Vad händer när distributionen av drivmedel blockeras?

När priserna på drivmedel ökade under hösten 2000, brast tålamodet för många näringsidkare i Frankrike och Storbritannien. Fiskare, åkare och lantbrukare blockerade hamnar, oljedepåer och vägar för att visa sitt missnöje och pressa regeringarna att vidta prissänkande åtgärder.

I Frankrike finns en vana vid att hantera denna typ av störningar, då protestaktioner av olika slag är vanligt förekommande. I Storbritannien blev krisen allvarligare, eftersom den mentala beredskapen saknades och den brittiska beredskapen var inriktad på kriser med externa orsaker.

Protesterna mot drivmedelspriserna spred sig till flera europeiska länder, bland annat Sverige, även om effekterna av krisen inte blev lika allvarlig som i Frankrike och Storbritannien.

I en allt mer internationaliserad ekonomi ökar risken för internationell spridning av mer eller mindre välorganiserade protestaktioner. För svenska myndigheter och aktörer inom samhällsviktiga sektorer kan därför beskrivningen av de franska och brittiska drivmedelsblockadernas utveckling och hantering ge viktiga erfarenheter inför framtiden.

Pris: 150:- inkl. moms

Energimyndigheten

Energimyndigheten • Box 310 • 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00 • Telefax 016-544 20 99 • www.stem.se

ET 20:2001 MARKSTEDT KOMMUNIKATION/EDENVIK 1200 EX

Drivmedelsblockaderna i Frankrike och Storbritannien – *En jämförelse i krishantering*

Energimyndigheten

Utgivningsår 2001



Drivmedelsblockaderna i Frankrike och Storbritannien

En jämförelse i krishantering



Introduktion

Under sensommaren och hösten 2000 ägde protestaktioner rum i en rad europeiska länder. Fiskare, åkare, jordbrukare och andra grupper protesterade mot de höga priserna och skatterna på drivmedel genom att blockera oljedepåer, vägar och hamnar. Aktionerna fick störst effekt i Frankrike (där protesterna inleddes) och i Storbritannien. Båda ländernas myndigheter införde ransonering av drivmedel för att klara försörjningen av bränsle till samhällsviktiga verksamheter.

Jämförelsen av drivmedelsblockadernas konsekvenser visar att det brittiska samhället är mer sårbart för sådana aktioner än det franska samhället. Detta visade sig bland annat genom hamstring av livsmedel, brist på sjukvårdsvaror, stopp i kollektivtrafik, stängning av skolor och försämrad postservice. I Frankrike fanns en vana hos medborgarna vid liknande situationer, vilket resulterade i att de flesta samhällsfunktionerna fungerade ungefär som vanligt.

I Storbritannien var regeringen inte beredd på att en drivmedelskris skulle orsakas av aktioner inom landet, utan de krishanteringsplaner som fanns byggde på hot från utlandet. I Frankrike däremot fanns det redan en metod för hur krishanteringen vid en blockad skulle utföras.

De nationella krishanteringsorganisationernas främsta uppgift under blockaderna var att koordinera informationsunderlag för strategiska nationella beslut och att hantera media. Den lokala nivån ansvarade för och genomförde den operativa krishanteringen, med ransoneringsåtgärder etc. I Frankrike var informationshanteringen mellan nationell och lokal nivå tydligare jämfört med Storbritannien, där det före krisen fanns flera parallella informationskanaler. I framtiden kommer enbart en utvald organisation att sköta allt informationsutbyte mellan nationell och lokal nivå i Storbritannien.

I Frankrike fanns nationella riktlinjer för prioriteringsfrågor avseende drivmedel till samhällsnödvändiga funktioner. Dock fanns möjligheter att på länsnivå anpassa riktlinjerna till lokala förhållanden. I Storbritannien däremot utvecklades och offentliggjordes en prioriteringslista på nationell nivå. Denna lista implementerades emellertid aldrig. Istället utvecklades lokalt präglade metoder för ransonering med olika former av ackrediteringsbrev och kupongsystem.

Erfarenheterna av hur bränsleblockaderna i Frankrike och Storbritannien utvecklades och hanterades kan ge viktiga lärdomar för arbetet med att stärka den svenska beredskapen inför liknande händelser.

Andres Muld
Avdelningschef

Christer Ekström
Projektledare

Energimyndigheten gav under september 2000 uppdrag åt dåvarande Försvarets forskningsanstalt, FOA, nuvarande Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, att analysera och redovisa viktiga frågeställningar kring blockaderna av drivmedelsdistributionen i Frankrike och Storbritannien. Rapporten är författad av FOI-medarbetarna Eva Mittermaier, Magdalena Tham och Daniel Torstensson.







Innehåll

Krisen i Frankrike 9

Krishantering i Frankrike 17

Hanteringen av blockaderna i Frankrike 27

Lärdomar av den franska krisen 31

Krisen i Storbritannien 33

Krishantering i Storbritannien 43

Hanteringen av blockaderna i Storbritannien 49

Lärdomar av krisen i Storbritannien 65

Jämförande slutsatser 69

Förkortningsordlista 77

Referenser 79



Krisen i Frankrike

De blockader av drivmedelsdistributionen som ägde rum under hösten 2000 utgör delar av en proteströrelse som spred sig över hela Europa med start i Frankrike.

Anledningen till de franska aktionerna under sensommaren 2000 var att priserna och skatterna på drivmedel under 1999 och 2000 hade nått mycket höga nivåer. Redan under våren och sommaren 2000 hade det förekommit spridda protester i Frankrike mot de höga bränslepriserna. Regeringen genomförde i april 2000 en skattesänkning, men en hel del missnöje kvarstod. När bensinpriset under början av hösten nådde 8 francs per liter hade en psykologisk tröskel överskridits.

Under augusti och september 2000 pågick även en debatt om hur de överskottsmedel som staten fått in under 1999 och 2000 skulle användas. Regeringen hade underskattat konjunkturen och därför fått in större skatteintäkter än förväntat. Det uppfattades som att regeringen hade tänkt undanhålla dessa intäkter för medborgarna. Finansministern tvingades avgå eftersom han inte hade uppgett att pengarna existerade. Vetskapen om de extra skatteintäkterna ledde till stora förväntningar på skattesänkningar och de aktioner som påbörjades fick därför ett folkligt stöd.

Enligt det allmänna medvetandet i Frankrike måste man provocera fram en kris innan regeringen gör något åt frågan. I mångas ögon är protestaktioner av det här slaget också ett sätt för befolkningen att avreagera sig på regeringen. Parallellt med bränslekonflikten pågick ett antal andra konflikter i Frankrike, exempelvis en tågstrejk i Provence och en busstrejk i Bayonne-regionen.

Händelseförloppet

Mitt under semestermånaden augusti intensifierades protesterna mot de höga bränslepriserna. Protesterna inleddes fredagen den 18 augusti 2000 med aktioner i fiskehamnar. Från och med tisdagen den 22 augusti blockerades hamnar.

Lördagen den 26 augusti blockerade fiskare i Bretagne både hamnar och

vägar. De ville ha kompensation för de stigande bränslepriserna genom lättnader i sociala avgifter. Diskussioner mellan lokala myndigheter och fiskeriorganisationer ledde till vissa eftergifter från myndigheterna, men fiskarna ville ha mer övergripande diskussioner på ministernivå om näringens villkor. Jordbrukare, åkare och taxichaufförer började ansluta sig till protesterna söndagen den 27 augusti. Tisdagen den 29 augusti blockerades den stora hamnen i Marseille och onsdagen den 30 augusti bland annat hamnarna i Saint-Malo i Bretagne och Cherbourg i Normandie.

Torsdagen den 31 augusti växte konflikten till sig ordentligt. Blockader av viktiga hamnar gjorde att trafiken över Engelska kanalen avbröts. Fiskarna började även blockera vissa oljedepåer. Diskussioner mellan den franske jordbruks- och fiskeriministern och representanter för fiskarna resulterade i en åtgärdsplan för fiskerinäringen. De fackliga organisationerna blev nöjda med avtalet och fiskarna avbröt sina konfliktåtgärder. På flera platser i Frankrike genomförde bönder och taxichaufförer traditionsenliga demonstrationer utanför myndighetsbyggnader samt snigelkörningar med traktorer och taxibilar på motorvägar. Regeringen tillkännagav en sedan länge planerad skattereform innebärande skattelättnader för privatpersoner och en minskning av bränsleskatten. Premiärminister Jospin utlovade också enskilda lösningar till varje kategori; taxi, jordbrukare, färdtjänst, bilburna försäljare etc.

HINDRAD TRAFIK OCH BLOCKERADE DEPÅER

Fredag, lördag och söndag (1–3 september) organiserades flera manifestationer av bönder, åkare och taxichaufförer som blockerade stadskärnor, snigelkörde och satte upp vägspärrar. De var inte nöjda med sänkningen av bränsleskatten utan ville ha total bränsleskattbefrielse och kompensation för de höga bränslepriserna. Bönder och åkare beslutade sig för att samordna sina insatser och förvarnade om blockad av oljedepåer och raffinaderier måndagen den 4 september.

På måndagen genomfördes blockaden. Sammanlagt 80 raffinaderier och depåer, motsvarande en tredjedel av det totala antalet i Frankrike, blockerades av medlemmar i åkarnas tre största arbetsgivarorganisationer samt två jordbrukarorganisationer. Redan samma dag fick flera delar av landet brist på drivmedel. Blockaderna iscensattes med hjälp av mängder med parkerade fordon. Fler grupper anslöt sig såsom bilskolor, flyttfirmor, hantverkare och bussbolag. Panikköp av drivmedel ägde rum och en stor del av de franska länen införde ransonering för att förhindra hamstring. Åkarna diskuterade med Transportdepartementet, men utan konkreta resultat, så blockaderna fortsatte parallellt med förhandlingarna. De yrkesförare som deltog var arbetsgivare, ofta från familjeföretag eller små åkerier. Anställda inom större transportföretag deltog inte.

EFTERGIFT FRÅN REGERINGEN

Onsdagen den 6 september resulterade diskussionerna mellan regeringen och representanter för åkarna i att de erbjöds lättnader i bränsleskatten. Premiärminister Jospin uppmanade demonstranterna att häva blockaderna och åkeriägarna att ta sitt ansvar och anta det bud som lagts. Även den nationella arbetsgivarorganisationen fördömde aktionerna. Ett av åkarförbunden antog budet, de två andra förbunden ville ha ytterligare sänkningar och fortsatte aktionerna.

Under onsdagen och torsdagen började större delen av Frankrike att lida av allvarlig bränslebrist. Under torsdagen hade 80% av bensinstationerna hel eller delvis brist på bränsle. Förhandlingar fördes på det lokala planet mellan länens prefekter och de lokala demonstranterna om villkor i allmänhet och om hur konflikten skulle hanteras. En viktig fråga var hur man skulle få fram bränsle till prioriterade transporter. Protesterna fortsatte och blockader, vägspärrar och snigelkörningar förekom över hela landet. Den 7 september var 116 vägspärrar upprättade, det största antalet under hela krisen. Flygplatser spärrades av och en stor taxiaktion genomfördes i Paris där nästan 2000 taxibilar körde i kortege vilket gav upphov till stora störningar. I övrigt drabbades inte Paris av protestaktionerna.

ÖVERENSKOMMELSE MED FÖRHINDER

På torsdagskvällen skrev ännu en av åkarnas organisationer på avtalet. De förklarade att de inte var helt nöjda men att de trots detta hade bestämt sig för att avbryta åtgärderna och uppmanade medlemmarna att häva blockaderna. Detta visade sig dock gå trögt då det rådde en viss förvirring vid blockadområdena om vad som egentligen gällde, samtidigt som det var praktiskt svårt att få ut

lastbilarna bland de andra fordonen. Dessutom återupprättades de upplösta lastbilsavspärrningarna av bönder. Transportministern fortsatte förhandlingarna samtidigt som han övervägde tvångsåtgärder för att lösa upp vägspärrar och depåblockader, men dessa effektuerades aldrig. Från och med torsdagen den 7 september delade regeringen via prefekterna ut dispenser innebärande att man fick köra sitt fordon på eldningsolja 1 som vanligtvis används för uppvärmning. Detta fick dock bara ske i akuta fall när den allmänna hälsan, liv eller miljö stod på spel. En lista med direktiv hade distribuerats till prefekterna, men denna hade inte offentliggjorts för allmänheten.

PROTESTER VID GRÄNSEN

Fredagen den 8 september blockerade de franska åkarna knutpunkter på gränsen mot Belgien, eftersom det förekom mycket trafik in i grannländerna för tankning. På kvällen hade tio blockader hävts men 119 raffinaderier och depåer var fortfarande blockerade. I flera regioner ville demonstranterna inte avbryta aktionerna. Den tredje och sista åkarorganisationen liksom bondeorganisationerna uppmanade på fredagskvällen sina medlemmar att avbryta aktionerna. Premiärministern träffade samma dag inrikesministern, transportministern, jordbruksministern och finansministern. Vid mötet beslutades om bidrag till bönderna samtidigt som regeringen hotade med aktioner mot aktivisterna. Fransmännen tog dessa hot på stort allvar eftersom myndigheterna tidigare hade brukat våld, bland annat 1992 då en pansarvagn flyttade bort en lastbil.

GRADVIS AVTRAPPNING

Lördagen den 9 september började blockaderna i Frankrike att upphävas för att i princip vara borta framåt kvällen. De som höll ut längst var färdtjänstförare, hantverkare och vissa andra mindre grupper. Samma dag ägde ett informellt ministerrådsmöte rum mellan EUs finansministrar i Frankrike. En tillfällig sänkning av ländernas bränsleskatter uteslöts av miljöhänsyn och ekonomiska skäl.

Söndagen den 10 september förekom några avslutande snigelkörningar, men annars började situationen att normaliseras. Man inledde drivmedelstransporter för att fylla på bensinstationerna. Depåerna hölls på grund av de exceptionella omständigheterna öppna och regeringen gav dispens för

transporter med tunga lastbilar även på söndagen. Detta är i vanliga fall förbjudet.

Måndagen den 11 september fick de flesta av Frankrikes 17 000 bensinstationer påfyllning. Storstäderna hade högst prioritet. Stora köer uppstod vid de påfyllda bensinstationerna och våld förekom i vissa fall mellan upprörda konsumenter. En del bensinstationer valde av dessa skäl att hålla stängt. Ett problem var den begränsade tillgången på tankbilar och chaufförernas arbetstidsregler som efterföljdes strikt. Bensinstationer som fyllts på tömdes relativt fort igen och det tog flera dagar innan situationen åter blev normal. Under de närmaste veckorna efter den akuta konflikten förekom också en del efterskalv i Frankrike, exempelvis protester bland hantverkare.

Konsekvenser av den franska krisen

Blockaden av oljedepåer i Frankrike pågick i huvudsak mellan den 4 och den 9 september. Samhällsekonomin störtdes därmed under fem dagar. I Frankrike betraktas händelserna som mindre dramatiska. Det var en mycket kort kris som inte uppfattades som ett hot mot landet, utan som en lågintensiv konflikt.

Allmänt kan man säga att konflikten i Frankrike inte gav upphov till så stora konsekvenser för tredje part, på grund av den korta tidsutdräkten och fransmännens relativt stora erfarenhet av omfattande konflikter. Detta var exempelvis den tredje stora åkarkonflikten på fyra år. Konsekvenserna under konflikten 1997 var mer djupgående och har redan påverkat utvecklingen av den franska krishanteringsstrukturen och -förmågan.

Krisorganisationen användes under bränsleblockaden, men inte alla dess ingående resurser. Polisen ingrep till exempel aldrig för att återställa den allmänna ordningen, men var närvarande överallt, bland annat för omdirigering av trafik. Inga fysiska konfrontationer mellan polis och demonstranter förekom. Krisen hanterades enligt normala rutiner medan intensiva politiska förhandlingar pågick samtidigt på olika håll.

EGNA DRIVMEDELSLAGER OCH LOKALA LEVERANSER LINDRADE EFFEKTERNA

De flesta som hade behov av transporter verkar ha haft relativt stora egna lager av drivmedel. Livsmedelsdistributionen fungerade med vissa störningar. Problemen gällde framförallt möjligheten att leverera färska livsmedel. Detta

berodde dock snarare på snigelkörningarna, som gjorde att framkomligheten blev låg, än på bränslebristen. I livsmedelsaffärer lade man märke till viss hamstring av basvaror, men lagren var så pass stora att detta inte hann ge upphov till någon brist under krisen. Produkter samlades in från gårdar som inte låg längre bort än att man kunde nå dem utan omtankning. Detta innebar att till exempel slakterier fungerade, om än inte med full kapacitet. Djurtransporter förefaller ha varit en prioriterad verksamhet.

Vissa flygfält utsattes för blockader som gjorde att de blev utan bränsle och därför fick ställa in flygningar. Mindre flygplatser minskade risken för bränslebrist genom att flygplan som kom från mer välutrustade flygplatser medförde bränsle även för återresan. Paris med omgivning påverkades inte av konflikten, eftersom aktivisterna visste att regeringen inte skulle tolerera en blockad mot denna region. Inga krav på ekonomiskt skadestånd har förekommit och någon uppskattning av de statliga kostnaderna för krisen har inte redovisats.

Krisens upplösning

De politiska förhandlingarna med aktivisterna fördes på nationell nivå, medan man på lokal nivå förhandlade om mer specifika frågor som enstaka leveranser. Under krisen höll regeringen två möten med jordbrukarna, två möten med fiskarna samt dagliga möten med åkarnas två stora arbetsgivarföreningar. Löntagarfacken deltog inte i och uttalade sig heller inte om aktionerna. Aktivisterna hade sina fackförbund bakom sig. De franska fackföreningarna är dock inte särskilt väl förankrade hos sina medlemmar, vilket leder till att många överenskommelser som facken ingår avslås av gräsrötterna som fortsätter sina aktioner. Detta förklarar varför bränslekrisen fortsatte i Frankrike trots ingångna avtal.

Oljebolagen deltog inte i förhandlingarna eftersom de inte ville förknippas med konflikten. Genom att hålla en låg profil hoppades bolagen att aktivister och media skulle fortsätta fokusera på regeringen och skattepolitiken. Framförallt ville inte oljeindustrin anklagas för vinstintressen i samband med de höga priserna, som de skyllde på Opec och regeringen.

Regeringens besked om kompensation för det höjda bensinpriset ledde till en kris med regeringspartnern De gröna. Ett krismöte hölls, men De gröna kvarstod i regeringen. Ingen bensinskattesänkning genomfördes i avsikt att lösa konflikten, eftersom regeringen ansåg att den redan hade gjort tillräckligt i och med sänkningen i april 2000. Däremot togs en impopulär bilskatt bort.

Parlamentet var på semester fram till den 1 oktober, vilket lämnade regeringen ensam med krisen. Parlamentet fick i efterhand rösta igenom de utlovade eftergifterna. Samtliga eftergifter accepterades av parlamentet. Många åtgärder var emellertid ändringar av regler som regeringen ensidigt kunde besluta om. Regeringen har bland annat beslutat att momsen på oljeprodukter ska flyta till skillnad från tidigare. Procentsatsen för denna moms kommer att vara beroende av oljeprisets utveckling och bromsas då priserna ökar mycket.

De totala eftergifterna för konflikten beräknas uppgå till flera miljarder francs.

Krisen i Frankrike





Krishantering i Frankrike

Den lokala beredskapsorganisationen

För civil krishantering i Frankrike tillämpas subsidiaritetsprincipen, vilket innebär att en kris ska skötas på så låg politisk nivå som möjligt. Landets 36 000 borgmästare har därmed det direkta ansvaret för medborgarnas säkerhet. Då kommunerna ofta är små, ibland endast omfattande ett tiotal personer, måste kriser ofta redan från början hanteras av prefekten på länsnivå, som har betydande befogenheter.

De 96 prefekternas uppgift är att sköta den statliga förvaltningen och att representera statsmakten inom sina respektive län. Prefekten är den enda tjänsteman vars funktion är inskriven i grundlagen och prefekten är ensam nationell talesman för sitt län. Regeringen kan därför inte besluta om vilka åtgärder prefekten ska vidta, men det pågår ofta en dialog mellan Inrikesdepartementet och prefekten när det gäller politiskt känsliga frågor. När ingripanden rör den allmänna ordningen, till exempel att avlägsna en vägblockad, måste länsprefekten begära Inrikesdepartementets tillstånd.

STÄNDIG BEREDSKAP PÅ LÄNSNIVÅ

Länen har en permanent operativ beredskap och utgör den operativa nivå som hanterar kriser i närområdet. På både läns- och zonnivå (se nedan) finns operativa center för det civila försvaret som följer samma organisatoriska struktur. Det operativa centret består av olika enheter som ansvarar för allmän ordning, befolkningsskydd, telekommunikationer, ekonomi, kontakter med det militära försvaret samt information och kommunikation. Utöver detta finns en samordningsenhet som sammanställer informationen från samtliga enheter och ger beslutsunderlag till prefekten.

Varje enhet står i kontakt med organisationer och organ som arbetar på fältet. Det kan till exempel röra sig om polis, elbolag, telebolag, hälsovård eller militära rådgivare. Vid behov kan ytterligare experter tas in. Vid sin sida har länsprefekten också en militär rådgivare som bistår prefekten med militära medel om så skulle behövas. Den militäre rådgivaren kan på egen hand vidta vissa åtgärder, men om en hel beredskapsplan sätts i verket måste detta till-

kännages offentligt, vilket är en mycket stark politisk markering.

Länsprefekten informeras om händelseutvecklingen genom att det operativa centret samlar in information från organisationerna på fältet. Länsprefekten informerar i sin tur zonprefekten så att denne kan sätta igång krisberedskap på zonnivå, för att vara beredd på en eventuell spridning till andra län eller en ökad omfattning. Länsprefekten sköter också informationsspridningen till befolkningen i länet.

Organisationen på zonnivå

Om länsnivån saknar tillräckliga resurser för den kris som har uppstått (exempelvis finns inte experthjälp i alla län), flyttas ansvaret upp ytterligare en nivå i den politiska hierarkin till zonprefekten. Frankrike delas in i sju civilförsvarszoner som betraktas som den normala nivån för krishantering. Zonerna består vanligtvis av åtta till femton län. Zonprefekten ansvarar för krishanteringen i hela zonen, samordnar civila och militära organ, sammanställer områdets behov och tillgängliga resurser, samt avgör olika ärendens och insatsers prioritet.

Zonprefekten är vanligtvis den person som är prefekt i det största länet inom zonen. Till sin hjälp har zonprefekten en annan av zonens länsprefekter som arbetar med det civila försvaret och en representant för Försvarsmakten som underlättar samordningen med det militära försvaret. Det franska försvaret delas in i tre delar: militärt, civilt respektive ekonomiskt försvar, som handhas av Försvarsdepartementet, Inrikesdepartementet respektive Ekonomi-, finans- och industridepartementet (i fortsättningen benämnt Industridepartementet). Försvaret har vid sidan av denna sektoriella indelning också en territoriell indelning i militära försvarszoner.

ZONERNAS MAKT STÄRKS

Det finns idag en politisk vilja att stärka zonprefekternas befogenheter. Man har konstaterat att länen är för små för att kunna organisera ett väl fungerande civilt försvar. Av den anledningen vill man att zonprefekterna inte bara ska samordna insatserna utan även kunna leda arbetet. Det finns planer på att fastställa zonprefekternas exakta befogenheter och att ge dem ökade resurser. Frågan är emellertid politiskt känslig eftersom detta skulle inkräkta på de mäktiga länsprefekternas ansvarsområde.

Man håller även på att skapa en ny organisation där det på zonnivå ska finnas en permanent övervakning av händelseutvecklingen inom zonen. Detta operativa center ska fungera dygnet runt och alltid stå i direktkontakt med zonprefekternas och länsprefekternas respektive kanslier.

Organisationen på nationell nivå

Om en kris växer till nationell omfattning, tar Inrikesdepartementet över hanteringen. Det är, liksom när frågan flyttas från läns- till zonnivå, alltid den högre instansen som beslutar om att ta över krishanteringen. Detta betyder dock inte att de lägre nivåerna fråntas sitt ansvar.

Grunden för organisationen av det civila försvaret är presidentförordningen av den 7 januari 1959. Där stadgas att Inrikesdepartementet är ansvarigt för planering och samordning av det civila försvaret och utgör centrum för all operativ krishantering. Hanteringen av större kriser samordnas av den underlydande förvaltningen DDSC (La direction de la défense et de la sécurité civiles). Alla departement, förutom Försvarsdepartementet, har skyldigheter vad gäller det civila och det ekonomiska försvaret och har egna operativa center som aktiveras när kriser inom deras ansvarsområden inträffar. På varje departement, Försvarsdepartementet undantaget, finns därför en högre tjänsteman med ansvar för det civila försvaret som är direkt underställd DDSC.

Försvarsdepartementet och Inrikesdepartementet har var sitt operativt centrum med ansvar för var sin ledningskedja, den militära respektive den civila. Inrikesdepartementet har också ett operativt centrum för polisen, eftersom departementet vid större kriser leder alla polisstyrkor, även militärpolisen som normalt lyder under Försvarsdepartementet. Dessa tre operativa center är permanenta organisationer. Inrikesdepartementet tillhandahåller också utbildning för länen, både för enskilda individer och för grupper som måste kunna samarbeta vid krishantering.

OPERATIVT CENTER FÖR KRISHANTERING

Styrelsen för civilt försvar och civil säkerhet, DDSC, är en förvaltningsfunk-

Krishantering i Frankrike

tion som är direkt underställd inrikesministern. DDSCs primära uppgift är att skydda befolkningen mot alla slags risker som hotar liv eller egendom. DDSC har ett operativt center för interdepartemental hantering av kriser, COGIC (Centre opérationnel de gestion interministerielle des crises). Krishanteringscentrets uppgift är att följa händelseutvecklingen för att tidigt upptäcka potentiella kriser och att i händelse av kris samordna krishanteringen mellan departementen.

Krishanteringscentret har sin grund i förordningen från 1959 och i det operativa center som etablerades 1964. Yrkesförarnas protestaktioner 1997 visade att man inte hade en tillräckligt väl fungerande organisation och beredskap. Det nuvarande centret skapades därför samma år med fotbolls-VM 1998 som första större samordningsuppgift.

För att kunna följa händelseutvecklingen har centret utrustats med ett operativt center som bevakar händelseutvecklingen dygnet runt, ett kommunikationscenter som sköter telekommunikationer och system för att varna befolkningen, samt ett center som bevakar alla transporter med radioaktivt material.

Det operativa centret följer alla händelser som kan komma att beröra det civila försvaret och är först med information på nationell nivå om incidenter som kan utvecklas till kriser. Informationsinhämtningen bygger på den institutionella kedja som nämnts ovan. Brandkår, polis och andra organ informerar länsprefekten vilken vidarebefordrar informationen till zonprefekten, som dessutom har en egen organisation för informationsinhämtning snarlik länsprefektens. Zonprefekten slutligen informerar krishanteringscentret på nationell nivå.

BRED INFORMATIONSINSAMLING

För att bredda informationsinhämtningen använder man dessutom en rad andra källor såsom informationsenheter för järnvägstrafiken, vägnätet, flygtransporter, väderlekstjänst med flera. Utöver detta skickar nyhetsbyrån Agence France Presse sin information direkt till det operativa centret där man även följer utländska TV-sändningar via egen parabol. Man har också daglig kontakt med militärens operativa center. Syftet med informationsinhämtningen är att ge

Krishantering i Frankrike

information och underlag för beslut till inrikesministern och hans kansli.

Krishanteringscentret ska också informera länsprefekterna på lokal nivå och förse länen med nödvändiga medel för att kunna agera. Utöver brandkår och assistans från grannlän kan prefekten få tillgång till de militära styrkor som är direkt underställda Inrikesdepartementet. Totalt rör det sig om 1600 man som kan assistera de civila enheterna i fråga om eldsvådor, översvämningar och räddningsaktioner. Till förfogande står också ett stort antal helikoptrar. Prefekten bestämmer själv över de helikoptrar som finns inom länet, men helikoptrarna är samtidigt nationella medel som kan rekvireras av regeringen för gemensamma aktioner.

KRISCENTER TAR ÖVER NÄR PROBLEMEN VÄXER

Om en kris blir för stor för att enbart kunna hanteras av det operativa centret startas ett specifikt kriscenter för just denna händelse. Kriscentret består av två permanenta rum intill det operativa centret: ett konferensrum för analys och en sambandscentral. För varje typ av kris finns en samtalspartner på det berörda departementet. Under en kris placeras dessutom en representant från varje berört departement på kriscentrets sambandscentral, där samordningen mellan departementen sker. Dessa tjänstemän kompletteras med representanter från organisationer vars specifika kompetens kan vara till hjälp i krishanteringen.

Kriscentret är direkt länkat till departementen genom ett datanätverk. Varje person på sambandscentret har ett specifikt ansvarsområde under krisen samt eget telefonnummer, e-postadress och faxnummer för att göra kommunikationen så snabb och smidig som möjligt. Ett eget krypterat telenät med 5000 abonnenter har också upprättats som omfattar regering, departement och näringsliv. Nätet är avsett att användas om det vanliga telenätet slutar att fungera.

Den information som bearbetats på sambandscentret skickas vidare till analysrummet som även har möjlighet att arrangera videokonferenser med inrikesministern. Många beslut kan fattas direkt i dessa lokaler, men man betonar att regeringen har sista ordet i fråga om beslut om åtgärder. Denna krishanteringsförmåga används enbart vid omfattande nationella kriser. Vid

mindre omfattande kriser sköts krishanteringen av prefektens krishanteringsorgan.

Beredskaps- och ransoneringsplaner

I Frankrike har man definierat sex huvudtyper av kriser:

- Översvämningar och omfattande stormar
- Omfattande miljöfarliga utsläpp i havet
- Omfattande protestaktioner
- Omfattande terroristaktioner
- Omfattande olycka i kärnkraftsindustri
- Omfattande olycka i kemisk industri.

För dessa kristyper finns ett stort antal beredskapsplaner hos generalsekretariatet för det nationella försvaret, SGDN (Secrétariat général de la défense nationale). Dessutom arkiveras alla lokala planer hos krishanteringscentret COGIC.

Generalsekretariatet utgör ett av de tre sekretariat premiärministern använder för att sköta kontakterna mellan departementen och koordineringen av regeringens arbete. Sekretariatets huvuduppgift är att assistera premiärministern i samordningen av förberedelser, genomförande och uppföljning av regeringens försvarspolitiska beslut och reformer rörande det ekonomiska, och i viss mån civila, försvaret.

Främst vill generalsekretariatet skapa en tydlig organisation där alla aktörer, statliga såväl som privata, vet var de ingår och där man har gemensamma, allmänt kända regler för beslutsfattande. Betoning läggs också på att utveckla metoden för krishantering istället för att formulera exakta beredskapsplaner. På så sätt anser man sig skapa en organisation kapabel att hantera alla slags kriser. Planeringssystemet ses över regelbundet, minst vart femte år eller så snart man anser det behövas med anledning av erfarenheter från nya kriser.

Vart fjärde år genomförs en nationell övning i krishantering kallad EXINA (Exercise nationale) som anordnas och samordnas av generalsekretariatet. Den senaste beredskapsövningen genomfördes under hösten 2000, efter bränsleblockaden, och pågick oavbrutet i två dygn. Övningen omfattade hela

Krishantering i Frankrike

kedjan av operativa center på läns-, zon- och departementsnivå samt den militära ledningskedjan.

PLANERING FÖR TVÅ SCENARIER

Industridepartementets enhet för bränsleförsörjning arbetar i sin planering utifrån två scenarion: inre störningar av distributionen respektive internationell kris. Att störa distributionen av bränsle har under senare år blivit ett vanligt påtryckningsmedel för protestaktioner i Frankrike eftersom det visat sig vara effektivt. Första gången oljedepåer blockerades var 1991 och sedan 1997 har det i princip hänt varje år med likartade kriser 1997, 1998 och 2000.

I det andra scenariot utgår man från att ingen import från Opec-länderna är möjlig och att krisen ska hanteras med hjälp av EU och IEA. I första hand ska man försöka minska konsumtionen med hjälp av tvångsåtgärder, såsom hastighetsbegränsningar och minskad uppvärmning av offentliga byggnader och privata bostäder. I andra hand ska man använda sig av de strategiska reserverna, något som beslutas av regeringen. Om detta sammantaget skulle visa sig otillräckligt, finns det ytterligare en plan som handlar om fördelningen av bränsle. Denna plan togs fram på 1950-talet efter Suezkrisen och innefattar bland annat användning av ransoneringskuponger. Planen anses dock inte fungera i dagens situation med 60 miljoner invånare och 30 miljoner fordon, varför den kommer att avskaffas inom kort.

Det finns också en beredskapsplan som gäller garanterad offentlig service till medborgarna. Planen fastställer en lägsta servicenivå och vilka funktioner som utifrån denna behöver bränsle. De senaste fem åren har man emellertid sett ett behov av en mer flexibel planering som ska möjliggöra anpassning till ett brett spektrum av olika typsituationer. En sådan plan är för närvarande under utarbetande.

För att säkerställa att listorna över prioriterade användare är enhetliga, samordnar zonprefekten samarbete och information om ransoneringsåtgärder mellan länen inom zonen. I varje län finns färdiga listor över prioriterade användare, men listorna ger också visst tolkningsutrymme för prefekten.

Före 1990 var all import, förädling och distribution av oljebränslen helt reglerad i lag och maxpriset beslutades av staten fram till 1986. (I län utanför kontinentala Frankrike regleras fortfarande priset av prefekten.) Den franska

oljesektorn avreglerades 1992 och de statliga monopol på el och gas som kvarstår håller på att luckras upp av EUs direktiv.

LAGER FÖR 55 DAGARS FÖRBRUKNING

I Frankrike krävs lagerhållning av färdigraffinerad bensin och diesel för 55 dagars behov. De strategiska oljereserverna regleras och kontrolleras centralt av Industridepartementet men förvaltningen sköts av ett privat bolag, SAGES. Alla oljebolag äger aktier i SAGES vars lager för 35 konsumtionsdagar kan användas vid en nationell kris. Om ett bolag har fått sina depåer blockerade kan de hos Industridepartementet begära att få tillgång till olja från andra depåer. Bolaget måste dock kunna garantera att samma volym som lånas finns i den egna depån. Den lånade kvantiteten olja ska återlämnas inom en månad.

Senare års sammanslagningar av oljebolag har medfört en sammanslagning av depåer, eftersom företagen föredrar stora depåer med stor omsättning. Kapaciteten för beredskapslagring har därigenom minskat. Denna utveckling gör det svårt för Frankrike dels att uppfylla direktiven från EU och Internationella energiorganet (IEA), dels att säkerställa depåernas spridning över hela landet.





Hanteringen av blockaderna i Frankrike

Krisorganisationen fungerade

Bränsleblockaden betecknas i Frankrike som en mycket kort kris som sköttes rutinmässigt av den normala krishanteringsorganisationen såsom den beskrivits i föregående avsnitt. De departement som berördes av krisen var Inrikesdepartementet, Industridepartementet, Jordbruks- och fiskeridepartementet samt Hälsodepartementet. Eftersom krisen rörde ekonomiska eftergifter pågick hela tiden ett nära samarbete i de frågorna mellan premiärministern och finansministern, medan inrikesministern hade överblick över hela fältet.

Länsprefekterna skötte sina respektive territorier enligt den normala organisationen, utan operativ inblandning från Inrikesdepartementet. Av det skälet varierar agerandet mellan länen. I exempelvis Nantes förhandlade prefekten innan blockaderna infördes om att få tre lastbilsleveranser bränsle om dagen, vilket accepterades av aktivisterna. Om bränslekrisen hade lett till allvarliga konsekvenser för den allmänna ordningen, skulle den ha skötts på nationell nivå. Nu pågick istället en dialog mellan prefekterna och Inrikesdepartementet om vilka åtgärder som skulle vidtas. Inga extraordinära åtgärder vidtogs men man diskuterade möjligheter till hårdare tag mot aktivisterna.

Samtidigt som depåerna blockerades i början av september sattes COGICs interdepartementala krishanteringsgrupp i gång för att lämna regelbundna rapporter om händelseutvecklingen till de berörda departementen. Generalsekretariatet SGDN bistod med rekommendationer men var inte direkt involverat i hanteringen av krisen. Varje departement skötte sin del av krisen under premiärministerns ledning. Jordbruks- och fiskeridepartementet arbetade med livsmedelsdistributionen, Hälsodepartementet med sjukhusen och ambulanserna, medan Industridepartementet skötte kontakterna med oljebolagen. De berörda departementen aktiverade också sina operativa center.

Problemfri informationshantering

Det bedrevs ingen organiserad officiell informationsspridning under krisen. Premiärministern uttalade sig bara två gånger, den 1 och 6 september, och inrikes- och finansministrarna den 7 september. Yrkesorganisationerna infor-

merade allmänheten om blockaderna och mediabevakningen var massiv samtidigt som krisen hanterades helt öppet. Man tycks därför inte ha upplevt något behov av särskilda informationskanaler till befolkningen. Regeringen gav emellertid ut mycket detaljerad information om överenskommelsernas tekniska detaljer.

Det interna informationsflödet sköttes genom tidigare nämnda operativa centra på läns- och zonnivå. Sammanfattningsvis kan konstateras att krishanteringsorganisationen inte upplevde några problem med informationsflödet eller informationshanteringen under bränslekrisen.

Drivmedelsransonering i vissa län

Aktivisterna meddelade i förväg sin avsikt att blockera oljedepåer. Det innebar att många fyllde sina fordons bensintankar på lördagen den 2 september och att ett stort antal bensinstationer, särskilt de som låg nära köpcentra, tömdes redan innan blockaden trätt i kraft. Eftersom tunga transporter inte tillåts på helgdagar kunde man inte fylla på stationerna en extra gång innan distributionen hindrades av aktivisterna. Frankrike har 280 depåer varav 70 står för 80% av oljelagret. Under krisen varierade antalet blockerade depåer mellan 70 och 119, inkluderande i princip alla de 100 depåer som har både bensin och diesel. Av de cirka 17 000 bensinstationerna i landet tömdes ungefär hälften.

Det fanns färdiga åtgärdskataloger från Industridepartementet som kunde användas av länsprefekterna. Ransoneringsåtgärder beslutades av vissa prefekter beroende på länets situation. I dessa län valdes ett antal stationer ut som skulle förse de prioriterade användarna med ransonerat bränsle. Graden av prioritet avgjordes från fall till fall och vid de utvalda stationerna ansvarade polis och militärpolis för säkerhet och ordning. Vid andra bensinstationer vädjade man till medborgarnas egen ansvarskänsla. Ransoneringen ansågs fungera bra i de län som hade förberett listor över prioriterade användare, men det tog ett tag innan samordningen fungerade bra mellan länen.

Eftersom krisen inte varade mer än fem dagar, utlystes inget akutläge. En del åtgärder vidtogs dock med anledning av krisen. Man försökte begränsa konsumtionen av bränsle och i vissa län förbjöd prefekterna lagerhållning av bränsle och försäljning i dunk, eftersom detta ansågs kunna leda till olyckor.

Hanteringen av blockaderna i Frankrike

Import av olja från Frankrikes grannländer underlättades och Industridepartementet medgav användning av eldningsolja 1 istället för diesel. I förebyggande syfte fattades också mot slutet av veckan ett beslut om vilka av SAGES strategiska reserver som skulle användas. Eftersom krisen upphörde strax därefter behövde beslutet aldrig verkställas.



Lärdomar av den franska krisen

Generalsekretariatet SGDN upptäckte under krisen vissa brister i zonprefekternas samordningsarbete men konstaterade också att zonprefekternas funktion är mycket viktig och bör utvecklas. Man drog även slutsatsen att övningar har mycket stor betydelse för krishanteringens framgång, inte minst vad gäller kunskapen om att upprätta samband. Man vill därför utveckla övningarna och öva oftare.

Det operativa krishanteringscentret COGIC anser att det är viktigt att uppmärksamma medias inflytande på kriser. Genom drastiska ordval och särskild vinkling av politiska frågor menar man att kriser kan skapas som annars inte hade uppstått. Media kan också påverka aktivisternas agerande med sin information under krisen. På TV-nyheterna angavs till exempel upprepade gånger vilken depå som försörjde Paris, vilket krishanteringsorganen uppfattade som en uppmaning till blockad. Krishanteringscentret menar därför att kommunikationsenheten är absolut grundläggande för all krishantering.

Vad gäller ransoneringsåtgärder så har man i Frankrike under senare år lärt sig att befolkningen inte längre accepterar ransonering i fredstid. Tidigare kunde myndigheterna stänga av exempelvis elförsörjningen som motåtgärd under en strejk, men idag tolereras inte sådana åtgärder. Man har också lärt sig av tidigare kriser att den tionde eller elfte dagen ofta innebär en vändpunkt i en kris av medelintensitet. Antingen upphör aktionerna eller så tar konflikten en ny vändning. Man räknar också med att allvarliga ekonomiska konsekvenser inträffar efter fem till sex dagar om krisen är allvarlig från start. Bränsleblockaden hade fått allvarliga ekonomiska konsekvenser från och med den elfte eller tolfte dagen, men i och med att krisen upphörde tidigare ansågs den aldrig som samhällsfarlig.





Krisen i Storbritannien

Händelserna i Storbritannien betecknades av britterna själva som en verklig nationell kris, till skillnad från händelserna i Frankrike som där uppfattades som mindre dramatiska. De bränsleblockader som inträffade hösten 2000 har därför påverkat utvecklingen av Storbritanniens krishanteringsstruktur.

På samma sätt som i Frankrike hade prisstegringarna på drivmedel lett till protestaktioner redan tidigare under året. Bland annat hade ett försök till bojkott av bensinstationer inletts under början av augusti, men utan framgång. På motsvarande sätt som i Frankrike hade skatteintäkterna blivit större än förväntat, något som fick den politiska oppositionen att kritisera regeringen. Det brittiska bränsleskattesystemet har under många år innefattat en progressiv del som har bidragit till att bränslepriserna i Storbritannien under 2000 hörde till de högsta i Europa. Under början av september nådde bensinpriset en psykologisk tröskel. De brittiska aktivisterna såg dessutom hur framgångsrika de franska blockaderna av drivmedelsdepåer hade varit. Underblåst av media växte därför krisen i Storbritannien.

Krisens snabba tillväxt, omfattning och innebörd förvånade många i Storbritannien, som inte har haft erfarenhet av något liknande. Åkare och bönder tyckte att de hade rätt att protestera mot de höga bränslepriserna och det folkliga stödet var stort – bilen och skatterna är känsliga frågor i många länder. Flera tidningars ledarsidor har dock behandlat det ologiska i motiven. Varför skulle britterna stödja lägre bensinpriser när de redan är så hårt drabbade av trafikstockningar och översvämningar – det senare en möjlig effekt av förbränningen av fossila bränslen? Även problemen för den brittiska jordbruksnäringen kan delvis bero på att produkter från andra sidan jordklotet konkurrerar ut de brittiska bönderna med hjälp av låga transportkostnader.

NY TEKNIK UNDERLÄTTAR AKTIONER

Möjligheten att använda mobiltelefoner och internet har bidragit till att ändra proteströrelsers arbetssätt, vilket var mycket tydligt under blockaden i Storbritannien. Storbritannien har cirka 50 oljedepåer. För att störa och blockera dem krävs bra sambandsmöjligheter mellan olika grupper. Samtidigt fanns det ingen tydlig ledare för protesterna, vilket har gjort det svårt att hitta en synda-

bock. Det fanns ingen ledare att demonisera som under tidigare inträffade gruvstrejker. Medias pådrivande roll uppfattas av många som lika betydelsefull för krisen som de faktiska försörjningsproblemen.

I själva verket kan olika faser urskiljas i det vi har rubricerat som en enda kris. Under första halvan av september pågick den första och mest intensiva fasen av krisen. Upplösningen av denna kris avslutades bland annat med att aktivisterna offentliggjorde en tidsfrist om 60 dagar fram till mitten av november 2000. De hotade med att fortsätta drivmedelsblockaden den 13 november, om det innan dess inte hade hänt något med drivmedelsskatten. Under tidsfristen vidtog regeringen därför vissa åtgärder för att möta en eventuell ny blockad. Nya protestaktioner inleddes också i november och ansvariga inom departementen sattes i krisberedskap men dessa aktioner blev mycket kortvariga.

Händelseförloppet

Onsdagen den 6 september tog det för bränslefrågor ansvariga brittiska Industridepartementet kontakt med oljeindustrin för att diskutera om en ”fransk” situation skulle kunna uppstå i Storbritannien. Man enades om att detta var mycket osannolikt men införde ändå för säkerhets skull höjd beredskap.

Då priserna steg torsdagen den 7 september brast tålamodet hos bilister, åkare och bönder. Ett hundratal bönder och lastbilschaufförer beslutade att blockera en depå i Stanslow, Chesire. Ett möte hölls mellan Industridepartementet och oljeindustrin då blev det uppenbart att aktivisterna höll på att organisera sig även i Storbritannien.

Under fredagen den 8 september tog sig protesterna bland annat uttryck i att ett hundratal enskilda lastbilschaufförer snigelkörde på motorvägen och sedan blockerade en depå i Pembroke. Industridepartementet informerade flera av ministrarna om händelseutvecklingen och man diskuterade vilka åtgärder som kunde vidtas för att minska effekterna av blockaderna. Vidare förberedde Industridepartementet utökade lagliga medel (reserve power) under Energy Act för att vid behov kunna stödja sig mot dessa.

FÖRTÄCKTA HOT STOPPADE TANKBILAR

Protesterna utanför depåerna innebar inga fysiska hinder för tankbilar att lämna depåerna, men trots detta lämnade inga tankbilar depåerna under lördagen den 9 september. Senare framkom att tankbilschaufförerna inte hade vågat köra på grund av hot från demonstranterna. Industridepartementet bedömde att situationen skulle lugna ner sig, men på söndagskvällen förvärrades läget och de ansvariga inom de centrala myndigheterna och departementen koncentrerade sig nu helt på bränslekrisen. Industridepartementet rapporterade till premiärministern om det akuta läget och ansåg att man borde dra igång hela krishanteringsorganisationen under måndagen. Finansministern uttalade sig i media om blockaden. Nervösa bilägare började hamstra drivmedel, vilket ledde till panikinköp som tömde vissa bensinstationer på drivmedel. Som ett resultat av drivmedelsbristen fick ambulansförare restriktioner på hur snabbt de borde köra under icke akututryckningar, i syfte att spara drivmedel till situationer då det bäst behövdes. Läget när det gällde tillgång till bränsle var värst i nordvästra England och i Wales.

DROTTNINGBESLUT OM ÅTGÄRDER

Måndagen den 11 september 2000 genomfördes aktioner i Liverpool och Edinburgh där lastbilschaufförer och taxiförare snigelkörde för att störa trafiken. Drottning Elisabeth och den parlamentariska organisationen Privy Council beslutade om aktivering av Energy Act Emergency Powers, det vill säga användning av beredskapsåtgärder för att kontrollera distributionen av drivmedel i landet. Ett möte arrangerades av Industridepartementet där premiärministern, inrikesministern och högre tjänstemän från olika departement underrättades om läget med hjälp av information från oljebolagen. Regeringskansliets krishantering drogs igång. Krishanteringsarbetet pågick fortsättningsvis dygnet runt genom att personalen arbetade i treskift. Personal från Inrikes- respektive Industridepartementet flyttade över till lokaler i regeringskansliet. Där ställdes även ett antal rum till förfogande för andra regeringspersoner, efterhand som de blev delaktiga i arbetet. Så har inte skett vid någon tidigare kris. Även oljeindustrin fick ha sina representanter fysiskt på plats i regeringskansliet för att det hela skulle fungera.

På måndagen hade alla 43 polismyndigheter dragit igång sina Gold Commands (se avsnittet om polisen nedan). Likaså började informations-, kommunikations- och kontrollsystem för krishanteringen fungera. Försvarsdepartementet undersökte möjligheter till stöd från militären.

Tisdagen den 12 september deklarerade posten att man inte kunde garantera att brev skulle nå adressaten inom ett dygn. Vid prioriteringen av posttjänster ansågs utbetalningar till bland annat pensionärer ligga högt på listan. Regeringen höll en serie krismöten om åtgärder för att säkerställa distributionen av drivmedel från depåerna till de samhällsnödvändiga funktionerna. Premiärminister Blair meddelade att han skulle se till att tankbilarna kom igång igen inom ett dygn.

HAMSTRING OCH RANSONERING

På onsdagen lämnade sammanlagt 280 tankbilar depåer runtom i landet, det vill säga en ganska liten del av de 3000 tankbilslass som normalt förser landet med drivmedel. 90% av landets bensinstationer var utan drivmedel. Cirka 200 lastbilar stod parkerade på olika huvudgator i London, vilket medförde att trafiken i vissa delar av staden lamslogs. Man började ransonera livsmedel, eftersom hamstring ägde rum. Denna hamstring skedde till följd av ryktesspridning, samtidigt som en del affärer började bli tomma på vissa livsmedel som i vanliga fall fylls på flera gånger om dagen. Samma dag sattes hela sjukvården i beredskap och icke livsnödvändiga operationer ställdes in för en tid framåt. Regeringen deklarerade att liv var i fara och att sjukvårdsprodukter och läkemedel höll på att ta slut.

På torsdagen avbröts de flesta blockaderna. Faktorer som samverkade till detta var regeringens vägran att tillmötesgå kraven, de växande ekonomiska problemen och tecknen på att allmänhetens stöd för protesterna minskat. Det tog dock många dagar innan förråden med drivmedel var fyllda igen.

Fredagen den 15 september inrättades en samarbetsgrupp för drivmedel (Fuel Task Force), med inrikesministern som ordförande. Gruppens uppgift var att lära av krisen och att säkra tillgång till bränsle i framtiden. I gruppen ingick representanter från oljebolagen, Industri-, Finans- respektive Transportdepartementet, nationalförsamlingarna från Skottland och Wales samt polisen.

Tisdagen den 19 september förmedlade en radiostation en osann historia om att blockaderna hade startat igen, vilket fick till följd att invånarna åter började hamstra drivmedel.

Krisen i Storbritannien

FÖRSLAG OM EU-HARMONISERING RÖSTADES NER

På onsdagen möttes transportministrarna i Luxemburg i ett försök att stoppa bränsleprotesterna. Frankrike ville diskutera förslag till en harmonisering av bränsleskatterna inom EU men stötte på hårt motstånd. Vid denna tidpunkt hade begränsade bränsleprotester ägt rum även i till exempel Belgien, Nederländerna, Spanien, Sverige och Tyskland.

Fredagen den 29 september offentliggjordes ett samarbetsavtal mellan brittiska myndigheter, oljebolag, fackföreningar och polis rörande frågor om bränsleförsörjning. Avtalet gäller frågor om hur man ska gå till väga om en liknande situation uppstår igen och inkluderar bland annat varnings- och krishanteringssystem samt sätt att hantera hot mot tankbilschaufförer.

Aktivisterna bakom blockaderna hotade med att fortsätta drivmedelsblockaden den 13 november om inte drivmedelsskatten dessförinnan hade sänkts. Det förekom även uppgifter om att demonstranterna i en gemensam aktion skulle slå ut elnätet genom att koppla av och på elektricitet samtidigt. Dessutom fanns det planer på att stoppa leveranser till stora matbutikskedjor genom att blockera butikernas lastkajer.

REGERINGEN SKÄRPTE TONEN

För att förhindra nya protester uppmanade inrikesministern polisen att inta en hårdare attityd vid eventuella aktioner. Soldater tränades i att köra tankbilar och hotelser framfördes med innebörden att åkare riskerade att få sina yrkestillstånd indragna om de samhällsfarliga protesterna fortsatte.

Den 8 november uttalade sig finansministern om den kommande vårbudgeten och meddelade att dieselskatten skulle frysas under två års tid samt att vissa andra skatter skulle sänkas. Trots dessa eftergifter var inte alla aktivister nöjda. Några av dem gav klartecken för en konvoj som under fem dagar skulle ta sig från nordöstra Storbritannien till London lagom till att tidsfristen gick ut. En motsvarande konvoj skulle arrangeras i Skottland. Finansministern varnade om möjligheten för nya avbrott i bränsleförsörjningen, vilket satte igång nya panikköp och tömde flera bensinstationer på bränsle.

MINSKAT FOLKLIGT STÖD

Två dagar senare startade konvojen mot London med 71 fordon som vid dagens slut reducerats till två. På detta sätt pendlade antalet demonstranter under hela aktionen och det stod klart från början att det folkliga stödet minskat sedan i september. Bland annat hade de omfattande översvämningarna under hösten flyttat fokus från bränslepriset och minskat allmänhetens tolerans för störningar i samhället. Polisens attityd hade också hårdnat. Polisen deklarerade att de som snigelkörde på motorvägarna eller blockerade körbanorna för annan trafik riskerade att arresteras och förlora sina körkort. Konvojen förlades med förbud att ta sig in i vissa stadskärnor och aktivisterna fick inte fritt välja vilka vägar de skulle begagna sig av. Polisen informerade om att en skyddszon skulle upprättas runt London för att förhindra att konvojen skulle lamslå trafiken i staden. Detta beslut stöddes av försvarsministern eftersom det ansågs föreligga ett reellt hot att aktionen kunde infiltreras av terrorister. Sedan en defekt bomb upptäckts fruktade man terroraktioner från IRA.

Aktivisterna klagade över att polisen försökte avstyra folk från att ansluta sig till aktionen och att polisen filmade fordonen medan man följde konvojen. När det visade sig att konvojen inte var så omfattande, lättade polisen på skyddszonen kring London. Aktivisterna eskorterades av polis till och från stadens centrum vilket innebar att London inte berördes i någon större utsträckning av aktionen. Oljebolagen och polisen hade satt upp staket för att förhindra protester utanför oljedepåerna. Ett par försök att störa depåerna gjordes av mindre grupper, som dock upplöstes snart.

Det som slutligen tog udden av aktionen i London den 14 november var att det under samtal mellan åkarna och finansministern framkom detaljer om de för åkarna positiva riktlinjerna i vårbudgeten.

Konsekvenser av den brittiska krisen

Blockaden av oljedepåer i Storbritannien pågick huvudsakligen mellan den 9 och 13 september. Perioden mellan den 11 och den 14 september var mest kritisk, eftersom effekterna på samhället då var som allra störst. Konsekvenserna av blockaderna blev kännbara för de flesta, eftersom majoriteten av enskilda och företag saknade egna bränslelager.

Som tidigare nämnts drabbades hälso- och sjukvården svårt av problemen med distribution av kritiska varor som rena lakan och blod. Sektorn sattes därför i krisberedskap. En del sjukhus dementerade dock regeringens uttalande om liv i fara och brist på sjukvårdsartiklar och uppgav att de fortfarande hade tillräckligt med produkter.

ÖKAT KOLLEKTIVT RESANDE

De större flygplatserna i Storbritannien klarade sig relativt bra eftersom de har egna rörledningar direkt från depåerna. Vissa mindre flygplatser som fick drivmedel via tankbilstransporter lamslogs dock. De flesta tåg gick enligt tidtabell under blockaden, förutom i västra England där vissa tåg ställdes in. Generellt ökade användningen av tågtransporter under blockaden med upp till 50%. Den regionala busstrafiken meddelade den 13 september att man hade reserver för att köra reguljär trafik i ytterligare tre dagar. Undantag från detta gällde Oxford och norra Wales där mer begränsad trafik förekom. I större städer hade stadsbussarna bara drivmedelsreserver som räckte dagen ut. I Wales beslutades den 14 september att 16 000 elever inte skulle gå i skolan, eftersom deras och lärarnas transport till skolan inte kunde garanteras. Liknande skolstängningar inrapporterades bland annat från Skottland.

Det förekom ingen brist på livsmedel, men i vissa affärer begränsades antalet mjölk-, bröd- och sockerförpackningar som kunderna fick köpa.

Många människor har genom krisen fått förståelse för sårbarheten i dagens samhälle, där beroendet mellan olika sektorer och verksamheter är mycket stort; där konsumenterna förväntar sig att kunna köpa praktiskt taget vilken vara som helst vid nästan vilken tidpunkt som helst och där företagen styrs av ”just-in-time”-leveranser.

FÅ SKADESTÅNDSKRAV

När det gäller ekonomiska konsekvenser av krisen, som till exempel krav på skadestånd, har endast ett par fall rapporterats. Ett exempel är bolaget London Transport, som överväger att stämma Försvarsdepartementet för att ha levererat diesel utan tillsatser, vilket har påverkat några bussmotorer.

Det rättsliga efterspelet av krisen är inte klart. Eftersom det inte var en strejk skyddas inte demonstranterna av lagar. De kan därför i princip ställas

till ansvar av oljebolagen för att ha åsamkat dessa ekonomisk skada. Undersökningar av polisens och oljebolagens agerande under krisen och hur säkerheten sköttes kring depåerna har begärts av det största fackförbundet inom transportområdet.

Statens kostnader för krisen har av Inrikesministeriet uppskattats till över 10 miljoner pund, varav cirka 7 miljoner pund för polisens insatser och 1 miljon pund för tankbilsförarutbildning till militärer.

Krisens upplösning

Den brittiska regeringen, främst företrädd av premiär- och finansministrarna, behöll under september sin inställning att man inte tänkte ge efter för demonstranternas krav. Inga politiska förhandlingar ägde därför rum mellan regering och demonstranter. I efterhand kan man dock konstatera att upplösningen av november-aktionerna delvis berodde på regeringens information om nya och för demonstranterna positiva riktlinjer för budgeten. Regeringen tillkännagav en rad åtgärder avseende bränsle: viss bränsleskatt fryses i två år, minskad skatt på bensin med låg svavelhalt, minskad vägskatt för vissa fordon, med mera. De brittiska eftergifterna i budgeten beräknades uppgå till 2,5 miljarder pund.

SVÅRT KONTROLLERA OBEROENDE ÅKARE

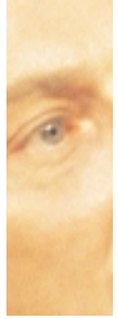
Många av de tankbilsförare som blockerades av åkare och bönder var själva oberoende åkare som hade samma inställning som demonstranterna. Ett problem i dagsläget är att många åkare är egna företagare, vilket gör det svårt för oljebolagen att i en blockadsituation pressa dem att föra ut nödvändigt drivmedel. Regeringen har därför synat åkarnas arbetsavtal för att ta reda på hur de skulle kunna ändras för att säkra distributionen av drivmedel även i en blockadsituation. Regeringen har även undersökt möjligheterna till ny lagstiftning. Det handlar bland annat om att ge poliserna större befogenheter. Några konkreta planer på hur polisen ska agera vid en framtida drivmedelsblockad finns emellertid inte. Regeringen har vidare undersökt hur man ska kunna tvinga oljebolagen att dels lagra större mängder vid bensinstationerna, dels få ut drivmedel på samma sätt som vatten och gas måste distribueras vid

en kris. Under krisen deltog oljebolagen i informationsförsörjningen till regeringen, men höll sig annars mycket passiva under konflikten.

POLITISKA KONSEKVENSER

Den brittiska regeringen var, på samma sätt som den franska regeringen, ensam med krisen eftersom parlamentet var på semester under september. Regeringen gjorde som tidigare nämnts inga eftergifter under krisen i september men fick betala ett högt politiskt pris för detta. Av brittiska media framgår att bland annat oppositionen anser att regeringen, med premiärminister Blair i spetsen, har misslyckats med att se varningssignalerna från en annalkande kris och att hantera denna på ett bra sätt. Vissa av premiärministerns utspel under krisen fick kritik. Det gäller uttalandet om liv i fara som uppfattades som missriktad pedagogik för att få uppmärksamhet kring problemet, alternativt som skrämselpropaganda för att sätta press på de protesterande. Blair lovade dessutom den 12 september att bränsleleveranserna skulle återföra situationen till det normala inom ett dygn. Detta löfte kunde inte uppfyllas och premiärministerns trovärdighet fick sig en törn. Undersökningar under krisen visade att 75% av befolkningen ansåg att regeringen hade sig själv att skylla i den uppkomna krisen och att Blair hanterade den dåligt.





Krishantering i Storbritannien

Den lokala beredskapsorganisationen

I Storbritannien har de lokala myndigheterna det primära ansvaret för kriser och förväntas vara de första att agera. Om de lokala resurserna inte räcker till kan hjälp begäras från grannlänen eller från regeringen.

De 475 lokala myndigheterna i England och Wales representeras nationellt av förbundet Local Government Association, som dock saknar en operativ funktion. Medlemmarna är av starkt skiftande karaktär, omfattande bland annat brand- och transportmyndigheter, nationalparker, storstadsregioner och kommunala församlingar. Förbundet bildades 1997 i och med att tre tidigare organisationer slogs samman. Målet för arbetet är bland annat att de lokala myndigheterna ska tala med en röst samt att de ska få ökat inflytande och större makt över sina arbetsområden. De lokala myndigheterna har framfört klagomål över att antalet personer som arbetar med civil beredskapsplanering har minskat under de senaste åren.

Enheten för regional samordning (Regional Co-ordination Unit) skapades av regeringen i april 2000 för att stärka det regionala och lokala perspektivet i regeringens förslag och främja kontakten mellan regeringens arbete på regional och på nationell nivå. Enheten ska också samordna arbetet vid de kontor som finns i varje region och som representerar regeringen och dess departement, främst inom områdena miljö, industri, transporter och utbildning. Kontoren har som främsta uppgift att förse departementen med information om de regionala förhållandena.

DECENTRALISERAD POLISORGANISATION FÖRSVÅRAR SAMORDNING

Polisen i England och Wales består av 43 operativt skilda och oberoende styrkor. Regelbundna kontakter mellan polisstyrkorna sker genom polischefernas förening (ACPO) där alla polischeferna är representerade. Polischefernas förening sammanträder i London en gång i månaden och arbetar främst med policyfrågor, eftersom den inte är anpassad för den typ av snabbt beslutsfattande som krävs i krissituationer.

Polisen i Storbritannien är inte organiserad på nationell nivå och presenteras därför fortsättningsvis som en av de lokala organisationer som agerade

under krisen. Polisens senaste omfattande nationella samarbete ägde rum 1984 under den långvariga gruvstrejken. En nationell överbyggnad skapades då tillfälligt för att underlätta samarbetet mellan de lokala styrkorna. Polisen menar dock att ingen utveckling av krishanteringsförmågan har skett på nationell nivå sedan dess och anser sig ha svårt att skapa en fungerande nationell organisation på mindre än 30 dagar.

I arbetet med en specifik händelse eller situation indelas det lokala polisarbetet hierarkiskt i tre olika samverkande kommandon. Den högsta nivån, där de strategiska besluten fattas och där den övergripande policyn läggs fast, kallas för guldkommando (Gold Command). Därefter följer silver som är det taktiska kommandot och slutligen brons som är den implementerande delen av styrkan, det vill säga polisen på gatan.

Polisens nationella informationscenter (PNIC) etablerades 1996 i Scotland Yards lokaler i London inför värdskapet för EM i fotboll. Den samarbetsstruktur som då skapades avsåg information och underrättelser, men inte resurser. Andra gången PNIC användes var under millenniefirandet. Båda händelserna avlöpte utan allvarliga incidenter och utan att organisationen prövades under tidspress. I händelse av nationell kris finns en informationsstruktur klar att använda som bland annat sammanlänkar den lokala nivån, de regionala kontoren, polisens nationella informationscenter, polischefernas förening och regeringen till varandra.

Organisationen på nationell nivå

Det brittiska Inrikesdepartementet har det övergripande ansvaret för beredskapsplanering och förfogar över en särskild avdelning för beredskapsfrågor, Emergency Planning Division. Där arbetar man främst med att öka kvaliteten och utveckla standarder för den lokala räddningstjänsten. Därifrån leds också utvecklingen av regeringsprogram för att förbättra den nationella räddningstjänsten och för att öka effektiviteten i Inrikesdepartementets internationella arbete. Avdelningen för beredskapsfrågor leder sedan 2000 även en interdepartemental utredning om sårbarheter i kritisk infrastruktur.

Som tidigare nämnts innebär det brittiska tillvägagångssättet att det primära ansvaret för krishantering åvilar de lokala myndigheterna. Om påfrestningen emellertid skulle vara av sådan omfattning att det handlar om nationell säkerhet, utses ett departement att axla huvudansvaret för krishanteringen. Som ledningsdepartement utses det departement som har bäst förutsättningar att ta sig an problemet. Ansvaret för utnämningen ligger på ordföranden i den civila beredskapskommittén, som tillhör regeringskansliet. Dessutom rådfrågas Inrikesdepartementet. Den civila beredskapskommittén är ett lagstadgat organ för krishantering men i praktiken existerar den bara när behov uppstår. Kommittén består av ministrar och andra officiella personer och står under inrikesministerns ordförandeskap.

ETT DEPARTEMENT LEDER ARBETET

Det departement som fått ledningsansvaret ska koordinera de övriga departementens arbete med att lindra krisens konsekvenser. Dessutom ska man klargöra befogenheter och ansvarsfördelning mellan departementen. Samordningen mellan departementen och den lokala räddningstjänsten anses särskilt viktig. Vidare ska det ledningsansvariga departementet koordinera informationsinsamlingen och förse ministrar, parlament, allmänhet och media med relevant information. Slutligen ska ledningsdepartementet verka som en länk mellan regering och lokala samordningscenter.

Den innersta kretsen i regeringen kallas för kabinettet. Vanligtvis är det personer inom denna grupp som gör uttalanden i samband med krissituationer. Cabinet Office är ett slags regeringskansli till stöd för kabinettet som arbetar nära premiärministerns och finansministerns kansli. Kansliet har till uppgift att förse regeringen med beslutsunderlag och beslutar i händelse av nationell kris, genom beredskapskommittén, vilket departement som ska ha koordinationsansvaret.

Beredskaps- och ransoneringsplaner

Att Storbritannien sedan 1980-talet är självförsörjande på olja har minskat oron för störningar i bränsleförsörjningen och intresset för krisplanering. I synnerhet gäller detta efter det kalla krigets slut. En konsekvens av detta är att de flesta viktiga samhällsfunktioner som polis, brandkår och ambulans inte längre håller sig med egna bränslelager.

Varje län har i princip sin egen beredskapsplanering och eftersom de lokala myndigheterna har olika befogenheter och förutsättningar kan krishante-

ringen utformas och genomföras på många olika sätt. Det finns ingen reglering i lag av civil beredskapsplanering för kriser i fredstid, varför länen själva beslutar vilken typ av planer som ska utarbetas. Före drivmedelskrisens utbrott var beredskapsplanerna utformade med tanke på yttre hot och krigssituationer. Det enda interna scenario man tagit i beaktande var strejker som långsamt skulle kunna påverka tillgången till bränsle.

MILITÄRENS CIVILA UPPGIFTER

Militären har tre tydligt reglerade civila stöduppgifter: stöd till polisen, stöd till samhället i krissituationer och stöd till regeringens departement. Vad gäller den senare stöduppgiften fanns före krisen 31 olika beredskapsplaner som alla berörda nivåer inom Försvarsdepartementets hierarki hade kopior av. Den av Försvarsdepartementets beredskapsplaner som låg närmast problematiken under bränslekrisen var en krisplan för en eventuell tankbilsförarstrejk. Den var emellertid inte tillämpbar, eftersom det inte var fråga om en strejk. Planen förutsatte vidare flyttbara bränslelager. Dessutom hade man underskattat den ökade efterfrågan på regelbundna bränsleleveranser som skapats av systemet med just-in-time-leveranser. För att undvika kostnader för lagerhållning har många näringsidkare och industrier nämligen valt att få leveranser ofta och så sent som möjligt.

RÅDSLAG MED DROTTNINGEN

Privy Council är en parlamentarisk organisation som leds av en minister. Rådets huvuduppgift är att godkänna nya lagar och för detta krävs drottningens formella godkännande. Om legala åtgärder ska vidtas i en krissituation rådgör således rådet med drottningen om eventuella tillämpbara undantagslagar. Sedan andra världskriget har undantagstillstånd deklarerats nio gånger med hjälp av lagen Emergency Powers Act från 1920, senast under kol- och oljekrisen 1973. Att införa undantagstillstånd under denna lag uppfattas dock som en ytterst dramatisk åtgärd. Ett alternativ i situationer som berör energifrågor är att använda Energy Act från 1976, som ger ökat handlingsutrymme vad gäller exempelvis avsteg från arbetslagstiftning och restriktioner kring tankbilstransporter.

Krishantering i Storbritannien

INRIKESMINISTERN AVGÖR BEREDSKAPSBEHOVET

I situationer med höjt beredskapsläge tillämpas i Storbritannien ett system med beredskapstillstånd där tillståndet i landet definieras av inrikesministern. Tillstånden anges efter en färgskala där vitt är normaltillståndet och svart det första steget av höjd beredskap. Handlingsplaner och särskilda befogenheter för departementen finns kopplade till varje tillstånd utefter färgskalan.

Det existerade sedan tidigare en förteckning över cirka 3000 bensinstationer, bland vilka man vid en kris ska kunna välja ut ett mindre antal för drivmedelsdistributionen till samhällsviktiga användare. Det fanns också en något föråldrad lista på prioriterade användare och samhällsfunktioner som ansågs speciellt viktiga. Denna lista hade använts vid andra typer av hot och händelser än blockader.





Hanteringen av blockaderna i Storbritannien

Varierande hantering lokalt

På den plats där den första blockaden inleddes fick den lokalt ansvariga polisen kännedom om problemet via en direktsändning i TV där åkarförbundet kommenterade blockaden. Detta tillvägagångssätt tydde på att aktionerna var välorganiserade och inte spontana och regeringen informerades därför omedelbart. Polisen satte snabbt upp ett Gold Command för de enskilda polisstyrkor som berördes. Ett informations- och koordinationscentrum skapades i London för att koordinera polisstyrkorna vid den nationella krisen och för att sprida information mellan dem. Ett problem med de autonoma polisstyrkorna är att agera konsistent, vilket kan leda till att skillnaderna i ransoneringspraxis blir synliga genom media. Detta kan i sin tur resultera i onödig trafik mellan olika polisdistrikt då fordonsförare försöker få tillgång till bensin på enklaste sätt. Enligt polisen var tankbilsförarna inte samarbetsvilliga, då de vägrade att ha polismän i förarhytten som skydd vid transport. Tankbilsförarna hänvisade till att poliserna inte var utbildade för att köra tankbilar.

Lokala myndigheter på länsnivå upprättade krishanteringsgrupper som träffades varje dag under krisen och diskuterade olika typer av problem, till exempel hur man skulle klara äldreomsorgen. Enligt de lokala myndigheterna saknades på regeringsnivå en klar bild av det praktiska krishanteringsarbete som bedrevs på den lokala nivån. Det fanns inte heller, som tidigare nämnts, någon lagstiftning som reglerade den fredstida krisplaneringen. De lokala myndigheterna efterlyste nationella planeringsförutsättningar för ett enhetligt agerande på den lokala nivån. I brist på planeringsförutsättningar fick de istället utarbeta egna krishanteringsplaner och problemlösningar med varierande utformning.

Regeringen överrumplades

På den nationella nivån rådde stor förvåning över att en protestaktion av den här karaktären kunde äga rum på brittiskt territorium och att aktivisterna var så välförberedda och organiserade.

Under de första glödande dagarna, den andra helgen i september utsågs

Industridepartementet till att vara Lead Governmental Department och leda krishanteringen på nationell nivå. Eftersom krisen rörde drivmedel som är ett ansvarsområde för Industridepartementet var det enligt dem ett naturligt val.

Efter denna helg lyftes de viktigaste frågorna för krishanteringen upp till regeringskansliet genom att beredskapskommittén aktiverades. Industridepartementet hade emellertid under hela september ansvar för kontakten med oljeindustrin och utarbetandet av listor med utvalda bensinstationer och prioriterade användare. Industridepartementet hade möten där representanter från de tio största oljebolagen samlades för att bland annat ge sin bild av läget ute i landet.

OPRÖVAD BEREDSKAPSKOMMITTÉ

Från och med måndagen den 11 september var Inrikesdepartementet inkopplat som en viktig part i regeringens krishanteringsstrategi och spelade en framträdande roll i beredskapskommittén där inrikesministern är ordförande. Beredskapskommittén hade innan bränslekrisen inte testats för denna typ av händelse. Kommittén sammankallades senast under gruvstrejkerna på 1970-talet och för att inför millennieskiftet förmedla vissa synpunkter. Denna brist på rutin skapade problem inledningsvis, bland annat var det oklart på vilken nivå som beslut borde fattas och vilken ansvarsfördelning som skulle råda under krisen.

Beredskapskommittén var placerad på regeringskansliet och möten hölls i regeringskansliets informationsrum. Denna lokal har tidigare mest använts för operativa möten vid terroristaktioner och visade sig inte vara helt lämplig som lokal för beredskapskommittén under bränslekrisen. För att klara av personalförsörjningen för regeringens krishantering fick frivilliga i stora mängder från olika departement kallas in.

INHEMSK AKTION OVÄNTAD

Industridepartementet var inte förberett på en drivmedelskris orsakad av aktioner inom landet. De befintliga krishanteringsplanerna berörde istället externa hot som drivmedelsembargo eller krig. De gamla planerna innefattade följaktligen åtgärder i form av förteckningar på utvalda bensinstationer och

Hanteringen av blockaderna i Storbritannien

ransoneringspraxis för dessa typer av händelser. Det var därför okänt hur fort bränslet skulle ta slut på grund av faktorer som gruppdynamik, hamstring, okända behov, rutiner för drivmedelslagring hos privata företag och offentliga myndigheter, hur ofta bränsle levereras samt regionala skillnader i förbrukning.

Okända beroendeförhållanden mellan olika försörjningsstrukturer och mellan infrastrukturer gjorde det än svårare att förutse konsekvenser och ge förslag på lämpliga åtgärder. Exempelvis fick vattenförsörjningen problem med vattenverkens reningsprocesser. De företag som bland annat sköter vattenförsörjningen stod nämligen inte med på prioriteringslistan, vilket gjorde att de personer som var ansvariga för servicen av vattenledningsnätet och de som transporterade nödvändiga kemikalier till dricksvattenreningen i vissa fall blev nekade drivmedel.

PASSIVA OLJEBOLAG

Ett annat faktum som bidrog till att göra krisen svårhanterlig var oljebolagens förhållningssätt. Regeringen hade förväntat sig att oljebolagen skulle vara en mer aktiv part under krisen och hjälpa till att få ut drivmedel till samhällsviktiga användare.

När krisen inleddes var Försvarsdepartementet inblandat i en fritagning av gisslan och missade krisens uppbyggnadsfas. Försvarsdepartementet var annars relativt väl förberett eftersom departementet har en klar och effektiv ledningsstruktur. Enligt Försvarsdepartementet bör man ha en övergripande krishanteringsstrategi istället för att fokusera på detaljerade krishanteringsplaner. Försvarsdepartementet ansåg att det hade varit politiskt omöjligt att använda militära styrkor eller militär polis mot aktivisterna.

En åtgärd att ta till i nödfall var utlysande av undantagstillstånd enligt lagen Emergency Powers Act. Detta ansågs emellertid vara en sista utväg om läget skulle bli för allvarligt, eftersom det kunde indikera att regeringen inte hade kontroll över situationen, vilket i sin tur kunde leda till en politisk kris.

Oljebolagen förnekade att det faktum att tankbilstrafiken lagts ut på entreprenad skulle försvåra ordergivningen i en krissituation. Största problemet för leveranserna av drivmedel under krisen var de hot tankbilsförarna utsattes för

av aktivisterna. När tankbilsförarna skulle släppas in på depåområdet tvingades de att ange namn och adress. Aktivisterna fotograferade tankbilsförarna för att utifrån kännedom om förarnas namn och utseende kunna hota dem så att de inte skulle våga köra tankbilarna.

Informationshantering på lokal nivå

De Gold Commands som sattes upp för varje polisstyrka som berördes av krisen ansvarade bland annat för informationen mellan lokala polisstyrkor och polisens nationella informationsenhet. Detta fungerade generellt sett bra, men man fann under krisen möjligheter till förbättringar av informationshanteringen. Exempelvis användes interna hemsidor med lösenord för informationsutbyte mellan poliskårerna. Det fanns problem med att sända e-post säkert mellan polisstyrkor, eftersom de utnyttjar olika datasystem. Extern information till allmänheten sköttes främst av polischefernas förening.

PROBLEMATISKA INFORMATIONSKRAV

De olika departementens krav på täta informationsuppdateringar orsakade irritation på den lokala nivån. Både polisen och de lokala myndigheterna upplevde under krisen en mycket stor press att hålla departementen informerade om situationen på den lokala nivån. Den lokala nivån förväntades lämna information uppåt, men fick sällan någon återkoppling i form av analyser eller beslut. Under krisen utvidgades Gold Command till att även innefatta företrädare för olika lokala organ och myndigheter, inklusive en representant från regeringens regionkontor. Avsikten var att denna regionala representant skulle sköta informationsutbytet med den nationella nivån, vilket emellertid enligt polisen gav en parallell struktur med negativa konsekvenser. Regionkontoren uppfattade däremot dessa sambandsofficerare som ett positivt inslag då det blev lättare för regeringstjänstemännen att få relevant information från den lokala nivån.

BRISTANDE SAMORDNING

De lokala myndigheternas förbund hade ombetts ordna kommunikationen mellan nationella och lokala myndigheter, men detta fungerade inte på grund av ett datatekniskt fel. I början av krisen kommunicerade den lokala nivån

med den nationella via flera olika departement och det fanns ingen samordning på den nationella nivån, vilket medförde informationen ibland blev motsägelsefull. Efter krav från den lokala nivån förbättrades samordningen nationellt så att man bara hade en informationskanal uppåt.

På den lokala nivån utarbetades många olika externa informationskanaler via press, TV, radio, Internet och speciella telefonlinjer med inspelad information. De lokala myndigheterna ansåg att lokala media var till stor hjälp i krisarbetet, medan nationella media snarare ansågs vilja hitta någon att skylla på.

Informationshantering på nationell nivå

I början av krisen fick media och de protesterande aktivisterna ett mycket stort spelrum och det tog nästan tre dagar innan någon ansvarig minister uttalade sig om protesterna. Detta skadade förtroendet för regeringen och gav intryck av att regeringen snarare följde än ledde arbetet. Regeringskansliet tog därför på ett tidigt stadium på sig ansvaret för att ta fram informationsunderlag till beslutsfattarna under krisen. För att informera befolkningen om situationen arrangerade regeringskansliet pressmöten och informerade även via internet. Man öppnade också jourtelefonväxlar dit människor kunde ringa och ställa frågor. Vidare var det regeringskansliet som koordinerade ministrarnas deltagande i massmedia.

Det visade sig vara svårt att få informationsflödet mellan departementen att fungera nöjaktigt. För att snabba upp informationsutbytet mellan departementen sattes en nationell koordinations- och sambandscentral upp. Denna funktion skapade även en intern hemsida där information som var relevant för departementen lades ut. Ett problem visade sig vara att man inte visste vilka personer som var ansvariga för bränslefrågor inom regeringsorganisationen och att adress- och telefonlistor inte var aktuella. Ett antal tjänstemän från Inrikesdepartementet, Industridepartementet, Hälsodepartementet, Jordbruksdepartementet och Försvarsdepartementet satt under krisen på regeringskansliet. Dessa hade svårigheter att få tillgång till sina egna dokument och handlingar som låg på de olika departementens servrar.

FYSISK NÄRVARO VIKTIG

Industridepartementet, Inrikesdepartementet och regeringskansliet upplevde under krisen att informationsutbytet med de lokala myndigheterna behövde förbättras och att strategier för hur den inkomna informationen ska hanteras behövde utformas. Industridepartementet bjöd in representanter från oljebolagen och polisen för att diskutera hur situationen vid oljedepåerna skulle kunna lösas. Det visade sig vara viktigt för beslutsfattandet att alla mötesdeltagare var samlade i ett rum och hade tillgång till samma information. En annan viktig aspekt var att hitta sätt för hur mötena kunde struktureras och fokuseras, exempelvis genom att ställa vissa frågor till var och en av delegaterna som dessa skulle svara på. Det satt ständigt representanter från oljebolagen på Industridepartementet. Dessa fick tillgång till datorer samt till nätverket hos Industridepartementet. Mycket information om läget ute i landet inhämtades via e-post från oljebolagen.

INFORMATION VIA HEMSIDOR

Det fanns ett kommunikationsgap mellan polis och övriga aktörer när det gällde att uppfatta situationen vid depåerna, på grund av att polisen snabbare fick tillgång till information än andra lokala och nationella myndigheter. För att hantera informationsflödet mellan lokal och nationell nivå upprättades en media- och koordinationsgrupp vid Industridepartementet. För att få tillgång till snabb information från depåerna upprättades lösenordsskyddade hemsidor där informationen kunde direktinmatas från oljebolagen. Via hemsidorna och personliga kanaler med oljebolagen fick Industridepartementet information om situationen ute på depåerna. Denna information levererades var fjärde timma till regeringskansliet.

Inrikesdepartementet fick motsägelsefulla rapporter från polis och oljebolag om situationen vid oljedepåerna. Polisen tyckte inte det var en ”fientlig hop” vid depåerna, vilket däremot oljebolagen ansåg. Därför upprättades från och med onsdagen den 13 september en förenad informationsgrupp som var placerad på regeringskansliet och som bestod av polis, oljebolag och regeringstjänstemän. Uppgiften för informationsgruppen var att producera två rapporter om dagen till beredskapskommittén, som träffades två gånger dagligen. När beredskapskommittén möttes informerades ministrarna om det aktuella läget samt om medias rapportering kring händelserna. Utöver informationsgruppen skapades en nationell lägesrapportering som bestod av information om hur bränslekrisen påverkade olika samhällssektorer ute i landet. Arbetet med dessa rapporter utfördes av sammanlagt 30 frivilliga från hela Inrikesdepartementet och pågick hela dygnet.

ÖVERBELASTAT TELENÄT

Industridepartementets telefonnät blev på ett tidigt stadium överbelastat. Från enskilda och lokala myndigheter kom en mängd frågor, som egentligen oljebolagen hade kunnat besvara. För att klara överbelastningen på nätet kontaktade departementet British Telecom för att upprätta en telekommunikationsledning som klarade en betydligt högre belastning.

För att hantera mediakriser har regeringskansliet sedan tidigare ett mediacentrum där alla stora nyheter analyseras och sammanställs till dokument som ansvariga regeringstjänstemän och ministrar kan ta del av via fax eller e-post. Klockan sex på morgonen skickas en genomgång av dagens tidningar hem till pressekreterare och ministrarnas politiska rådgivare och klockan nio får de en sammanställning av morgonnyheterna från radio och TV. Mediacentret arbetar kontinuerligt och är inte specifikt anpassat för att arbeta under krissituationer. Det har även tillgång till första pressläggningen av många tidningar, så att departementen kan ge kommentarer till eller bemöta nyheter före sista pressläggningen. Centret fungerar också som en varningsmekanism, eftersom det hela tiden följer händelseutvecklingen. Centret har tio frilansande och en fast anställd medarbetare. De hanterar enbart information från öppna källor. Under bränslekrisen hjälpte centret till att bevaka aktivisternas hemsidor och analysera mediarapporter.

OLJEBOLAGEN ”OFFER”

Finansdepartementet organiserade informationsmöten med ministrarna i skattefrågor eftersom mediaintresset var stort kring detta ämne.

Enligt oljebolagen förekom det mycket desinformation kring oljebolagens agerande under krisen. Bland annat var inte bensinstationerna helt tomma någon gång under krisen och det levererades hela tiden drivmedel från depåerna. Anledningen till att det tog lång tid innan oljebolagen reagerade på

blockaderna var att de betraktade sig som offer för aktionerna och att det var regeringens sak att agera. Oljebolagens representanter fanns på Industridepartementet under september och delgav information, trots att de av konkurrensskäl var ovilliga att göra detta. Om Emergency Powers Act hade använts hade det varit enklare för oljebolagen att lämna information, menar de. Oljebolagen insåg dock så småningom att man var tvungen att vara öppnare med företagskänslig information i en krissituation som den aktuella och visade detta genom att underteckna nämnda Memorandum of Understanding.

Hanteringen av ransoneringsfrågor på lokal nivå

Den nationella listan över prioriterade användare var mycket omfattande och täckte sju miljoner användare. Det fanns inte drivmedel till alla dessa och inte heller någon inbördes prioritering dem emellan. De lokala myndigheterna hade i många fall en egen prioriteringslista och i vissa fall användes särskilda ackrediteringsbrev som visade om man var prioriterad. För att sköta ransoneringen på den lokala nivån tillämpades ett pragmatiskt synsätt där bland annat polis, ambulans och brandkår i första hand fick tillträde. Industridepartementet ville att lokala myndighetspersoner skulle finnas vid varje utvald station för att sköta ackrediteringen, men det var oklart vilka myndighetspersoner som var mest lämpade för denna uppgift och om de överhuvudtaget fanns tillgängliga och hade fått säkerhetsutbildning. Där polis fanns tillgänglig bistod de vid den praktiska ransoneringen. Annars var deras främsta ansvar att hålla ordning på köerna vid bensinstationerna. Det var dock i allmänhet lugnt och inga våldsamheter utbröt vid de utvalda bensinstationerna.

Det var svårt för den personal som stod på bensinstationerna att följa regeringens riktlinjer på ett konsistent sätt. Det förekom överträdelser när organisationer och enskilda uppgav sig höra till de prioriterade utan att verkligen göra det eller tankade mer bensin än tillåtet. Kontrollerna tog tid och ökade köbildningen och trafikproblemen.

Den offentliggjorda förteckningen över utvalda bensinstationer som skulle förse prioriterade användare med bränsle var i flera fall felaktig och visade på okunnighet om lokala förhållanden, vilket gjorde att polis och lokala myndigheter fick justera listorna.

Hanteringen av ransoneringsfrågor på nationell nivå

Som tidigare nämnts fanns en förteckning över de bensinstationer som ska förse samhällsviktiga funktioner med drivmedel. Av dessa valde Industridepartementet ut 300 stycken. Listan på prioriterade användare och samhällsfunktioner var, som tidigare nämnts, föråldrad och inte anpassad till bränslekrisen utan behövde bearbetas för att anpassas till denna situation. Många intressenter i samhället hade också synpunkter på vilka användare som borde prioriteras. Beredskapskommittén tog därefter beslut om den reviderade ransoneringslistan. Industridepartementet funderade också på hur man skulle säkerställa leveranser av nödvändiga livsmedel, men gick aldrig till handling i denna fråga.

Svårigheterna med att hantera ransoneringen på nationell nivå berodde bland annat på att det var besvärligt att få reda på vilka privata och offentliga oljelager som existerade och var i landet behoven av bränsle fanns. Vidare var det svårt att få reda på hur mycket drivmedel olika samhällsfunktioner behöver och hur mycket drivmedel som normalt går åt. Globaliseringen av oljebolagen har gjort det svårare att få tag i ansvariga personer för olika funktioner och delområden. Exempelvis satt de som ansvarade för prissättningen hos ett av oljebolagen i USA.

20 PUND FÖR EN TANKNING

Ute på fältet var det svårt att identifiera personer – till exempel representanter för lokala myndigheter eller staten – som kunde fatta beslut i individuella ransoneringsfrågor på bensinstationerna. Polisen ville inte fatta besluten, utan ansåg att deras roll var att hålla ordning. En praktisk ransoneringsrutin som användes på vissa ställen i landet var att alla fick tanka för exakt 20 pund. Detta påskyndade betalningsprocessen, vilket resulterade i mindre köande. Dessutom omöjliggjorde denna rutin småtankningar. Ett annat problem var att det ofta bildades köer bakom tankbilar som var på väg till någon bensinstation. Ett sätt att hantera detta var att välja obekväma öppettider på bensinstationerna. Ett alternativ som nämndes var att endast ha öppet på natten klockan 02-04. Detta stred dock mot politikernas önskemål om långa öppettider.

Under krisen bidrog Försvarsdepartementet med 180 tankbilsförare för att hjälpa till att transportera drivmedel till utvalda bensinstationer. Försvarsdepartementet ställde också upp med diesel utan tillsatser för kollektivtrafiken i London från sina egna depåer.

Utvecklingen under tidsfristen

FÖRÄNDRINGAR I ORGANISATION OCH BEREDSKAPSPLANER PÅ DEN LOKALA NIVÅN

Under tidsfristen mellan september och november testades polisens informationssystem genom en egen scenarioövning och man ändrade även i polisens informationsstruktur. Bland annat fick analys av information och problemidentifiering en mer framträdande roll. Inför november lämnade polisen en lägesrapport till regeringen som bland annat innehöll information om hur aktivisterna planerade en kommande blockad. Ett annat viktigt uppdrag för polisen var att hitta sätt att undvika hot mot tankbilsförare vid en ny krissituation och att skydda dessa på ett adekvat sätt. För att hindra konvojen mot London från att blockera städer på vägen, förbjöd polisen (med hjälp av lagen om allmän ordning) fordonen från att ta sig in i vissa stadskärnor. Man planerade även att använda polisstyrkor kring depåerna samt se till att tankbilsrutterna var planerade så att drivmedel försågs från den depå som låg närmast bensinstationerna.

LOKALA ÅTGÄRDER

Erfarenheterna från de lokala myndigheternas arbete under krisen exemplifieras nedan av åtgärder och reaktioner från Merton som är en stadsdel i London och från County of Essex med en blandning av stad och landsbygd.

I stadsdelen Merton hölls möten två gånger i veckan under tidsfristen. I slutet av september hölls ett särskilt möte för att diskutera händelserna och möjliga framtida åtgärder. Bland annat kommer riktlinjer för att möta en motsvarande framtida kris att införas i beredskapsplanen. När det gäller effektivt utnyttjande av gemensamma transportresurser finns förbättringsmöjligheter. Listor över till exempel servicefordon måste också hållas aktuella. Andra förändringar som har diskuterats är vilken strategi man ska ha avseende lagring av bränsle, problem med fordon som kan gå på flera typer av bränsle, råd till förare om att alltid försöka ha bränsletanken fylld till 75%, med mera.

I Essex hölls ett möte i oktober för att se vilka åtgärder som borde vidtas inför en framtida bränsleprotest. Slutsatserna var att man bland annat måste se till att kriterierna för vilka som är prioriterade användare inte kan misstolkas och att man måste utföra ackrediteringsarbetet någon annanstans än framför bensinpumparna.

NATIONELL HANTERINGSPLAN

Centrala myndigheter kan inte utan lagstiftning tvinga lokala myndigheters personal att utföra arbete som inte är en del av deras normala anställning. Trots detta förväntades lokala myndigheter ställa upp med personal för extraarbete med inslag av risker och hot, något som ingen var förberedd på. Förhandlingar fördes om hur mycket tid som lokala myndigheters personal skulle kunna ägna åt de nya uppgifterna. Från lokala myndigheternas sida tycker man att Industridepartementet borde ha publicerat planeringsförutsättningar kring detta under tidsfristen.

Under de 60 dagarnas tidsfrist skapades ett samarbete mellan de lokala myndigheterna och oljebolagen och i november fanns en nationell krishanteringsplan, High Level Plan, redo för implementering.

FÖRÄNDRINGAR I ORGANISATION OCH BEREDSKAPSPLANER PÅ DEN NATIONELLA NIVÅN

Redan under fredagen den 15 september skapades samarbetsgruppen för drivmedel (Fuel Task Force) med representanter för regeringen, polisen och oljebolagen. Samarbetsgruppen placerades på regeringskansliet och dess primära uppgift var att göra upp en plan för hur bränslekriser ska hanteras. Kring samarbetsgruppen skapades olika stödgrupper som arbetade med specifika detaljfrågor. En sådan fråga var hur man ska använda beredskapssystem med olika beredskapslägen och vilka varningssignaler man ska ta fasta på vid ändring av beredskapslägen. Arbetet i stödgrupperna resulterade i en krishanteringsmanual som beskriver hur regeringskansliet ska agera i civila krissituationer. Krishanteringsplanen, High Level Plan, blev också framtagen för att beskriva krishanteringen kring en bränsleblockad. Man har för avsikt att göra denna krishanteringsplan mer generell. Under tidsfristen höll beredskapskommittén

minst två dagliga möten dit olika personer kallades för att informera och diskutera. Tjänstemännens, statsrådens, polisens och oljebolagens bild av krisen var inledningsvis mycket splittrad.

Under tidsfristen ökade Industridepartementets krav på information från oljebolagen till att omfatta data om försäljning, säkerhetsaspekter etc. Sådant underlag behövs för att man ska kunna utveckla ett system som kan visa på viktiga förändringar och eventuellt varna när kritiska nivåer nås eller avvikande händelser inträffar.

UNDANTAG FRÅN ARBETSTIDSLAGARNA

För att klara återställning av drivmedelsförråden efter krisen medgavs undantag med avseende på hur länge chaufförer får arbeta, hur mycket de får lasta och hur långt de får köra. Dessa undantag kunde göras med hjälp av Energy Act. Under tidsfristen gjordes en genomgång av de utvalda bensinstationerna, vilket resulterade i en mer korrekt och, på den lokala nivån, bättre förankrad förteckning.

För att förbereda regeringen inför en ny eventuell krissituation i november arrangerades en övning av DERA (Defence Evaluation Research Agency) som är en forskningsorganisation under Försvarsdepartementet. Fokus för denna övning låg på hur informationshanteringen skulle skötas mellan departementen och gentemot befolkningen. Utifrån resultaten från DERAs övning gjordes en beredskapsplan inför november som även kan användas inför andra typer av situationer.

ÖKADE RESURSER PÅ REGERINGSKANSLIET

Under tidsfristen skapades en koordinations- och sambandscentral vid regeringskansliet, där ett datorprogram från DERA har installerats för att underlätta omedelbar hantering av information. Koordinations- och sambandscentralen har inget policy- eller genomförandeansvar, bara ett ansvar för samordning. Systemet bygger på 80-100 frivilliga inom departementen som ska kunna arbeta i skift så att koordinations- och sambandscentralen är bemannad dygnet runt. Man har på så sätt utnyttjat bränslekrisen för att skapa en permanent organisation med klara rutiner som snabbt kan aktiveras i en krissituation.

Hanteringen av blockaderna i Storbritannien

På regeringskansliet har man ordnat permanenta lokaler där krismöten kan hållas dygnet runt. Man håller också på att utveckla en generell hemsida för olika typer av kriser. På denna hemsida ska det finnas länkar till de departement som är ansvariga för olika typer av händelser. Avsikten är att göra en indelning efter teman vilket avses underlätta befolkningens informationssökning i krissituationer.

Under 2001 arrangerar regeringen ett seminarium om hur arbetet under krisen fungerade samt en övning för att undersöka hur informationshanteringen mellan departementen fungerar när koordinations- och sambandscentralen har satts upp för att hantera kriser. Ett annat syfte är att undersöka hur beredskapskommittén kan tänkas fungera. Scenariot kommer att vara drivmedelsrelaterat.

Under tidsfristen beslutades det att Inrikesdepartementet ska sköta kontakterna med de lokala myndigheterna åt regeringskansliet oavsett typ av kris. Regeringskansliet har fått uppdraget att vid en eventuell krissituation förse departementen med beslutsunderlag via information från media, att koordinera information mellan de olika departementen och att samordna presskonferenser och uttalanden från departementen till befolkningen.

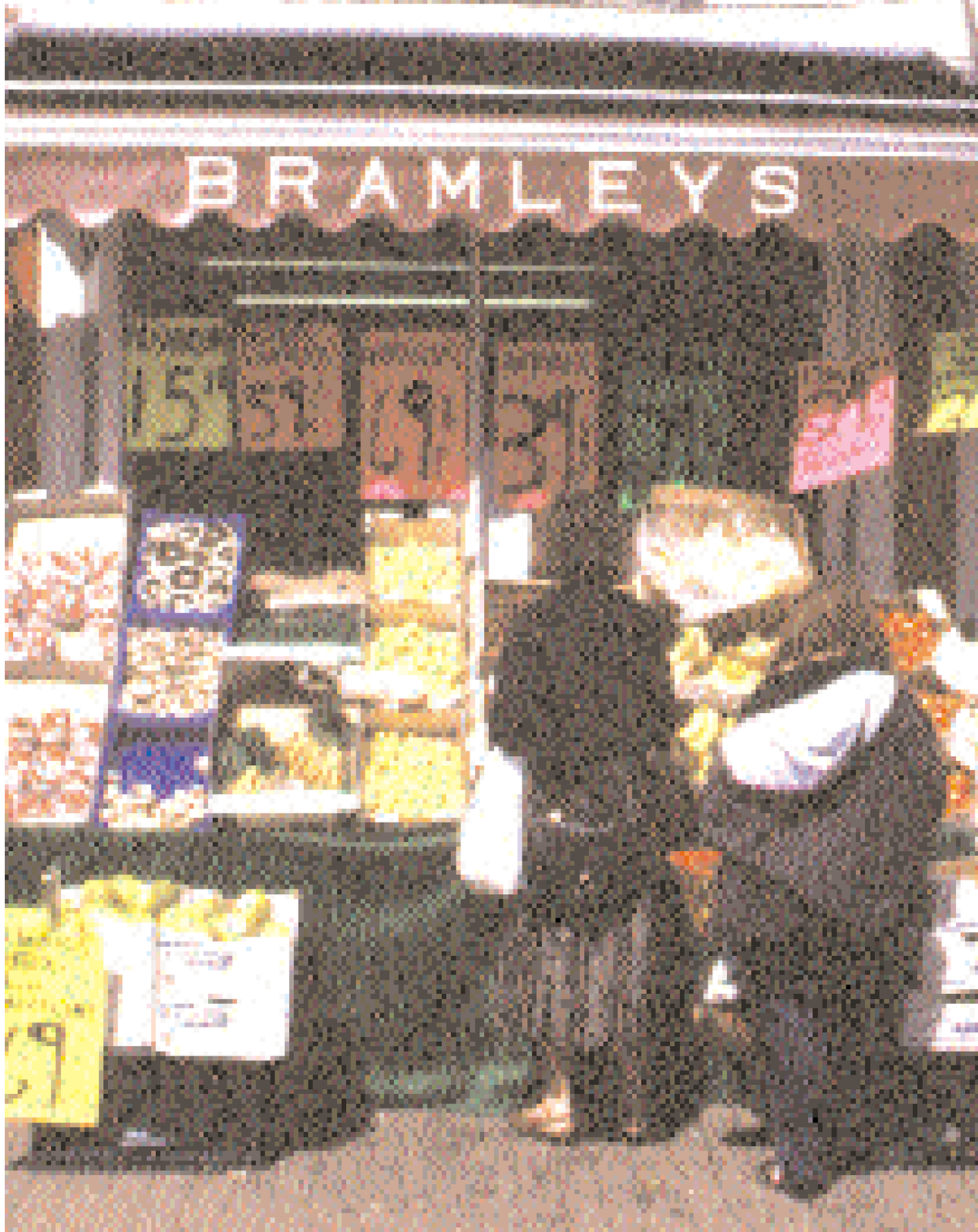
För att förbättra tillgången på tankbilsförare inför en eventuell kris i november utbildades 1000 personer i armén för att kunna sköta bränsletransporter till samhällsnödvändiga funktioner.

FÖRÄNDRINGAR I RANSONERINGSSYSTEMET

En erfarenhet från de lokala myndigheterna var att man fick bluffa vid en praktisk ransoneringssituation, eftersom ingen har laglig rätt att bestämma vem som ska prioriteras. Från början saknades riktlinjer, vilket resulterade i att det initialt lades ner mycket tid på att hitta ett system som fungerade i praktiken. Detta medförde olika lokala ransoneringssystem, exempelvis ransoneringskort och ackrediteringsbrev. När sedan riktlinjerna kom från central nivå var man inte längre så intresserad eftersom det redan fanns lokalt utformade system som hade fungerat väl under krisen.

Exempelvis utarbetades i Essex ett kortsystem för ransonering och kostnaderna för detta delades mellan den lokala myndigheten, räddningstjänsten och den lokala hälsovårdsmyndigheten. Varje organisation med prioriterad verk-

samhet ackrediterade själv sin egen personal. Vidare upprättades en telefonväxel för att ta hand om begäran om ransoneringskort. Vilka bensinstationer som skulle få bränsle till prioriterade verksamheter valdes ut genom diskussioner mellan polis, lokala myndigheter, oljebolag och de stormarknader som har bensinstationer. Personal från de lokala myndigheterna fick i uppdrag att bemanna bensinstationerna och auktorisera de som ville köpa bensin.





Lärdomar av krisen i Storbritannien

Regeringen insåg under krisen värdet av att ha en generell krishanteringsstruktur och organisation som snabbt kan sättas i krisberedskap. Det visade sig nämligen ta längre tid än man hade trott att sätta upp en fungerande krishanteringsorganisation och att få kommunikationen mellan departementen att fungera. I framtiden kommer troligtvis medborgarna att kräva en bättre hantering redan från början. Därför behövs övningsverksamhet för att kontinuerligt testa krisberedskapen. Regeringen efterfrågar även varningssystem som kan ge indikationer på när krishanteringsorganisationen ska aktiveras. Det visade sig också vara värdefullt under krisen att ha en etablerad grupp inom regeringen som arbetar proaktivt och strategiskt med långsiktiga frågeställningar.

ÖKAT KRISMEDVETANDE

Krisen har medfört att medvetandet ökat inom de nationella myndigheterna och departementen om vikten av att varje samhällssektor regelbundet identifierar de hot som kan vara aktuella och att de värderar sin egen beredskap när det gäller att möta dessa hot. Dessutom bör regeringen vara pådrivande koordinatörer i detta arbete.

Samtliga inblandade aktörer på nationell nivå påpekar vikten av att alla berörda departement under en kris får ta del av viktig information samtidigt, så att beslut fattas på samma underlag. För att säkra detta för framtiden har det byggts upp en interdepartemental lösenordsskyddad hemsida där intern information kan hanteras. Informationsutbytet mellan den lokala och den nationella nivån behöver också effektiviseras, enligt erfarenheterna på såväl lokal som nationell nivå. Som ett led i detta arbete kommer Inrikesdepartementet i fortsättningen att ha ansvaret för koordinering av information med den lokala nivån. Det måste bildas funktioner inom regeringen som kan analysera den enorma informationsmängd som uppkommer under en krissituation och tillvägagångssätt måste etableras för hur analysen ska komma de lokala myndigheterna tillgodo.

På alla administrativa nivåer krävs aktuella personalregister, speciellt då det relativt ofta sker omorganisationer. Det är också viktigt att känna till de berörda organisationernas krishanteringsplaner, så att man känner till de premisser utifrån vilka de arbetar.

En klar ansvarshierarki som anger på vilken nivå olika beslut ska fattas är en grundförutsättning för en god krishantering. Under krisen noterades att vissa beslut som egentligen kunde ha hanterats på departementen fattades av beredskapskommittén. Såväl Inrikesdepartementet som Industridepartementet menar att det är givande att ha erfaret folk i organisationen, eftersom de ofta har idéer om hur man kan arbeta vid sådana förhållanden. Det visade sig även vara betydelsefullt att ha företrädare för industrin på en hög beslutande nivå i krishanteringsorganisationen.

REGERINGEN TAR ANSVAR FÖR MEDIAKONTAKTER

Krisen i september kan sägas bestå av två delar; en mediakris och en faktisk försörjningskris. Det krävdes mycket resurser för att hantera krisen relaterad till rikstäckande media. För att få en samlad röst från regeringsnivå kommer regeringskansliet i framtiden att hantera alla frågor förknippade med media.

På lokal nivå är det viktigt att informationsförsörjningen till den nationella nivån inte blir för arbetsintensiv och att det råder urskiljning i de informationskrav som den nationella nivån ställer på den lokala. Samtidigt är det viktigt med en klar återkoppling till den lokala nivån om hur den nationella nivån har använt den erhållna informationen. Från polisen finns det önskemål om en gemensam byggnad för krisledning och koordinering med datorterminaler, telefoner och faxar i färdigställda rum.

Industridepartementets slutsats var att det krävs mer analys kring vilka som kan anses vara prioriterade användare. En betydelsefull lärdom av problemen kring prioriteringen av samhällsnödvändiga användare var de oklara beroendeförhållandena mellan olika samhällssektorer och infrastruktursystem. Till exempel visade det sig att om skolorna inte prioriterades så kunde detta leda till att samhällsnödvändiga funktioner störtes, eftersom vissa arbetstagare i egenskap av föräldrar då skulle tvingas stanna hemma med barnen.

JUST-IN-TIME ÖKAR SÅRBARHETEN

Vidare exemplifierade krisen sårbarheten med ett samhälle där allt fler använder sig av just-in-time-leveranser istället för att hålla lager. Som en effekt av krisen kommer såväl myndigheter som enskilda förmodligen att se över möjligheterna att lagra drivmedel och andra förnödenheter.

När det gäller vilka bensinstationer som ska väljas ut bör de lokala företrädarna och polisen konsulteras. Det finns flera faktorer som måste beaktas såsom geografi i staden eller landskapet, läge i förhållande till viktiga arbetsplatser och plats för köer och förbipasserande trafik.

Prioriteringslistan blev längre än vad som var hanterbart. Problemet bestod i att avgöra vilka användare som verkligen är samhällsnödvändiga. Bland annat fanns det under krisen processindustrier som prioriterades för att inte riskera de mycket kännbara förluster som hade uppstått om processerna hade avstannat.

Erfarenheter från den lokala nivån visar att man bör undvika att ha lokala tjänstemän på plats vid bensinstationer för att där välja ut vilka användare som ska få bränsle. Det är emellertid fortfarande oklart vilken instans som ska se till att ackreditering och kontroll sköts korrekt. Lokala myndigheter har föreslagit att ackreditering ska ske på annan plats än på de utvalda bensinstationerna.

BÄTTRE SAMARBETE MED OLJEBOLAGEN BEHÖVS

Det visade sig vara viktigt att samarbetet mellan privata företag och myndigheter fungerar väl och att det finns goda dataförbindelser mellan oljebolagen och Industridepartementet. Oljebolagen ansåg att kommunikationen mellan oljeindustrin och regeringen kunde bli bättre. De upplevde att det fanns en diskrepans mellan det som sades på möten där oljebolagsrepresentanterna och regeringstjänstemännen närvarade och den bild regeringen sedan gav i massmedia.

Om en ny bränslekris skulle blossa upp i framtiden anser oljebolagen att de bör ha välrepeterade planer för hur de ska samarbeta med polisen. Det har även diskuterats ett bättre fysiskt skydd med större säkerhetszoner kring depåerna eller alternativa ingångar. Dessutom anser oljebolagen att de måste bli bättre på att skydda tankbilsförare, vara mer tillgängliga för media och förse sina kunder med mer information.





Jämförande slutsatser

Studien av krishanteringen under drivmedelsblockaderna i Frankrike och Storbritannien 2000 visar på betydande skillnader i hur krisen uppfattades, hanterades och löstes i respektive land.

Blockad som protestmetod

Gemensamt för Frankrike, Storbritannien och även Sverige är att de existerande beredskapsplanerna bygger på erfarenheter från internationella kriser som har sitt ursprung utanför det egna landet, såsom Suezkrisen på 1950-talet och kol- och oljekrisen på 1970-talet. Dessa händelser bidrog till uppfattningen att drivmedelsförsörjningen var säkrad så snart oljan nått de egna depåerna och raffinaderierna. I Storbritannien förstärktes tryggheten av att man blev självförsörjande på olja under 1980-talet. Erfarenheterna från hösten 2000 visar emellertid att en kapacitet även måste utvecklas för att hantera interna störningar av distributionen, ett arbete man inledde i Frankrike efter protestaktioner 1997.

SMÅ AKTIONER FÅR STORA KONSEKVENSER

När ett samhälle, som i de här fallen, är starkt beroende av en enda försörjningsgren är sårbarheten mycket stor. Det innebär att mindre omfattande aktioner mot depåer och raffinaderier får mycket stora konsekvenser trots att inget sabotage behöver utföras. Blockad av depåer tycks vara en tilltalande metod för ett brett spektrum av aktivister eftersom varken våld eller skadegörelse krävs. I Storbritannien var det tydligt att demonstranterna uppfattade sig som laglydiga medborgare som använde sig av fullt legitima medel och i Frankrike har blockader blivit en populär metod för politiska protester.

Säkerhetskraven inom oljeindustrin är höga, vilket visades under protesterna där en individs verbala hot kunde räcka för att förarna skulle vägra köra ut från depåerna. Om en låg hotnivå är tillräcklig blir blockader ett lättillgängligt medel för att stoppa distributionen av bränsle och därmed lamslå samhället. Detta i synnerhet som det ofta är kontroversiellt för regering, polis och militär att använda maktmedel mot den egna befolkningen. Både i Frankrike och Storbritannien förberedde man sig emellertid för hårdare metoder mot aktivisterna.

Utifrån de franska erfarenheterna behöver inte blockader av depåer vara direkt kopplade till frågor som rör bensinpriser eller distributionsnät. Istället kan det användas mot regeringen och mot samhället för alla typer av protester, eftersom det i nuläget ger omedelbara effekter och stor massmedial uppmärksamhet. En möjlig utveckling är också att blockadmetoden tillämpas på andra sektorer, exempelvis livsmedelsdistributionen, som bland annat i Sverige är organiserad på ett likartat sätt med ett begränsat antal stora centrallager.

NY TEKNIK OCH INTERNATIONALISERING ÖKAR RISKEN

Den tekniska utvecklingen har stor betydelse för utvecklingen av aktionsgruppernas organisation. Internet och mobiltelefoner underlättar samordning och kontakter mellan likasinnade oavsett geografiskt avstånd. Dessutom kan intressegrupper som i annat fall skulle förbli obetydliga till storleken snabbt etableras och organiseras genom kontakter över internet.

Inflytandet från andra länder, i synnerhet från andra EU-länder, på intressegruppers agerande tycks öka. Detta beror troligtvis både på media och på internationella nätverk av aktionsgrupper. Eftersom ingenting tyder på ett minskat samberoende eller minskad internationalisering kommer troligtvis protestaktioner att spridas i ökad omfattning från ett land till ett annat, på det sätt som skedde vid bränsleblockaderna. Inom EU beror detta bland annat på att medborgarna jämför politiken mellan länderna och inte accepterar sämre villkor.

Krisberedskap

Eftersom det oväntade alltid kommer att kunna inträffa tyder erfarenheterna i Frankrike och Storbritannien på att det är av stor betydelse för framtida kriser att utveckla en generell krishanteringsförmåga och en tydlig organisation där aktörerna känner varandra och är bekanta med sina roller. Krishanteringsorganisationen måste också vara tydligt strukturerad och inövad om centrala organ ska kunna reagera tillräckligt snabbt när kriser uppstår. Detta innefattar personal, lokaler, rutiner, regelverk, kontaktuppgifter och samband. Dessa slutsatser överensstämmer också med de som dragits vid andra kriser i såväl Sverige som utomlands.

Utarbetandet av beredskapsplaner i syfte att försöka förutspå händelser i detalj har i båda länderna visat sig mindre framgångsrikt. I Storbritannien hade till exempel Försvarsdepartementet utarbetat ett stort antal generella beredskapsplaner för civila stöduppgifter som trots att de var allmänt formulerade inte visade sig vara tillräckligt flexibla för att kunna tillämpas under bränsleblockaden. I Frankrike drog man lärdom av sin bristande kapacitet under yrkesförarnas aktioner 1997 och insåg behovet av en flexibel krishanteringsförmåga.

ÖVNINGAR VIKTIGA

Regelbundet genomförda scenarioövningar är centrala för att hålla krisorganisationen aktuell. Övningarna bör omfatta hela kedjan från lokal till nationell nivå, så att alla delar av krishanteringsorganisationen prövas och utvärderas. En viktig aspekt av den praktiska krishanteringen är också att upprätta ett system för rutinmässig uppdatering av adress- och telefonlistor över ansvariga personer.

Frankrike har utifrån sina erfarenheter av tidigare blockader och politiska protestaktioner skapat en väl utbyggd krishanteringsstruktur med stor vana av att hantera kriser av det här slaget. Därför uppfattade inte medborgare och regering drivmedelsblockaden som en omfattande kris eller en särskilt allvarlig situation. I Storbritannien var emellertid drivmedelsblockaden både oväntad och ovan för såväl medborgare som regering. Livsmedel och drivmedel hamstrades omedelbart. Befolkningens beteende under kriser har stor betydelse för krisens konsekvenser för samhället, därför är det viktigt att ha kunskap om befolkningens krisvana och beteende i krissituationer.

OPINIONEN EN MAKTFAKTOR

I Frankrike menar man att befolkningen inte accepterar ransonering eller elavbrott på samma sätt som tidigare under exempelvis strejker. Brister i krishanteringen eller missnöje med ledande politikers uttalanden i samband med kriser, har visat sig snabbt påverka opinionssiffrorna för regering och politiska partier. En god beredskapsorganisation är därmed av stor betydelse om landets politiker vill undvika att förlora förtroendekapital när en kris äger rum.

Möjligheten för civila myndigheter att få hjälp av försvarsmakten varierar mellan länderna. I Storbritannien har militären reglerade civila stöduppgifter medan Inrikesdepartementet i Frankrike har sina egna militära styrkor. I

Frankrike påpekades det att landets stora engagemang i internationella operationer minskat militärens möjligheter att bistå krishanteringen inom landet med stora resurser. I Frankrike har man tidigare använt militära fordon för att fysiskt upplösa en blockad, i Storbritannien använde man i det här fallet enbart militären för att utbilda soldater till tankbilsförare.

LAGER MINSKAR SÅRBARHETEN

Studien visar också att ländernas beredskap för kris påverkas av rutinerna för lagerhållning. Storbritannien har precis som Sverige en relativt utbredd tillämpning av leveranser precis innan varorna tar slut medan näringsidkare i Frankrike i större utsträckning har lager av livsmedel och drivmedel. Skillnader i lagerhållning påverkar samhällets sårbarhet i blockadsituationer. I Sverige såg vi exempelvis att den mycket korta blockaden av raffinaderiet i Göteborg i september gav snabba effekter på Volvos biltillverkning. Erfarenheter från Frankrike visar att allvarliga ekonomiska konsekvenser inträder efter fem till sex dagar utan tillgång till drivmedel.

Informationshantering

Krishanteringsorganisationens förmåga att hantera media ansågs ytterst viktig både i Frankrike och Storbritannien. Det är av stor betydelse att företrädare för regering eller departement snabbt kommenterar krisen offentligt för att inte lämna tolkningsföreträde och initiativet till media och talesmän för aktionsgrupperna. En grundläggande uppgift för krishanteringsorganisationen är även att omedelbart bemöta felaktiga påståenden och ryktesspridning som kan ge upphov till ett beteende hos befolkningen som förvärrar krisen. Ett agerande hos regeringen som uppfattas som panikartat riskerar att sprida samma beteende till landets invånare.

OVANA VID KONFLIKTER ÖKAR INFORMATIONSBEHOVET

Informationsspridning till befolkningen förefaller vara mer betydelsefullt ju mindre krisvant samhället är. Medan man i Storbritannien såg ett stort behov av att skapa hemsidor med all aktuell information om den pågående krisen och upprätta telefoncentraler där medborgarnas frågor kunde besvaras, ansåg krishanteringsorganisationen i Frankrike att den information som gavs i media och av aktivisterna själva var fullt tillräcklig.

För att omedelbart kunna agera vid en begynnande kris behövs omvärldsbevakning som på ett tidigt stadium aktiverar informations- och krishanteringsorganisationen. Både Frankrike och Storbritannien har i dagsläget väl utvecklade informationscentra för omvärldsbevakning och i Storbritannien använde man erfarenheterna från höstens kris för att effektivisera och omstrukturera organisationen för informationshantering.

SNABB INFORMATION EN FÖRUTSÄTTNING

För att snabbt få igång krishanteringen på lokal och nationell nivå behövs väl fungerande informationskanaler. På den nationella nivån är det speciellt viktigt att kommunikationen mellan de berörda departementen fungerar och att ansvariga ministrar samtidigt får ta del av nödvändig information, så att beslut fattas utifrån samma informationsunderlag.

Det krävs också en tydlig informationsstrategi som koncentrerar sig på insamling av den mest relevanta och centrala informationen så att inte informationshanteringen överbelastar organisationen och tar oproportionerligt stora resurser från övrig krishantering. Erfarenheterna i Storbritannien visar att den nationella nivåns begäran om konstant informationsflöde kan bli alltför betungande för den lokala nivån. Samtidigt saknas ofta resurser för återkoppling och den lokala nivån får sällan ta del av den sammanställda analysen.

Teknikutvecklingen utnyttjas inte enbart av aktivister utan har givetvis också betydelse för krishanteringsorganisationen. Användningen av e-post innebar en stor effektivisering i Storbritannien där oljebolagen e-postade sina senaste uppgifter rakt in i Industridepartementets mallar. Detta innebar en minskad risk för skrivfel och missförstånd jämfört med användning av telefon och en avsevärd tidsvinst i jämförelse med fax. Britterna arbetar även aktivt med att utveckla användningen av internet för både extern och intern informationsspridning i samband med kriser. I Frankrike är emellertid inte internet i dagsläget det naturliga mediet för informationssökning.

För att underlätta samarbetet mellan departementen och oljesektorn under krisen använde man sig i Storbritannien av olika samarbetsgrupper där regeringstjänstemän, polis och representanter från oljebolagen samlades. Detta

visade sig vara en avgörande metod för att dela information och skapa samförstånd kring strategiskt viktiga frågor.

Hantering av prioriteringsfrågor

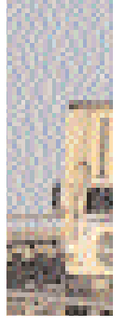
Den praktiska ransoneringen vid bensinstationerna visade sig vara komplicerad att lösa i Storbritannien. Det var också svårt att identifiera vilken myndighet som är bäst lämpad att hantera prioriteringsfrågorna. Den personal som rent praktiskt ska utföra ackreditering eller bevakning av bensinstationer behöver även utbildning för att kunna hantera de eventuella hot och risker som är förknippade med denna uppgift.

Erfarenheterna från bränsleblockaderna visar att det är oerhört svårt att avgöra vilka verksamheter som är att anse som livsnödvändiga för samhället i en krissituation. Urvalet av prioriterade användare har både praktiska, ekonomiska och politiska konsekvenser som kan vara svåra att värdera i det akuta läget. Samhällets komplexitet och olika verksamheters beroende av varandra medför att det är besvärligt att överblicka och förutspå konsekvenserna av ett visst urval av prioriterade användare.

Erfarenheterna från Frankrike och Storbritannien tyder på att nationella riktlinjer för urvalet av prioriterade användare väsentligen underlättar den praktiska ransoneringen i en krissituation. Det minskar också utrymmet för alltför stora skillnader mellan olika län som kan utnyttjas av konsumenterna. I Frankrike underlättades prioriteringsförfarandet av att länsprefekterna hade färdiga listor att följa som var möjliga att anpassa till den lokala situationen. Dessutom samordnar zonprefekten tillämpningen av listorna så att länen inom zonen har en enhetlig praxis.







Förkortningsordlista

ACPO	Association of Chief Police Officers
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministerielle des crises
DDSC	La direction de la défense et de la sécurité civiles
DERA	Defence Evaluation Research Agency
EU	Europeiska unionen
EXINA	Exercise nationale
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
IEA	International Energy Agency
IRA	Irish Republican Army
PNIC	The Police National Information Centre
SAGES	Société anonyme de gestion de reserves de sécurité
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale





Referenser

Intervjuer

FRANKRIKE (PARIS)

- Centre opérationnel de gestion interministerielle des crises (Operativa centret för interdepartemental hantering av kriser), 2 februari 2001.
- Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (Industridepartementet), 2 februari 2001.
- Secrétariat général de la défense nationale (Generalsekretariatet för det nationella försvaret), 1 februari 2001.

STORBRITANNIEN (LONDON)

- Cabinet Office (Regeringskansliet), 15 januari 2001.
- Department for Trade and Industry (Industridepartementet), 17 januari 2001.
- Defence Evaluation and Research Agency (Institut för försvarsforskning), 16 januari 2001.
- Home Office (Inrikesdepartementet), 15 januari 2001.
- Local Government Association (Förbundet för lokala myndigheter) samt ansvariga för civil beredskapsplanering i County of Essex och London Borough of Merton, 18 januari 2001.
- Ministry of Defence (Försvarsdepartementet), 19 januari 2001.
- Regional Co-ordination Unit (Enheten för regional samordning) samt Government Office for the East of England (GO-East), 18 januari 2001.
- Representanter för polisen i England och Wales, 18 januari 2001.
- Treasury (Finansdepartementet), 17 januari 2001.

STORBRITANNIEN (YORK)

- Emergency Planning College, Lessons Learnt Seminar, 5-6 februari, 2001.

Lagstiftning

STORBRITANNIEN
Emergency Powers Act 1920.
Energy Act 1976.

FRANKRIKE
Ordonnance no. 59-147 du 7 janvier 1959.

Rapporter

Castenfors K. Att ställa diagnos på hanteringen av svåra påfrestningar på samhället, 1998, FOA-R-98-00840-170-SE.

Hartoft P. och Nilsson A. Erfarenheter av övergripande ledning vid kris – En sammanställning av dokumenterade erfarenheter från kriser i Sverige under 1990-talet, 1999, FOA-R-99-01225-505-SE.

Torstensson D., Mittermaier E., Räty R. och Tham M. Blockad av drivmedelsdistributionen i Europa hösten 2000, delredovisning 31 oktober 2000, PM FOA.



Press

BBC, 14 , 15, 16 och 26 september samt 9 november 2000.
Borås tidning, 7 september 2000.
The Economist, 16 september 2000.
Göteborgsposten, 1 september 2000.
The Grocer, 23 september 2000.
The Guardian, 12, 18 och 29 september samt 7 november 2000.
The Guardian, artikelserie om bränsleblockaden, november 2000.
Highways, oktober 2000.
L'Humanité, 26, 28, 29 och 30 augusti samt 6, 7, 8 och 9 september 2000.
Independent, 13 september samt 10, 11, 13, 14 och 15 november 2000.
International Herald Tribune, 7 november 2000.
ITN, 18 september 2000.
Le Monde, 26, 28, 29 och 30 augusti samt 1 och 6 september 2000.
The Observer, 17 september 2000.
Le Télégramme, 27, 29, 30 och 31 augusti samt 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 och 11 september 2000.
The Telegraph, 11 september 2000.
The Times, 2 augusti och 16 september 2000.
Tidningarnas telegrambyrå, 8 september 2000.
The World Today, oktober 2000.

Hemsidor

FRANKRIKE

Inrikesdepartementet www.interieur.gouv.fr
Ekonomi-, finans- och industridepartementet www.minefi.gouv.fr
Premiärministerns kansli www.premier-ministre.gouv.fr

STORBRITANNIEN

Regeringskansliet www.cabinet-office.gov.uk
Inrikesdepartementet www.homeoffice.gov.uk
Local Government Association www.lga.gov.uk
Regional Co-ordination Unit www.rcu.gov.uk
Officiella hemsidan för information om blockaden www.fuelinfo.gov.uk

