



Rapportnummer
PTS-ER-2020:07

Datum
2020-02-19

PTS redovisning av myndighetens totalförsvarsarbete 2019



PTS redovisning av myndighetens totalförsvarsarbete 2019

Rapportnummer

PTS-ER-2020:07

Diarienummer

20-1031

ISSN

1650-9862

Post- och telestyrelsen

Box 5398

102 49 Stockholm

08-678 55 00

pts@pts.se

www.pts.se

Sammanfattning

Denna redovisning sammanfattar det totalförvars- och planeringsarbete som myndigheten har bedrivit inom postområdet och området elektronisk kommunikation under år 2019.

PTS har under året tagit fram myndighetens inriktning för totalförvarsplaneringen inom området elektronisk kommunikation för perioden 2020–2025¹. Inriktningen syftar bl.a. till att skapa förutsättningar för en sammanhållen planeringsprocess för totalförsvaret, tydliggöra prioriteringar under perioden och klarlägga vilka aktörer som behöver involveras i arbetet.

Inom postområdet pågår en förstudie, med syfte att kartlägga behoven av brev- och paketjänster inför och under höjd beredskap.

Under året har även sektorsövningen Telesamverkansövning 19 genomförts. Övningen har utgjort en del av förberedelserna inför Totalförvarsövning 2020. PTS har även stöttat operatörerna med utbildning och information.

PTS har genomfört ett antal robusthetshöjande åtgärder för att stärka förmågan inom området elektronisk kommunikation. Synergieffekter uppnås genom att många av de åtgärder som stärker förmågan vid kris även ger en stärkt förmåga vid höjd beredskap. PTS har under året bl.a. genomfört en utredning om hur prioritetsfunktioner i mobilnäten kan genomföras och vidtagit åtgärder rörande skyddade anläggningar.

Internt har PTS bl.a. arbetat med ett projekt där myndighetens behov av fysiskt skyddat utrymme för en alternativ ledningsplats beskrivs, vidareutveckling av PTS plan för höjd beredskap och tillhörande krigsorganisation, samt med interna övningar och utbildningar.

¹ PTS-ER-2019:42.

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	5
2 Genomfört planeringsarbete	6
2.1 Samordnad planering	6
2.1.1 Området elektronisk kommunikation	6
2.1.2 Postområdet	6
2.2 Stöd till Försvarmakten	7
2.3 Arbetsformer, utrustning och tekniska system	7
2.4 Alternativ och/eller skyddad ledningsplats	8
2.5 Översyn av författningar och ansvarsförhållanden	8
2.5.1 Övergripande synpunkter och slutsatser	8
2.5.2 NTSG vid höjd beredskap	9
2.5.3 Tid och takt	10
2.6 Övriga uppdrag enligt regleringsbrevet	10
2.6.1 Krigsplacering	10
2.7 Ytterligare aktiviteter med koppling till totalförsvaret	11
2.7.1 Telö 19	11
2.7.2 TFÖ 2020	11
2.7.3 Andra utbildningar	12
2.7.4 Robusthetsåtgärder	12

1 Inledning

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området elektronisk kommunikation. PTS är även bevakningsansvarig myndighet med särskilda uppgifter inom samverkansområdet teknisk infrastruktur.² Denna redovisning sammanfattar det totalförsvars- och planeringsarbete³ som myndigheten har bedrivit inom båda dessa områden under år 2019. I årsredovisningen för budgetåret 2019 hänvisar myndigheten till denna rapportering. Syftet med denna redovisning är att översiktligt redovisa de generella åtgärder som vidtagits inom ramen för totalförsvarsplanering, samt att återrapportera de särskilda uppgifter inom området som PTS har fått genom regleringsbrevet, nämligen att:

- Planera för särskilt stöd till Försvarsmakten under höjd beredskap avseende försörjning av kritiska förnödenheter,
- Stärka arbetsformer för samverkan, och
- Planera för att kunna verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats.

² Se förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

³ Jfr regeringens beslut *Planeringsanvisningar för det civila försvaret* av den 10 december 2015 (Ju2015/00054/SSK, Ju2015/00055/SSK, Ju2015/00067/SSK [delvis] och Ju2015/09669/SSK).

2 Genomfört planeringsarbete

2.1 Samordnad planering

2.1.1 Området elektronisk kommunikation

PTS har under året tagit fram myndighetens inriktning för totalförsvarsplaneringen inom området elektronisk kommunikation för perioden 2020–2025 (PTS-ER-2019:42, dnr 19-13064). Inriktningen vänder sig främst till aktörer inom området elektronisk kommunikation och syftar till att ge en övergripande bild av totalförsvarsplaneringen och vilka områden som är prioriterade. En sekundär målgrupp är aktörer i andra sektorer som vill få ökad kunskap om området elektronisk kommunikation och vilka inriktningar som områdets aktörer arbetar efter i totalförsvarsarbetet.

Inriktningen syftar bl.a. till att skapa förutsättningar för en sammanhållen planeringsprocess för totalförsvaret, klarlägga vilka områden PTS kommer att prioritera under planeringsperioden, klarlägga vilka aktörer som myndigheten ser behöver involveras samt informera om vad som styr den sammanhängande planeringsprocessen.

PTS samordnar även aktörer inom området genom det arbete som görs inom ramen för den Nationella telesamverkansgruppen, NTSG.

Samordning med andra områden sker bl.a. genom deltagande i områdesövergripande arbete, såsom det arbete med planeringsanvisningar som genomförs inom ramen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) och Försvarmaktens uppdrag (Fö2015/00916/MFI). Samordning sker även genom samverkan med bl.a. det finansiella området och energiområdet. PTS har även initierat samverkan med länsstyrelserna under året, en samverkan som myndigheten i allmänhet ser behov av att utveckla under kommande år, i synnerhet kring frågor som rör arbetsformer och samhällets behov. Samverkan med bl.a. Trafikverket och MSB sker även genom deltagande i olika projekt som exempelvis MSB:s projekt *Gemensam strategisk civillägesbild*, samverkansområdet Teknisk infrastruktur (SOTI), intervjuer och enkäter.

PTS har även deltagit med en expert i *Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet* (Fö 2018:01) samt deltar med en referensperson i *Utredningen om civilt försvar* (Ju 2018:5).

2.1.2 Postområdet

Inom postområdet pågår en förstudie med syfte att kartlägga behoven av brev- och paketjänster inför och under höjd beredskap. Förstudien innefattar även att kartlägga hur behovet av att distribuera fysiska säkerhetsskyddsklassificerade handlingar ser ut i fredstid. Kartläggningen ska bidra med beslutsunderlag för framtida planering, prioritering och eventuella åtgärder inom postområdet.

2.2 Stöd till Försvarmakten

PTS har sedan tidigare en etablerad samverkan med Försvarmakten. Samarbete och planering har fortsatt under året, liksom kunskapsutbyte. Samarbetsområdena är främst inom totalförsvarsplanering, övningsverksamhet och Försvarmaktens behov av radiospektrum under höjd beredskap. Samverkan har även skett kring områden som fysisk planering kring riksintressen och dess påverkan på möjligheten till bredbandsutbyggnad.

2.3 Arbetsformer, utrustning och tekniska system

NTSG och dess undergrupp Stadsnätens infrastruktursamverkansgrupp (SiSG) utgör viktiga verktyg för PTS under kris såväl som under höjd beredskap. Arbetsformerna inom båda grupperingarna utvecklas kontinuerligt och den återkommande övningen Telesamverkansövning (Telö) är en viktig del av det. Väl fungerande arbetsformer är en förutsättning för ett fungerande krisarbete och arbete i höjd beredskap.

PTS har tagit fram och finansierar Navet, ett system för att rapportera driftstörningar på ett standardiserat sätt.⁴ Detta system används bl.a. i NTSG:s samverkansportal och SiSG:s portal. Dessa portaler är viktiga verktyg för att skapa, sammanställa, förmedla och ta del av lägesbilder. PTS genomför kontinuerligt förvaltning och vidareutveckling av portalerna. Myndigheten håller även utbildning för användare av dessa portaler, då det är en förutsättning att de som nyttjar portalerna är vana vid verktygen.

För att öka robustheten för samverkan vid kris och höjd beredskap har PTS byggt ut redundans till operatörernas driftcentraler för att de ska kunna verka genom Försvarets telenät, FTN.

För att stärka möjligheten till reservsamband vid kris och höjd beredskap har PTS sedan tidigare finansierat fältsatser med Raketterminaler som vid behov är möjliga att distribuera till aktörerna inom området elektronisk kommunikation. PTS förvaltar och underhåller dessa terminaler.

Frivilligorganisationer utgör viktiga resurser vid kris och höjd beredskap. PTS har ett avtal med Svenska Lottakåren som bistår med sekretariatsresurser. PTS deltar även i ett MSB-projekt som syftar till att skapa reservsamband tillsammans med Frivilliga Radioorganisationen (FRO).

⁴ Se vidare <https://www.pts.se/sv/bransch/internet/robust-kommunikation/atgarder/navet--system-for-telestorningsinformation/>

2.4 Alternativ och/eller skyddad ledningsplats

I myndighetens regleringsbrev för 2019 har PTS haft i uppdrag att inom området civilt försvar särskilt prioritera arbetet med *”planering för att kunna verka från alternativ och/ eller skyddad ledningsplats”*. PTS har under 2019 startat upp ett projekt där myndighetens behov av fysiskt skyddat utrymme för en alternativ ledningsplats beskrivs i två separata kravspecifikationer. Kravspecifikationerna kommer att användas som beslutsunderlag för PTS fortsatta arbete med att planera för alternativ ledningsplats.

Att inrätta alternativa och/eller skyddade ledningsplatser för såväl myndigheter som privata aktörer är resurskrävande. Det finns ett stort behov av att samordna insatser och även dra lärdom av varandras arbete.

2.5 Översyn av författningar och ansvarsförhållanden

2.5.1 Övergripande synpunkter och slutsatser

PTS har under hösten 2019 genomfört en översyn över de s.k. beredskaps- och fullmaktslagarna. Översynen gjordes inför PTS deltagande i Totalförsvarsövning 2020 (TFÖ 2020) och övningen Telö 19. Telö 19 organiserades av PTS och genomfördes i slutet av 2019. För första gången någonsin övade PTS och deltagande aktörer från området elektronisk kommunikation under förutsättningen att Sverige befann sig i krig. Vid Telö 19 övades bl.a. att regeringen, genom en fiktiv förordning, gav ett mandat till PTS att samordna och inrikta områdets arbete (se vidare under avsnitt 2.7.1 nedan).

PTS håller för närvarande på med en analys och utvärdering av övningen. Övningen visade att det krävs stor teknisk kompetens, både hos näringslivets aktörer och offentliga aktörer för att samordna och inrikta åtgärder. Detta för att på ett så bra sätt som möjligt möta samhällets och totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer i ansträngda situationer så som höjd beredskap och krig. Därutöver tydliggjordes vikten av att de speciella krav som ställs under höjd beredskap och ytterst i krig är noga kartlagda och att de funktioner som kan behövas är förberedda och väl övade i fredstid. Detta gäller både författningmässig beredskapsplanering och tekniska samt organisatoriska förberedelser hos de olika aktörerna, offentliga som privata.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, får i enlighet med 1 kap. 9 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) förpliktiga den som tillhandahåller ett allmänt tillgängligt elektroniskt kommunikationsnät av särskild betydelse ur allmän synpunkt, att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under höjd beredskap.

Enligt 6 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation (FEK) får PTS förpliktiga den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster av särskild betydelse från allmän synpunkt att mot ersättning som svarar mot kostnaden beakta totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under höjd beredskap.

I statens budget för år 2019, utgiftsområde 22 – ”Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation” framgår att anslagspost 2:5 får ”[...] användas för utgifter för åtgärder för driftsäkra och robusta elektroniska kommunikationer för att skydda kommunikationerna mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid samt för samhällsomfattande tjänster inom området elektronisk kommunikation. Anslaget får användas för utgifter för administration av åtgärderna.”⁵

Som framgår ovan har riksdagen inte medgett att anslagspost 2:5 inom utgiftsområde 22 används till åtgärder som syftar till att endast ha effekt i höjd beredskap. Givet att 1 kap. 9 § LEK enligt ordalydelsen endast tar sikte på åtgärder som ska tillgodose totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under höjd beredskap, leder detta i kombination med 6 § FEK, att förpliktigande enligt 1 kap. 9 § LEK inte är möjliga att finansiera för PTS. Det var därmed, enligt 2019 års statsbudget, inte möjligt att förpliktiga tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät eller -tjänster av särskild betydelse ur allmän synpunkt att beakta totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under höjd beredskap. I budgetunderlaget för 2020–2022⁶ angav PTS bl.a. att anslagsnivån behöver höjas till 150 mnkr till följd av det förändrade säkerhetsläget och myndighetens arbete med civil försvarsplanering. I efterföljande budgetunderlag⁷ framförde PTS också behovet av att användningsområdet för anslagsposten 2:5 ap.1 utvidgas till att även omfatta åtgärder som stärker förmågan under höjd beredskap.

2.5.2 NTSG vid höjd beredskap

PTS leder och finansierar NTSG. I gruppen ingår aktörer som har teknisk utrustning, kunskaper eller resurser av kritisk betydelse för Sveriges förmåga till elektronisk kommunikation. Gruppen syftar till att öka motståndskraften för elektroniska kommunikationer vid allvarliga störningar och extraordinära händelser i samhället.

PTS har bedömt att det finns ett behov för kompletterande reglering avseende NTSG, bl.a. för att öka dess effekt såväl vid fredstida kriser som under höjd

⁵ Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 22, s. 104.

⁶ Budgetunderlag 2020–2022, PTS-ER-2019:3.

⁷ Budgetunderlag 2021–2023, PTS-ER-2020:09.

beredskap. Mot denna bakgrund har PTS under år 2018 hemställt till regeringskansliet om ändringar i LEK och FEK.⁸

2.5.3 Tid och takt

PTS finansierar det nationella systemet för produktion av spårbar tid och frekvens ("Tid och takt"). Systemet syftar bl.a. till att bidra till robusthet och redundans samt minska beroendet till GNSS (*Global Navigation Satellite System*) för aktörer inom området elektronisk kommunikation. Aktörer inom andra samhällssektorer har uttryckt ett önskemål om att kunna använda sig av tjänsten. PTS har ställt sig positiv till detta då det bedöms bidra till en ökad motståndskraft även inom dessa samhällssektorer och därmed för samhället i stort. PTS har därför under år 2018 hemställt⁹ till regeringskansliet om att myndigheten ska få i uppdrag att utreda förutsättningarna för detta, bl.a. avseende frågor om säkerhet, finansiering och juridik.

2.6 Övriga uppdrag enligt regleringsbrevet

2.6.1 Krigsplacering

Internt

Under 2018 tog PTS fram en krigsorganisation baserad på den verksamhet som PTS ska bedriva vid höjd beredskap. Som ett led i att säkra personalförsörjningen till denna har PTS även fattat beslut om att krigsplacera personal med stöd av allmän tjänsteplikt. Under 2019 har revideringar vad gäller myndighetens krigsorganisation genomförts. Vidare har ett arbete utförts för att synkronisera PTS krisplan med ovan nämnda krigsverksamhetsplan. Delar av den operativa verksamheten vid höjd beredskap har även övats under Telö 19 samt vid andra interna övningar.

Fortsatt planering och revidering av krigsverksamhetsplanen och krigsorganisationen är arbeten som fortlöpande måste genomföras vid myndigheten då kravbild och planering konkretiseras successivt, erfarenheter görs i samband med övningar samt att personal byts över tid.

Externt

För att elektroniska kommunikationsnät och -tjänster ska kunna fortsätta fungera även vid höjd beredskap behöver operatörerna bl.a. kunna planera sin personalförsörjning. För att underlätta i deras arbete har PTS, efter samverkan

⁸ Hemställan om ändring av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, PTS dnr 18-13218.

⁹ Hemställan om uppdrag att utreda förvaltningen av det nationella systemet för produktion av spårbar tid och frekvens, PTS dnr 18-5784.

med bl.a. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och MSB, under året publicerat ett faktablad om personalplanering inför höjd beredskap¹⁰.

2.7 Ytterligare aktiviteter med koppling till totalförsvaret

2.7.1 Telö 19

Under november genomförde PTS övningen Telö 19. Syftet med övningen var dels att öka förmågan hos PTS och området elektronisk kommunikation att verka vid höjd beredskap på ett sätt som stärker totalförsvarsförmågan, dels att förbereda sektorn inför TFÖ 2020. Övningen baserades på ett scenario där Sverige befinner sig i höjd beredskap. Övande var medlemmarna i NTSG, representanter från nationella operatörer och ett antal stadsnät samt delar av PTS krigsorganisation.

Fokus för övningen var arbetsprocesser och samverkan. Övningen genomfördes under två dagar i gemensamma lokaler där de övande både fick möjlighet att arbeta organisationsvis och att samverka med andra aktörer. Före och efter huvudövningen har de övande fått mindre uppgifter att arbeta med.

Detta var första gången PTS och berörda aktörer övade höjd beredskap. Lärdomar och erfarenheter från övningen kommer att tas med i det fortsatta arbetet med totalförsvarsplanering, både internt hos PTS och för området. En utvärderingsrapport kommer att publiceras under år 2020. Under våren 2020 kommer också ytterligare en övning genomföras med motsvarande scenario, men med fokus på stadsnät.

2.7.2 TFÖ 2020

PTS deltar i planeringen och genomförandet av TFÖ 2020. Övergripande övningsmål för TFÖ 2020 är att skapa förutsättningar för det civila och militära försvaret att tillsammans, inom ramen för totalförsvaret och under höjd beredskap, skydda samhällsviktiga funktioner, värna civilbefolkningen och försvara landet mot väpnat angrepp genom:

- samverkan och ledning
- gemensam inriktning, samordning och prioritering av tillgängliga resurser
- gemensam inriktning och samordning av information och kommunikation

¹⁰ Faktablad om personalplanering inför höjd beredskap, PTS-F-2019:1.

Arbetet med att stärka totalförsvarsförmågan är ett långsiktigt arbete. Att bygga upp förmågan inför TFÖ 2020 är ett delmål på vägen. PTS utbildar och övar inom ett brett område för att stärka beredskapen, baserat på den utbildnings- och övningsstrategi, som har tagits fram tillsammans med operatörerna, och som har särskilt fokus på höjd beredskap. Övningen Telö 19 var en viktig del av PTS arbete inför TFÖ 2020, liksom interna övningar och utredningar under år 2019.

2.7.3 Andra utbildningar

PTS har sedan år 2016 finansierat och genomfört totalförsvarsutbildningar i samarbete med Förvarshögskolan. Utbildningarna har anpassats löpande och planeras samt genomförs idag gemensamt med Svenska kraftnät. Vid utbildningarna deltar aktörer inom områdena el och elektronisk kommunikation i syfte att stärka samverkan. PTS anser att detta är ett viktigt bidrag för att stärka beredskapen till att kunna hantera alla typer av händelser.

2.7.4 Robusthetsåtgärder

En del av de robusthetsåtgärder som PTS genomför för att stärka förmågan vid kris ger även effekt vid ett läge av höjd beredskap.

Elektronisk kommunikation har ett starkt beroende av el. Om elförsörjningen inte är tillgänglig kommer elektroniska kommunikationsnät vara beroende av reservkraft och endast att fungera en begränsad tid. Under olika typer av kriser, allt från väderpåverkan till höjd beredskap, kan elförsörjningen förväntas vara otillgänglig under längre tid. PTS gör flera olika satsningar kopplat till reservelförsörjning i såväl fasta som mobila nät. Åtgärder som genomförs är bl.a. ökad reservkraft på huvudnoder och ett pilotprojekt på Gotland som syftar till att skapa en förmåga för yttäckande mobilnät.

Elektroniska kommunikationsnät och -tjänster har över tid kommit att bli allt mer beroende av centrala funktioner för att kunna producera slutkundstjänster. Detta är ett resultat av att operatörer vill vara så kostnadseffektiva som möjligt, men det kan vara problematiskt om en del av landet skulle bli avskuren från de centrala funktionerna. PTS genomför därför ett projekt som syftar till att minska beroendet av centrala funktioner i elektroniska kommunikationsnät och -tjänster. Arbetet har under år 2019 inletts med en analys som genomförs tillsammans med teleoperatörer i syfte att bedöma möjligheterna att minska beroendet. Analysen ska vara klar under år 2020 och erfarenheter från denna avses att bli tillämpade i ett pilotprojekt där möjligheten att implementera regionalt autonoma nät kommer att prövas.

Utöver detta genomför PTS bl.a. arbete med:

- att utreda hur prioritetsfunktioner i mobilnäten kan genomföras,
- förstärkt perimeterskydd kring anläggningar,
- åtgärder i skyddade anläggningar,
- borrning under vattendrag, dvs att fiberkablar dras under vattendrag istället för i brospann,
- samt åtgärder för att förhindra brand i försörjningstunnlar.

Samtliga av dessa åtgärder stärker elektroniska kommunikationsnäten vid kris, men bidrar också till en förstärkt förmåga i ett läge av såväl gråzon som höjd beredskap.