedel.

De kommersiella helikopteroperatörer som sysslar med Aerial Work, t.ex. kalkning av sjöar, har i regel egna mobila drivmedelstankar. Försvarsmakten har också egna tankbilar.

Luftfartsstyrelsen studerar hur tillgången till drivmedel för helikoptrar vid räddningsinsatser kan säkerställas, inom ramen för sitt utredningsuppdrag om tillgänglighet till flygplatser.

14.3 Väderinformation

Helikoptrar opererar på lägre höjd än flygplan, vilket gör att man har behov av en särskild typ av väderinformation.

Väderinformation ges i form av TAF, som är en observation och METAR, som är en prognos. Helikopteroperatörer använder även annan information, såsom bilder från webbkameror, för att bedöma förutsättningarna för att flyga.

Tillgången till väderinformation för helikoptrar ingår i Luftfartsstyrelsens utredningsuppdrag om tillgänglighet till flygplatser.

14.4 Helikopterbaseringar

14.4.1 Skalskydd

Polisflyget i Göteborg utsattes under hösten 2007 för ett sabotage när någon under en natt sköt in i helikopterhangaren med ett handeldvapen. Tre helikoptrar skadades, men kunde efter reparationer tas i bruk igen. Efter händelsen har Rikspolisstyrelsen sett över skalskyddet vid Polisflygets baseringar.

Försvarmaktens helikopterbaser har ett relativt högt skalskydd. Bland annat finns beväpnade vakter som genomför patruller.

14.4.2 Brandskydd

Under 2002 brann Polisflygets basering i Tullinge i Stockholm ned och tre helikoptrar totalförstördes, varav en ny EC 135. Händelsen understryker vikten av att ha ett väl fungerande brandskydd vid helikopterbaseringar.

14.4.3 Reservkraft

Som vid alla samhällsviktiga verksamheter bör offentliga helikopterbaseringar ha tillgång till reservkraft för att säkerställa att man kan verka även vid strömavbrott. Personalen bor ofta vid basen och man ska även klara av att utföra tekniskt underhåll. I november 2008 drabbades en SAR-bas av strömavbrott och man hade inledningsvis problem med att få ut helikoptern ur hangaren.

14.4.4 Offentliga helikopterbaseringar

Vid helikopterbaserna finns i regel en hangar, samt tankningsmöjligheter. Vid verksamheter som pågår dygnet runt finns övernattningsmöjligheter för personalen.

Gällivare

Ambulanshelikoptern i Gällivare står vid operatören Norrlandsflygs bas. Man hämtar läkare och sjuksköterska från det närbelägna sjukhuset.

Boden

Polisflyget har sin bas i arméflygets tidigare lokaler.

Luleå

Helikopterflottiljen har en hangar på F 21 i Luleå. Hangaren har nyligen byggts om.

Lycksele

Ambulanshelikoptern har sin bas på Lycksele flygplats. Man hämtar läkare och sjuksköterska från det närbelägna sjukhuset.

Östersund

Polishelikoptern står på flygplatsen på Frösön i relativt nya lokaler.

Ambulanshelikoptern står vid Göviken i Östersund, cirka en kilometer från sjukhuset. Sjukhuset ligger mitt i en tät bebyggelse, varför det är svårt att få plats med en helikopterplatta på marken. Landstinget har bedömt det som alltför dyrt att bygga en helikopterplatta på sjukhusets tak. Den täta bebyggelsen och förekomsten av en hög skorsten i närheten av sjukhuset gör att det av flygsäkerhetsskäl är svårt att anlägga en helikopterplatta. Därför transporteras patienterna från Göviken till sjukhuset i vägambulans. Pilot, HEMS Crew Member och sjuksköterska finns ständigt vid basen.

Sundsvall

SAR-helikoptern står på Midlanda flygplats.

Uppsala

Ambulanshelikoptern står i en hangar på militärt område på Ärna flygplats.

Norrtälje

SAR-helikoptern står i en hangar vid Mellingeholms flygplats. Hangaren ligger granne med en helikopterflygskola.

Stockholm

Polishelikoptern står för närvarande i en tillfällig tälthangar vid Myttinge i Värmdö kommun.

Ambulanshelikoptern har sin hangar i brandstationen i Gustavsberg. Ett butiksområde har växt upp runt basen, och helikoptern har fått tillfällig dispens att stå kvar. En ny basering planeras tillsammans med Polisflyget på Myttinge i Värmdö kommun, även om alternativet Bromma flygplats också prövas.

Visby

SAR-helikoptern står på Visby flygplats, F 17 G:s område.
Ambulanshelikoptern står på Visby flygplats.

Linköping

Helikopterflottiljen har sin bas på Malmen. En ny hangar med landningsplattor har just byggts till en kostnad om cirka 330 miljoner kronor. I kostnaden ingår även renovering av en äldre hangar.

Såtenäs

Helikopterflottiljen har en hangar på F7 i Såtenäs utanför Linköping. Hangaren är nybyggd.

Göteborg

Polishelikoptern och ambulanshelikoptern står bredvid varandra i två nybyggda hangarer på Göteborg City Airport, Säve, utanför Göteborg. Vidare har Svensk flygambulans sin bas på flygplatsen.

SAR-helikoptern står på andra sidan flygfältet på Säve i en bergshangar som Sjöfartsverket hyr av Fortifikationsverket.

Ronneby

Helikopterflottiljen har sin bas på F 17 i Kallinge, utanför Ronneby. SAR-helikoptern står i Helikopterflottiljens lokaler. Det var planerat att en ny helikopterhangar med landningsplattor skulle börja byggas med start 2009, till en kostnad om närmare 400 miljoner kronor. Byggnationen är dock lagd på is, i avvaktan på miljöprövning, samt regeringens utredning av Försvarmaktens helikopterverksamhet.

Malmö

Polisflyget använde fram till 2007 en hangar på Sturups flygplats. Lokalerna är i behov av renovering.

14.5 Överväganden

14.5.1 Riksintressen

Den 1 januari 2008 fanns det i Sverige 33 stycken godkända helikopterflygplatser. Huvuddelen av dessa fanns vid sjukhus.

Helikopterutredningen kan konstatera att helikopterflygplatserna har en låg prioritet i den fysiska planeringen jämfört med vanliga trafikflygplatser. I Luftfartsstyrelsens rapport *Luftfartens riksintressen* från 2008, där flygplatser av riksintresse listas, nämns helikopterflygplatser överhuvudtaget inte.

Helikopterutredningen vill understryka vikten av att helikopterflygplatser inom samhällsviktig verksamhet ges tillräcklig uppmärksamhet inom den fysiska planeringen.

Helikopterutredningen föreslår att Transportstyrelsen i sin förteckning över flygplatser som utgör riksintressen framöver även ska lista samhällsviktiga helikopterflygplatser, t.ex. vid universitetssjukhusen.

14.5.2 Gemensamma baseringar

Helikopterutredningen anser att det generellt bör eftersträvas att man har gemensamma baseringar för offentliga flygande resurser. Med gemensamma baseringar underlättas ett löpande erfarenhetsutbyte mellan olika enheter. Därmed skapas också bättre förutsättningar för att man operativt ska kunna samverka i skarpa insatser. Vidare kan gemensamma baseringar innebära att man kan samutnyttja viss infrastruktur och därmed göra ekonomiska besparingar.

Det finns dock även begränsande faktorer med gemensamma baseringar. Det kan t.ex. vara svårare att få miljötillstånd för baseringar med många flygrörelser.

Helikopterutredningen har gått igenom landets offentliga helikopterbaserings och funnit två närtida möjligheter till gemensam basering.

Boden/Luleå

Den första möjligheten gäller Polisflygets bas i Boden. Helikopterutredningen bedömer att det kan finnas samverkansmöjligheter mellan Polisflyget i Boden med Försvarsmaktens helikopterverksamhet vid F 21 i Luleå. Sådana möjligheter skulle bättre kunna tas tillvara om Polisflyget flyttade till F 21. Vidare skulle man då få del av ett militärt skalskydd. Det borde också vara en fördel att man vid F 21 kan få tillgång till den service och infrastruktur som finns vid en flygplats. Samtidigt finns det nackdelar med att flytta till Luleå. Eftersom polishelikopterns uppdrag i regel sker i västlig riktning, flyttar man några mil bort från operationsområdet.

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen ska pröva möjligheten att flytta sin helikopterverksamhet från Boden till F 21 i Luleå.

Stockholmsområdet

Den andra möjligheten gäller en etablering av en gemensam basering för Polisflyget och ambulanshelikoptern i Stockholmsområdet. För närvarande prövas de båda alternativen Myttinge i Värmdö kommun, respektive Bromma flygplats.

När det gäller Myttinge är tanken att Fortverket ska bygga en ny bas för både polisen och landstingets räkning. En detaljplan för området på Myttinge antogs under hösten av Värmdö kommun.

Tidigare deltog Sjöfartsverket i planeringen. Mot bakgrund av de då osäkra planeringsförutsättningarna valde Sjöfartsverket att etablera SAR-helikoptern i Norrtälje, då man snabbt behövde få tillgång till en ny basering. Infrastrukturen på Mellingeholms flygplats befanns vara lämplig. Enligt Sjöfartsverket har baseringen i Norrtälje förutsättningar för en långsiktig utveckling.

Sjöfartsverket har skrivit på ett tioårigt avtal för sin hangar som gäller från 2007. Avtalet kan dock avbrytas 2012. Sjöfartsverket har sagt att man är beredda att i framtiden ompröva sin basering i Norrtälje, givet att det finns förutsättningar för en väl fungerande basering med tre helikoptrar på Myttinge.

För Polisflygets del skulle Bromma flygplats vara en bättre lokalisering än Myttinge, då man får kortare flygtid in till Stockholms centrum. Även landstinget ser fördelar med en basering på Bromma, bland annat genom att man snabbare skulle kunna få tillgång till

lokaler för helikoptern. Det är dock osäkert om man kan få tillstånd att bedriva regelbunden flygverksamhet nattetid från Bromma, på grund av buller. Diskussioner pågår mellan landstingets fastighetsbolag Locum och Bromma flygplats.

Helikopterutredningen kan konstatera att frågan om en helikopterbaserings i Stockholmsområdet varit föremål för utdragna processer. Såväl statliga som kommunala organ bör snarast ta definitiv ställning till var en permanent helikopterbaserings ska lokaliseras och medverka till att en samlad lokalisering kommer till stånd. I samband med detta kan även baseringarnas skalskydd ges en kvalitetshöjning.

Om Polisflyget och ambulanshelikoptern i Stockholm etablerar en bas på Myttinge anser Helikopterutredningen att det är önskvärt att även SAR-helikoptern på sikt flyttar dit. En gemensam lokalisering skulle öka samverkansmöjligheterna mellan de tre verksamheterna. Det förutsätter dock att man kan få tillstånd att bedriva tre helikopterverksamheter, med en viss frekvens på flygörelser, från samma plats.

14.5.3 Skalskydd, brandskydd och reservkraft

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att samhällsviktiga helikopterverksamheter har baseringar med ett högt skalskydd, brandskydd, samt tillgång till reservkraft. Det gäller inte bara Försvarmaktens och polisens verksamheter, utan även SAR-helikoptrar och ambulanshelikoptrar. Helikopterutredningen ser det som fördelaktigt om civila offentliga helikopterverksamheter kan stå på militärt område och därmed ta del av ett högre skalskydd. Investeringskostnaderna för att etablera en helikopterbas med rimligt skalskydd är höga och ett samutnyttjande bör rimligen vara ekonomiskt fördelaktigt.

Rikspolisstyrelsen har nyligen sett över Polisflygets skalskydd.

Helikopterutredningen föreslår att Sjöfartsverket ska se över skalskyddet och tillgången till reservkraft vid SAR-helikoptrarnas baseringar.

14.5.4 GPS-styrda IFR-landningsplatser

I USA och Norge tillämpas i dag system med GPS-styrda instrumentlandningsplatser (Instrument Flight Rules, IFR), samt lågflygningsprocedurer. Med GPS-styrda instrumentlandningsplatser kan man instrumentlanda med t.ex. en ambulanshelikopter på en obemannad flygplats. Därmed kan man öka tillgängligheten till ambulanshelikoptertjänster. Med hjälp av GPS-styrda lågflygningsprocedurer kan man flyga under normala minimihöjder för IFR och därmed minska risken för isbildning. Helikoptern följer då en speciellt utprovad flygväg. Helikopterutredningen ser positivt på att man med hjälp av GPS-teknik kan öka flygsäkerheten och samtidigt öka tillgängligheten till samhällsviktiga helikopterverksamheter.

Helikopterutredningen föreslår att Transportstyrelsen ska utreda möjligheten att införa ett system med GPS-styrda IFR-landningsplatser och lågflygningsprocedurer för vissa samhällsviktiga helikopterverksamheter.

15 Europeiskt och nordiskt samarbete

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska ta ett initiativ till inrättandet av en permanent nordisk struktur på politisk nivå för samarbete kring räddningstjänst.
- b) Regeringen ska verka för att de nordiska länderna upprättar gemensamma samverkans- och beredskapsplaner för att effektivt kunna bistå varandra med flygande räddningsresurser.

Kapitlet *Europeiskt och nordiskt samarbete* behandlar de övergripande multilaterala samarbeten som Sverige deltar i som kan beröra användningen av helikoptrar. Sektorspecifika samarbeten presenteras under respektive kapitel.

15.1 Samarbetsstrukturer

15.1.1 Nordred

Det nordiska ramavtalet *Nordred* trädde i kraft 1989. Danmark och Norge var de första avtalsparterna, medan Finland och Sverige anslöt sig 1992 och Island 2001. Ramavtalet är en överenskommelse om räddningstjänstssamverkan mellan länderna och är ett tillägg till andra nordiska multi- eller bilaterala avtal inom området. Ramavtalet ska möjliggöra samarbete mellan ansvariga myndigheter i de nordiska länderna. Syftet är att underlätta och påskynda hjälpinsatser vid olyckshändelser i fredstid. En kontaktgrupp, bestående av representanter för ansvariga myndigheter i de avtalsslutande

länderna, ska träffas regelbundet för att informera varandra om förändringar av organisation, lagstiftning eller andra förändringar av betydelse. Kontaktgruppen arrangerar konferenser var tredje år (Nordred, 2008). Enligt avtalet gör länderna ett antal åtaganden:

- Varje avtalsslutande land förpliktar sig att vid en olyckshändelse eller överhängande fara för olyckshändelse lämna erforderligt bistånd i enlighet med sina möjligheter.
- Den hjälpsökande statens myndigheter har det fulla ansvaret för ledningen av insatsen på olycksplatsen.
- Den hjälpande staten har rätt till ersättning av den hjälpsökande staten för kostnaderna för sina åtgärder, i den mån dessa är att hänföra till det lämnade biståndet.

15.1.2 Barentsrådet

Barentsrådet – Barents Euro-Arctic Council (BEAC) är ett forum för det mellanstatliga samarbetet i Barentsregionen. Barentsrådet bildades 1993 för att stödja och främja det regionala samarbetet i de nordligaste delarna av Sverige, Norge, Finland och nordvästra Ryssland. Ordförandeskapet i Barentsrådet roterar i tvåårsintervaller mellan Norge, Finland, Ryssland och Sverige. Under perioden 2007–2009 är Ryssland ordförande i Barentsrådet.

Länderna har utformat ett utkast till avtal om räddningstjänst, *Emergency Prevention, Preparedness and Response*. Avtalet är ännu inte undertecknat men man har etablerat en arbetsgrupp *Interim Joint Committee on Rescue Co-operation in the Barents Region*. Syftet med samarbetet är att stärka ländernas möjligheter att samverka över gränserna i Barentsregionen, som är glesbefolkad och resursfattig. Grannländerna ska i nödsituationer kunna erbjuda varandra räddningsresurser. Samarbetet gäller bl.a. insatser vid trafikolyckor, skogsbränder, turistrelaterade olyckor, översvämningar och kemikalieolyckor (Barentsrådet, 2007).

Under perioden 2005-2007 var Finland ordförande för Barentsrådet. Under 2007 genomfördes övningen Barents Rescue vars scenario var att en större flygolycka inträffade i glesbygdsområden i norra Finland, med över 200 skadade eller omkomna. I övningen deltog bland annat det Svenska nationella ambulansflyget (SNAM). Utvärderingen av övningen visade ett behov av att förbättra för-

mågan att dela med sig av information och upprätta gemensamma lägesbilder

Utrikesdepartementet representerar Sverige i Barentsrådet, medan Räddningsverket och Försvarsdepartementet representerar Sverige i arbetsgruppen *Interim Joint Committee on Rescue Co-operation in the Barents Region*.

15.1.3 EU

Länderna i EU har förbundet sig, enligt ministerrådets beslut (2001/792/EG), att hjälpa varandra i nödsituationer, oavsett om det handlar om terroristattacker eller naturkatastrofer. För att man effektivt ska kunna bistå varandra finns den s.k. gemenskapsmekanismen som är öppen för alla medlemsländer, samt EES- och kandidatländer. Även länder som tillhör dessa tre kategorier kan begära hjälp.

Om det inträffar en kris eller olycka som är så pass stor att det drabbade landets egna resurser inte räcker till, eller om händelsen riskerar att få gränsöverskridande konsekvenser, kan det drabbade landet ansöka om omedelbar hjälp från andra EU-länder. För att det ska gå lätt och smidigt att begära hjälp har medlemsländerna och EU-kommissionen upprättat speciella kommunikationskanaler. Vid en hjälpinsats står det drabbade landet för kostnaderna, om inte de hjälpande länderna väljer att avstå från ersättning. För att gemenskapsmekanismen ska fungera finns det ett antal funktioner att använda sig av:

- *Monitoring and Information Centre (MIC)* som är ett övervaknings- och informationscenter som följer aktuella händelser och som hanterar förmedlingen av stöd.
- *Community Emergency Communication and Information System (CECIS)* som är ett gemensamt kommunikations- och informationssystem för olyckor.
- En databas med tillgängliga team, experter och andra resurser som länderna ställer till förfogande. Resurserna kan gälla allt från motorsågar och skogsbrandflygplan till personal.

MIC är operativ kontaktpunkt vid EU-kommissionen och har till uppgift att ta emot information och begära hjälp från medlemsländerna, sprida informationen till de andra länderna samt meddela

det drabbade landet vilken hjälp som finns att tillgå. Räddningsverket är Sveriges kontaktpunkt för gemenskapsmekanismen. I händelse av en svår olycka eller katastrof i Sverige är det Räddningsverket som skickar begäran om hjälp till MIC, som i sin tur kontakter de andra ländernas kontaktpunkter. Från och med 1 januari 2009 kommer Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att överta Räddningsverkets roll som kontaktpunkt.

Efter stormen Gudrun i januari 2005 skickade Sverige för första gången en begäran om hjälp till MIC. Förfrågan gällde elverk för privatbostäder, och dagen därpå hade flera länder erbjudit hjälp. Av de många länder som kunde ge stöd valde Sverige att acceptera Tjeckiens och Tysklands erbjudanden om mobila elverk.

De resurser Sverige mottar från andra länder betraktas per automatik som statliga resurser, varför en länsstyrelse, eller en annan myndighet som regeringen utser, kan prioritera hur de ska användas.

Europeiska rådet beslöt i november 2007 att EU:s gemenskapsmekanism framöver även ska innehålla snabbinsatsstyrkor i form av s.k. moduler. Modulerna är enligt beslutet en självständig och självförsörjande kombination av mänskliga och materiella resurser, vars beteckning avspeglar dess insatsförmåga eller de uppgifter den är kapabel att utföra (2007/779/EG, Euratom). Särskilda tillämpningsföreskrifter har utvecklats för 13 olika moduler (2008/73/EG, Euratom). Föreskrifterna beskriver kapaciteten hos modulerna.

I dagsläget är sammanlagt 45 moduler anmälda. Modulerna för skogsbrandbekämpning och medicinsk evakuering kan innehålla helikoptrar. Inom ramen för projektet EU FloodCommand har ett antal nya sjöräddningsmoduler som innehåller helikoptrar föreslagits.

15.1.4 Nato

Civil beredskapsplanering är en viktig del av Sveriges samarbete med Nato genom det *Euroatlantiska partnerskapsrådet* (EAPR) och *Partnerskap för fred* (PFF). Samarbetet inom EAPR/PFF avseende civil beredskapsplanering har pågått länge och är näst efter den militära krishanteringen partnerskapets största verksamhetsområde. Varje partnerland avgör i vilken utsträckning och på vilket sätt man vill bidra till de aktiviteter som omfattas av samarbetet.

1998 inrättades på ryskt initiativ *Euro Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC) vars syfte bl.a. är att underlätta samordnade insatser från EAPR-länder vid katastrofer som inträffar i det euroatlantiska området. EADRCC har bland annat använts för att samordna hjälpinsatser vid översvämningar i Tjeckien, jordbävningar i Turkiet samt skogsbränder i Portugal.

En annan viktig uppgift för EADRCC är att anordna internationella övningar med syfte att förbättra samverkan mellan olika länders räddningstjänster. EADRCC har tillsammans med olika länder inom EAPR arrangerat flera stora fältövningar där svenska team har varit med och övat inför insatser som ska genomföras efter jordbävningar, översvämningar och olyckor med kemiska ämnen.

EADRCC har inte en lika utvecklad resursdatabas som EU med sitt modulsystem. Det finns dock en *Civil Capabilities Catalogue* som är ett register över experter och resurser. Katalogen är mest utvecklad inom CBRN-området. Om ett partnerland begär hjälp, skickar EADRCC ut en förfrågan till samtliga partnerländer.

15.2 Överväganden

Helikopterutredningen bedömer att nordiska samarbeten har störst relevans när det gäller att få tillgång till helikopterresurser i samband med kriser och större olyckor. Det finns relativt gott om helikoptrar i de nordiska länderna. Vidare kan man genom ett tätare vardagligt gränsöverskridande samarbete upparbeta samverkansrutiner, som underlättar gemensamma insatser vid kriser.

Helikopterutredningen kan samtidigt konstatera att det finns viktiga erfarenheter att ta del av ute i Europa när det gäller användning av helikoptrar. I södra Europa finns t.ex. stor erfarenhet av att släcka skogsbränder med en kombination av flygplan och helikoptrar. I Tyskland finns välutvecklade system för såväl polis-helikoptrar som ambulanshelikoptrar. Vidare har EU bidragit till intressanta samarbetsprojekt kring helikopteranvändning i kriser, såsom EU FloodCommand och Project MARIUS. Det är angeläget att svenska aktörer deltar i såväl bilaterala som multilaterala europeiska samarbeten kring helikopteranvändning.

15.2.1 Inrättande av en nordisk samarbetsstruktur på politisk nivå för samhällsskydd och beredskap

Helikopterutredningen kan konstatera att det i dag finns en rad olika forum som avhandlar räddningstjänstfrågor där nordiska länder ingår. Exempel på sådana forum är Nordred, Barentsrådet, ScanSAR, Baltic Barents Regional Co-operation Group (BBRC) och Council of the Baltic Sea States (CBSS). Helikopterutredningen har erfarit att vissa av de överenskommelser som skett inom ramen för de olika samarbetena innehåller delar som är varandra motstridiga.

I dag finns det ingen permanent struktur på politisk nivå i Norden för samarbete kring räddningstjänst. En anledning till detta kan vara att ansvaret för räddningstjänstfrågorna ligger under olika departement och ministerier i de nordiska länderna:

- I Norge ligger alla frågor som rör räddningstjänst under Justis- och politidepartementet.
- I Finland ligger alla frågor som rör räddningstjänst under Inrikesministeriet.
- I Danmark ligger frågor som rör kommunal räddningstjänst under Försvarsministeriet. Frågor som rör polisens räddningstjänst ligger under Justitsministeriet.
- På Island ligger alla frågor som rör räddningstjänst under Justitieministeriet.
- I Sverige ligger frågor som rör flyg- och sjöräddning under Näringsdepartementet. Frågor som rör kommunal räddningstjänst, miljöräddningstjänst till sjöss, samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen ligger under Försvarsdepartementet. Frågor som rör efterforskning av försvunna personer och fjällräddning ligger under Justitiedepartementet.

För att få en strategisk inriktning på de olika regionala räddnings-samarbetena anser Helikopterutredningen att det är viktigt att de nordiska länderna har möjlighet att behandla räddningstjänstfrågor på hög politisk nivå. Helikopterutredningen bedömer vidare att avsaknaden av en sådan struktur för räddningstjänst har gjort att utvecklingen inom dessa frågor gått i en långsammare takt än de annars kunde ha gjort. Man kan t.ex. jämföra med den starka

utveckling som skett inom ramen för de nordiska försvarsministermötena.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska ta ett initiativ till inrättandet av en permanent nordisk struktur på politisk nivå för samarbete kring räddningstjänst.

Om regeringen finner det lämpligt kan man även vidga samarbetet till att omfatta hela området samhällsskydd och beredskap, som inkluderar delområdena skydd mot olyckor, krisberedskap och det civila försvaret.

15.2.2 Samarbete inom ramen för Nordred

Enligt Räddningsverket har Nordred i dagsläget till viss del hamnat i skymundan för andra samarbeten. Vissa nordiska länder har valt att t.ex. prioritera samarbeten inom ramen för EU framför Nordred. Vidare saknar Nordred ett sekretariat som kan driva utvecklingen framåt. Räddningsverket menar att Nordred-samarbetet bör ges högre prioritet, då det ofta är grannländerna som har förmåga, kapacitet och vilja att lämna stöd vid en kris. Grannländernas geografiska närhet innebär att stöd från dessa länder kan erhållas och aktiveras tämligen omedelbart. Räddningsverket utreder under hösten år 2008 hur Nordred-samarbetet ska kunna utvecklas.

Helikopterutredningen delar uppfattningen att Nordred bör utvecklas.

Helikopterutredningen föreslår att regeringen ska verka för att de nordiska länderna upprättar gemensamma samverkans- och beredskapsplaner för att effektivt kunna bistå varandra med flygande räddningsresurser.

15.2.3 Barentsrådet

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att stödja och främja det regionala samarbetet i de nordligaste delarna av Sverige, Norge, Finland och nordvästra Ryssland. Barentsregionen är glesbefolkad och resursfattig, vilket understryker behovet av ett effektivt gränsöverskridande samarbete. Helikoptrar utgör den typ av resurs som det kan uppstå brist på i samband med större olyckor och kriser.

Helikopterutredningen anser att det är viktigt att avtalet om räddningstjänst Emergency Prevention, Preparedness and Response träder i kraft.

Referenser

Barentsrådet, 2008, www.beac.st
Nordred, 2002, www.nordred.org
Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2002, www.nordhels.org

Länkar

Barentsrådet, www.beac.st
Nordred, www.nordred.org
Nordhels, www.nordhels.org

16 Ekonomiska konsekvenser

Huvuddelen av de förslag som Helikopterutredningen lämnar medför begränsade ekonomiska konsekvenser och bör finansieras inom ramen för de berörda myndigheternas, kommunernas, landstingens eller företagens ordinarie budgetar.

16.1 Förslag som innebär större kostnadsökningar

16.1.1 Kommunal räddningstjänst

Beredskapssatt helikopter för skogsbrandsbekämpning

Helikopterutredningen föreslår i kapitel 7 att regeringen ska uppdraga åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att genomföra en försöksverksamhet för skogsbrandsbekämpning med beredskapssatt helikopter. Försöksverksamheten ska planeras tillsammans med representanter för skogsägarna och kommunerna. MSB bör vidare få i uppdrag att föreslå en finansiering av verksamheten, som bör kunna inkludera såväl skogsägarna som kommunerna. Helikopterutredningen bedömer att totalkostnaden för en försöksverksamhet under en sommar med en helikopter i bästa fall skulle kunna bli cirka 1,5 miljon kronor. Syftet med verksamheten är att minska risken för omfattande skogsbränder som genererar stora kostnader för skogsägarna, kommunerna och staten. Under 2008 bedöms staten komma att betala ut 33 miljoner kronor till kommunerna som ersättning för räddningstjänstinsatser i samband med skogsbränder.

Kommunernas användning av SAR-helikoptrarna

Helikopterutredningen föreslår i kapitel 7 att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska bidra ekonomiskt till SAR-systemet för att täcka kommunal räddningstjänsts behov vid insatser då det råder fara för liv. Sjöfartsverket har bedömt att en årlig summa om 2,5–3,5 miljoner kronor skulle kunna täcka kostnaderna för beredskap, övningstid och insatser. Den större av kostnaden utgörs av övningstid, resten avser kostnader för insatser.

Helikopterutredningens förslag innebär att kommunal räddningstjänst avgiftsfritt bör få använda SAR-helikoptrarna för insatser då det råder fara för liv. Finansieringen bör fördelas så att övningstiden bekostas av MSB:s förvaltningsanslag 2:7. Denna del bedöms omfatta 1,5–2,5 miljoner kronor per år. Kostnader för insatser bör belasta anslaget för *Ersättning för räddningstjänst* 2:3, och bedöms omfatta cirka 1 miljon kronor per år.

Eftersom MSB i skrivande stund inte har någon beslutad budget har Helikopterutredningen inte kunnat föreslå hur kostnaderna ska kunna rymmas inom anslaget 2:7.

Helikopterutredningen är medveten om att förslaget innebär ett avsteg från den ordinarie ansvarsfördelningen som råder mellan stat och kommun. Detta undantag motiveras dock av att människoliv annars riskerar att förloras.

Det ovan beskrivna systemet ska ses som ett merutnyttjande av befintliga resurser. Det innebär inte att staten ikläder sig något nytt ansvar för t.ex. vattenlivräddning i kommunalt vatten. Systemet ska heller inte tolkas som en möjlighet för kommunal räddningstjänst att kunna minska på sina ordinarie resurser. SAR-helikoptrarna täcker vidare inte hela Sveriges yta, varför alla kommuner inte kommer att kunna använda helikoptrarna. Detta understryker behovet av att varje kommun gör en noggrann riskvärdering och i sin räddningsplan anger hur man avser att täcka behov av olika typer av resurser.

Helikopterutredningen föreslår även att ett visst övningssamarbete mellan vissa kommunala räddningstjänster och SAR-helikoptrarna. Helikopterutredningen bedömer att samarbetet innebär att landets krisberedskap stärks.

MSB bör efter ett par år utvärdera kommunernas användning av SAR-helikoptrarna.

16.1.2 Rättsväsende

Helikopterutredningen skriver i kapitel 6 om Polisflygets bemanning, beredskap och baseringar. Helikopterutredningen redovisar där en bedömning över hur en viss förstärkning av Polisflygets resurser skulle kunna öka förmågan och tillgängligheten hos polis-helikoptrarna. Satsningarna omfattar:

- en utökning av antalet operatörer inom Polisflyget
- beredskap dygnet runt vid baseringen i Göteborg
- ett återupprättande av baseringen i Malmö

Om samtliga dessa förändringar genomfördes fullt ut skulle det innebära en årlig kostnadsökning om minst 13 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för lokal i Malmö, samt anskaffningskostnaden för en ny helikopter om cirka 50 miljoner kronor, inklusive polisoperativ utrustning. Investeringskostnaden fördelas över ett antal år. Om Rikspolisstyrelsen väljer att anskaffa en tyngre transporthelikopter blir kostnaden högre.

Helikopterutredningen har inte haft möjlighet att hitta en finansiering för satsningarna inom Rikspolisstyrelsens budget. Därför lämnar Helikopterutredningen inget förslag om att resursförstärkningen bör genomföras.

Saknas ekonomiska möjligheter att genomföra denna typ av förstärkningar bör ambitionsnivån inom Polisflyget anpassas efter tillgängliga resurser.

Helikopterutredningen konstaterar vidare att det krävs en bättre verksamhetsuppföljning inom Polisflyget för att man fullt ut ska kunna bedöma nyttan av de olika resursförstärkningarna.

16.2 Förslag som innebär ett bättre offentligt resursutnyttjande

Helikopterutredningen lägger flera förslag som syftar till ett bättre offentligt resursutnyttjande. Utredningen har inte haft möjlighet att kvantifiera de kostnadsminskningar dessa föreslag innebär.

Exempel på förslag som bör medföra ett bättre resursutnyttjande är:

Ett nationellt bolag för luftburen ambulanssjukvård

Helikopterutredningen bedömer att ett nationellt bolag för luftburen ambulanssjukvård (NBLA) skulle kunna medföra stordriftsfördelar och därmed besparingar för landstingen och staten. Detta gäller särskilt för hanteringen av medicinteknisk utrustning.

Samverkan mellan Försvarsmakten och SNAM:s huvudman om strategisk medicinsk evakuering

Helikopterutredningen föreslår att Försvarsmakten och SNAM:s huvudman¹ tillsammans med Socialstyrelsen ska inleda ett samarbete kring strategisk medicinsk evakuering. Genom en tätare samverkan mellan civila och militära aktörer inom detta område bedöms besparingar kunna göras.

Fördjupade studier av Polisflygets verksamhetsnytta

Helikopterutredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen bör ta hjälp av extern expertis för att studera verksamhetsnyttan av Polisflyget. Studierna ska ge underlag för en förbättrad styrning av Polisflyget. Helikopterutredningen bedömer att en förbättrad verksamhetsstyrning skapar förutsättningar för ett effektivare resursutnyttjande.

Nationellt ramavtal för skogsbrandsbekämpning med helikopter

Med ett nationellt ramavtal för skogsbrandsbekämpning med helikopter bedöms kommunernas kostnader för helikopteranvändning kunna bli lägre. Vidare underlättas användningen av civila helikopterresurser, vilket skulle kunna innebära en minskad användning av Försvarsmaktens kostsamma helikoptrar vid skogsbrandsbekämpning.

¹ Det finns när detta skrivs inget beslut om vilken myndighet som ska överta huvudmannskapet för SNAM från Luftfartsstyrelsen.

Central upphandling av skogsbrandsbevakning med flyg

Helikopterutredningen föreslår att MSB ska hantera upphandlingen av skogsbrandsbevakning med flyg. Därmed slipper länsstyrelserna genomföra egna upphandlingar, varför vissa administrativa besparingar kan göras.

En vidgad användning av SAR-helikoptrarna

SAR-helikoptrarna kostar i dag cirka 148 miljoner kronor i beredskapskostnader. Systemet har en hög beredskap, men ett lågt utnyttjande. Helikopterutredningen lämnar olika förslag för hur man till relativt låga kostnader kan vidga användningen av systemet till områden som efterforskning av försvunna personer, fjällräddning, stöd till kommunal räddningstjänst och ambulanstransporter. Därmed kan ett effektivare offentligt resursutnyttjande åstadkommas.

Rikspolisstyrelsen ska centralt svara för finansieringen av polismyndigheternas användning av flygande resurser vid fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall

Genom att stimulera polisen att i ökad utsträckning använda sig av externa flygande resurser vid räddningstjänst, bedöms ett effektivare resursutnyttjande kunna åstadkommas hos såväl polisen som de organisationer vars resurser man använder.

Försvarets materielverk ska upprätta ett statligt ramavtal för helikoptertjänster

Genom att upprätta ett statligt ramavtal för helikoptertjänster slipper ett 30-tal statliga myndigheter genomföra egna upphandlingar av helikoptertjänster. Därmed bedöms vissa besparingar kunna göras. Vidare bör upprättandet av ett statligt ramavtal innebära lägre helikopterkostnader för de myndigheter som i dag inte har ramavtal för sin helikopteranvändning.

Inrättandet av ett nationellt flygråd

Helikopterutredningen föreslår att ett flygråd inrättas för offentliga aktörer som bedriver egen eller upphandlad flygverksamhet. Rådet ska som ska syssla med strategisk samordning inom områden som berör de offentliga flygverksamheterna. På sikt bedöms flygrådets verksamhet kunna medge besparingar för de deltagande myndigheterna, avseende t.ex. utbildning, investeringar, operativ verksamhet och infrastruktur.

Utbildningsinsatser

Flera av de utbildningsinsatser som Helikopterutredningen föreslår syftar till att öka olika aktörers kunskap om användningen av olika helikopterresurser. Därmed ökar förutsättningarna för att rätt resurs används för respektive uppgift. På så sätt kan ett bättre offentligt resursutnyttjande åstadkommas.

Upprättandet av en gemensam lägesbild över offentliga flygande resurser

Genom att upprätta en gemensam lägesbild över offentliga flygande resurser skapas förutsättningar för ökad samordning och merutnyttjande av resurser mellan olika huvudmän. Detta bör medföra ett effektivare resursutnyttjande.

Ett utökat grannlandssamarbete inom räddningstjänst

Helikopterutredningen föreslår ett utökat grannlandssamarbete avseende bl.a. skogsbrandsbekämpning, fjällräddning och flyg- och sjöräddning. Genom ett utökat grannlandssamarbete öppnas möjligheter till långsiktiga besparingar genom förändrade resursdimensioneringar avseende flygande resurser.

17 Utredningens förslag

Flygsäkerhet och tillsyn

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra åt Transportstyrelsen att säkerställa tillräckliga resurser för tillsyn av luftfart med helikopter.
- b) Regeringen ska uppdra åt Transportstyrelsen att utreda hur möjligheten att motverka svartflyg, samt att sanktionera brott mot Luftfartslagen kan stärkas.
- c) Regeringen ska uppdra åt Åklagarmyndigheten att se över sin hantering av ärenden som rör brott mot Luftfartslagen, i syfte att verka för att brott mot Luftfartslagen lagförs.

Luftburen ambulanssjukvård

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra till en förhandlingsdelegation att inrätta ett nationellt bolag för luftburen ambulanssjukvård, som ägs gemensamt av staten och Sveriges Kommuner och Landsting.
- b) Socialstyrelsen och Transportstyrelsen gemensamt ser över den terminologi som används avseende luftburna ambulanstransporter.
- c) Regeringen ska uppdra åt Transportstyrelsen, Läkemedelsverket och Socialstyrelsen att tillsammans tydliggöra vilka certifieringskrav som ska ställas på medicinteknisk utrustning ombord på luftfartyg. De tre myndigheterna ska tillsammans också fastställa krav för säker användning av

- medicinteknisk utrustning i luftfartyg så att en hög flyg- och patientsäkerhet kan uppnås.
- d) Regeringen ska uppdra åt Socialstyrelsen att i samråd med berörda sjukvårdshuvudmän och Sjöfartsverket ta fram en nationell målbild för vilken medicinsk kompetens och förmåga som ska finnas hos SAR-helikoptrarna.
 - e) Sjöfartsverket ska inrätta en medicinsk referensgrupp, bestående av de sjukvårdshuvudmän som samverkar med SAR-systemet. Referensgruppen ska syfta till att skapa en ökad enhetlighet och kvalitet i den sjukvård som utövas i samband med uppdrag med SAR-helikoptrar.
 - f) Regeringen bör ge Regeringskansliet i uppdrag att ta fram kriterier för när SNAM, med beaktande av gällande konkurrensregler, får användas för internationella uppdrag som stöd till annan stats regering eller internationell organisation.
 - g) Regeringen bör anmäla SNAM till EU:s system med moduler för räddningstjänst, under kategorin ”Luftransport under samtidig vård av katastroffer”.
 - h) Regeringen bör anmäla SNAM till EADRCC:s Civil Capabilities Catalogue.
 - i) Regeringen ger Försvarmakten och SNAM:s huvudman i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen inleda ett samarbete kring strategisk medicinsk evakuering.
 - j) Regeringen ska verka för att de nordiska länderna upprättar gemensamma samverkans- och beredskapsplaner för användningen av luftburna ambulansresurser i samband med händelser med stort skadefall.
 - k) Staten och landstingen tillsammans ska se över behovet av åtgärder för att öka tillgängligheten till snabb, adekvat behandling av patienter som annars riskerar att avlida eller få allvarliga men. I ett sådant arbete ingår en effektiv transportorganisation, inklusive ambulanshelikoptrar, som en naturlig del.

Försvar

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten ska träffa en övergripande överenskommelse om Försvarsmaktens stöd till samhället med helikopter.

Rättsväsende

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Rikspolisstyrelsen ska initiera fördjupade studier av Polisflygets verksamhetsnytta. Studierna ska ge underlag för att etablera system för bättre styrning och uppföljning av Polisflygets verksamhet.
- b) Regeringen ska uppdra åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Kustbevakningen, Kriminalvården, Sjöfartsverket och Försvarsmakten pröva hur polisens, Kriminalvårdens och Kustbevakningens transportbehov med flyg ska tillgodoses.
- c) Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten ska träffa en överenskommelse om samarbete avseende helikopterfrågor.
- d) Rikspolisstyrelsen bör pröva möjligheterna till ett strukturerat samarbete med Bundespolizei avseende utbildningsfrågor, övningsverksamhet m.m.

Kommunal räddningstjänst

Helikopterutredningen föreslår att:*Skogsbrandsbekämpning*

- a) Regeringen ska uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att genomföra en försöksverksamhet för skogsbrandsbekämpning med beredskapssatt helikopter.
- b) MSB ska upprätta ett nationellt ramavtal om helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Upphandlingen av ramavtalet bör

skötas av Försvarets materielverk, inom ramen för ett övergripande statligt ramavtal för helikoptertjänster.

- c) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket (JRCC) att svara för förmedling av helikoptrar för skogsbrandsbekämpning, samt att upprätthålla en nationell lägesbild över tillgängliga helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning.
- d) Regeringen ska uppdra åt MSB att hantera upphandlingen av skogsbrandbevakning med flygplan.
- e) Regeringen ska uppdra åt MSB att ta initiativ till en ökad nordisk planering avseende skogsbrandsbekämpning.
- f) MSB ska genomföra en särskild informations- och utbildningssatsning med anledning av det föreslagna systemet för skogsbrandsbekämpning. Satsningen bör riktas mot kommunala brandbefäl och kommersiella helikopteroperatörer.
- g) MSB ska utföra en studie där effektiviteten hos olika resurser för att bekämpa skogsbränder utvärderas.

Övrig användning av helikoptrar inom kommunal räddningstjänst

- h) MSB ska bidra ekonomiskt till SAR-systemet för att täcka kommunal räddningstjänsts behov vid insatser då det råder fara för liv.
- i) MSB och Sjöfartsverket tillsammans ska ta fram typsituationer för när SAR-helikoptrarna ska kunna stödja kommunal räddningstjänst. Typsituationerna ska vara styrande för vilken särskild förmåga SAR-helikoptrarna ska bygga upp för insatser till stöd för kommunal räddningstjänst.
- j) Sjöfartsverket ska skriva avtal med de kommunala räddningstjänster som ska ha ett särskilt samarbete med SAR-helikoptrarna. Avtalen bör reglera åtaganden avseende övningar m.m.
- k) Rikspolisstyrelsen ska göra en översyn av Polisflygets stöd till kommunal räddningstjänst, syftande till att precisera vilket stöd som ska kunna ges.
- l) MSB och Sjöfartsverket (JRCC) tillsammans ska bistå kommunal räddningstjänst med att se över larmplanerna avseende helikopteranvändning.

m) Regeringen ska uppdra åt MSB att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen och SOS Alarm AB genomföra en informations- och utbildningssatsning om flygande resurser riktad till brandbefäl och larmoperatörer. Vidare bör även sjukvårdsledare, polisinsatschefer och vakthavande befäl vid polisens länskommunikationscentraler omfattas av denna satsning.

Flyg- och sjöräddning

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Sjöfartsverket utifrån de uppgifter som SAR-systemet ska lösa gör en översyn av kraven på övningstid för besättningarna.
- b) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att öka SAR-systemets kapacitet att delta i internationell övningsverksamhet.
- c) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att årligen redovisa en övningsplan för det kommande årets flyg- och sjöräddningsövningar. Sjöfartsverket ska också till regeringen årligen redovisa erfarenheter från övningsverksamheten.
- d) Regeringen tar ett initiativ till ett utvecklat strukturerat samarbete kring flyg- och sjöräddning runt Östersjön och Västerhavet inom ramen för de av Sjöfartsverket föreslagna multilaterala syndikaten för flyg- och sjöräddning.
- e) Sjöfartsverket och Försvarsmakten tillsammans ska pröva hur tillgången till ytbärgare framgent ska säkerställas. Det bör även prövas om annan SAR-utbildning kan samordnas.
- f) Sjöfartsverket ska ta fram en planering för SAR-helikoptrarnas användning i samband med kemiska olyckor.
- g) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att tillsammans med berörda myndigheter genomföra en studie över Sveriges förmåga att i olika tidsperspektiv hantera en större sjöolycka, samt ange hur eventuella brister ska hanteras.
- h) Sjöfartsverket och Rikspolisstyrelsen ska upprätta ett avtal för polisens samlade användning av SAR-helikoptrarna, samt

för hur samarbetet mellan Polisflyget och SAR-helikoptrarna ska bedrivas.

- i) Kustbevakningen och Sjöfartsverket upprättar ett samverkansavtal avseende Kustbevakningens användning av SAR-helikoptrarna.

Fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska initiera en extern översyn av den statliga räddningstjänst som polisen ansvarar för. Översynen ska omfatta den polisiära räddningstjänstens mål, styrning, tillsyn, resurser, organisation och effektivitet.
- b) Rikspolisstyrelsen centralt ska svara för finansieringen av polismyndigheternas användning av flygande resurser vid fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall.
- c) Rikspolisstyrelsen tecknar ett nytt samverkansavtal med Frivilliga flygkåren (FFK) om användning av FFK vid eftersök. Avtalet bör bl.a. reglera utbildnings- och övningskrav för FFK:s piloter.
- d) Rikspolisstyrelsen ska låta upphandla ett ramavtal med kommersiella helikopteroperatörer som kan användas för i första hand fjällräddningsuppdrag, men även för efterforskning av försvunna personer i andra fall. Upphandlingen bör skötas av Förvarets materielverk.
- e) Rikspolisstyrelsen ska upprätta samverkansavtal med de landsting som har ambulanshelikopter som kan användas vid eftersök.
- f) Regeringen ska initiera ett strukturerat samarbete med Norge när det gäller flygande resurser inom fjällräddning.

- g) Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att utveckla det gränsöverskridande samarbetet med Norge och Finland vid efterforskning av försvunna personer i andra fall.

Den offentliga användningen av helikoptertjänster

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra åt Försvarets materielverk att svara för upprättandet av ett statligt ramavtal för helikoptertjänster.

Övergripande frågor kring samordning och krisberedskap

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra åt länsstyrelserna att verka för att de regionala behoven av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap tillgodoses genom samverkan med t.ex. SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och ambulanshelikoptrar.
- b) MSB återkommande ska göra en bedömning av samhällets samlade behov av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap.
- c) MSB inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ska ta ett övergripande ansvar för att samordna åtgärder för att stärka den samlade förmågan hos de offentliga flygande resurserna.
- d) Regeringen ska uppdra åt MSB att leda ett nationellt flygråd, som ska syssla med strategisk samordning inom områden som berör de offentliga flygande resurserna. Exempel på sådana områden är utbildning, infrastruktur och övningsverksamhet.
- e) Regeringen ska överväga hur arbetet med den strategiska inriktningen av den samlade räddningstjänsten ska bedrivas.

- f) De myndigheter som har ett ansvar för statlig räddningstjänst i sina program för räddningstjänst ska ange vilka grundläggande säkerhetsnivåer som krävs avseende tillgång till flygande resurser, samt hur myndigheterna säkerställer att man har tillgång till resurserna.

Operativ koordinering

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska uppdra åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att tillsammans med Sjöfartsverket, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Försvarmakten och SOS Alarm upprätta en gemensam lägesbild över flygande enheter. Frivilliga flygkåren bör också involveras i arbetet.
- b) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att leda ett nationellt arbete för att ta fram gemensamma operativa rutiner för flygande enheter vid såväl flyg- och sjöräddning, som andra räddningsinsatser.
- c) Regeringen ska uppdra åt Sjöfartsverket att tillsammans med berörda kommunikations- och ledningscentraler löpande anordna ledningsövningar som fokuserar på hanteringen av flygande enheter. Sjöfartsverket ska i planeringen av övningarna samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- d) Försvarmakten ska utreda hur deras helikoptrar ska kunna utrustas med RAKEL-enheter.
- e) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i det fortsatta arbetet med att utveckla RAKEL-systemet ska agera för att grannländernas TETRA-nät integreras.
- f) SOS Alarm, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna integrerar kunskap om flygande enheter i utbildningsplanerna för larmoperatörer.
- g) SOS Alarm inom ramen för 112-rådet tar initiativ till ett utbyte mellan olika offentliga kommunikations- och ledningscentraler.

- h) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att utbildning om flygande resurser inkluderas i de regionala samverkanskurserna.
- i) Länsstyrelserna ska verka för att personal vid förekommande ambulanshelikoptrar, SAR-helikoptrar, polishelikoptrar och militära helikoptrar får utbildning i regional samverkan.
- j) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bjuda in strategisk personal inom de offentliga flygande verksamheterna till Central samverkanskurs.
- k) Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillsammans med berörda myndigheter inom ramen för Mediernas beredskapsråd ska inleda en dialog med medieföretagen om användningen av helikoptrar över olycksplatser m.m.
- l) Försvarsmakten tillsammans med Sjöfartsverket ska ta fram en larmrutin som medger att tillgängliga helikopterresurser inom Försvarsmakten på ett enkelt sätt kan larmas för olika typer av räddningsinsatser.
- m) En översyn av vilka uppgifter JRCC ska ha, vilka kompetenser detta kräver, samt hur funktioner vid JRCC som inte är direkt knutna till flyg- och sjöräddning bör finansieras.
- n) Regeringen tillsätter en utredning för att med utgångspunkt i bl.a. de norska Hovedredningssentralene klargöra hur en central funktion för ledning av statlig räddningstjänst, samt för stöd till kommunal räddningstjänst skulle kunna inrättas.

Infrastruktur

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Transportstyrelsen i sin förteckning över flygplatser som utgör riksintressen framöver även ska lista samhällsviktiga helikopterflygplatser, t.ex. vid universitetssjukhusen.

- b) Rikspolisstyrelsen ska pröva möjligheten att flytta sin helikopterverksamhet från Boden till F 21 i Luleå.
- c) Sjöfartsverket ska se över skalskyddet och tillgången till reservkraft vid SAR-helikoptrarnas baseringar.
- d) Regeringen ska ge Transportstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheten att införa ett system med GPS-styrda IFR-landningsplatser och lågflygningsprocedurer för vissa samhällsviktiga helikopterverksamheter.

Europeiskt och nordiskt samarbete

Helikopterutredningen föreslår att:

- a) Regeringen ska ta ett initiativ till inrättandet av en permanent nordisk struktur på politisk nivå för samarbete kring räddningstjänst.
- b) Regeringen ska verka för att de nordiska länderna upprättar gemensamma samverkans- och beredskapsplaner för att effektivt kunna bistå varandra med flygande räddningsresurser.