

RiR 2005:31

När oljan når land

*– har staten säkerställt en god kommunal beredskap
för oljekatastrofer?*

ISBN 91 7086 065 3

RiR 2005:31

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Försvarsdepartementet
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Datum 2005-12-21
Dnr 31-2004-1130

När oljan når land

– har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att säkerställa en god kommunal beredskap. Granskningen har omfattat regeringen, Räddningsverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Företrädare för Försvarsdepartementet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Räddningsverket, Naturvårdsverket och ett par länsstyrelser har givits möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som, förutom regeringen, avser Räddningsverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Rapporten överlämnas därför även till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Granskningen har genomförts av revisionsledare *Rebecca Hort* (föredragande) och *Åsa Sandström*. *Carina Franzén* och *Anne Wisten* har medverkat i delar av granskningsarbetet. Revisionschef *Rutger Banefelt* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Rebecca Hort

För kännedom:

Räddningsverket

Naturvårdsverket

Länsstyrelserna

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Riksrevisionens granskning	11
1.1 Motiv för granskningen	11
1.2 Syfte och avgränsning	13
1.3 Genomförande	15
1.4 Rapportens disposition	15
2 Oljeolyckor	17
2.1 Konsekvenser av stora oljeolyckor	17
2.2 Inträffade oljeolyckor	17
3 Övergripande mål	23
3.1 Övergripande mål och intentioner	23
3.2 Internationella överenskommelser	25
3.3 Sammanfattning av målen	25
4 Kommunernas behov av statliga insatser	27
4.1 Kommunernas ansvar för oljeberedskapen	27
4.2 Erfarenheter från insatser vid oljepåslag	29
4.3 Bedömningar av kommunernas förmåga att hantera oljepåslag	33
4.4 Kommunernas kunskaper om oljeskadeskydd	34
4.5 Planer för oljeberedskapen	36
4.6 Iakttagelser	39
5 Statens insatser	41
5.1 Förutsättningarna för stöd och tillsyn	41
5.2 Målens ställning	44
5.3 Oljeskyddsförrådets uppgifter	45
5.4 Vägledning och erfarenhetsåterföring	52
5.5 Tillsynens omfattning	56
6 Slutsatser och rekommendationer	61
6.1 Brister i stödet till kommunerna	62
6.2 Tillsynen uppfyller ännu inte kraven	66
6.3 Vissa förutsättningar för stöd och tillsyn saknas	67
6.4 Rekommendationer	68
Bilaga 1 Granskningens genomförande	71
Bilaga 2 Ekonomisk ersättning till kommunerna	73
Bilaga 3 En jämförande beskrivning av oljeskyddet i andra länder	75
Referenser	89

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat hur väl staten förmår säkerställa en god kommunal beredskap för att ta hand om olja som når land vid stora oljeolyckor. Granskningen avser de statliga insatser som i första hand Räddningsverket men även Naturvårdsverket och länsstyrelserna svarar för. Ytterst har regeringen ansvaret för dessa insatser. Underlaget för granskningen består bl.a. av att Riksrevisionen genomfört enkätundersökningar till kustkommunerna och följt upp senare års insatser vid större påslag av olja på stränderna.

Motiv för granskningen

Fartygstrafiken med oljetransporter i Östersjön har ökat. Mellan 1995 och 2017 beräknas oljetransporterna öka med 40 %. Fartygen har också blivit större. De största tankfartygen som trafikerar Östersjön har laster på 150 000 ton. Från såväl svenskt som internationellt håll uttrycks farhågor om att transporterna sker med undermåliga fartyg. Risken för att en stor oljeolycka ska drabba Sverige är därför idag, trots olika motåtgärder, väsentligt större än tidigare. Kostnaderna för sanering efter en riktigt stor olycka kan uppgå till flera miljarder kronor. En olycka skulle kunna leda till allvarliga skador, såväl på miljön som för kustnäringar och friluftsliv. Men med ett effektivt räddnings- och saneringsarbete går det att väsentligt lindra de negativa effekterna av ett oljeutsläpp.

Beredskapen för olyckor till havs bedöms av regeringen som en strategiskt viktig insats för att nå det nationella målet för havsmiljön. Regeringen och riksdagen har också ställt upp mål om att det ska finnas en räddningstjänst som kan begränsa effekterna av olyckor som sker.

Ansvaret för att ta hand om olja som når land är kommunalt. Även staten har ett ansvar genom att Räddningsverket, men även Naturvårdsverket och länsstyrelserna, har i uppgift att ge stöd till kommunerna för att de ska uppnå en god beredskap. Dessa myndigheter svarar vidare för att genom tillsyn kontrollera att kommunerna lever upp till de mål som riksdag och regering satt upp. Regeringen ställer höga krav på såväl det statliga stödet som tillsynen för att nå målen för den kommunala räddningstjänsten.

Slutsatser

När en oljeolycka inträffar måste kommunerna på kort tid fatta avgörande beslut – det får inte råda någon tvekan om vem som ska göra vad och vilka metoder som är mest lämpliga. Berörda myndigheter, framför allt Räddningsverket, har vidtagit åtgärder för att få till stånd en bra kommunal beredskap för oljepåslag. Men *granskningen visar att den kommunala beredskapen och det statliga stödet till beredskapen fortfarande brister i några väsentliga avseenden.*

Fåtal kommuner har handlingsplaner

Lagen ställer krav på kommunerna att ta fram handlingsprogram för räddningstjänsten, med bl.a. bedömningar av vilka typer av olyckor kommunen riskerar att drabbas av. De flesta kustkommuner i södra och mellersta Sverige har gjort riskanalyser för olyckor som kan leda till räddningsinsatser. Av dessa har ca två tredjedelar identifierat oljepåslag som en risk för kommunen. Men knappt en tredjedel av kommunerna har en beredskapsplan för oljeskadeskydd. Flera av dessa planer är inte fullständiga och många av dem är gamla. Många kommuner har alltså inte tagit steget från att analysera riskerna till att planera för konkreta insatser i samband med tänkbara oljepåslag. Riksrevisionen anser att detta inger oro för oljeberedskapen.

Det statliga stödet når inte ut

Räddningsverkets erfarenhetsåterföring till kommunerna har varit för begränsad. De uppföljningar verket gjort av insatser vid större oljepåslag har framför allt behandlat miljöeffekter men inte lyft fram problem och möjligheter med olika sätt att organisera och leda oljeskyddsinsatserna.

Räddningsverket har haft svårt att nå ut med stöd till kommunerna. De seminarier och utbildningar kring oljeskadeskydd Räddningsverket arrangerat har mött klen respons hos kommunerna. Det innebär att de erfarenheter Räddningsverket på detta sätt försökt förmedla endast nått ut till ett begränsat antal kommuner.

Naturvårdsverket har gett i uppdrag till IVL Svenska Miljöinstitutet AB att svara för en oljejour. Men kunskapen om denna oljejour är inte spridd i kommunerna. Mer än hälften av kommunerna känner inte till att de kan vända sig till den. Räddningsverkets webb-sida saknar information som på ett tydligt sätt informerar om oljejouren.

Saneringsfasen utanför myndigheternas kontroll

Den största delen av kommunernas insatser vid oljeolyckor består vanligen av sanering. En viktig del av saneringen är att ta hand om oljeavfall, som t.ex. oljeblandad sand. De flesta kustkommuner har inte förberett sig genom att ta fram planer för hur oljeavfallet ska tas om hand. Kraven på hur oljeavfall tas om hand är höga eftersom det betraktas som farligt avfall. Räddningsverket, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter har tidigare uppmärksammat att avfallshandlingen riskerar att bli en flaskhals vid en stor olycka.

Saneringsfasen vid en räddningsoperation är inte reglerad. Här skiljer sig Sverige från flera andra länder. En konsekvens är att Räddningsverket och länsstyrelserna är förhindrade att i sin tillsyn ta upp brister i kommunernas planering för saneringsfasen. Dit hör t.ex. kommunernas förberedelser för att ta hand om oljeavfall.

En annan konsekvens är att länsstyrelsernas möjligheter att ta över ansvaret för oljebekämpningen vid stora oljepåslag inte omfattar saneringsfasen. I nuvarande regelverk finns det ingen som är ansvarig som är ansvarig för att göra prioriteringar över kommungränserna av var saneringsresurserna ska sättas in.

Oklarheter kring oljeskyddsförråden

Räddningsverket har i uppgift att dels underhålla, dels utveckla de regionala oljeskyddsförråden. Förråden ska komplettera kommunernas resurser. Räddningsverket har inte varit tillräckligt tydligt med om förråden i huvudsak ska förse kommunerna med materiel vid oljeskyddsinsatser eller om uppgiften även består i att personalen ska fungera som experter.

Återkommande övningar för personalen är en viktig förutsättning för att uppnå och upprätthålla förmågan att genomföra framgångsrika olycksinsatser. Det är tveksamt om oljeskyddsförråden genomfört övningar i den omfattning, med det innehåll och med den realism som krävs.

Det är vidare oklart om oljeskyddsförråden har den materiella kapacitet som krävs för att kunna hantera konsekvenserna av större oljeolyckor och leva upp till regeringens krav på oljeskadeskyddet.

Tillsynen motsvarar inte kraven

Den tillsyn Räddningsverket och länsstyrelserna bedrivit för att kontrollera om kommunerna lever upp till lagen om skydd mot olyckor har hittills haft en blygsam omfattning. Tillsynsarbetet har framför allt

inriktats mot att stödja kommuner och länsstyrelser i att implementera lagen.

Naturvårdsverkets ansvar oklart

Räddningsverket har i uppgift att lämna stöd till kommunerna för att upprätthålla ett väl fungerande oljeskadeskydd. Naturvårdsverket har slutit avtal med IVL om expertstöd vid oljeolyckor. Men det är oklart hur långt verkets ansvar sträcker sig, t.ex. i fråga om att ge expertstöd vid oljepåslag.

Rekommendationer

Regeringen bör:

- Pröva möjligheten att utvidga Räddningsverkets och länsstyrelsens ansvar för tillsynen så att den omfattar även saneringsfasen.
- Pröva möjligheten att utvidga länsstyrelsens mandat att kunna ta över ansvaret för oljebekämpningen vid stora oljepåslag även under saneringsfasen.
- Tydliggöra Naturvårdsverkets ansvar för oljeskadeskyddet.

Räddningsverket och länsstyrelserna bör:

- Uppmärksamma kommunerna på behovet av att planera för stora oljepåslag. T.ex. borde Räddningsverket och länsstyrelserna i tillsynen pröva om beredskapen för oljepåslag svarar mot de risker kommunen uppmärksammat och dokumenterat i sina handlingsprogram.

Räddningsverket bör:

- Finna en strategisk avvägning mellan materiel och expertkunskaper i det stöd verket erbjuder kommunerna i syfte att möta regeringens krav på oljeskadeskyddet. Räddningsverket bör i detta sammanhang pröva om den övningsverksamhet som genomförs för att klara oljepåslag håller tillräckligt hög kvalitet.
- Räddningsverket bör även överväga att förbättra erfarenhetsåterföringen från genomförda insatser vid oljepåslag.

Naturvårdsverket och Räddningsverket bör:

- Se till att information når ut till kommunerna om det stöd IVL Svenska Miljöinstitutets AB:s oljejour har att erbjuda.

1 Riksrevisionens granskning

Fartygstrafiken med oljetransporter i Östersjön har ökat och fört med sig ökade risker för oljeolyckor, som på olika sätt kan orsaka allvarliga skador. Hur omfattande konsekvenser sådana olyckor får är bl.a. beroende på hur god beredskapen att bekämpa oljeutsläppen är. Beredskapen för olyckor till havs bedöms av regeringen som en strategiskt viktig insats för att nå centrala miljömål. Den förändrade lagstiftning som reglerar bekämpningen av oljeutsläpp har nu tillämpats under närmare två år.

Ansvar för att förhindra att oljeutsläpp sker och att lindra effekterna av de utsläpp som ändå sker är fördelat på flera statliga myndigheter samt kommunerna. Kustbevakningen har ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss, dvs. att bekämpa och minimera konsekvenserna av oljeutsläpp.

Kommunerna har ett utpekad ansvar när det gäller att ta hand om olja som når stränderna, s.k. oljepåslag. Räddningsverket har i uppgift att ge stöd till kommunerna i detta arbete. Tillsynen inom området bedrivs av länsstyrelserna och Räddningsverket.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund gjort en granskning av beredskapen för att hantera oljeolyckor där oljan når stränderna. Resultatet av granskningen redovisas i denna rapport.

1.1 Motiv för granskningen

1.1.1 *Ökad trafik till sjöss*

Fartygstrafiken i Östersjön har ökat och ökningen förväntas fortsätta. Antalet oljefartyg har ökat och fartygen har också blivit större. Fartygen skeppar således allt större laster med olja. De största tankfartygen som trafikerar Östersjön har laster på 150 000 ton. Volymen olja som transporteras beräknas öka med 40 % (volym) mellan 1995 och 2017.¹ Oljefartyget *Prestige*, som efter att ha passerat Östersjön sjönk utanför Spaniens kust 2002, hade en last på 70 000 ton olja. Saneringar från olyckan pågick fortfarande sommaren 2005.²

Det är framför allt oljetransporterna från Ryssland och de baltiska hamnarna som ökar. Under de senaste tio åren har exporten från de ryska hamnarna i Finska viken femdubblats.³ Från såväl svenskt som internationellt håll

¹ VTT Technical Research Centre of Finland, 2002.

² SSPA, 2005.

³ Ibid.

uttrycks farhågor om att transportererna sker med undermåliga fartyg. Risken för en stor oljeolycka bedöms som större än tidigare.⁴

1.1.2 *Stora skador vid oljeutsläpp*

Utsläpp av olja kan orsaka allvarliga skador såväl på miljön som ekonomiskt och socialt. Även om havsmiljön kan återhämta sig efter ett oljeutsläpp kan det ta lång tid. När oljan når havsbotten och stränder kan långsiktiga skador uppstå. Livsbetingelserna för organismer och fiskar som lever på havsbotten försämras, särskilt om vattentemperaturerna är låga och det är ont om syre. Insatser för att förhindra och dämpa de negativa effekterna av ett oljeutsläpp kan komma att bli omfattande. Den totala kostnaden för saneringen efter Prestigeolyckan beräknas uppgå till 9 miljarder kronor.⁵

De olyckor som inträffat vittnar om att det inte alltid är oljan som ställer till de allvarligaste skadorna. Själva saneringsarbetet och de metoder som används vid saneringen har i vissa fall lett till större skador i miljön än vad själva oljeutsläppet förorsakat.⁶

1.1.3 *Höga krav på beredskapen*

De ökade riskerna för oljeolyckor till sjöss har på olika sätt uppmärksamats av regering och riksdag. Eftersom oljeolyckor riskerar att få så stora konsekvenser, så har de statliga åtgärderna framför allt inriktats mot att förhindra att olyckor över huvud taget ska kunna inträffa.⁷ De förebyggande insatserna, där Sjöfartsverket har en viktig roll, består bl.a. av att farlederna har gjorts säkrare och att kraven på fartygsskrov skärpts. En stor del av det förebyggande arbetet bedrivs på internationell nivå, där Sverige deltar tillsammans med de andra länderna runt Östersjön. Ett resultat av det internationella arbetet är den klassning som nyligen skett av Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde, ett s.k. PSSA-område. Klassningen gjordes av FN:s sjöfartsorganisation IMO och innebär att det nu finns möjlighet att ge Östersjön ett ökat skydd, bl.a. genom skärpta regler för oljetransporter till havs.

Samtidigt som de förebyggande insatserna getts prioritet har regeringen och riksdagen beslutat att det ska finnas en räddningstjänst som effektivt ska kunna begränsa effekterna för människor och miljö av olyckor som ändå

⁴ SSPA, 2002.

⁵ SSPA, 2005.

⁶ Räddningsverket m.fl., 2004a, s. 22.

⁷ I det s.k. TOBOS 85, som angav riktlinjerna för det marina oljeskadeskyddet, anges att insatser i första hand ska sättas in till sjöss för att förhindra eller begränsa effekterna av ett oljeutsläpp. Detta synsätt ligger fortfarande till grund för det nuvarande marina oljeskadeskyddet.

sker. Kustbevakningen, som har ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss, kommer inom några år att utöka sin fartygsflotta med nya fartyg för att bättre kunna bekämpa oljeutsläpp.⁸ De nya s.k. kombinationsfartygen bedöms ha bättre möjligheter än nuvarande fartyg att bogsera fartyg, att ta upp olja och förhindra att olja sprider sig till känsliga områden.

Regeringen har dock bedömt att de åtgärder som successivt införts för att minska riskerna för olyckor inte helt kan kompensera den ökande risken för tankfartygsolyckor. Utvecklingen ställer därför, enligt regeringen, krav på bl.a. att landet har en förmåga att bekämpa ett större oljeutsläpp.⁹

Erfarenheterna har visat att det vid utsläpp av olja till sjöss alltid finns risker för oljepåslag på stränderna.¹⁰ Ansvaret för att ta hand om olja som når land ligger på kommunerna. Staten har dock också iklätt sig ett ansvar för detta. Räddningsverket har således i uppdrag att ge stöd till kommunerna i detta arbete. Räddningsverket och länsstyrelserna har ansvar för tillsyn av hur den kommunala räddningstjänsten fungerar.

I en skrivelse till riksdagen pekar regeringen på att oljeberedskapen är en strategiskt viktig insats för att miljö kvalitetsmålet *Hav i balans* ska kunna nås.¹¹

1.1.4 Från detaljreglering till målstyrning

Lagstiftningen som reglerar bekämpning av oljeolyckor förändrades 2004. Då ersattes räddningstjänstlagen med lagen om skydd mot olyckor (2003:778). Ett syfte med den nya lagen var att övergå från detaljreglering av räddningstjänsten till målstyrning genom nationella övergripande mål. På så vis ville man ge möjligheter för kommunerna att i högre utsträckning anpassa räddningstjänsten till lokala förhållanden. Regeringen bedömde att den målstyrningsmodell som infördes ställer höga krav på stöd och tillsyn för att lagens syften ska uppnås.

1.2 Syfte och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att undersöka hur väl staten förmår säkerställa en god kommunal beredskap för att ta hand om olja som når land vid stora oljeolyckor.

Revisionsfrågorna är följande:

⁸ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 6.

⁹ Ibid.

¹⁰ Räddningsverket m.fl., 2004a, s. 80.

¹¹ *En nationell strategi för havsmiljön*, regeringskrivelse 2004/05:173.

1. Har regeringen formulerat mål och lämnat mandat som ger myndigheterna *förutsättningar* att säkerställa en effektiv oljeberedskap?
2. Ger Räddningsverket och Naturvårdsverket ett relevant och tillräckligt *stöd* till kommunerna?
3. Bidrar Räddningsverkets och länsstyrelsernas *tillsyn* till att staten kan säkerställa en god kommunal beredskap?

För att besvara revisionsfrågorna krävs kunskap om vilken beredskap kommunerna har att hantera ett oljepåslag, dvs. att begränsa skadorna när oljan kommer upp på stranden, och hur långt det statliga ansvaret sträcker sig när oljan når land. Den kommunala beredskapen är inte föremål för Riksrevisionens granskning. Men för att granska de statliga insatser som syftar till att få till stånd en god kommunal beredskap har vi behövt skaffa oss en uppfattning om problem och brister förknippade med den kommunala beredskapen.

Granskningen avser de statliga insatser som är aktuella när olja från ett större oljeutsläpp når land. Förebyggande insatser som syftar till att undvika fartygsolyckor som leder till oljeutsläpp, t.ex. arbetet med att få till stånd säkrare farleder, behandlas inte i granskningen. Inte heller insatser för att ta upp olja till sjöss behandlas i granskningen. Det förebyggande arbetet ansvarar framför allt Sjöfartsverket för, insatser för att ta upp olja till sjöss svarar Kustbevakningen för. När oljan når land är ansvaret fördelat mellan stat och kommun, mellan flera statliga myndigheter och mellan central och regional nivå. Med många inblandade aktörer ökar generellt risken för att problem kan uppstå och att roller överlappar eller bli otydliga. Vi har därför valt att avgränsa granskningen till att gälla insatser när oljan når land.

Den lagstiftning som omfattar oljeutsläpp gäller även andra kemiska ämnen. Denna granskning omfattar endast utsläpp av olja och inte andra kemiska ämnen. Granskningen omfattar inte heller insatser som rör oljeutsläpp i hamnområden, där vattnet i regel är kommunalt och föremål för särskild reglering.

När det gäller den statliga ersättningen till kommuner som drabbats av oljepåslag lämnas i bilaga till rapporten en kortfattad beskrivning av ersättningsystemet.¹² Räddningsverkets prövning av kommunernas ersättningsanspråk har inte varit föremål för granskning.

¹² Bilaga 2.

1.3 Genomförande¹³

Vi har genomfört två enkätundersökningar om oljeberedskapen i södra och mellersta Sveriges kustkommuner. Dessa kommuner har valts för att de ökade fartygstransporterna från Ryssland och Baltikum främst medför ökande risker för oljepåslag längs dessa delar av den svenska kusten. Fallstudier har också genomförts av insatserna vid de tre största oljepåslagen under senare år. Dessa har omfattat dokumentstudier och intervjuer om insatserna efter olyckan med Fu Shan Hai vid Ystads och Simrishamns stränder sommaren 2003, olyckan med Polo M vid Gotlands kust vintern 2004 och olyckan med Herakles och Bulk i skärgården utanför Östhammar vintern 2004.

Granskningen har också omfattat ekonomiska sammanställningar, dokumentstudier och intervjuer med centrala myndigheter, Forsvarsdepartementet, Miljö- och samhällsdepartementet, länsstyrelser, forskare, privata forskningsinstitut, entreprenörer och kommuner. Vi har låtit en konsult göra en internationell jämförelse av organiseringen av oljeberedskapen. En annan konsult har faktagranskat rapporten. Slutligen har vi även deltagit som observatörer vid en stor oljebekämpningsövning.

1.4 Rapportens disposition

I detta inledande kapitel har bakgrunden till, inriktningen och syftet med Riksrevisionens granskning presenterats. I kapitel 2 ges en kortfattad beskrivning av de konsekvenser som oljeolyckor kan leda till och vilka större oljeolyckor som ägt rum, internationellt och i Sverige. I kapitel 3 redovisas de nationella målsättningarna för oljeskyddsberedskapen. Syftet med detta kapitel är att kartlägga vilka krav riksdag och regering har ställt på oljeberedskapen. Ansvar för att ta hand om olja som når stränderna är kommunalt och i kapitel 4 beskrivs erfarenheter av och problem i kommunernas arbete med att hantera oljepåslag. Syftet med detta kapitel är att kartlägga inom vilka områden det finns behov av statliga insatser för att få till stånd en god kommunal beredskap. I kapitel 5 behandlas de statliga insatserna. Rapporten avslutas med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i kapitel 6.

¹³ En utförligare metodbeskrivning finns i bilaga 1.

2 Oljeolyckor

I detta kapitel beskrivs vilka konsekvenserna kan bli av en stor oljeolycka. Vidare lämnas några exempel på större oljeolyckor som ägt rum, internationellt och i Sverige.

2.1 Konsekvenser av stora oljeolyckor

Konsekvenserna av stora oljeolyckor då stora mängder olja når land kan vara förödande för den region som drabbas. Miljökonsekvenserna gäller dels den biologisk mångfalden, dels oljans giftiga påverkan. Effekterna kan vara att sjöfåglar och fiskar dör och att marina reproduktionsområden i områden utefter kusten och grunda vikar riskerar att slås ut. Miljökonsekvenserna beror på hur känsliga områden som nås av oljeutsläppet och vid vilka tidpunkter på året som oljeutsläppet sker.¹⁴ Även ett relativt litet oljeutsläpp kan under en kritisk period orsaka mycket större skada än ett avsevärt större spill under en annan tid av året.¹⁵

Ett omfattande oljeutsläpp kan också få allvarliga socioekonomiska konsekvenser, såväl direkt som indirekt. De kostnader som oljeutsläppen hittills förorsakat har framför allt varit kopplade till fiskenäringen och turismen.¹⁶

De utsläpp som drabbat Sverige har i ett internationellt perspektiv varit små. Men även små utsläpp kan leda till allvarliga miljöeffekter eftersom de ekologiska förhållandena är så speciella i Östersjöområdet, inte minst i skärgårdarna. Och även kostnaderna för att sanera stränderna från olja kan bli omfattande vid små utsläpp. Kostnaderna uppgick t.ex. för tre kommuners oljesanering vid Tjörn 1987 till 96 miljoner kronor. Motsvarande kostnader för Kustbevakningens insatser till sjöss för att hantera samma mängd olja vid Tjörn uppgick till ungefär en miljon kronor.¹⁷

2.2 Inträffade oljeolyckor¹⁸

Den mest uppmärksammade oljekatastrofen i världen inträffade 1989, då oljetankern *Exxon Valdez* med 170 000 ton råolja i lasten gick på grund utan-

¹⁴ SOU 2003:72 samt Naturvårdsverket, 1998-02-24.

¹⁵ Ett förhållandevis litet oljeutsläpp på 10 ton förorsakade 60 000 alfåglares död vid Öland 1976.

¹⁶ SSPA, 2005.

¹⁷ Räddningsverket m.fl., 2004a.

¹⁸ Beskrivningar från Räddningsverket, m.fl., 2004a; Räddningsverket 2003c; Räddningsverket 2000.

för Alaska och släppte ut 30 000 ton råolja i en känslig och svårtillgänglig natur. Omkring 500 mil av kusten förorenades. Massiva bekämpnings- och saneringsinsatser pågick under ett år. Kostnaderna för utsläppet beräknas till 1 miljard dollar.

Det finns även exempel på stora oljeutsläpp innan oljeolyckan i Alaska inträffade. Hit hör grundstötningen av *Torrey Canyon* utanför Storbritannien 1967 med ett oljeutsläpp på ca 100 000 ton råolja. Vid bekämpningen av oljan användes dispergeringsmedel som var betydligt giftigare än dagens medel.¹⁹

Ett annat exempel är grundstötningen av *Amoco Cadiz* utanför Frankrike 1978 då 220 000 ton lätt råolja släpptes ut. Utsläppet ägde rum i hårt väder och en 36 mil lång kuststräcka drabbades. Bland annat slogs den ekonomiskt viktiga ostronodlingen ut för lång tid.

År 1999 förliste tankfartyget *Erika* i hårt väder utanför Brest i Frankrike. Fartyget bröts i två halvor och 20 000 ton tung brännolja kom ut i havet. 40 mil av den franska kusten förorenades, vilket framför allt drabbade turistsektorn. Saneringsarbetet pågick över två sommarsäsonger och totalt samlades 250 000 ton avfall ihop. Kostnaderna för att bli av med avfallet uppskattas till 46 miljoner euro.

Den största saneringsinsatsen som genomförts i Europa skedde efter att oljetankern *Prestige* bröts itu och sjönk utanför spanska Atlankusten år 2002. *Prestige*, som var enkelbottnad, lade ut från Lettland och passerade genom Östersjön med sin oljelast. Totalt uppskattas 63 000 ton olja ha läckt ut. Utsläppet smutsade ned en kuststräcka på 190 mil. Framför allt Spanien men även Frankrike och England drabbades. Totalt uppskattas att 55 000 ton oljeavfall togs upp till sjöss medan 115 000 ton samlades in på land. Sommaren 2005 pågick fortfarande vissa saneringsinsatser. Den totala kostnaden för saneringen beräknas uppgå till 9 miljarder kronor.²⁰

2.2.1 Olyckor i Östersjön

Hittills har inget oljeutsläpp som kan beskrivas som stort i internationell jämförelse drabbat Sverige eller Östersjön. I tabellen nedan listas de största oljeutsläpp som skett i Östersjön.

¹⁹ Dispergeringsmedel är kemikalier som kan spridas på utsläppt olja för att minska vissa av de miljöskador oljan annars skulle ge upphov till.

²⁰ SSPA, 2005.

Tabell 1. Större oljeutsläpp i Sveriges närområde

År	Plats	Fartyg	Oljeutsläpp, ton
1964	Härnösand	CT Gogstad	4 000–10 000
1979	Ventspils, Lettland	Antonio Gramsci	6 000
1981	Klaipeda, Litauen	Globe Asimi	16 000
1987	Tjörn	okänd	400
1990	Blekinge	Volgoneft	1 000
2001	Falster, Danmark	Baltic Carrier	2 700
2000	Gotska Sandön & Stockholms skärgård	Alambra	uppgift saknas
2003	Bornholm	Fu Shan Hai	1 200

Källa: SSPA 2004; IVL Svenska Miljöinstitutet AB 2004-10-26; Räddningsverket 2005b.

Olyckan med *Fu Shan Hai* utanför Bornholm är den olycka som lett till det största oljepåslaget under senare år. Därför är den också en av de tre olyckor som använts som fallstudie i granskningen för att bedöma de statliga insatserna inom oljeskadeskyddet. Olycksförloppet beskrivs kortfattat i nästa avsnitt.

Förutom denna olycka har ytterligare två olyckor använts som underlag i granskningen, nämligen olyckorna med fartygen *Polo M* samt *Herakles* och *Bulk*. *Polo M* ankrade för att lasta cement utanför Slite på Gotland i november 2004. Det var dåligt väder och lastningen fick avbrytas på grund av den hårda vinden. Ankaret släppte och *Polo M* grundstötte. Räddningshelikopter användes för att rädda nödställda besättningsmän. Fartyget tog in vatten i bottentankarna och bunkerolja läckte ut. Kustbevakningen uppskattade att 30 ton olja släppts ut. Oljan läktrades, dvs. pumpades över till ett annat fartyg, och *Polo M* kom loss från grundet. Sex fartyg från Kustbevakningen och två bogserbåtar var engagerade i bärgningsarbetet.

Vid saneringsarbetet användes hela Gotlands och delar av Botkyrkas oljeskyddsförråd. Karlskrona bidrog med maskiner och Vänersborg med två observatörer. Räddningstjänsten avslutades efter åtta dagar när ingen ny olja läckte ut som kom upp på stränderna. Insatsen övergick då i sanering, först grovsanering i fem sex veckor och senare finsanering. Vid saneringsoperationen, som är den största hittills på Gotland, togs 10 ton olja upp t.o.m. grovsaneringsfasen från 35 km kuststräcka. Kommunens ersättningskrav på staten för de saneringskostnader som olyckan förde med sig för kommunen uppgick till 1,8 miljoner kronor.

Prämen *Bulk* och bogserfartyget *Herakles* förläste i mars 2004 utanför Gräsö i Ålands hav. Skärgården innehåller mycket känsliga naturområden, säl- och fågelskyddsområden samt fiskodlingar. På prämen fanns 60–160 ton dieselolja (uppgifterna varierar) och 70 ton tjockolja. Vädret var hårt med kraftiga vindar, hård sjö och minusgrader. Den finska sjöräddningen evaku-

erade besättningsmän från Herakles. Det var svårt att finna några spår av oljan och vädret tillät inte noggrannare undersökningar. Efter några dagar hittade Kustbevakningens flyg en del av oljan. Den olja som hittades var till stor del bunden i is, vilket gjorde arbetet svårt och tidsödande. Saneringsarbetet sköttes till stor del av en privat entreprenör. Den kommunala räddningstjänsten satte upp en ledningsstab i Östhammar, höll uppsikt över stränderna för att se om oljan kommit i land och planerade för ytterligare insatser om mer olja skulle komma fram. Den ekonomiska ersättningen från staten till Östhammars kommun för kommunens kostnader för oljesaneringen uppgick till drygt 2 miljoner kronor.²¹

2.2.2 Olyckan med Fu Shan Hai – ett exempel²²

Det största strandpåslaget hittills i Sverige ägde rum sommaren 2003 när två fartyg, Fu Shan Hai och Gdynia, kolliderade utanför Bornholm.²³ 1 500 ton olja läckte ut och utsläppet till havs bekämpades av danska och svenska miljöskyddsfartyg. Över 70 % av oljan kunde tas upp till sjöss. Trots att så hög andel av oljan togs upp till sjöss är oljeutsläppet det största som hittills drabbat svensk kust. Totalt sanerades 36 km mellan Ystad och Simrishamn. Under saneringen togs 3 900 ton olja upp som var uppblandad med sand och 375 m³ olja som var uppblandad med vatten. Några nya saneringsmetoder prövades, bl.a. en metod som kallas ”putta ut i sjön”, som tidigare använts i bl.a. Alaska och Florida.

Nedanstående tabell sammanfattar olycksförloppet och de olika faserna i räddningsarbetet.

Tabell 2. Fu Shan Hai-olyckan

	31 maj	1 juni	2–7 juni	8–12 juni	13 juni– september
Olycksförloppet	Fartygen kolliderar Olja ut i havet	Kommunala räddningstjänsten larmas	Olja när land 3 juni		
Typ av insats	Kommunal räddningstjänst			Räddningstjänst upphör övergår i sanering	Finsanering
				Grov- sanering	

²¹ Räddningsverkets beslut 2005-06-17.

²² Räddningsverket, m.fl., 2004a, s. 22; IVL Svenska Miljöinstitutet AB, 2004-10-26; Länsstyrelsen i Skåne län, 2003-11-25.

²³ Oljepåslaget beskrivs som det största i Sverige när det gäller längden drabbad kuststräcka (36 km) i rapport från IVL Svenska Miljöinstitutet AB, 2004-10-26.

Kustbevakningen larmades strax efter kollisionen. Den kommunala räddningstjänsten larmades 30 timmar efter att olyckan inträffat. Påslag av olja på stränderna skedde i flera omgångar. Saneringen avslutades i september och många aktörer deltog som t.ex. Kustbevakningen, den kommunala räddningstjänsten (SÖRF – Södra Skånes Räddningstjänstförbund), Räddningsverket, Forsvarsmakten, IVL Svenska Miljöinstitutet, Lottorna, Hemvärnet, Vägverket, Greenpeace, Katastrofhjälp för Fåglar och Vilt, sjukvården, polisen, privata entreprenörer och frivilliga personer utan anknytning till föreningar.

Av Räddningsverkets fem regionala oljeskyddsdepåer användes tre stycken. Materiel i depåerna som är placerade i Karlskrona och Vänersborg användes till 100 % och av depån i Botkyrka användes 30 %. Drygt 500 personer arbetade som mest med att sanera stränderna.

Saneringsarbetet beskrivs allmänt som en lyckad insats genom att man lyckades samla in en stor del av oljan och att miljöeffekterna blev små. De problem och brister som framkom i arbetet med att få bort oljan återkommer vi till i kapitel 4.

3 Övergripande mål

I följande kapitel beskriver vi riksdagens beslut om och de mål regeringen har angett för oljeskadeskyddet. Dessutom beskriver vi vilka internationella överenskommelser som finns på området.

3.1 Övergripande mål och intentioner

3.1.1 Målet för skydd mot olyckor

Bekämpning av oljeolyckor till havs ingår i verksamhetsområdet *Skydd mot olyckor*, som ligger inom Försvarsdepartementets ansvarsområde. Målet för verksamhetsområdet är ”att skydda kvinnors, mäns och barns liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och miljö”.²⁴

Bekämpning av oljeolyckor regleras i lagen om skydd mot olyckor (LSO), som trädde i kraft 1 januari 2004.²⁵ LSO ersatte den tidigare räddningstjänstlagen. Ett av syftena med den nya lagen om skydd mot olyckor var att övergå från detaljreglering av räddningstjänsten till målstyrning genom nationella övergripande mål, med ökade möjligheter för kommunerna att anpassa räddningstjänstorganisationen efter lokala förhållanden.²⁶

De övergripande målen beskrivs på följande vis i LSO:

Bestämmelserna i denna lag syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Räddningstjänsten skall planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas i godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.²⁷

I propositionen om den nya lagen gjorde regeringen bedömningen att målstyrningen ställer höga krav på tillsyn och stöd till kommunerna:

Modellen med nationella mål som statligt styrmedel ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsynsfunktion. Oavsett om tillsynen riktar sig mot enskilda, kommuner eller statliga myndigheter kommer även rådgivning,

²⁴ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 6, avsnitt 4.3.

²⁵ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

²⁶ Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, s. 34.

²⁷ 1 kap. 1 och 3 §§, LSO.

stöd och information från det offentliga att vara väsentliga medel för att uppnå lagstiftningens syften.²⁸

3.1.2 *Miljömålet för hav, kust och skärgård*

Miljöeffekterna av oljeutsläpp är Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets ansvarsområde. Det nationella miljömålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* lyder:

Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar.²⁹

En stor oljeolycka kan, som vi nämnt tidigare, få stora konsekvenser för biologisk mångfald, upplevelsevärden och särskilt känsliga områden i hav och skärgård. Förmågan att bekämpa och sanera efter oljeutsläpp har därmed betydelse för möjligheterna att uppnå miljömålet. I den senaste miljömålspropositionen skriver regeringen att ett särskilt delmål om beredskapen för att kunna bekämpa oljeutsläpp bör övervägas i samband med nästa fördjupade utvärdering av miljömålen. Detta mot bakgrund av att de ökande oljetransporterna genom Östersjön medför en ökad risk för oljeolyckor. ”Fler sjösäkerhetshöjande åtgärder, en hög beredskap och en god förmåga inom miljöräddningstjänsten att möta oljeutsläpp krävs, liksom ett väl utvecklat internationellt samarbete.”³⁰

Miljö- och jordbruksutskottet ställde sig vid beredningen av regeringens proposition bakom behovet av ett nytt eller reviderat delmål. Ett delmål som ”kopplar till risken för olycksrelaterade oljeutsläpp bör övervägas” i samband med nästa fördjupade utvärdering år 2009 ansåg utskottet.³¹ Vid riksdagens beslut om propositionen bifölls en reservation i vilken krävdes att ett nytt delmål snabbt bör införas. Enligt riksdagens beslut ska regeringen därmed senast våren 2006 återkomma med förslag till nytt delmål som kopplar till risken för olycksrelaterade utsläpp.³²

I havsmiljöstrategin från 2005 pekar regeringen ut säkerställandet av samhällets beredskap vid incidenter och olyckor till havs som en av tio strategiska insatser som är avgörande för att målet om hav i balans ska

²⁸ Prop. 2002/03:119, s. 34.

²⁹ Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*, s. 77.

³⁰ Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, s. 142.

³¹ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/06:MJU:3, s. 164.

³² Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, s. 373, rskr. 2005/06:48.

kunna uppnås. Vidare gör regeringen bedömningen att uppföljningen av oljeskadeskyddsarbetet behöver utvecklas och att kunskapen om de långsiktiga miljöeffekterna av oljeutsläpp bör öka.³³

3.2 Internationella överenskommelser

Det finns flera regionala överenskommelser om samarbete vid bekämpning av oljeutsläpp i haven runt Sverige. Helsingforskonventionen om skyddet av Östersjöns miljö, Bonnavalet om olje- och kemikalieförorening i Nordsjön och Köpenhamnsavtalet mellan de nordiska länderna är avtal som ger Sverige möjlighet att få hjälp med oljebekämpningen från våra grannländer. Dessa avtal gäller endast bekämpningen till havs, dvs. Kustbevakningens ansvarsområde, men det pågår diskussioner om att även inkludera oljepåslag på stränderna i avtalen. Än så länge är det dock inte lika vanligt med mellanstatligt samarbete vid strandskydd och strandsanering som vid bekämpning till havs.

Sverige har upprättat bilaterala avtal med Estland, Lettland respektive Litauen om ömsesidig hjälp vid olyckshändelser, vilket inkluderar möjligheten att få hjälp vid oljepåslag på stränder. Mellan de nordiska länderna finns ett räddningstjänstavtal som också ger möjlighet att begära hjälp vid oljepåslag. Vidare har EU inrättat ett system för ömsesidig hjälp som kallas Gemenskapsmekanismen, som Sverige kan använda sig av om en olycka eller katastrof är så stor att de svenska resurserna inte räcker till. Mekanis- men består bl.a. av ett övervaknings- och informationscenter (MIC) vid EU:s miljödirektorat, som tar emot och vidarebefordrar en begäran om hjälp, sprider den till medlemsländerna och meddelar det drabbade landet vilken hjälp som finns att tillgå.

3.3 Sammanfattning av målen

Riksdagen och regeringen har satt upp högt ställda mål i fråga om förmågan att hantera olyckor och att skydda havsmiljön, vilket ställer höga krav på beredskapen mot oljeolyckor. I sin havsmiljöstrategi gör regeringen också bedömningen att samhällets beredskap vid incidenter och olyckor till havs är en av tio strategiska insatser som är avgörande för att miljömålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska nås.

Införandet av LSO år 2004 innebar en övergång till målstyrning av den kommunala beredskapen mot olyckor. Regeringen har gjort bedömningen

³³ Regeringens skrivelse 2004/05:173 *En nationell strategi för havsmiljön*, s. 7.

att målstyrningsmodellen ställer höga krav på tillsyn, rådgivning, stöd och information för att lagstiftningens syften ska uppnås.

Sverige har upprättat avtal med länder runt Östersjön som ger vissa möjligheter till hjälp från dessa länder vid oljepåslag. Arbetet pågår som syftar till att förstärka denna möjlighet.

4 Kommunernas behov av statliga insatser

Kommunernas ansvar för räddningstjänst innebär att de ansvarar för bekämpningen när oljan når stränderna. Detta kapitel inleds med en beskrivning av kommunernas ansvar för oljeberedskapen. Sedan följer en beskrivning av den kunskap som finns om den kommunala beredskapen för oljepåslag och de erfarenheter som finns av oljeskyddsinsatser som genomförts under senare år. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens iakttagelser vad gäller behovet av statliga insatser i form av stöd och tillsyn.

4.1 Kommunernas ansvar för oljeberedskapen

4.1.1 *Lagen om skydd mot olyckor ställer kraven*

Ansvarsfördelningen för oljebekämpningen regleras i LSO. Tills sjöss ansvarar Kustbevakningen för miljöräddningstjänst när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller när det "föreligger en överhängande fara för detta".³⁴ Kommunerna har ansvaret för räddningstjänsten inom kommunen.³⁵ När oljan når land tar den kommunala räddningstjänsten därför över ansvaret för räddningstjänstinsatsen, dvs. arbetet med att skydda stränderna från att skadas av oljan. Den ansvarar också för att ta upp oljan om den når kommunalt vatten, som t.ex. hamnar.

Enligt LSO är det övergripande målet för räddningstjänsten "att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor". Vidare anger LSO att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas i godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.³⁶

Med LSO infördes ett krav på kommunerna att anta handlingsprogram för räddningstjänsten varje mandatperiod med start 1 januari 2005. Där ska kommunerna bl.a. ange mål för räddningstjänsten, vilka risker som finns för olyckor som kan leda till räddningsinsatser, vilken förmåga och vilka resurser kommunen har och avser skaffa sig för att klara sådana insatser.³⁷ En skillnad

³⁴ 4 kap. 5 § LSO och 4 kap. 12 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

³⁵ 3 kap. 7 § LSO.

³⁶ 1 kap. 1 och 3 §§ LSO.

³⁷ 3 kap. 8 § LSO. LSO innebär också högre krav på kommunerna att förebygga olyckor, och det finns därför även ett krav på kommunerna att anta handlingsprogram för förebyggande verksamhet.

från den tidigare räddningstjänstlagen är att detaljregleringen minskat och att kommunerna nu beslutar om verksamhetsmål för räddningstjänsten. Syftet är att inriktningen av räddningstjänsten ska kunna anpassas till lokala förhållanden. I räddningstjänstlagen fanns inte heller krav på kommunen att göra någon riskanalys, vilket nu är nödvändigt för att kunna leva upp till kravet på att i handlingsprogrammet redovisa vilka risker som finns i kommunen.³⁸

En annan förändring jämfört med räddningstjänstlagen är att det i LSO har införts ett krav på kommunerna att se till att olyckor undersöks ”för att i skälig omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts”.³⁹

4.1.2 *Räddningstjänst och sanering*

Insatserna för att bekämpa oljepåslag är uppdelade i två faser: *räddningstjänst och sanering*. LSO reglerar bara räddningstjänstinsatsen, dvs. den akuta fasen: att skydda stränderna från att skadas av oljan, t.ex. genom att lägga ut strandskyddsdukar innan oljan flutit i land. Under räddningstjänstskedet har räddningsledaren stora befogenheter att t.ex. begära hjälp av allmänheten och använda personal och materiel från andra statliga myndigheter och kommuner.⁴⁰

När oljan väl flutit iland och när skadan inte kan förvärras övergår insatsen i sanering, som inte regleras av LSO. Oljesanering av stränder är inte reglerad i någon författning, men praxis är att kommunen ansvarar för saneringen inom sitt geografiska område.⁴¹ När räddningstjänstinsatsen är avslutad ska räddningsledaren informera miljö- och hälsoskyddsnämnden och länsstyrelsen.⁴² Normalt är det kommunens miljökontor, eller motsvarande, som tar över ansvaret för sanering när den akuta räddningsinsatsen är över.

Oljan som tas upp ur vattnet och från stranden är i regel farligt avfall enligt miljöbalken och avfallsförordningen.⁴³ Hanteringen av oljeavfallet måste därför leva upp till de högt ställda krav som gäller för hantering av sådant avfall. För att få samla upp och lagra mer än 5 ton oljeavfall i väntan på borttransport krävs tillstånd från länsstyrelsen för mellanlagring av farligt avfall. När mängden oljeavfall är mer än 400 liter måste transportören också ha tillstånd av länsstyrelsen enligt avfallsförordningen för transport av farligt

³⁸ Prop. 2002/03:119, s. 48.

³⁹ 3 kap. 10 § LSO.

⁴⁰ 6 kap. LSO.

⁴¹ Räddningsverket m.fl., 2004a, s. 16.

⁴² 6 kap. 1 § förordningen om skydd mot olyckor.

⁴³ 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2001:1063), bilaga 2.

avfall. Vidare måste oljeavfallet transporteras till en avfallsanläggning som har tillstånd att omhänderta farligt avfall.⁴⁴

År 2002 trädde en ny krishanteringslag i kraft, lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.⁴⁵ Vid våra intervjuer har frågan om huruvida lagen skulle kunna bli aktuell vid en stor oljeolycka tagits upp. Flertalet menar att den troligen inte skulle bli det. Men i en myndighetsgemensam rapport om det framtida oljeskadeskyddet finns lagen med i beskrivningen av den lagstiftning som reglerar det marina oljeskadeskyddet i Sverige.⁴⁶

4.2 Erfarenheter från insatser vid oljepåslag

I detta avsnitt redovisar vi erfarenheter från våra fallstudier av oljeskyddsinsatserna i Ystad och Simrishamn efter olyckan med Fu Shan Hai 2003, insatserna på Gotland efter olyckan med Polo M år 2004 och insatserna efter olyckan med Herakles och Bulk utanför Upplandskusten år 2004. Tyngdpunkten ligger på erfarenheter från Fu Shan Hai, eftersom detta är det största oljepåslag som drabbat Sverige hittills. Underlaget består av skriftligt material i form av uppföljningsrapporter och minnesanteckningar från räddningsinsatserna samt intervjuer med de drabbade kommunerna, berörda länsstyrelser och personal vid oljeskyddsförråden.

4.2.1 Fu Shan Hai

I rapporter från det kommunala räddningstjänstförbundet (SÖRF)⁴⁷, IVL Svenska Miljöinstitutet AB⁴⁸ (via uppdrag från Räddningsverket och Naturvårdsverket) och Länsstyrelsen i Skåne län⁴⁹ har arbetet med saneringen följts upp. Uppföljningsrapporterna tar upp problem och brister i saneringsarbetet. Men överlag beskrivs saneringsarbetet som en lyckad insats, där en stor del av oljan samlades in och miljöeffekterna blev små.

En bidragande orsak till det lyckade resultatet var enligt IVL att olyckan skedde under gynnsamma omständigheter. Det var bra väder, årstiden lämpade sig för saneringsarbete, årets fågelungar hade inte hunnit kläckas och badsäsongen hade inte startat än. Dessutom består en stor del av den

⁴⁴ 9 kap. miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁴⁵ Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting.

⁴⁶ Räddningsverket m.fl. 2004a.

⁴⁷ Ljungkvist, Eva, 2003.

⁴⁸ IVL 2004-10-26.

⁴⁹ Länsstyrelsen i Skåne län, 2003-11-25.

drabbade kusten av sandstränder, där oljan relativt enkelt kan grävas bort. IVL skriver i sin uppföljning av olyckan:

Ett oljeutsläpp av samma storlek som i Skåne hade varit fullkomligt förödande för Stockholms skärgård. Det skulle ha smutsat ned enorma ytor och kuststräckor som inte har samma möjlighet till återhämtning som sandstränderna runt Österlen. Skärgården har en kustlinje med vegetation vilket försvårar saneringsarbetet vid ett eventuellt oljeutsläpp. Skärgården har inte heller samma vågexponering som Skånes kust. Det innebär att oljan inte späds ut lika snabbt och försvinner i samma takt som längs de skånska sandstränderna.⁵⁰

Beskrivningarna i rapporterna har kompletterats av våra intervjuer med företrädare för räddningstjänsten i Ystad och personal från oljeskyddsföråden. I det följande beskriver vi erfarenheter som vi bedömt har intresse för det nationella oljeskadeskyddet:

Räddningsverkets handbok *Oljan är lös* uppfattades inte av räddningstjänsten som användarvänlig och som ett stöd under räddningstjänstfasen. Men materialet anses passa bra för den som vill fördjupa sitt kunnande. En mer anpassad utgåva för operativa beslut efterfrågades av räddningstjänsten.

De berörda kommunerna hade inga beredskapsplaner för oljeskadeskydd.

Det var försvarsmakten som utgjorde ryggraden i insatsen. ”Att leda en stor organisation med lyckad logistik, förtäring, ordning och uthållighet är en förmåga som försvarsmakten besitter” skriver räddningstjänsten i sin uppföljningsrapport. Utan militären, hemvärnet och de frivilliga organisationerna, som t.ex. Lottakåren, hade insatsen misslyckats, ansåg räddningstjänsten.

Många frivilliga deltog i saneringsarbetet, men det saknades rutin, avtal och organisation för att ta emot de frivilliga. Med rätt utbildning, utrustning och arbetsuppgifter är de frivilliga en värdefull resurs. I minnesanteckningar från ett tillsynsbesök efter olyckan beskriver länsstyrelsen att räddningsledningen blev tvungen att tacka nej till dem som anmälde sig som frivilliga, på grund av svårigheter inledningsvis med att ta hand om och organisera dem.⁵¹

Det var under räddningstjänstskedet räddningsledningen hade möjlighet att få hjälp av försvaret. Räddningsledaren hade emellertid svårt att avgöra när räddningstjänstskedet skulle betraktas som avslutat och övergå i ett saneringsskede. Länsstyrelsen beskriver att räddningsledaren var i kontakt

⁵⁰ IVL, 2004-10-16, s. 15.

⁵¹ Länsstyrelsen i Skåne län, 2004-04-13.

med Räddningsverket, som inte kunde ange något kriterium för övergången. Räddningsledningen uppfattade att den inte hade några kriterier från Räddningsverket som kunde användas som stöd för att bedöma när räddningstjänsten skulle anses avslutad. Definitionen som räddningsledningen använde vid sitt beslut var att räddningstjänsten skulle upphöra när det under 24 timmar inte hade blivit något oljepåslag. Denna definition beskrivs av företrädare för räddningstjänsten som kontroversiell.⁵²

Efter en första grovsanering av stränderna användes en ny saneringsmetod, den s.k. putt-i-sjön-metoden. Metoden går ut på att de små oljerester som blir kvar efter grovsaneringen och blandats med sanden, förs ut i havet igen. När den sandblandade oljan kommer ut i vattnet suger länsor upp olja som flyter upp till ytan. Resten av oljan bryts ned av mikroorganismer.⁵³ Mellan experterna fanns det delade meningar om putt-i-sjön-metoden. Kommunerna var dessutom oklara över om metoden var förenlig med regelverket om farligt avfall.

Avfallshanteringen ställde till en del problem vid saneringen. Containerar som fylldes med olja blev överfyllda, vissa sprack, i väntan på transport, som var en trång sektor. Omhändertagandet av oljan kräver att kommunen har tillgång till ett tillstånd för mellanlagring av farligt avfall. Kommunen hade inget sådant, men fick tillstånd att använda sig av Vägverkets tillstånd.

4.2.2 *Polo M*

Erfarenheterna vi redovisar bygger på intervjuer med räddningstjänsten och länsstyrelsen, dagboksanteckningar från räddningstjänsten⁵⁴ samt en rapport⁵⁵ från personalen från Vänersborgs oljeskydds förråd, som deltog som observatörer vid insatsen. Det finns även uppföljningsinformation om Polo M-insatsen som tagits fram av IVL, men den består i huvudsak av beskrivningar, inte lärdomar av insatserna. IVL använde saneringen efter Polo M-olyckan som pilotfall i sitt arbete med att på Räddningsverkets uppdrag ta fram en uppföljningsmetodik som i framtiden är tänkt att användas som mall för uppföljningar av genomförda oljesanerings. Några erfarenheter som framkommit i vårt material följer nedan.

Räddningsledningen försökte få hjälp av utbildningsklasser från saneraru- utbildningen vid Räddningsskolan i Skövde. Eleverna är s.k. civilpliktiga under utbildningen, vilket innebär att de kan bli skyldiga att delta vid en olycka under räddningstjänstfasen. Ekonomisk ersättning för att elever deltar

⁵² Ibid.

⁵³ Metoden beskrivs i IVL:s uppföljning av olyckan.

⁵⁴ Dagboksanteckningar förda av räddningstjänsten på Gotland vid operation Polo M.

⁵⁵ Knutsson, Tommy och Zackrisson, Per-Anders, *Polo M. Redogörelse över observationsresa till Gotland.*

utgår inte. Men krav på att delta kan endast ställas på elever under räddningstjänstfasen och inte under saneringsfasen. Vid Polo M-olyckan användes inte eleverna med motiveringen att de inte hade hunnit fram till olycksplatsen innan räddningstjänstfasen övergått i sanering.

När insatser ska till under saneringsskedet uppstår helt andra kostnader för kommunen. Kommunen måste göra en upphandling och betala ut löner till de medverkande. Upphandlingen är dessutom tidsödande.

Kommunen fick hjälp med saneringen av personal från länsstyrelsens skogsenhet. På Gotland är skogsvårdsstyrelsen en integrerad del av länsstyrelsen. Vid saneringen fungerade personal från skogsenheten som arbetsledare för ett arbetslag som består av personer som ingår i en arbetsmarknadsåtgärd. Länsstyrelsen debiterade kommunen för insatsen. Men personerna i arbetslaget finansieras delvis med arbetsmarknadsmedel, varför kommunen endast hade en begränsad lönekostnad för dem.

Vid Polo M-insatsen utnyttjades oljeskyddsförrådets personal maximalt. Vid en större olycka som kräver många oljesanerare skulle det krävas mer hjälp av sakkunnig personal som kan fungera som arbetsledare vid insatsen.

4.2.3 *Herakles och Bulk*

Erfarenheterna som redovisas i detta avsnitt bygger på underlag från intervjuer med Räddningstjänsten i Östhammar och Länsstyrelsen i Uppsala län, minnesanteckningar och en kortare uppföljningsrapport från räddningstjänsten, samt en utförlig beskrivning av olyckan och räddningsinsatsen som en privatperson från SOS-alarm i Uppsala ställt samman och lagt ut på en webbplats.

Olyckan med Herakles och Bulk skedde på vintern och isen lade sig innan oljan visat sig och kunnat plockas upp. På grund av isen gick det inte heller att förebygga oljeskador på stranden genom att t.ex. lägga ut strandskyddsdukar. Därför var det aldrig fråga om kommunal räddningstjänst i det här fallet. Från Kustbevakningens miljöräddningsinsats gick arbetet direkt över till kommunal sanering.

Länge rådde osäkerhet om hur mycket olja som egentligen läckt ut. Mycket resurser sattes in på att spana efter olja som eventuellt läckt ut i havet. När oljeupptagningen startade fanns ingen utvecklad metod för att ta hand om olja som satt fast i isen. En sådan metod utvecklades under arbetets gång av den privata saneringsfirma som anlits för att ta hand om oljan. Oljan skildes från isen med hjälp av varmluft innan den togs om hand, eftersom det annars hade blivit enorma mängder avfall.

4.3 Bedömningar av kommunernas förmåga att hantera oljepåslag

Räddningsverket har inte gjort någon systematisk uppföljning av kommunernas beredskap för oljepåslag, eller av hur kommunerna bedömer risken att drabbas av en stor oljeolycka. Men i våra intervjuer har berörda handläggare på Räddningsverket gjort bedömningen att kommunerna inte med egna resurser klarar av ett stort oljepåslag och att den här typen av omfattande olyckor sker så sällan för att kommunerna vanligen inte prioriterar en sådan beredskap.

Enligt Räddningsverkets bedömning är kommunerna beroende av den utrustning som finns i de statliga oljeskyddsförråden. Räddningsverket gjorde år 2004 en mindre enkätundersökning om oljeberedskapen i ett antal kommuner runt Östersjön, på västkusten och runt de stora insjöarna. De enkätsvar Riksrevisionen tagit del av tyder på att de tillfrågade kommunerna hade en eller flera oljelänsor för uppsamling av olja i vatten, absorptionsmedel och visst saneringsmateriel som skyfflar och säckar. Av kustkommunerna i södra och mellersta Sverige finns enkätsvar från Norrköping. Där framgår att Norrköping, Oxelösund, Nyköping och Södertälje samäger materiel. Norrköpings kommun, som besvarade enkäten, bedömde dock att den saknar materiella resurser för att klara mer än en "första insats" och att detsamma torde gälla fler kommuner i landet.⁵⁶

Räddningsverket menar också att det krävs träning för att kunna hantera ett stort oljepåslag. Förmågan att hantera insatsen handlar dels om att veta hur oljeskyddsmaterielen används, dels om förmågan att leda en stor oljeskyddsinsats. Kommunernas träning i att leda räddningsinsatser har i allmänhet en generell inriktning, menar handläggare på Räddningsverket. Vid en mycket stor händelse kan det, enligt Räddningsverket, även bli nödvändigt för Sverige att begära internationell hjälp med materiel.

I rapporten *Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010* gör bl.a. Räddningsverket och Sveriges Kommuner och Landsting bedömningen att en avgörande flaskhals vid bekämpning och sanering vid stora oljeutsläpp är bristen på planerade eller förberedda mellanlagrings- och slutförvaringsplatser för den insamlade oljan. Kommunerna har ansvaret för att ta hand om både den olja som samlats upp av Kustbevakningen till sjöss och av kommunen i strandzonen. Det handlar ofta om mycket stora volymer oljeavfall, som kommunerna har svårt att ta hand om. Det är ont om platser som kartlagts i förväg och befunnits lämpliga ur miljö- och transportsynpunkt.⁵⁷

⁵⁶ Enkäten byggde inte på något slumpmässigt urval. Uppgifterna från enkäten kan därför inte ses som representativa för alla kustkommuner, utan kan bara ses som exempel.

⁵⁷ Räddningsverket m.fl., 2004a, s. 21.

I rapporten görs också bedömningen att det vid saneringsinsatser som omfattar flera kommuner ofta finns behov av samordning över kommungränserna.⁵⁸

4.4 Kommunernas kunskaper om oljeskadeskydd

4.4.1 Kommunernas deltagande i oljeskyddsutbildningar

Enligt rapporten *Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010* är utbildning kompletterad med återkommande övningar en av förutsättningarna för att kommunerna ska ha en god beredskap och förmåga att genomföra framgångsrika bekämpnings- och saneringsoperationer.⁵⁹

I den nya tvååriga allmänna brandmannautbildningen som startade 2003, *Utbildning i skydd mot olyckor (SMO)*, ingår 20 timmars undervisning om oljeskydd. Räddningsverket erbjuder också årligen särskilda utbildningar i *Marint oljeskadeskydd*. Dessa får kommunerna själva betala för, med undantag för personal som arbetar vid Räddningsverkets oljeskyddsförråd, vilka går utbildningarna på Räddningsverkets bekostnad. Kurserna vänder sig till personer inom den kommunala förvaltningen som kan bli saneringsledare vid oljeutsläpp, samt till personal inom räddningstjänsten som behöver kunskaper om den inledande oljeskyddsinsatsen. Utbildningen består av en veckas grundkurs om hur det marina oljeskadeskyddet är uppbyggt och vad stat och kommun har för resurser att sätta in vid en insats, samt en veckas påbyggnadskurs som ger kunskap för att kunna arbeta som kommunal saneringsledare i en oljeskyddsoperation. Kursen ger också kunskap i beredskapsplanering.

Utöver personalen från oljeskyddsförråden har kommunernas intresse av att skicka folk till utbildningarna varit svagt. Kurserna erbjöds första gången år 2003, men fick då ställas in på grund av för få anmälningar. År 2004 och 2005 skickade endast två kommuner deltagare till kurserna.

SRV har också arrangerat särskilda seminarier för kommunerna om oljeskadeskydd, men intresset hos kommunerna har enligt handläggare på Räddningsverket varit svagt.

4.4.2 Miljökontorens kännedom om IVL:s oljejour

När räddningstjänstinsatsen övergår i sanering övergår i regel ansvaret i kommunen till miljökontoret. Miljökontoret avgör t.ex. hur långt saneringen

⁵⁸ Ibid., s. 19.

⁵⁹ Ibid. s. 21.

ska drivas och vilka metoder som ska användas. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för bedömningar av miljöpåverkan av oljeolyckor till havs. På Naturvårdsverkets uppdrag håller IVL Svenska Miljöinstitutet AB en s.k. oljejour, dit kommuner m.fl. kan vända sig för att få råd om miljöeffekter och saneringsmetoder vid oljeolyckor. IVL ger information via sin webbplats och rådgivning per telefon och besök på plats i samband med oljeutsläpp. (Oljejourens verksamhet beskrivs även i avsnitt 5.4.)

Enligt en rapport från Räddningsverket från 1999 hade utnyttjandegraden av den rena jourverksamheten varit mycket låg under de år jouten funnits. En av orsakerna till att jouten inte utnyttjats mer var enligt rapporten att de presumtiva användarna hade dålig kunskap om joutens existens, delvis till följd av att verksamheten inte dokumenterats och gjorts känd ute i kommunerna.⁶⁰

För att ta reda på vilken kännedom kommunerna nu har om oljejouren gjorde vi en enkätundersökning i samtliga kustkommuner längs Sveriges väst- och sydkust, samt östkustens kommuner från Älvkarleby och söderut. Vi kontaktade kommunernas miljöchefer och frågade vem i kommunen som skulle stå för miljöbedömningar och miljökunskande vid en oljesanering om kommunens kuststräcka drabbades av ett oljepåslag. Till de identifierade personerna (i vissa kommuner miljöchefen själv och i vissa kommuner en miljöinspektör) ställde vi per telefon frågan: "Känner du till IVL:s oljejour?" Resultatet framgår av tabell 3.

Tabell 3. Andel av de kommunala miljökontoren där den "oljeansvarige" känner till IVL:s oljejour

	Ja	Nej	Summa
Känner du till IVL:s oljejour?	40,4 % (23 st.)	59,6 % (34 st.)	100 % (57 st.) ⁶¹

I ca 40 % av kommunerna kände den "oljeansvarige" till oljejouren. För ca 60 % av de svarande var oljejouren okänd. Bland dem som svarade ja på frågan var skillnaden också stor i hur omfattande kunskap de hade. Vissa kände endast till jouten till namnet, medan andra hade god kunskap om vilken hjälp den kan ge och hade i vissa fall även egen erfarenhet av att använda den.

⁶⁰ Räddningsverket, 1999, s. 63.

⁶¹ Totalt finns 67 kommuner längs den undersökta kuststräckan. Svarefrekvensen var 57 kommuner, dvs. 85,1 %. I bortfallet ingår även de tre kommuner som ingår i fallstudierna. Dessa uteslöts vi från undersökningen eftersom deras svar riskerade att påverkas av de tidigare genomförda intervjuerna i fallstudierna.

4.5 Planer för oljeberedskapen

4.5.1 Riskanalyser och beredskapsplaner

Enligt LSO ska kommunerna införa handlingsprogram för räddningstjänsten. I dessa ska de ange mål för räddningstjänsten, vilka risker som finns för olyckor som kan leda till räddningsinsatser, vilken förmåga och vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig för att klara sådana insatser.

I *Oljan är lös – handbok i kommunalt oljeskydd*, från 1997, uppmanar Räddningsverket alla kustkommuner att utarbeta beredskapsplaner för insatser vid stora oljeutsläpp. Vidare beskriver Räddningsverket att den övergripande uppskattningen av risken för oljepåslag mot de svenska kusterna inte är ett tillräckligt underlag för dimensioneringen av den kommunala oljeskyddsberedskapen. Genom noggranna riskanalyser måste den kommunala räddningstjänsten därför uppdatera den lokala hotbilden och dimensionera och inrikta sin beredskap därefter.⁶²

I boken ges ett exempel på upplägget av en kommunal oljeskyddsplan, samt en översikt över vilka punkter en beredskapsplan bör behandla. Ett par av punkterna gäller mellanlager och behandling av oljeresterna. Beskrivningen innehåller dock ingen närmare vägledning om hur kommunerna kan förbereda och lösa frågan om mellanlager och behandling av oljeavfallet. Kommuner som ska ta fram eller revidera sin oljeskyddsplan hänvisas vidare till att närmare anvisningar för planerna finns i *Beredskap för oljeutsläpp till sjöss – Handbok i kommunal beredskapsplanering*, som togs fram av Naturvårdsverket och Kommunförbundet gemensamt 1986.⁶³

Oljan är lös innehåller också ett kapitel om den lagstiftning som styr oljeskyddet. Beskrivningen av regelverket är dock inte uppdaterad.⁶⁴ I beskrivningen av regelverket för hantering av oljeavfallet hänvisas därför till reglerna i miljöskyddslagen, som upphävdes år 1999 när miljöbalken infördes. I *Oljan är lös* beskriver Räddningsverket att det är viktigt att kommunen har en tillräcklig kapacitet för mellanlagring av oljeavfallet, samt att kommunen i förväg har planerat för hur oljan sedan ska tas om hand. Däremot anser inte Räddningsverket att insatsens totala effekt ”behöver påverkas negativt även om man genom bristande planering tvingas tillgripa temporära lösningar och mellanlagring i avvaktan på kvittblivning”.

I rapporten *Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010* gör Räddningsverket, Sveriges Kommuner och Landsting och andra medverkande myndigheter bedömningen att det fortfarande finns

⁶² Räddningsverket 1997, s. 129.

⁶³ Naturvårdsverket och Kommunförbundet 1986. Handboken var ett resultat av det s.k. HOBOS-projektet (Hantering av oljerester från bekämpnings- och saneringsoperationer efter oljeutsläpp till sjöss och i strandzonen).

⁶⁴ Sedan ett par år arbetar Räddningsverket med att uppdatera kapitlet om lagstiftningen.

brister i den kommunala beredskapsplaneringen och att kommunerna behöver aktivt stöd i detta arbete.⁶⁵ Enligt rapporten visar erfarenheterna från oljeutsläpp att de kommunala beredskapsplanerna bör förbättras i fråga om riskinventering, samverkan, och hur man operativt använder sig av miljöinformation. "Beredskapsplaner som omfattar såväl räddningstjänstinsatser och saneringsarbete som bra möjligheter att hantera (ta emot och sedan göra sig av med) oljan saknas i många kommuner."⁶⁶

4.5.2 Enkät om kommunernas riskanalyser och beredskapsplaner

För att undersöka förekomsten av beredskapsplaner gjorde vi en enkät till samtliga kustkommuner längs Sveriges väst- och sydkust, samt östkustens kommuner från Älvkarleby och söderut. Per telefon och mejl frågade vi den kommunala räddningstjänsten om kommunen hade en oljeskyddsplan, om kommunen hade identifierat risker för olyckor enligt kraven i LSO, och om oljepåslag hade identifierats som en risk. I de fall kommunerna hade tagit fram riskanalyser och beredskapsplaner ombads de skicka in dessa till Riksrevisionen.⁶⁷ Resultatet av enkäten sammanfattas i tabellerna 4 och 5 nedan.

Tabell 4. Andel av kustkommunerna i södra och mellersta Sverige som har gjort en riskanalys⁶⁸

Andel kommuner som gjort riskanalys	86,7 % (52 st.)	Andel av dessa som identifierat oljepåslag som en risk	67,3 % (35 st.)
Andel kommuner som saknar riskanalys	13,3 % (8 st.)		
Summa	100 % (60 st.)		

Den övervägande majoriteten, ca 87 %, av de undersökta kustkommunerna har gjort en riskanalys. Av dessa har ca två tredjedelar identifierat oljepåslag som en risk för kommunen. I många fall är riskanalyserna kortfattade. Det är därför ofta svårt att avgöra om kommunen avser risken för oljepåslag från en stor olycka, eller om man snarare avser oljeutsläpp i

⁶⁵ Räddningsverket m.fl., 2004a, s. 19.

⁶⁶ Ibid., s. 21.

⁶⁷ Totalt omfattade undersökningen 67 kustkommuner. Eftersom en del kommuner gått ihop i särskilda räddningstjänstförbund blev antalet kontaktade kommuner/räddningstjänstförbund 53 st. I analyserna har vi dock behandlat varje enskild kustkommun som en egen analysenhet.

⁶⁸ 53 kommuner och räddningstjänstförbund kontaktades, vilket motsvarar 67 kommuner. 60 svarade och skickade in riskanalysen om de hade en sådan, 7 kommuner i bortfall, dvs. svarsfrekvens 89,6 %.

hamnar och andra mindre utsläpp. Bland dem som saknar riskanalys i dagsläget finns några kommuner där riskanalyser är under utarbetande. I en del kommuner är riskanalysen ett separat dokument, medan den i andra kommuner är en del av handlingsprogrammet för räddningstjänsten.

Tabell 5. Andel av kustkommunerna i södra och mellersta Sverige som har en dokumenterad plan för oljeberedskap⁶⁹

	Andel som har plan för oljeberedskap	Andel som saknar plan för oljeberedskap	Summa
Plan för oljeberedskap	27,6 % (16 st.)	72,4 % (42 st.)	100 % (58 st.)

Drygt två tredjedelar av de undersökta kustkommunerna, ca 72 %, uppgav att de saknar plan för oljeberedskapen. Några av dessa uppgav att kommunen inte har en oljeskyddsplan, men att en sådan har tagits fram av länsstyrelsen. Dessa var dock gamla, i något fall var länsstyrelsens plan från 1982.

Några kommuner som ofta drabbas av oljepåslag anser sig ha en god beredskap trots att de inte har tagit fram en skriftlig beredskapsplan för olja. Ett exempel är Gotland. Vid vår intervju menade företrädare för Gotlands räddningstjänst att räddningstjänsten har en färdig strategi som är väl inarbetad, eftersom Gotland regelbundet drabbas av oljepåslag. Det finns fasta rutiner för hur oljeutsläpp hanteras, men dessa är inarbetade i de allmänna rutinerna för räddningstjänsten. Förutom de regelbundna oljepåslagen gynnas beredskapen på Gotland också av att kommunen hyser ett av Räddningsverkets fem regionala oljeskyddsförråd.

Knappt en tredjedel av de undersökta kustkommunerna, ca 28 %, uppgav att de har en beredskapsplan för oljeskadeskydd. Dessa är av mycket varierande karaktär och omfattning och en del behandlar inte alla aspekter av beredskapen. Många av planerna är gamla, och det är oklart vilken status de har, dvs. om de är beslutade eller inte. Bara cirka hälften av kommunerna kunde svara på hur gammal deras plan var. Årtalen varierar mellan år 1989 och år 2003. Endast en plan är framtagen efter att LSO trädde i kraft år 2004.

Vidare kan noteras att de handlingsprogram för räddningstjänsten som vi har tagit del av har beskrivit kommunens räddningsberedskap på ett översiktligt sätt. I handlingsprogrammet för räddningstjänsten ska kommunerna enligt LSO beskriva vilken förmåga och vilka resurser kommunen har för att hantera de olycksrisker kommunen har identifierat. I praktiken har handlings-

⁶⁹ 53 kommuner och räddningstjänstförbund kontaktades, vilket motsvarar 67 kommuner. 58 svarade och skickade in planer om de hade sådana, 9 kommuner i bortfall (däribland ett par som svarade ja men inte skickade in planen), dvs. svarsfrekvens 86,6 %.

programmen dock inte varit så detaljerade att det framgått vilken beredskap kommunen har för att hantera just oljepåslag.

4.6 Iakttagelser

Utifrån det material vi gått igenom i avsnitten 4.2–4.5 redovisar vi i följande avsnitt våra iakttagelser av problem i den kommunala beredskapen och behov av statliga insatser i form av stöd och tillsyn.

4.6.1 *Brister i planeringen*

Ett problem är att få kommuner har en plan för hur de ska hantera oljepåslag. En övervägande majoritet av kustkommunerna i Syd- och Mellansverige har gjort en riskanalys för olyckor som kan leda till räddningsinsatser. Av dessa har ca två tredjedelar identifierat oljepåslag som en risk för kommunen, men det är svårt att avgöra i hur stor utsträckning det är risken för stora fartygsolyckor som kommunerna uppmärksammat. Betydligt färre kommuner har en plan för hur risken ska hanteras. Knappt en tredjedel av kommunerna, cirka 28 %, har en beredskapsplan för oljeskadeskydd. Alla är inte fullständiga och många av dem är gamla. Några av de kommuner som ofta drabbas av oljepåslag ansåg sig dock inte behöva en skriftlig beredskapsplan för att ha en god beredskap. Behovet av skriftliga planer är sannolikt störst i kommuner som inte drabbats av oljepåslag tidigare.

Avfallshanteringen riskerar att bli en flaskhals vid en stor olycka. Reglerna om farligt avfall ställer höga krav på hur kommunerna hanterar upptagen olja från stränderna. Det är brist på planerade eller förberedda mellanlagrings- och slutförvaringsplatser för den insamlade oljan. Problemet visade sig vid saneringen efter Fu Shan Hai, där avfallstransporterna var en trång sektor.

Räddningsverket och kommunerna menar att beredskapsplaner som omfattar avfallshanteringen saknas i många kommuner.

4.6.2 *Behov av vägledning och kunskapsstöd*

Vid insatsen efter Fu Shan Hai fanns behov av vägledning om hur regelverket skulle tolkas på ett par punkter. Detta behov tillgodosågs inte av myndigheterna. För det första var räddningsledningen oklar över när räddningstjänsten skulle betraktas som avslutad och insatserna därmed skulle övergå i sanering. Bedömningen hade stor betydelse eftersom det var under räddningstjänstskedet räddningsledningen hade möjlighet att få hjälp av försvaret. Räddningsverkets vägledning preciserade inte lagen. För det andra

var kommunerna oklara över om den saneringsmetod som användes var förenlig med regelverket om farligt avfall. Statliga myndigheter gav kommunerna otillräckligt stöd i lagtolkningen.

Det finns också problem med hur kommunerna utnyttjar det kunskapsstöd staten erbjuder rörande oljeskadeskydd. Kommunernas intresse för eller möjlighet att skicka folk till Räddningsverkets utbildningar och seminarier om oljeskadeskydd har varit litet. Endast två kommuner har hittills skickat deltagare till de kurser som bl.a ger utbildning i ledning av saneringsinsatser och i beredskapsplanering. Vår enkät om IVL:s oljejour visar också att det finns problem med kommunernas kännedom om det statliga kunskapsstödet kommunerna kan få om de drabbas av oljepåslag. Mer än hälften av kustkommunerna i södra och mellersta Sverige känner inte till att de kan få stöd av IVL:s oljejour vid oljepåslag.

4.6.3 *Egna resurser inte tillräckliga*

Räddningsverket har inte gjort någon systematisk uppföljning av kommunernas beredskap för oljepåslag, eller av hur kommunerna bedömer risken att drabbas av en stor oljeolycka. Men verkets bedömning är att kommunerna är beroende av den utrustning som finns i de statliga oljeskyddsförråden. Räddningsverket framhåller även att det kan krävas internationell hjälp för att kommunerna ska klara en stor olycka.

Våra fallstudier av oljeolyckor de senaste åren visar att kommunerna i de två fall där det krävdes omfattande strandsaneringsinsatser fick hjälp i form av personal med egen ledning, vilket anses vara en viktig förklaring till att insatserna genomfördes på ett framgångsrikt sätt. Efter Fu Shan Hai-olyckan ansåg räddningstjänsten att det var Försvarsmakten som utgjorde ryggraden i insatsen. Vid saneringen efter Polo M-olyckan hade räddningsledningen god hjälp av personal från länsstyrelsens skogsenhet, som fungerade som arbetsledare för ett arbetslag som består av personer som ingår i en arbetsmarknadsåtgärd.

Vid Polo M-olyckan försökte räddningsledningen få hjälp av utbildningsklasser från sanerarutbildningen vid Räddningsskolan i Skövde. Men civilpliktiga elever kan inte delta under saneringsfasen. Eleverna från sanerarutbildningen hade inte hunnit fram till olycksplatsen medan räddningstjänst pågick varför de inte deltog i olycksarbetet vid Polo M-olyckan.

När insatser ska till under saneringsskedet måste kommunen göra en upphandling och betala ut löner till de medverkande. Vid Polo M-olyckan finansierades saneringspersonal med medel för arbetsmarknadsåtgärder. Därmed undvek kommunen en tidsödande upphandling och kommunens kostnader för saneringen kunde hållas nere.

5 Statens insatser

Statens ansvar för oljeskyddsberedskapen består i att förstärka kommunernas materiel, lämna vägledning samt utöva tillsyn över räddningstjänsten. De statliga insatserna är riktade såväl mot beredskapen för olyckor som mot avhjälpande insatser när olyckor faktiskt har inträffat. De statliga insatserna består av Räddningsverkets regionala oljeskyddsförråd, Räddningsverkets vägledning och Naturvårdsverkets expertstöd samt länsstyrelsernas och Räddningsverkets tillsyn.

Detta kapitel inleds med en genomgång av de statliga myndigheternas mandat för att lämna stöd och bedriva tillsyn, följt av en beskrivning av de mål som formulerats för beredskapen för oljeolyckor. Därefter behandlas Riksrevisionens iakttagelser över statens stöd och tillsyn.

5.1 Förutsättningarna för stöd och tillsyn

5.1.1 *Räddningsverket*

I Räddningsverkets instruktion⁷⁰ står att Räddningsverket ska ”verka för att begränsa konsekvenserna av oljeutsläpp till sjöss när utsläppen når strandnära vattenområden och land.” Bland de uppgifter som särskilt lyfts fram i instruktionen finns också flera uppgifter som har betydelse för arbetet med oljeskadeskyddet.

Räddningsverket ska bl.a.

- bedriva utbildning som tillgodoser behov hos kommuner och statliga myndigheter av kompetens för utförande av uppgifter angivna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,
- bevaka riskutvecklingen inom verksamhetsområdet och i samverkan med berörda myndigheter och organisationer medverka till att olyckor förhindras och att skador till följd av olyckor begränsas samt att samhällets riskhantering utvecklas,
- inhämta erfarenheter från allvarliga olyckshändelser och katastrofer i Sverige och utomlands,
- svara för tillsyn inom verksamhetsområdet i övrigt,
- underhålla och utveckla regionala resursdepåer för insatser mot oljeutsläpp, kemikalieolyckor, skogsbränder och översvämningar.

⁷⁰ Förordning (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk.

I regleringsbrevet anger regeringen att Räddningsverket ska bidra till kommunernas förmåga att bekämpa oljepåslag. För verkets tillsyn anger regleringsbrevet följande mål:

Målet är att Statens räddningsverk skall följa upp, granska och utvärdera verksamheten inom ansvarsområdet så att den bidrar till att olyckor förebyggs och att hanteringen av de olyckor som inträffar sker på ett sådant sätt att skadorna minimeras.⁷¹

I ett regeringsuppdrag år 2002 gav regeringen också Räddningsverket i uppdrag att etablera ett *nationellt centrum för erfarenhetsåterföring från olyckor, NCO*.⁷² Arbetet löpte i projektform t.o.m. 2004 och blev därefter en permanent del av Räddningsverket. NCO ska bidra till ett effektivare säkerhetsarbete genom förbättrat gemensamt lärande från olyckor, skador och tillbud.

5.1.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har också en viktig roll i oljeskadeskyddet, bl.a. som tillsynsmyndighet. Enligt LSO "utövas tillsynen av länsstyrelsen inom länet".⁷³ Vid omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst har länsstyrelsen också möjlighet att ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner. Länsstyrelsen utser då en gemensam räddningsledare och kan fatta beslut om prioriteringar och resursfördelning mellan berörda kommuner.⁷⁴

5.1.3 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är central myndighet på miljöområdet. Verket ska genom sitt arbete främja hållbar utveckling med utgångspunkt från de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen och strategierna. Utöver verkets allmänna ansvar på miljöområdet finns inga särskilt utpekade uppgifter i fråga om oljeskadeskydd i Naturvårdsverkets instruktion eller regleringsbrev.

Berörda handläggare på Naturvårdsverket anser att verkets ansvar för oljeskadeskyddet är oklart. Enligt deras bedömning följer av verkets instruktion att verket är engagerat i arbetet med att förebygga, minimera och följa

⁷¹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Statens räddningsverk, 2004-12-16.

⁷² Regeringen, beslut 2002-02-07.

⁷³ 5 kap. 1 § LSO.

⁷⁴ 4 kap. 9–10 §§ LSO, samt författningskommentarer i prop. 2002/03:119, s. 118.

upp effekterna av oljeutsläpp. Dessutom följer att verket är engagerat i att utveckla och använda miljövänliga bekämpnings- och saneringsmetoder.

5.1.4 *Iakttagelser*

Ansvar för tillsynen över kommunernas oljeberedskap delas av länsstyrelserna och Räddningsverket. Tillsynen regleras i LSO. Men det är endast räddningstjänsten som regleras i LSO. Den efterföljande saneringen av olja som flutit upp på stranden är inte lagreglerad. Praxis är att kommunerna ansvarar för saneringen, men det är inget krav enligt lagstiftningen. Länsstyrelsernas och Räddningsverkets tillsyn av kommunernas efterlevnad av LSO omfattar alltså inte deras beredskap för sanering efter oljeolyckor, utan endast beredskap för den del av oljebekämpning som definieras som räddningstjänst. Dit hör uppgifter som t.ex. att lägga ut länsor i vattenbrynet och att skydda stränderna med strandskyddsdukar. Större delen av kommunernas insatser vid ett oljepåslag är dock vanligen sanering, och beredskapen för att klara en saneringsinsats efter ett större oljepåslag ingår således inte i tillsynsmyndigheternas mandat.

Det får t.ex. till följd att länsstyrelsen i sin tillsyn inte kan granska kommunernas planering för hur de ska ta hand om oljeavfallet vid en stor olycka. Regelverket om farligt avfall ställer höga krav på kommunerna. Till exempel krävs det tillstånd av länsstyrelsen för mellanlagring av farligt avfall, för att kommunen ska kunna samla upp oljan i väntan på borttransport. Därför är detta något som kommunerna behöver förbereda sig för.

Det faktum att saneringen inte är reglerad har också betydelse för länsstyrelsernas mandat enligt LSO att ta över en oljeskyddsinsats. Länsstyrelsernas möjlighet att ta över räddningstjänsten vid en stor olycka syftar till att förbättra samordningen och möjliggöra prioriteringar mellan olika kommuner. Eftersom saneringen inte är reglerad kan länsstyrelsen inte med stöd av lagen ta över den delen av oljeskyddsinsatsen. Det finns emellertid exempel på att länsstyrelser i praktiken ser regional prioritering av saneringsresurser som en uppgift för länsstyrelsen.⁷⁵

Naturvårdsverket är central myndighet på miljöområdet. Verket har inga särskilt utpekade uppgifter i fråga om oljeskadeskydd. Berörda handläggare på Naturvårdsverket anser att verkets ansvar för oljeskadeskyddet är oklart.

⁷⁵ *Plan Oljeskydd*, Länsstyrelsen i Blekinge län, 1999-09-09.

5.2 Målens ställning

De mål riksdag och regering formulerat, och som redovisats i kapitel 3, är hållna på en övergripande nivå. Ett mer konkret mål för beredskapen för oljepåslag har tagits fram gemensamt av ett flertal myndigheter som har uppgifter och ansvar för oljebereidskapen. Arbetet presenteras i rapporten *Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010* och är resultatet av myndigheternas arbete med att ange den långsiktiga inriktningen för det svenska oljeskadeskyddet till sjöss och i strandzonen, samt vilka åtgärder som bör genomföras för att nå målet.⁷⁶ Målet för oljeskadeskyddet i strandzonen är att det fram till år 2010 ska byggas upp kapacitet att ta hand om s.k. oljepåslag på 10 000 ton olja vid ett utsläpp på ett sätt som gör att det inte medför några långvariga miljöeffekter eller ekonomiska effekter”.

Rapporten är inte framtagen på uppdrag av regeringen, utan på myndigheternas gemensamma initiativ. Initiativet togs mot bakgrund av att lagstiftningen förändrats och att hotbilden ökat för Östersjön. Rapporten är tänkt att fungera som ett strategi- och policydokument för att ge beslutsfattare på olika nivåer underlag för övergripande ställningstaganden. Liknande rapporter om inriktningen av oljeskadeskyddet har tagits fram vid två tidigare tillfällen: år 1984 och år 1996⁷⁷. Dessa rapporter togs däremot fram på uppdrag från regeringen.

Det mål som anges för oljeskadeskyddet i strandzonen har inte förelagts riksdag och regering för beslut. Regeringen gör dock en indirekt hänvisning till myndigheternas målformulering i Räddningsverkets regleringsbrev för 2005:

Målet är att Statens räddningsverk skall bidra till kommunernas förmåga att bekämpa olja som kommer upp till land från utsläpp av olja till sjöss. I enlighet med berörda myndigheters plan för oljeskadeskyddet inför 2010 skall förmågan successivt höjas till att kunna bekämpa större utsläpp.⁷⁸

I myndigheternas rapport finns också ett motsvarande kvantifierat mål för kapaciteten för oljebekämpning till sjöss år 2010. Målet anger att kapaciteten för att bekämpa oljeutsläpp till sjöss ska höjas från den nuvarande nivån 5 000 ton vid ett och samma tillfälle till 10 000 ton.

Detta mål har regeringen gjort en direkt hänvisning till i Kustbevakningens regleringsbrev för 2005. Kustbevakningen ska ”utveckla kapaciteten

⁷⁶ *Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och de stora insjöarna inför 2010*. Rapport från Räddningsverket i samarbete med Kommunförbundet, Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Naturvårdsverket och IVL Svenska Miljöinstitutet AB, 2004.

⁷⁷ *Det marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet*. Rapport från Räddningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Kommunförbundet samt Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, 1996.

⁷⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Statens räddningsverk, 2004-12-16.

att med nationella resurser bekämpa större utsläpp av olja på upp till 10 000 ton vid ett och samma utsläppstillfälle”.⁷⁹

5.2.1 *lakttagelser*

Myndigheter som på olika sätt berörs av oljeberedskapen har gemensamt tagit fram kvantifierade mål för denna. Målet för oljeskadeskyddet i strandzonen har formulerats som att till 2010 klara oljepåslag på 10 000 ton. Detta mål innebär en ambitionshöjning i förhållande till tidigare målsättning och motiveras av att riskerna för oljeutsläpp ökat.

Regeringen har på ett indirekt sätt hänvisat till målet i Räddningsverkets regleringsbrev, dock utan att explicit nämna den kvantifierade nivån. Det är därför oklart huruvida regeringen har ställt sig bakom det mål myndigheterna formulerat i sitt gemensamma strategidokument.

I Kustbevakningens regleringsbrev gör regeringen inte motsvarande indirekta hänvisning till myndigheternas mål, utan anger uttryckligen att Kustbevakningen ska kunna ta upp 10 000 ton olja.

5.3 **Oljeskyddsförrådets uppgifter**

Vid stora oljepåslag har kommunerna inte den materiel som krävs för att förhindra skador och lindra effekter av större oljepåslag. Räddningsverket har därför regeringens uppdrag att underhålla och utveckla regionala oljeskyddsförråd.⁸⁰ Syftet med förråden är att de ska komplettera kommunernas egna resurser när dessa inte räcker till. Behovet av förstärkta resurser för oljeskadeskydd uppmärksammades i samband med de stora oljeutsläppen i slutet av 1970-talet. Satsningen var en del i det åtgärdsprogram som regeringen då vidtog för att höja beredskapen för oljeolyckor.

5.3.1 *Avtal med fem kommuner*

I början av 1980-talet upprättade Räddningsverket oljeskyddsförråd på fem platser i landet: i Karlskrona, Botkyrka, Umeå, Vänersborg och på Gotland. Förråden är placerade och tas om hand av de kommunala räddningstjänsterna. Räddningsverket har slutit avtal med dessa kommuner, i vissa fall räddningstjänstförbund, om att mot ekonomisk ersättning hysa och underhålla oljeskyddsutrustning, som verket förser dem med.⁸¹ Oljeskyddsförråden

⁷⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Kustbevakningen, 2005-03-23.

⁸⁰ Enligt instruktionen för Räddningsverket (SFS 1988:1040).

⁸¹ Räddningsverkets avtal med enskilda kommuner och räddningstjänstförbund år 2004, dnr 230-3756/3757/3758/3759/3760-2004.

innehåller bl.a. arbetsbåtar, terrängfordon, oljepumpar, länsor, strand-skyddsdukar, uppsamlingskärl, handredskap, personlig skyddsutrustning och kommunikationsutrustning. Materielen förvaras i containrar eller på släp för att snabbt kunna transporteras i väg vid en olycka. Räddningsverkets mål är att materielen ska kunna köras i väg från ett förråd och vara på plats inom 4 timmar vid en räddningstjänstinsats och inom 15 timmar vid en saneringsinsats.

Enligt avtalen ska sex personer svara för förråden vid det kommunala brandförsvaret i Umeå och lika många i Vänersborg, åtta personer på Gotland, och tolv personer vid brandförsvaret i Karlskrona respektive Botkyrka. Våra intervjuer vid oljeskyddsförråden visar att inte alla kommuner som Räddningsverket tecknat avtal med har så många personer som avtalet anger knutna till oljeskyddet. Intresset och möjligheten att värva personer för dessa uppgifter varierar mellan kommunerna.

Personal från oljeskyddsförråden som kör ut materiel ska instruera personal i den drabbade kommunen i hur utrustningen används. Personal från förråden ska också hjälpa den drabbade kommunen på plats under ett par dagar med rådgivning i allmänna oljeskyddsfrågor. Enligt avtalen ska två av de fem förråden – Karlskrona och Botkyrka – dessutom bistå vid internationella insatser.

Räddningsverket ska erbjuda utbildning till den personal som har hand om förråden. Syftet är att förrådspersonalen ska kunna hantera och i sin tur instruera personal i de kommuner som har ansvaret för räddningsinsatsen i hur man använder utrustningen. Personalen från oljeskyddsförråden har däremot inget ansvar för de beslut som fattas och insatser som vidtas, utan ansvaret ligger hos den kommun som drabbats av oljepåslag.

Våra intervjuer med personalen på oljeskyddsförråden visar att det finns en viss osäkerhet om hur aktiv roll förrådspersonalen ska ha. Det gäller bl.a. hur långt rollen som expert i oljeskadeskydd sträcker sig. Ansvaret för insatsen ligger hos kommunen som drabbats av oljepåslag. Men samtidigt är denna kommun i många fall beroende av expertkunskaper för att göra prioriteringar och fatta beslut. Personalen vid oljeskyddsförråden uppfattar att kommunerna har förväntningar på att förrådspersonalen ska kunna lämna stöd och kunna agera som expert i oljeskyddsfrågor. Avtalen mellan Räddningsverket och förrådskommunerna kan också tolkas som att kraven på förrådspersonalen med åren höjts. Enligt avtalet från 1990-talets slut hade förrådspersonalen i uppgift att leverera materiel till skadeplatsen. Enligt nuvarande avtal ska förrådspersonalen dessutom ge personal från den skadedrabbade kommunen utbildning i hur utrustningen används på ett säkert och effektivt sätt.

Osäkerheten hos förrådspersonalen gäller också vems uppgift det är att sprida kunskap om oljeskyddsförråden – att de finns och vilka tjänster de

kan erbjuda. I avtalet mellan Räddningsverket och de fem kommunerna tas inte denna uppgift upp. Förrådspersonalen uttrycker ändå en viss osäkerhet över om det är en uppgift för Räddningsverket eller oljeskyddsförråden. Samtidigt brister, enligt förrådspersonalen, kunskapen hos kommunerna om oljeskyddsförråden och man menar att det därför finns behov av att sprida information om förråden till kommunerna.

5.3.2 Förrådens medverkan vid oljepåslag

Många mindre oljepåslag förekommer naturligtvis som inte uppmärksammas och än mindre blir föremål för statliga insatser. I de fall kommunen begärt ersättning från staten för insatser i samband med oljepåslag var oljeskyddsförråden inblandade i 31 av 88 oljepåslag under tioårsperioden 1993–2002.⁸²

Räddningsledaren är den person som leder räddningsinsatsen och har det yttersta ansvaret för oljebekämpningen. Vid ett oljepåslag vänder sig räddningsledaren till och begär stöd från oljeskyddsförråden. Vid de oljepåslag som inträffat har i regel ett förråd och i vissa fall två förråd engagerats. Men vid Fu Shan Hai-olyckan utanför Ystad 2003, som visserligen förde med sig det största oljepåslaget som hittills drabbat svensk kust men ändå är en liten olycka i internationellt perspektiv, användes materiel från tre av de fem oljeförråden.

Tabell 6. Oljeskyddsförrådens medverkan vid oljepåslag i Sverige 2000–2004. Förråd som bidragit med materiel markeras med X och personal som deltagit som observatör med O.

År	Plats för oljepåslag	Vänersborg	Karlskrona	Visby	Botkyrka	Umeå
2000	Kungälv	X				
2000	Gotland			X		
2000	Gotland			X		
2000	Haninge				X	
2001	Gotland			X		
2001	Trelleborg		X			
2002	Kungälv	X				
2002	Gotland			X		
2002	Gotland			X		
2003	Ystad	X	X	O	X	
2004	Gotland	O		X	X	
2004	Östhammar				X	

Källa: Räddningsverket 2003-10-23 samt oljeskyddsförrådens verksamhetsberättelser.

⁸² Räddningsverket, 2003-10-23.

Ovanstående tabell visar vid vilka insatser i Sverige som materiel från förråden använts. När materiel från oljeskyddsförråden används medföljer även viss medverkan från personalen, som ska transportera materiel till skadeplatsen och lämna instruktioner till den berörda kommunens personal.

Personalen på förråden deltar även i viss utsträckning vid andra länders oljeskyddsinsatser, hittills har det framför allt skett vid övningstillfällen. Men Sverige förväntas i likhet med sina grannländer runt Östersjön i allt högre utsträckning delta vid insatser även utanför det egna landets gränser. När fartyget *Prestige* förläste utanför Spaniens kust deltog personal från Räddningsverket och förrådet i Vänersborg som observatörer.

5.3.3 Övningar

Utbildning kompletterad med återkommande övningar anses vara viktiga förutsättningar för att uppnå och upprätthålla beredskap för att genomföra framgångsrika insatser. Det visar våra intervjuer med företrädare för Räddningsverket och kommunerna.

I avtalen mellan Räddningsverket och kommunerna ingår att förråden varje år ska genomföra två övningar med den materiel som finns i förråden. I hög utsträckning består övningarna i att personalen går igenom materielen på räddningsstationen.

År 2004 deltog personal från förrådet i Vänersborg i en övning utanför Lysekil. Övningen genomfördes tillsammans med Kustbevakningen och danska myndigheter. Ett par förråd har fått tillfälle att öva i samband med utvecklingsprojekt riktade bl.a. till de baltiska staterna samt Ryssland.

I Nordnorge 2005 inom det s.k. Barentssamarbetet fick för första gången personal från alla fem förråd samtidigt delta vid en omfattande övning. Scenariet var att en oljetanker kolliderade med ett passagerarfartyg varvid stora mängder olja kom ut.

Vid våra intervjuer på oljeskyddsförråden efterlyser personalen mer utbildning och fler tillfällen att öva oljeskyddsinsatser. Personalen menar bl.a. att Räddningsverket borde utnyttja tillfällen då oljeolyckor inträffar till att öva. Man menar att eftersom olyckor sker så sällan är det avgörande att man ser till att utnyttja dem som övningstillfällen för att få till stånd en bra beredskap. Personalen menar vidare att de möjligheter som funnits att delta som observatör byggt på egna initiativ och krav om att få delta.

Fu Shan Hai-olyckan anses t.ex. ha varit ett tillfälle då personer från alla oljeskyddsförråd borde ha närvarat för att få möjlighet att öva och på plats ta del av de erfarenheter som gjordes. Vid detta oljepåslag tog personal från förrådet på Gotland initiativ till att åka till Skåne och delta som s.k. observatörer. Räddningsverket gav personalen möjlighet att åka genom att den hade

med sig utrustning från förrådet i form av varningsskyltar och därigenom hade en uppgift i räddningsarbetet.

Vid ett annat tillfälle har personal deltagit som observatörer, nämligen då Polo M orsakade ett större oljeutsläpp utanför Gotland. Personal från förrådet i Vänersborg for över och tog del av saneringsarbetet. Medverkan beskrivs som värdefull av personalen vid såväl förrådet på Gotland som förrådet i Vänersborg.

5.3.4 *Kostnaderna för oljeskyddsförråden*

Kommunerna får ekonomisk ersättning som betalas av Räddningsverket för att hålla materiel i lager och ge personalen möjlighet att underhålla materiel, gå utbildningar, genomföra övningar och att rycka ut med förrådets materiel när oljepåslag sker. De totala kostnaderna för förråden uppgick för Räddningsverket till 2,3 miljoner kronor år 2004.

Räddningsverket svarar för att köpa in materiel till förråden. De årliga kostnaderna för dessa inköp har under de senaste fem åren varierat mellan ½ och 1 ½ miljon kronor.⁸³ I genomsnitt har kostnaden legat på 1,1 miljon kronor. Oljematerielen i förråden är värderad till ca 22 miljoner kronor.⁸⁴

En jämförelse av kostnadsfördelningen mellan materiel, personal och observatörsinsatser visar att ungefär en miljon kronor år 2004 lades på oljeskyddsmateriel och 300 000 kr på personalkostnader. Kostnaden för att skicka personal som observatörer i samband med oljeutsläpp uppgick till 20 000 kr. Se tabellen nedan.

Tabell 7. Kostnader för oljeskyddsförråden år 2004, tkr

Totalt	Materiel	Personal	Observatörer
2 283	1 041	299	20

Källa: SRV.

5.3.5 *Dimensionering och placering*

Dimensioneringen och placeringen av oljeskyddsförråden bygger på bedömningar som gjordes i samband med att förråden inrättades i början av 1980-talet. I det myndighetsgemensamma strategidokumentet om oljeskadeskyddet har mål formulerats för oljeskadeskyddet i strandzonen. I dokumentet från 1996 låg målet för att ta hand om oljepåslag på 5 000 ton olja. I doku-

⁸³ Åren 2000–2004 låg kostnaderna per år på 1 460, 1 275, 1 338, 562 respektive 1 040 tkr, enligt uppgifter från Räddningsverket.

⁸⁴ Enligt uppgifter i SRV:s årsredovisning 2004 där oljeskyddsförråden redovisas som varulager och förråd.

mentet från 2004 har målet formulerats som att fram till år 2010 bygga upp kapacitet att ta hand om oljepåslag vid ett utsläpp på 10 000 ton olja.

Materielen i oljeskyddsförråden byts successivt ut, t.ex. i samband med att den förbrukas vid oljeutsläpp eller att mer effektiv utrustning utvecklas och görs tillgänglig på marknaden.⁸⁵ Till exempel har de strandskyddsdukar som användes vid Fu Shan Hai-olyckan ersatts med dukar som lättare och snabbare kan läggas ut på stränderna. Materiel har också bytts ut i samband med att oljeolyckor inträffat utomlands och svensk materiel använts. Oljelänsor i oljeskyddsförråden köptes 2002 upp av oljeskyddsföretaget Bohus Innovation AB, som i sin tur sålde länsorna vidare för användning vid Prestige-olyckan utanför Spaniens kust. Ny materiel har vid dessa tillfällen köpts för att ersätta den gamla.

Ett s.k. lättlänsystem som var tänkt att användas i kombination med speciella gummibåtar, är exempel på materiel som utgått ur förråden när det visat sig att de inte fungerar i praktiken.⁸⁶ Förbränningsugnar ingår inte längre i förråden för att de inte klarar de krav som miljöbalken ställer.

Frågan om en översyn av förrådets materiel har tagits upp inom Räddningsverkets oljeskyddsförråd vid flera tillfällen. I strategidokumentet tas oljeskyddsförråden upp och deras kapacitet föreslås ses över. Av anteckningar från möte med representanter från oljeskyddsförråden framgår att behovet av att kvalitetssäkra oljeskyddsförråden diskuterades år 2001.⁸⁷ Vid motsvarande möte 2005 restes frågan om materielen i förråden svarar mot Räddningsverkets uppdrag.⁸⁸ Enligt verksamhetsplanen för Räddningsverkets oljeskyddsförråd för 2004 skulle en behovsanalys av materielsammansättningen vid oljeskyddsförråden genomföras. Räddningsverket avser att med stöd av behovsanalysen ta ställning till vilken ny materiel som ska införskaffas respektive eventuellt säljas. Ännu har ingen behovsanalys eller översyn av oljeskyddsförrådets materiel presenterats. Räddningsverket lämnade hösten 2005 ut ett uppdrag om den framtida dimensioneringen av oljeskyddsberedskapen vid stranden.⁸⁹

5.3.6 Översyn av oljeskyddsförråden

Dimensioneringen och inriktningen av oljeskyddsförråden var föremål för diskussion i samband med att Räddningsverket 2003 tog fram ett förslag till

⁸⁵ SRV:s avtal med de fem förråds kommunerna innehåller en förteckning över materiel som förråden ska innehålla.

⁸⁶ Verksamhetsplan för 2004 för oljeskyddsförrådet på Gotland.

⁸⁷ SRV:s minnesanteckningar från möte med oljeskyddsförråden 2002-01-24.

⁸⁸ Minnesanteckningar från förrådsmöte i Vänersborg 2005-05-03.

⁸⁹ Räddningsverket 2005-08-26.

förändrad organisation för oljeskyddsberedskapen.⁹⁰ Bakgrunden till översynen var dels att risken för oljeutsläpp till havs ökat, dels att Räddningsverket stod inför besparingar och krav på att minska sin organisation.⁹¹ Den internationella jämförelse av oljeskadeskyddet som vi låtit göra visar att även andra länder sett över sitt oljeskadeskydd mot bakgrund av de ökade riskerna för oljeolyckor i Östersjön.⁹²

I det underlag som Räddningsverket tog fram inför förändringen ges en översiktlig beskrivning av riskbilden. De kustavsnitt som beskrivs som tydligt exponerade för risk för oljepåslag i samband med en större olycka med utsläpp från ett oljetankfartyg är Västkusten, kusten runt Skåne och Blekinge upp till Stockholms skärgård samt runt Öland och Gotland. Någon närmare precisering av riskerna lämnas inte.

Förslaget till förändringar innebar i huvudsak att saneringsmaterielen skulle koncentreras till förråden i Karlskrona och Botkyrka. Samtliga förråd skulle ha utrustning för räddningstjänstmateriel.

Tiden inom vilken förrådspersonalen skulle vara på plats med saneringsmateriel ökades från 10 till 15 timmar. Motsvarande tid för räddningstjänstmateriel låg kvar på 4 timmar. Men i särskilt känsliga områden, vilka skulle pekas ut i en digital miljöatlas, föreslogs tiden sänkas till 3 timmar. Materielen för räddningstjänst, som har mindre omfattning än materielen för saneringsinsatser, skulle enligt förslaget eventuellt utökas och spridas till fler platser än de fem förråden. Kustbevakningens depåer nämndes som tänkbara nya placeringar för materielen.

Förslaget, som väckte en del diskussion och motstånd, reviderades och endast delar av det har hittills genomförts. Bland annat har oljeskyddsförrådet på Gotland behållit sin saneringsutrustning. Som en följd av översynen slöt Räddningsverket nya avtal med de fem kommuner som verket redan tidigare slutit avtal med.⁹³

5.3.7 *Iakttagelser*

Syftet med oljeskyddsförråden är att de ska komplettera kommunernas egna resurser när dessa inte räcker för att ta hand om ett oljepåslag. När oljeskyddsförråden bildades låg tyngdpunkten på deras uppgift i att förse kommunerna med materiel. Enligt avtalen består uppgiften i dag även i att ställa upp med kunskaper och att ge kommunerna utbildning i hur materielen ska användas. Personalen vid oljeskyddsförråden upplever emellertid att förväntningarna ökat från kommunerna om att personalen dessutom ska fungera

⁹⁰ SRV:s årsredovisning 2002.

⁹¹ Räddningsverket, 2003-10-23.

⁹² Se bilaga 3.

⁹³ Fr.o.m. 2005-01-01.

som experter. Men i avtalen ställs inga krav på att personalen ska fungera som experter på insatserna i bredare bemärkelse vid oljepåslag, t.ex. att lämna råd om hur insatsen kan ledas och organiseras.

Det är oklart om oljeskyddsförrådets kapacitet motsvarar de höjda målsättningar som Räddningsverket och andra myndigheter nyligen gemensamt formulerat. Räddningsverket har konstaterat att det finns behov av en översyn av oljeskyddsförrådets materiel. Men någon sådan har ännu inte presenterats. Verket lämnade hösten 2005 ut ett uppdrag om den framtida dimensioneringen av oljeskyddsberedskapen vid stranden.

Även grunden för oljeskyddsförrådets geografiska placering är oklar. I det förslag som låg till grund för Räddningsverkets organisatoriska förändring av oljeskyddsförråden saknades vissa uppgifter som förefaller viktiga. T.ex. framgår det inte om risken för oljepåslag är högre längs vissa kuststräckor och inte heller vilken betydelse det har för behovet av oljeskyddsförrådets placering.

Utbildning kompletterad med återkommande övningar är viktiga förutsättningar för att uppnå och upprätthålla beredskap för att genomföra framgångsrika insatser. Det inträffar få oljeutsläpp som leder till större strandpåslag i Sverige, vilket gör att det finns få tillfällen att skaffa sig erfarenhet utifrån reella olyckor. Behovet av övningar är därför stort för den personal som ska leda och genomföra insatser vid oljepåslag.

Det är vid få tillfällen som personal vid oljeskyddsförråden ges tillfälle att öva sin förmåga att hantera oljepåslag. De övningar som genomförs vid förråden är ofta begränsade till att underhålla materielen och lära sig använda ny materiel.

Få oljepåslag inträffar och när de inträffar engageras inte all personal vid oljeskyddsförråden. Endast den personal från oljeskyddsförråden som räddningsledaren vid olycksplatsen bedömer nödvändig för räddnings- och saneringsinsatsen är på plats. Den övriga personalen vid oljeskyddsförråden har inte fått tillfälle att delta och följa insatserna på plats.

5.4 Vägledning och erfarenhetsåterföring

5.4.1 *Manualer*

Räddningsverket ska, enligt sin instruktion, lämna stöd till den kommunala räddningstjänsten. Verket har bl.a. lagt upp en databank, den s.k. RIB:en, som bl.a. innehåller information om resurser för räddningstjänsten.⁹⁴ I data-

⁹⁴ Integrerat beslutsstöd för skydd mot olyckor.

banken finns t.ex. uppgifter om var de regionala oljeskyddsförråden är placerade och vilken utrustning förråden innehåller.

Räddningsverket utarbetade 2004 tillsammans med Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Kommunförbundet och IVL Svenska Miljöinstitutet AB en rapport om den framtida inriktningen av det svenska oljeskadeskyddet.⁹⁵ Rapporten är tänkt att fungera som ett strategi- och policydokument. Syftet är dels att ge riksdag, regering och myndigheter ett underlag för övergripande ställningstaganden om vilka målen och medlen ska vara för det svenska oljeskadeskyddet, dels att ge allmänheten en bild av hur skyddet mot oljeolyckor i svenska vatten planeras och fungerar.⁹⁶ Rapporten tar även upp erfarenheter från oljeutsläpp.

1997 gav Räddningsverket ut en handbok i kommunalt oljeskydd *Oljan är lös*. Handboken spreds till alla kommuner. Räddningsverket planerar för nytt utskick till kommunerna, som är tänkt att bl.a. innehålla en uppdatering av handboken. Dessutom planerar Räddningsverket att sprida ett utbildningsprogram för oljeskyddet, en manual för sanering och en manual för uppföljning efter oljesanering samt en checklista för åtgärder vid oljepåslag. Som framgått av kapitel 4 användes Polo M-olyckan 2004 som pilotfall för att ta fram en uppföljningsmanual. Den version som då användes hade karaktär av mall för att rapportera händelser och insatser.

5.4.2 Uppföljningar

Kommunerna har, enligt LSO, ett generellt ansvar att följa upp enskilda olyckor.⁹⁷ Orsaker, olycksförlopp och hur insatsen genomförts ska om möjligt klarläggas när en olycka inträffat. Räddningsverket har också i uppgift att följa upp olyckor. Enligt sin instruktion ska verket särskilt inhämta erfarenheter från allvarliga olyckshändelser och katastrofer i Sverige och andra länder. I nedanstående tabell redovisas de rapporter Räddningsverket och Naturvårdsverket publicerat inom oljeskyddet sedan 90-talets mitt. De s.k. observatörsrapporterna från utländska oljeolyckor har författats av personal från Räddningsverket. Övriga rapporter har tagits fram genom uppdrag till IVL Svenska Miljöinstitutet AB eller SSPA. I några fall har Naturvårdsverket, tillsammans med Räddningsverket, funnits med som uppdragslämnare.

⁹⁵ Räddningsverket m.fl., 2004a.

⁹⁶ 1984 formulerades för första gången inriktningen av oljeskadeskyddet (*Inriktningen av det svenska marina oljeskadeskyddet för 1990-talet*). Inriktningen formulerades som en del i ett femårigt insatsprogram benämnt TOBOS 85, Teknik för oljebekämpning till sjöss samt bekämpning och sanering av olja i strandzonen. 1996 reviderades dokumentet.

⁹⁷ 3 kap. 10 § LSO.

Tabell 8. Räddningsverkets och Naturvårdsverkets rapporter om oljeskydd

År	Rapport
1986	Beredskap för oljeutsläpp till sjöss – handbok i kommunal beredskapsplanering
1997	Oljan är lös – handbok i kommunalt oljeskydd
2000	Oljeutsläpp från M/T Erika, observatörsrapport
2003	Oljeutsläpp från Prestige, observatörsrapport
2003	Miljöeffekter i strandzonen av oljepåslag och saneringsinsatser
2004	Utvärdering av saneringsmetoder i Skåne 2003
2004	Socioekonomiska effekter av större oljepåslag, förstudie
2004	Miljöeffekter, utveckling av kriterier och metoder för bedömning av oljesanering på svenska stränder
2004	Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010
2005	Socioekonomiska effekter av större oljepåslag, fördjupningsstudie

Rapporterna har framför allt behandlat saneringsmetoder och miljöeffekter av oljepåslag. Miljöeffekterna togs t.ex. upp under den workshop som IVL anordnade i Göteborgs skärgård 2002.⁹⁸ Där behandlades miljöeffekter i strandzonen av oljepåslag och saneringsinsatser.⁹⁹ Ett annat uppdrag till IVL från Räddningsverket och Naturvårdsverket är en utvärdering av saneringen av stränderna efter Fu Shan Hai-olyckan i Skåne 2003.¹⁰⁰ I uppdraget ingick att samla in erfarenheter och utvärdera saneringen med inriktning på miljöeffekter.

Räddningsverket har även låtit undersöka de socioekonomiska effekterna av oljepåslag. SSPA har haft i uppdrag från Räddningsverket att identifiera och översiktligt kvantifiera de socioekonomiska konsekvenserna av ett större oljepåslag orsakat av en fartygsolycka till sjöss.¹⁰¹

I observatörsrapporterna har verket dokumenterat erfarenheter från utländska oljeolyckor, bl.a. olyckor med fartygen Erika utanför Bretagne 1999 och Prestige utanför Galicien 2002.¹⁰² Rapporterna beskriver olycksförloppet och saneringsarbetet.

5.4.3 Seminarier och tidskrifter

Räddningsverket har under senare år arrangerat seminarier och s.k. table-top-övningar om oljeskadeskydd, vilka vänt sig till bl.a. kommunerna. Men intresset hos kommunerna har generellt varit svagt för seminarier som

⁹⁸ I workshopen samlades deltagare från bl.a. Räddningsverket, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Göteborgs universitet, SSPA och oljeskyddsföretaget HedroBalti.

⁹⁹ Räddningsverket, 2003b.

¹⁰⁰ IVL, 2004-10-26.

¹⁰¹ SSPA, 2004 samt SSPA, 2005.

¹⁰² Räddningsverket, 2000 och 2003c.

behandlat oljeutsläpp, och Räddningsverket har vid ett par tillfällen ställt in planerade seminarier. Ett exempel är det seminarium som Räddningsverket planerade hösten 2005 med utgångspunkt från SSPA:s arbete om socioekonomiska effekter av oljepåslag. Få personer anmälde intresse och seminariet ställdes därför in. Kommunernas intresse för eller möjlighet att skicka folk till Räddningsverkets utbildningar om oljeskadeskydd har också varit litet, vilket framgick av kapitel 4.

Räddningsverket prövar därför andra vägar att föra ut dessa frågor genom att erbjuda information om oljeskadeskydd i samband med att kommunerna ändå samlas kring andra närliggande frågor.

Räddningsverket kan använda verkets webbplats och det nyhetsbrev som Räddningsverket publicerar för att nå ut med information och erfarenheter om oljepåslag till bl.a. kommunerna. En genomgång av nyhetsbrev under 2000–2005 visar att saneringsinsatser efter oljepåslag inte har uppmärksamats i nyhetsbrev.

5.4.4 Oljejour

Sedan 1980 har Naturvårdsverket slutit avtal med IVL Svenska Miljöinstitutet AB om insatser vid bl.a. oljeolyckor till havs. IVL är ett privat forskningsinstitut som bl.a. finansieras med statliga medel. I det beslut Naturvårdsverket fattat angående bidrag till IVL beskriver verket sitt ansvar på följande sätt.

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för bedömningar av miljöpåverkan orsakade av olje- och kemikalieolyckor till havs [...]. Detta innebär att verket ska hålla sig informerat om händelseutvecklingen vid olyckor och ha beredskap för samarbete med operativt ansvariga organ. [...] Naturvårdsverkets myndighetsansvar har sedan dess tillgodosetts genom IVL:s expertfunktion.¹⁰³

IVL ska, enligt avtalet, upprätthålla en s.k. oljejour och på så sätt vara verkets operativa enhet i akuta skeden av oljeolyckor till havs. I jourtjänsten ingår bl.a. att vid begäran hjälpa räddningstjänst, länsstyrelser och kommunernas miljö- och hälsokontor med rådgivning i samband med oljeutsläpp. Rådgivning på plats vid enskilda olyckor är begränsad till högst 2 dagar vid varje oljeutsläpp. Dessutom ska IVL kontinuerligt uppdatera kunskapen vad avser miljöeffekter och saneringsmetoder för olja och kemikalier. Vidare ska IVL tillhandahålla en webbsida med information om olja.¹⁰⁴

¹⁰³ Naturvårdsverket, 2000-08-28, *Avsiktsförklaring angående bidrag till IVL:s expertstöd för olja och kemikalier år 2001-2005*, dnr 720-4271-00 Mn.

¹⁰⁴ *Avtal mellan Statens naturvårdsverk och IVL avseende insatser vid olje- och kemikalieolyckor till havs och i inlandsvatten m.m. budgetåret 1994/95*. Dnr 819-3191-94-Fs.

Naturvårdsverkets kostnad för IVL:s tjänster har under senare år uppgått till 150 000 kr per år.¹⁰⁵

Vid Fu Shan Hai-olyckan vände sig kommunerna och den regionala räddningstjänstorganisationen till IVL:s oljejour. Representanter för IVL var på plats under några dagar och gav råd till bl.a. kommunerna och Räddningsverket.

5.4.5 Iakttagelser

Räddningsverket har med bl.a. rapporter och handböcker samt genom att erbjuda utbildningar och seminarier, vilka på olika sätt behandlar oljeskadeskydd, lämnat stöd och vägledning till kommunerna.

Räddningsverket har i sina riktlinjer och uppföljningar framför allt behandlat miljöeffekter av oljepåslag. Verket har inte systematiskt samlat upp, dokumenterat och spritt erfarenheter av hur arbetet organiserats vid senare års räddningsinsatser. Vid Fu Shan Hai-olyckan, som ledde till ett för svenska förhållanden stort oljepåslag, följde Räddningsverket upp miljöeffekterna av de saneringsmetoder som användes. Räddningstjänstförbundet i Skåne har följt upp arbetet och publicerat resultatet i form av en rapport.

Räddningsverket har haft svårt att fånga kommunernas intresse för oljeskadeskydd. De konferenser, kurser och seminarier verket erbjudit kommunerna har mött svagt intresse och få kommuner har deltagit.

Naturvårdsverket har i praktiken tagit på sig en expertroll inom oljeskadeskyddet, genom att verket uppdragit åt IVL att svara för oljejouren.

Myndigheterna saknar vissa centrala uppgifter om oljeskadeskyddet på sina webbsidor. Vissa referenser till lagstiftning inom området är inte uppdaterade. IVL beskriver på oljejourens webbsida lagstiftning som upphörde att gälla i januari 2003, nämligen räddningstjänstlagen, och nämner inte gällande lag, dvs. lagen om skydd om olyckor. Räddningsverkets presentation av oljeskadeskyddet på verkets webbplats saknar information om IVL:s oljejour.

5.5 Tillsynens omfattning

I detta avsnitt beskrivs den tillsyn som är knuten till LSO, som trädde i kraft 2004. Med tillsyn avses här den kontroll staten utövar över den kommunala beredskapen för oljeolyckor. Här redogörs för syftet med tillsynen och de förändringar av tillsynen som LSO gett upphov till. Dessutom ges en kort

¹⁰⁵ Naturvårdsverket, 2000-08-28, *Avsiktsförklaring angående bidrag till IVL:s expertstöd för olja och kemikalier år 2001-2005*, dnr 720-4271-00 Mn.

beskrivning av den tillsyn som länsstyrelserna och Räddningsverket bedrivit av kommunernas beredskap för oljepåslag.

5.5.1 Syftet med tillsynen

Räddningsinsatser vid ett oljepåslag regleras i LSO, som innehåller nationella och övergripande mål för verksamheten. I övergången från den tidigare detaljreglerade statliga styrningen av den kommunala räddningstjänsten till att styra med mål menade regeringen att tillsynens roll har förändrats. Regeringen menade att om nationella mål ska fungera tillfredsställande som statliga styrmedel ställer det höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsyn.¹⁰⁶

Av LSO framgår att tillsyn utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet.¹⁰⁷ Räddningsverket utövar den centrala tillsynen.¹⁰⁸ I verkets instruktion preciseras inte detta närmare. Här framgår att Räddningsverket ska svara för tillsyn inom verksamhetsområdet.¹⁰⁹ Räddningsverket menar att verkets roll i huvudsak är att svara för tillsynsvägledning till länsstyrelserna.

I propositionen som låg till grund för riksdagens beslut om den nya lagen om skydd mot olyckor behandlas tillsynens roll och uppgifter. Här framgår bl.a. att länsstyrelserna i sin tillsyn över kommunernas verksamhet ska bedöma om kommunerna lever upp till de nationella mål och de verksamhetsmål som framgår av lagen och som satts upp i kommunernas handlingsprogram. Kommunernas handlingsprogram är därför ett av de underlag som tillsynen ska baseras på.

Om det finns synnerliga skäl får regeringen besluta om ändringar i ett kommunalt handlingsprogram, efter framställan av Räddningsverket.¹¹⁰ I propositionen skriver regeringen att en förutsättning för att regeringen ska ändra ett handlingsprogram är att handlingsprogrammet har mycket allvarliga brister och att kommunen inte har rättat sig efter ett påpekande från länsstyrelsen.¹¹¹

I propositionen tas även Räddningsverkets tillsyn upp. Verkets tillsyn över kommunernas skyldigheter ska i första hand utövas genom en kontroll av länsstyrelsernas tillsynsansvar. Räddningsverket ska även ge länsstyrelserna tillsynsvägledning.¹¹²

¹⁰⁶ Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, s. 44.

¹⁰⁷ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

¹⁰⁸ När det gäller statlig räddningstjänst utövar den myndighet som regeringen bestämmer den centrala tillsynen.

¹⁰⁹ 3 § tolfte stycket SFS 1988:1040.

¹¹⁰ 3 kap. 8 §, tredje st. LSO.

¹¹¹ Prop. 2002/03:119, s. 48.

¹¹² *Ibid.*, s. 73-74.

5.5.2 *Länsstyrelsernas tillsyn*

Länsstyrelserna har, enligt uppgifter i Räddningsverkets årsredovisning för 2004, inriktat sitt tillsynsarbete mot kommunernas implementering av lagen om skydd mot olyckor. Den bilden bekräftas i våra intervjuer med företrädare för Räddningsverket. Dessa menar att tillsynen därför inte inriktats mot att kontrollera efterlevnaden av LSO. Länsstyrelserna har heller inte bedrivit någon tillsyn specifikt över den kommunala beredskapen för oljeolyckor.

Länsstyrelsen i Skåne län genomförde ett tillsynsbesök med anledning av oljepåslaget efter Fu Shan Hai 2003. Tillsynsbesöket från länsstyrelsen i Skåne avsåg Södra Skånes Räddningstjänstförbund, som svarar för de drabbade kommunernas räddningstjänst, dvs. Simrishamns och Ystads kommuner. Vid besöket deltog representanter från dessa kommuner, från räddningstjänstförbundet och från Räddningsverket. I länsstyrelsernas minnesanteckningar från tillsynsbesöket behandlas erfarenheter, såväl positiva som negativa, av insatserna.¹¹³ Däremot utmynnade tillsynen inte i några krav eller rekommendationer till kommunerna om hur beredskapen för framtida oljepåslag borde förbättras.

De övriga två olyckorna som studerats i granskningen ledde inte till motsvarande insatser från de berörda länsstyrelserna.

5.5.3 *Räddningsverkets tillsyn*

Företrädare för Räddningsverket beskriver i våra intervjuer att verkets tillsyn i form av att kontrollera efterlevnaden av LSO fått stå tillbaka till förmån för arbetet med tillsynsvägledning mot länsstyrelserna. Av verkets årsredovisning för 2004 framgår att "ett ökat fokus och ökade arbetsinsatser har lagts på stödet till länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och deras uppgifter i samband med implementeringen av lagen."¹¹⁴ Stödet har bl.a. handlat om hjälpmedel och system för länsstyrelsernas samråd med kommunerna när det gäller de kommunala handlingsprogrammen.

Räddningsverket tog t.o.m. 2003 årligen fram lägesredovisningar av kommunernas verksamhet inom räddningstjänstområdet.¹¹⁵ Dessa innehöll detaljerade uppgifter av kvantitativ art och fungerade som underlag för Räddningsverkets och länsstyrelsernas tillsynsarbete med stöd av den tidigare räddningstjänstlagen. Lagen innehöll nämligen detaljerade krav på hur räddningstjänsten skulle utformas. De detaljerade kraven på kommunerna är färre i LSO och tillsynen över LSO kräver därför annan typ av information. Kravet på kommunerna är numera att de ska ha ett tillfredställande skydd mot olyckor och kommunerna beslutar själva hur det ska uppnås.

¹¹³ Länsstyrelsen i Skåne län, 2003-11-25.

¹¹⁴ SRV:s årsredovisning 2004, s. 31.

¹¹⁵ Räddningsverket, 2004, *Kommunal räddningstjänst 2003 – en lägesredovisning*.

Företrädare för Räddningsverket menar att det underlag som lägesredovisningarna innehåller inte räcker för att bedöma kommunernas beredskap i en målstyrd verksamhet. För det krävs uppgifter av mer kvalitativ karaktär. Arbete pågår inom Räddningsverket med att analysera vilken typ av information som behövs för att följa upp och med stöd av LSO utöva tillsyn över den kommunala beredskapen.

Räddningsverket beskriver vidare i årsredovisningen att den tillsyn verket bedrivit framför allt handlat om att ge generell tillsynsvägledning till länsstyrelserna om LSO. Det sker framför allt genom de tillsynskonferenser som verket anordnar två gånger per år då alla länsstyrelser bjuds in. Förutom tillsynskonferenserna har Räddningsverket också ordnat temadagar om t.ex. ändringar i regelverket.

Räddningsverket har tillsammans med länsstyrelserna följt upp kommunernas handlingsprogram för räddningstjänsten.¹¹⁶ Uppföljningen visar att andelen kommuner som antagit handlingsprogram ökat från 30 % i början av 2005 till drygt 80 % hösten 2005.

Av de tillsynsbesök vid länsstyrelserna som Räddningsverket under 2005 redovisat på verkets webbplats har två berört län vid kusten, nämligen länsstyrelserna i Blekinge respektive Gotlands län. Beredskapen för stora oljeolyckor har inte behandlats vid tillsynen, enligt Räddningsverkets anteckningar från tillsynsbesöken.¹¹⁷ Länsstyrelsen i Blekinge län efterlyste vid tillsynsbesöket hjälp med att skapa en ny tillsynsmethodik som är anpassad till nuvarande målstyrda verksamhet. När det gäller länsstyrelsen i Gotland noterade Räddningsverket att länsstyrelsen inte hade något aktuellt program för tillsyn över kommunens uppgifter enligt LSO.

5.5.4 *lakttagelser*

Den tillsyn Räddningsverket och länsstyrelserna bedrivit i syfte att kontrollera om kommunerna lever upp till LSO har hittills haft en blygsam omfattning. Tillsynsarbetet har framför allt inriktats mot att stödja kommuner och länsstyrelser i att implementera lagen och att anpassa tillsynsmethodiken till en målstyrd verksamhet.

Ingen av de tre olyckor vi granskat har lett till att berörda länsstyrelser i tillsynen ställt krav på eller riktat rekommendationer till kommunerna om beredskapen mot framtida oljepåslag.

¹¹⁶ Räddningsverket, 2005-10-03, *Uppföljning av handlingsprogram enligt LSO*.

¹¹⁷ SRV:s mötesanteckningar 2004-09-30 samt 2005-01-19.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksdagen och regeringen har formulerat högt ställda mål i fråga om förmågan att hantera olyckor och att skydda havsmiljön, vilket ställer höga krav på beredskapen mot oljeolyckor. I sin havsmiljöstrategi gör regeringen bedömningen att samhällets beredskap vid incidenter och olyckor till havs är en av tio strategiska insatser som är avgörande för att målet om hav i balans ska nås.

Olyckor som orsakar stora oljeutsläpp till havs inträffar, lyckligtvis, sällan. Kommunerna, som har huvudansvaret för att ta hand om olja som når land, saknar därför i regel egen erfarenhet av att ta hand om och lindra effekterna av stora oljepåslag på stränderna. Vid sidan av kommunernas huvudansvar har även staten åtagit sig ett ansvar genom att Räddningsverket, men även Naturvårdsverket och länsstyrelserna, har i uppgift att ge stöd till kommunerna och genom tillsyn kontrollera att kommunerna lever upp till de mål som riksdag och regering har satt upp.

Sedan 2004 regleras kommunernas ansvar i lagen om skydd mot olyckor (LSO), som inneburit en övergång till målstyrning av den kommunala räddningstjänsten. Målstyrningsmodellen ställer enligt regeringen höga krav på tillsyn, rådgivning, stöd och information för att lagstiftningens syften ska uppnås.

När en oljeolycka väl inträffar är tiden en knapp resurs. På kort tid ska prioriteringar göras och beslut fattas. Kommunerna måste därför vara väl förberedda på hur de ska agera vid ett oljeutsläpp – det ska vara tydligt vem som ska göra vad och vilka metoder som är möjliga att använda. Det ställer krav på att de statliga myndigheterna givit kommunerna ett väl anpassat stöd som skapat förutsättningar för kommunerna att bygga upp en god beredskap. Vidare ställer det krav på att statens stöd till kommunerna fungerar väl när en olycka händer. Den statliga tillsynen – kontrollen – är vidare ett viktigt instrument för att säkerställa en god beredskap. På några väsentliga punkter är dessa krav inte uppfyllda, anser Riksrevisionen.

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer. Slutsatserna rör för det första statens stöd till kommunerna. För det andra tillsynen över beredskapen för oljepåslag och för det tredje myndigheternas förutsättningar att lämna stöd och bedriva tillsyn. Riksrevisionen lämnar avslutningsvis rekommendationer som syftar till att förbättra statens förmåga att säkerställa en god beredskap.

6.1 Brister i stödet till kommunerna

Räddningsverket och i viss mån Naturvårdsverket lämnar stöd till kommunerna i syfte att upprätthålla ett väl fungerande oljeskadeskydd. Statens stöd syftar dels till att förstärka kommunernas egen materiel genom regionala oljeskyddsförråd, dels till att öka kommunernas kunskaper genom vägledning, information och erfarenhetsåterföring.

Räddningsverket har tillsammans med bl.a. Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram en gemensam strategi för oljeskadeskyddet. Strategin innehåller mål för det framtida oljeskadeskyddet och åtgärdsprogram för oljeskadeskyddet i strandzonen. Rapporten där strategin presenteras innehåller även vissa erfarenheter av insatser vid oljepåslag.

Räddningsverket och andra myndigheter har anordnat seminarier och kurser om riskerna för oljeolyckor och om oljeberedskap. Myndigheterna har också givit ut handböcker och manualer som riktar sig till kommunerna. Men Riksrevisionen anser att det finns en del brister i det stöd som staten lämnar till kommunerna och att myndigheterna i vissa avseenden har haft svårt att nå ut med stödet till kommunerna. Dessutom anser Riksrevisionen att det saknas underlag för att bedöma avvägningen mellan olika former av statligt stöd.

6.1.1 Oklarheter kring oljeskyddsförråden

Det är, enligt Riksrevisionen, oklart hur långt uppgiften att hjälpa kommunerna med expertkunskap sträcker sig för personalen vid Räddningsverkets oljeskyddsförråd. När oljeskyddsförråden inrättades var syftet att förstärka kommunernas egen materiel för oljebekämpning och oljesanering. På senare tid har Räddningsverket uttryckt höjda ambitioner när det gäller personalens uppgifter. Men i samband med den strukturförändring som Räddningsverket genomfört har verket inte lyckats tydliggöra vilka arbetsuppgifter och vilken roll personalen vid förråden ska ha. Det är oklart om Räddningsverket anser att deras roll ska begränsas till att förse den drabbade kommunen med materiel och ge instruktioner om hur materielen ska användas. Eller om Räddningsverkets ambition är att förrådspersonalen ska ha en mer kvalificerad roll och fungera som experter på insatserna i bredare bemärkelse vid oljepåslag, t.ex. genom att lämna råd om hur insatserna kan ledas och organiseras.

Återkommande övningar anses vara en viktig förutsättning för att uppnå och upprätthålla förmågan att genomföra framgångsrika insatser. Varje tillfälle som ges för att träna förmågan till räddnings- och saneringsinsatser är därför värdefullt att ta till vara. Riksrevisionen anser inte att Räddningsverket i

tillräcklig utsträckning utnyttjat de oljepåslag som hittills inträffat till övningstillfällen för förrådspersonalen.

Räddningsverket har i uppgift att inte bara underhålla utan även utveckla regionala oljeskyddsförråd. Med uppgiften att utveckla förråden följer behov av att se över att de uppgifter som tilldelats förråden överensstämmer med samhällets behov och krav. Riksrevisionen anser att eventuella ambitioner att personalen vid oljeskyddsförråden i högre utsträckning ska fungera som experter väcker behov av att avvägningar görs mellan statligt stöd i form av materiel och kunskapsstöd.

Det är vidare oklart om oljeskyddsförråden har den materiella kapacitet som behövs för att kunna hantera de ökade riskerna och leva upp till regeringens ökade krav när det gäller oljeskadeskyddet. Räddningsverket har lagt ut ett uppdrag om en översyn av oljeskyddsförrådens materiel. Men någon sådan har ännu inte presenterats.

6.1.2 *Avfallshanteringen fortfarande en flaskhals*

Kommunerna kan få problem med att hantera de stora mängder avfall som bildas vid ett stort oljeutsläpp. Kraven på hur oljeavfall tas om hand är höga eftersom det betraktas som farligt avfall. En tillståndsansökan om mellanlagring av farligt avfall är en omfattande procedur som kan ta lång tid att behandla och den tiden finns normalt inte när en större oljeolycka inträffat. Hanteringen av oljeavfall från strandsaneringar riskerar att bli en trång sektor vid ett stort oljepåslag. Vid saneringen i Skåne efter olyckan med Fu Shan Hai löstes detta genom att Vägverket erbjöd kommunen att använda verkets tillstånd.

Räddningsverket, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter har uppmärksammat att avfallshanteringen riskerar att bli en flaskhals vid en stor olycka. Myndigheterna pekar på att det är brist på planerade eller förberedda mellanlagrings- och slutförvaringsplatser för den insamlade oljan. Vidare framför myndigheterna att det är tveksamt om det ska betraktas som rimligt att varje kommun ska planera för större mellanlager.¹¹⁸ Snarare bör varje län planera och förbereda för en eller två lämpliga mellanlagringsplatser för stora oljevolymer. Kommunerna bör enligt myndigheterna koncentrera sig på att planera för hopsamlingsplatser och platser för tillfällig förvaring av oljeavfallet i avvaktan på vidare transport till länets mellanlagringsplats.

Myndigheterna har satt upp ett mål om att beredskapsplaner senast till år 2007 ska finnas i samtliga berörda kommuner. I dessa ska ingå planer för att omhänderta det oljeavfall som samlas upp. Riksrevisionens granskning tyder emellertid på att problemet kvarstår och att kommunerna inte har

¹¹⁸ Räddningsverket m.fl., 2004a, s. 21.

kommit närmare målet sedan det formulerades i myndigheternas gemensamma strategi. Riksrevisionens enkät visade att drygt två tredjedelar av kustkommunerna i södra och mellersta Sverige saknar oljeskyddsplan. Vidare framgick att många av de planer som finns är gamla och att ingen av kommunerna hade tagit fram en ny plan efter att målet formulerades.

6.1.3 *Oklart när räddningstjänst övergår i sanering*

Riksrevisionen anser att det finns brister i vägledningen om när räddningstjänst ska upphöra och övergå i sanering. Kommunen fattar beslut om när detta ska ske. Under räddningstjänstfasen, den akuta fasen i olycksarbetet, har kommunen möjlighet att utan kostnad få tillgång till resurser som under saneringsfasen måste upphandlas. Beslutet om när räddningstjänsten ska upphöra och övergå i sanering kan därför få stora konsekvenser för möjligheten att snabbt genomföra insatsen och därmed minska de negativa konsekvenserna av oljepåslaget.

Gränsdragningen skapade t.ex. osäkerhet hos kommunerna vid Fu Shan Hai-olyckan. Kommunerna ansåg inte att de kriterier Räddningsverket lämnade var tillräckligt tydliga för att ge kommunen vägledning. Riksrevisionen konstaterar att Räddningsverkets vägledning inte har givit stöd till kommunerna i deras beslut om när övergången ska ske.

6.1.4 *Brister i informationen*

Riksrevisionen har funnit att myndigheternas information om lagstiftningen inom oljeskadeskyddet i flera avseenden är föråldrad. I de uppgifter om det statliga oljeskadeskyddet som finns tillgängliga på webbplatsen för IVL:s oljejour hänvisas till lagstiftning som inte längre gäller, och gällande lag omnämns inte. Räddningsverkets handbok i oljeskadeskydd saknar också hänvisning till gällande lagstiftning.

Det finns också indikationer om brister i informationen till kommunerna om möjligheten att få hjälp från IVL:s oljejour. Granskningen visar att mer än hälften av kommunerna inte känner till att de kan vända sig till den oljejour som drivs av IVL på uppdrag av Naturvårdsverket. Vidare saknar Räddningsverkets webbplats om oljeskadeskydd uppgift som på ett tydligt sätt informerar om IVL:s oljejour.

6.1.5 *Erfarenhetsåterföringen för snäv*

Ansvaret att följa upp enskilda olyckor ligger på kommunen. Men Räddningsverket har enligt sin instruktion till uppgift att inhämta erfarenheter från allvarliga olyckshändelser i Sverige och utomlands. Även av verkets

allmänna uppgift att ge stöd till kommunerna följer, enligt Riksrevisionen, ett behov av att Räddningsverket samlar upp erfarenheter från de enskilda insatserna, drar generella lärdomar och utifrån det underlaget analyserar vilken återföring och vilka stödinsatser kommunerna är i störst behov av från Räddningsverket. I myndigheternas gemensamma rapport, som riktar sig till och skickats ut till kommunerna, har verket fört ut vissa erfarenheter, t.ex. angående problemen med avfallshanteringen.

Riksrevisionen anser dock att Räddningsverkets erfarenhetsåterföring till kommunerna har varit för snäv. Verket har inte lyckats sprida erfarenheter av att organisera, leda och genomföra insatser vid större oljepåslag. De uppföljningar verket gjort av insatser vid större oljepåslag har framför allt behandlat miljöeffekter och inte lyft fram problem och möjligheter med olika sätt att organisera och genomföra insatserna. Den uppföljningsmanual Räddningsverket givit IVL i uppdrag att ta fram är också utformad så att den i första hand fångar upp miljöeffekter. De seminarier och utbildningar kring oljeskadskydd Räddningsverket arrangerat har mött klen genvar hos kommunerna. Det innebär att de erfarenheter Räddningsverket på detta sätt försökt förmedla endast nått ut till ett begränsat antal kommuner.

Det största oljepåslaget vad gäller drabbad kuststräcka i Sverige inträffade när Fu Shan Hai kolliderade med ett annat fartyg utanför Bornholm sommaren 2003. Erfarenheter från de insatser som då genomfördes borde, enligt Riksrevisionens bedömning, därför vara särskilt värdefulla att samla upp på nationell nivå och föra ut för att förbättra samtliga kustkommuners nuvarande beredskap och insatser för framtida oljepåslag. Räddningstjänsten i Skåne, som genomförde insatserna, har på ett ambitiöst sätt följt upp enskilda aktörers erfarenheter och bedömningar av insatsen. Den viktigaste erfarenhet Räddningsverket valt att lyfta fram från räddnings- och saneringsarbetet vid Fu Shan Hai-olyckan är hur den saneringsmetod som användes fungerade och vilka effekter den fick. Erfarenheter av hur räddnings- och saneringsarbetet planerades, organiserades och genomfördes har däremot fått en mer undanskymd roll i Räddningsverkets erfarenhetsåterföring av insatserna vid olyckan.

Det borde enligt Riksrevisionen, också vara angeläget att ta till vara erfarenheter från mindre oljeolyckor för att på så vis bygga upp och förbättra beredskapen för en större olycka. Riksrevisionens granskning visar att det jämförelsevis mindre oljepåslaget efter olyckan utanför Gotland med Polo M vintern 2004 också genererade erfarenheter av generell karaktär som belyser förmågan att organisera och leda ett större saneringsarbete eller ett arbete som pågår under lång tid.

Att saneringsarbetet på Gotland genomfördes så smidigt förklaras åtminstone delvis av att arbetet i hög utsträckning genomfördes av en grupp personer som hade egen ledning på plats och som alltså inte krävde

arbetsledning från vare sig kommunens eller oljeskyddsförrådets personal. På motsvarande sätt förklaras en del av den framgångsrika insatsen vid Fu Shan Hai-olyckan av att militären hade sin egen arbetsledning. Förmågan att leda och instruera många människor framhålls av Räddningsverket som central vid ett större oljepåslag. Riksrevisionen vill peka på att kravet blir särskilt högt mot bakgrund av att den svenska oljeskyddsberedskapen i hög utsträckning lutar sig mot internationellt stöd vid ett stort oljepåslag. Förmågan att leda och instruera måste i sådana fall även omfatta personer och företrädare för organisationer som inte kan förväntas vare sig behärska svenska språket eller känna till svenska förhållanden.

6.1.6 *Naturvårdsverkets ansvar oklart*

Räddningsverket har i uppgift att lämna stöd till kommunerna för att upprätthålla ett väl fungerande oljeskadeskydd. Naturvårdsverket har slutit avtal med IVL om expertstöd vid oljeolyckor. Men det är oklart hur långt verkets ansvar sträcker sig. Det är t.ex. oklart vilket ansvar Naturvårdsverket har för uppföljning av miljöeffekter vid oljeutsläpp samt vilket ansvar verket har för att ge expertstöd vid oljepåslag.

6.2 **Tillsynen uppfyller ännu inte kraven**

Regeringen har framhållit att risken för oljeolyckor har ökat och att beredskapen därför ska öka. Beredskapen är en kommunal angelägenhet och ett krav enligt LSO. Det är kommunen som ska uppmärksamma och bedöma de ökade riskerna för oljepåslag och planera för en beredskap i nivå med de risker som kommunen identifierat. Regeringen framhåller att tillsynen är central för att syftet med lagen om skydd mot olyckor ska kunna uppnås. Det är därför viktigt att Räddningsverket och länsstyrelserna följer upp kommunernas beredskap för att säkerställa att den lever upp till riksdagens krav.

Den tillsyn Räddningsverket och länsstyrelserna bedrivit för att kontrollera om kommunerna lever upp till lagen om skydd mot olyckor har dock hittills haft en blygsam omfattning. Tillsynsarbetet har framför allt inriktats mot att stödja kommuner och länsstyrelser i att implementera lagen och att anpassa tillsynsmetodiken till en målstyrd verksamhet. Enligt Riksrevisionens bedömning motsvarar tillsynen därmed ännu inte riksdagens och regeringens krav på en utvecklad och väl fungerande tillsyn.

Lagen ställer krav på kommunerna att ha handlingsprogram för räddningstjänsten. Dessa ska bl.a. innehålla en bedömning av vilka typer av olyckor kommunen riskerar att drabbas av. Riksrevisionens enkät visar att en övervägande majoritet, ca 87 %, av kustkommunerna i södra och mellersta

Sverige har gjort en riskanalys för olyckor som kan leda till räddningsinsatser. Av dessa har ca två tredjedelar identifierat oljepåslag som en risk för kommunen. Knappt en tredjedel av kommunerna har en beredskapsplan för oljeskadeskydd. Alla är inte fullständiga och många av dem är gamla. Undersökningen visar, enligt Riksrevisionen, att många kommuner inte har tagit steget från att analysera riskerna till att planera för insatser i samband med oljepåslag. Här återstår ett viktigt arbete för Räddningsverket och länsstyrelserna.

6.3 Vissa förutsättningar för stöd och tillsyn saknas

På tre områden har Riksrevisionen funnit brister i förutsättningarna för myndigheterna att lämna stöd och utöva tillsyn över beredskapen.

6.3.1 Oklart vilket mål som gäller

Det första området gäller formuleringen av målet för oljeskadeskyddet i strandzonen. Riksdagen och regeringen har uttalat att det krävs en hög beredskap för oljeolyckor. Men det är först i myndigheternas strategidokument som målet för nivån på beredskapen för oljepåslag formuleras. Det är dock oklart om regeringen har ställt sig bakom den nivå myndigheterna har satt upp. Därmed är det även oklart om det finns en gemensam målsättning för kommunernas beredskap. Sveriges Kommuner och Landsting står bakom strategidokumentet, men det är oklart om detta betyder att enskilda kommuner har åtagit sig att leva upp till målet att klara ett oljepåslag på 10 000 ton till år 2010. Att målet är oklart gör det också svårt att avgöra om Räddningsverkets dimensionering av oljeskyddsförråden är tillräcklig. Vilken nivå på beredskapen ska förråden dimensioneras för?

6.3.2 Saneringsfasen utanför myndigheternas kontroll

Ytterligare två områden där Riksrevisionen funnit brister i myndigheternas förutsättningar att ge stöd och utöva tillsyn följer av att saneringen inte är reglerad.

För det första medför det att länsstyrelsernas och Räddningsverkets tillsyn av oljeberedskapen inte omfattar saneringsberedskapen. Och i praktiken består den största delen av kommunernas insatser vid ett stort oljepåslag vanligen av sanering. En stor del av den planering som sker och som borde ske riskerar därför att hamna utanför myndigheternas kontroll. Dit hör t.ex. kommunernas förberedelser för att kunna ta hand om oljeavfallet.

Denna del av beredskapen anses vara ett stort problem, som riskerar att bli en flaskhals vid en stor olycka.

För det andra medför det faktum att saneringen inte är reglerad i LSO också att länsstyrelsernas möjlighet att ta över ansvaret för oljebekämpningen vid stora oljepåslag inte omfattar saneringen. Den avgränsningen kan få betydelse vid en stor olycka som drabbar flera kommuner samtidigt. Alla kustkommuner uppmanas ha en miljöatlas som visar vilka områden som är särskilt känsliga. Den är tänkt att ligga till grund för beslut om prioriteringar. Men i det nuvarande regelverket finns det ingen som är ansvarig för att göra prioriteringar över kommungränserna av var saneringsresurserna ska sättas in. Oljeolyckorna har på senare år inte haft en sådan omfattning att länsstyrelserna funnit det motiverat att gå in och ta över eller samordna insatserna. Vid Fu Shan Hai prövades frågan men det ledde inte till att länsstyrelsen gick in och tog över ansvaret. Men om en större olycka inträffar kan behovet av samordning bli stort.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer riktar sig till Räddningsverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Rekommendationerna syftar till att förbättra statens möjligheter att säkerställa den kommunala beredskapen.

6.4.1 *Räddningsverket och länsstyrelserna*

Stora oljepåslag drabbar sällan Sverige vilket gör att erfarenheterna av att skydda stränderna och ta hand om olja som kommer upp på land är begränsade. Behovet är därför särskilt stort av att kommunerna förbereder insatser genom att planera för ett stort oljepåslag. Men långt ifrån alla kommuner planerar för insatser som skulle kunna bli aktuella vid ett oljepåslag. Det är svårt att få till stånd förberedelser och planering för en olycka där konsekvenserna visserligen kan bli omfattande men där risken för en enskild kommun uppfattas som låg. Den tillsyn som Räddningsverket och länsstyrelserna bedrivit över LSO har hittills varit otillräcklig. Riksrevisionen rekommenderar Räddningsverket och länsstyrelserna att uppmärksamma kommunerna på behovet av att planera för stora oljepåslag. Till exempel borde Räddningsverket och länsstyrelserna i tillsynen pröva om beredskapen för oljepåslag svarar mot de risker kommunen uppmärksammat och dokumenterat i sina handlingsprogram.

6.4.2 *Räddningsverket*

Räddningsverket har i uppgift att utveckla regionala oljeskyddsförråd. Med den uppgiften följer behov av att se till att de uppgifter som verket tilldelar förråden överensstämmer med samhällets behov och krav. Riksrevisionen rekommenderar Räddningsverket att göra en strategisk avvägning mellan materiel och expertkunskaper i det stöd verket erbjuder. Räddningsverket bör i detta sammanhang pröva om övningsverksamheten håller en kvalitet som ger förutsättningar för framgångsrika räddnings- och saneringsinsatser. Dessutom bör Räddningsverket överväga att arbeta för bättre erfarenhetsåterföring från genomförda insatser vid oljepåslag.

6.4.3 *Naturvårdsverket och Räddningsverket*

Många kommuner känner inte till det kunskapsstöd som finns att få från IVL:s oljejour, enligt avtal med Naturvårdsverket. Riksrevisionen rekommenderar Naturvårdsverket och Räddningsverket att se till att information når ut till kommunerna om det stöd IVL:s oljejour har att erbjuda.

6.4.4 *Regeringen*

Saneringsfasen vid en räddningsoperation är inte reglerad. Här skiljer sig den svenska lösningen från flera andra länders. Det innebär att länsstyrelsernas och Räddningsverkets tillsyn av oljeberedskapen inte omfattar saneringsberedskapen. I praktiken består den största delen av kommunernas insatser vid ett stort oljepåslag vanligen av just sanering.

Det innebär vidare att länsstyrelsernas möjlighet att ta över ansvaret för oljebekämpningen vid stora oljepåslag inte omfattar saneringen. Den avgränsningen kan få betydelse vid en stor olycka som drabbar flera kommuner samtidigt. Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att utvidga Räddningsverkets och länsstyrelsens ansvar för tillsynen till att omfatta även saneringsfasen. Vidare bör regeringen överväga att utvidga länsstyrelsens möjligheter att ta över ansvaret för oljebekämpningen vid stora oljepåslag till att omfatta även saneringsfasen. I detta sammanhang kan det vara värdefullt att ta del av hur andra länder reglerat sanering. En översiktlig beskrivning av regleringen av oljeskadeskyddet i några länder finns i bilaga 3.

Räddningsverket har tillsammans med andra myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting satt upp ett kvantitativt mål för oljeskadeskyddet. Regeringen har refererat till målet i regleringsbrev, men utan att klargöra om regeringen ställts sig bakom målet. Riksrevisionen anser att regeringen borde klargöra målets status.

Naturvårdsverkets ansvar är oklart. Verket är den centrala myndigheten på miljöområdet. I den egenskapen har verket slutit avtal med IVL om expertstöd vid oljeolyckor. Men det är oklart hur långt verkets ansvar sträcker sig. Riksrevisionen anser att regeringen bör förtydliga vilket ansvar för oljeskadeskyddet som följer av Naturvårdsverkets roll som central miljömyndighet.

Bilaga 1 Granskningens genomförande

Enkäter

Vi har genomfört två enkätundersökningar om kommunernas beredskap. Enkäterna omfattade samtliga kustkommuner längs Sveriges väst- och sydkust, samt östkustens kommuner från Älvkarleby och söderut. Totalt omfattade undersökningarna 67 kustkommuner. Motivet till avgränsningen norrut är att de ökade fartygstransporterna från Ryssland och Baltikum inte passerar dessa vatten, utan främst går ner genom Östersjön och passerar utanför västkusten på vägen ut från Östersjön. Därmed påverkar dessa transporter främst riskerna för oljepåslag i södra och mellersta Sverige.

Den första enkätundersökningen syftade till att ta reda på i vilken utsträckning kustkommunerna i dokumenterade riskanalyser identifierat oljepåslag som en risk och i vilken utsträckning de har dokumenterade planer för oljeskyddsberedskap. En andra enkätundersökning gjordes för att ta reda på vilken kännedom kommunerna har om möjligheterna att få kunskapsstöd från staten i samband med oljesanering.¹¹⁹

Uppföljning av tre oljeolyckor

Vi har valt att studera insatserna vid de tre största oljepåslagen i Sverige under senare år, nämligen:

- Fu Shan Hai vid Ystads och Simrishamns stränder sommaren 2003
- Herakles och Bulk i skärgården utanför Östhammar vintern 2004
- Polo M vid Gotlands kust vintern 2004.

Vi har genom intervjuer och skriftlig dokumentation tagit del av erfarenheter från kommunernas räddningstjänstenheter och miljökontor, Räddningsverkets insatser samt berörda länsstyrelser eventuella medverkan och uppföljning.

Ekonomisk sammanställning

Vi har tagit fram uppgifter som belyser oljeskyddförrådets kostnader. Förråden är ett viktigt inslag i statens stöd till den kommunala beredskapen

¹¹⁹ Enkäten om kunskapsstödet avsåg IVL:s Oljejour, som är Naturvårdsverkets expertorgan för oljeskyddsfrågor.

för oljeskadeskydd. Sammanställningen ger en bild av hur kostnaderna fördelas på materiel, personal och s.k. observatörsinsatser.

Dokumentstudier och intervjuer

Vi har tagit del av offentligt tryck, uppföljningsstudier och forskningsrapporter där beredskapsfrågor och oljeolyckor behandlas. Intervjuer har genomförts med företrädare för Räddningsverket, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, länsstyrelser, forskare, privata forskningsinstitut (IVL Svenska Miljöinstitutet AB, SSPA Sweden), entreprenörer och kommuner.

Vi har även deltagit i en stor övning med en fiktiv oljeolycka där 10 000 ton olja läckte ut. Övningen leddes av Kustbevakningen inom ramen för det s.k. Helcomsamarbetet där länderna runt Östersjön deltog.

Internationell jämförelse

En konsult har på Riksrevisionens uppdrag gjort en jämförande beskrivning av statens roll i oljeberedskapen i Sverige respektive ett urval andra länder.¹²⁰ Uppdraget har omfattat en jämförelse av hur den svenska modellen skiljer sig från andra länders oljeskadeskydd. Exempel på statens roll i oljeberedskapen har hämtats från Danmark, Tyskland, Kanada och USA. Danmark och Tyskland är i likhet med Sverige exponerade för den ökade sjöfartstrafiken i Östersjön. Kanada och USA har stor erfarenhet av oljeutsläpp och har satsat på oljeskadeskyddet.

Faktaundersökning

Företrädare för Försvarsdepartementet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet samt Räddningsverket har beretts möjlighet att faktagranska innehållet i granskningsrapporten. Vidare har en expert, med erfarenhet från svenskt oljeskadeskydd, läst och kommenterat ett utkast till rapport.¹²¹

¹²⁰ Arbetet, som redovisas i bilaga 3, har utförts av C Magnus Claesson vid ORC AB.

¹²¹ Björn Forsman, konsult vid SSPA Sweden.

Bilaga 2 Ekonomisk ersättning till kommunerna

Kommuner som drabbas av oljepåslag har rätt till statlig ersättning för räddningstjänstinsatser och sanering. Lagen om skydd mot olyckor (2003:778) innehåller bestämmelser för ersättning till kommuner. Vidare finns bestämmelser om självrisk i förordningen om skydd mot olyckor (2003:789). Räddningsverket ska enligt denna förordning reglera den statliga ersättningen till kommunerna för deras kostnader i samband med bekämpning och sanering av olja.

Räddningsverket har gett ut ett allmänt råd med kommentarer om ersättning till kommuner för räddningstjänst och sanering (SRVFS 2004:11). I rådet förtydligas bl.a. ersättningsprinciper och redovisningsrutiner som Räddningsverket uppmanar kommunerna att tillämpa när de lämnar in sina ersättningsanspråk till Räddningsverket.

I nedanstående tabeller visas dels de senaste fem årens utbetalningar av ersättningar till kommunerna totalt, dels de fem enskilt största utbetalningarna till kommunerna.

Statens ersättningskostnader till kommuner för oljeskyddsinsatser vid utsläpp i vatten

År	Tkr
2000	919
2001	905
2002	988
2003	21 621
2004	582

Högsta enskilda ersättningarna till kommuner för oljeskyddsinsatser vid utsläpp i vatten

Tkr	Fartyg	Kommun	År
96 339	Okänd	Tjörn	1987
20 462	Fu Shan Hai	Ystad	2003
5 756	Thuntank	Älvkarleby	1986
5 751	Thuntank	Gävle	1986
5 204	Thuntank	Thuntank	1986

Den statliga ersättningen utgår för faktiska kostnader kommunen haft för genomförda räddningstjänst- eller saneringsinsatser. Räddningsverket beslutar om ersättning och ställer krav på att kostnaderna kan verifieras och att de kan hänföras till insatser som bedöms nödvändiga för räddnings- eller saneringsarbetet. Till stöd för detta arbete har Räddningsverket utarbetat ett

databaserat program, ORÄDD, för dokumentation av arbetstid, kostnader, upptagen oljemängd, oljeupptagningsmetoder, transporter m.m.

Räddningsverket har möjlighet att återkräva kostnaderna från fartygets ägare, dess försäkringsbolag eller den Internationella oljeskadefonden. Fonden syftar till att täcka kostnader från oljeskador som inte täcks av fartygets ägare. När staten återkräver kostnader för genomförda oljeskyddsinsatser från försäkringsbolag eller Internationella oljeskadefonden måste faktiska kostnader verifieras.

Den statliga ersättningen täcker endast kostnader som är direkt kopplade till räddningstjänst- eller saneringskostnader. Indirekta kostnader täcks däremot inte, t.ex. kostnader som uppstår till följd av att turismen eller fiskerier drabbas i form av inkomstbortfall.

Bilaga 3 En jämförande beskrivning av oljeskyddet i andra länder

Konsultrapport av C Magnus Claeson, ORC AB

Inledning

Syfte

Denna studie avser att exemplifiera olika strukturer för nationellt oljeskydd genom en översiktlig studie av fyra länder: Tyskland, Danmark, Kanada och USA. Som argument för val av länder kan nämnas att

- Tyskland och Danmark har stora likheter med Sverige avseende utvecklingen av hotbilden, främst oljetrafiken i Östersjön. Båda länderna har omorganiserat oljeskyddsberedskapen under det senaste decenniet. Tyskland samlar oljeskyddet under en central ledning. I Danmark ökar den kommunala räddningstjänstens delaktighet i beredskapsplaneringen.
- Kanada och USA har båda en stor oljeindustri, omfattande transporter av olja och oljeprodukter längs kusterna samt till och från oljeterminaler. Man har sedan oljekatastrofen *Exxon Valdez*¹²² 1989 satsat på en omfattande utbyggnad av oljeskyddet, men utformningen är olika länderna emellan.

Tillvägagångssätt

Med utgångspunkt från allmänt tillgänglig information från ansvariga myndigheter har kontakter tagits med tjänstemän i offentlig och privat tjänst i syfte att söka skapa en mer lättöverskådlig helhetsbild av oljeskyddsstrukturen utifrån de olika aktörerna – staten (nationellt och eventuellt regionalt), kommuner samt privata aktörer – och deras ansvar avseende att

¹²² Oljebältet sträckte sig över 800 km och kusträddningen lär ha kostat över 2 miljarder US-dollar.

- kartlägga riskerna för och konsekvenserna av oljeolyckor,
- definiera nivån på och inriktningen av beredskapen,
- genomföra faktiska oljeskyddsinsatser.

Presentation av landinformationen har indelats i blocken

- allmänt – den övergripande oljeskyddsstrukturen,
- beredskap – beredskapsplanering och tillämpning,
- oljebekämpning – operativt ansvar och utförande.

Av utrymmesskäl – och då Sverige inte har någon offshoreindustri – har oljeskyddet rörande offshoreverksamheten endast berörts i förbigående.

Det har visat sig svårt att inom ramen för studien få fram enhetlig landinformation vilket speglas i avvikelser från det tilltänkta formatet. Beskrivningarna är varken uttömmande eller heltäckande.

Tyskland

Allmänt

Det ökande hotet från sjöfarten längs de tyska kusterna – särskilt den skyddsvärda Waddensjön (västkusten) och den grunda Boddensjön (Östersjökusten) – och erfarenheterna från oljeolyckor har föranlett en genomgripande omorganisation av det tyska oljeskyddet i början av decenniet.

Enligt den tyska författningen åligger det både den federala regeringen och de fem kustdelstaterna att sörja för räddningstjänst till havs. Från och med 2003 har ansvaret och samordningen av all marin räddningstjänst samlats under ett tak som möjliggör enhetlig, samordnad beredskapsplanering liksom miljöräddningsinsatser¹²³, oavsett om det rör sig om federala eller delstatliga angelägenheter.

I federala ärenden är Havariekommando en myndighet direkt underställd transportministeriet. I delstatliga ärenden vilar ansvaret på berört delstatsdepartement och i dessa fall ”utlånas” Havariekommandos ledning till delstaten. Havariekommando agerar dock inte som en myndighet gentemot tredje part utan agerar genom berörd myndighet.

¹²³ Inget nämnvärt oljespill med strandpåslag har inträffat sedan den övergripande omorganisationen, och följaktligen finns ingen utvärdering av systemet i drift.

Beredskap

Havariekommando bemannas till del av tjänstemän som sekonderats från berörda myndigheter – motsvarande Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, sjöpolisen, tullen, fiskerikontrollen, gränsvakten m fl.. Man har bildat in-house arbetsgrupper som täcker sjösäkerhet, miljö, ansvars- och försäkringsfrågor, kommunikation, rapportering samt utbildning och övningar.

Oljeskyddsdelen av verksamheten delas upp i utsjösektionen (Schadstoffunfallbekämpfung See) och kustsektionen inklusive floder, hamnar och stränder (Schadstoffunfallbekämpfung Küste).

Myndighetens uppgifter inom oljeskyddsberedskapen omfattar

- riskbedömning
- beredskapsplanering
- metod- och strategiutveckling för oljeskydd och strandsanering
- nationellt och internationellt samarbete
- anskaffning av miljöfartyg, oljeskydds- och strandsaneringsmateriel
- utbildning (miljöfartyg, oljeskyddsutrustning), övningar till sjöss.

Miljödepartementet ansvarar för direktiv för och prövning av industrins egna beredskapsplaner för miljö/oljeskydd.

Oljebekämpning

Havariekommandostrategin innebär vidare att myndigheten vid tillbud omgrupperas från att vara ett kompetenscenter till en ledningscentral med följande enheter:

- samband/ koordination
- personal, support och logistik (ovillkorad tillgång till parternas samtliga resurser)
- operativ ledning (överordnat befäl över samtliga insatta enheter), inklusive rätt att instruera den för strandsanering ansvariga delstatsmyndigheten
- public relations

Havariekommando är skyldigt att ingripa under följande omständigheter:

- Då en delstat eller kommun ber om assistans.
- Då en myndighet/annan aktör inte anses klara av en situation med påtagligt miljöhot.

- Vid oljeutsläpp av viss volym kopplat till typ av vatten (t.ex. närhet till kust) och då ekologiskt och/eller socioekonomiskt känsliga områden hotas (oavsett spilllets volym). Sammanfattningsvis noteras att generellt låga tröskelvärden tillämpas för Havariekommandos skyldighet i detta sammanhang.

Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV), Styrelsen för vatten- och sjöfartsförvaltning (delstatsnivå), har ansvar som utförare av oljebekämpningsinsatser i kustvattenzonen, hamnar och i floder, i vissa fall delat med andra berörda myndigheter. Då myndighetens egna resurser är begränsade har avtal ingåtts om tekniskt och operativt stöd av flottan, bärgningsbolag, tankfartygsrederier (för läktring) m.fl.

Technisches Hilfswerk (THW), Verket för teknisk assistans erbjuder teknisk support, nationellt och internationellt. Med bred teknisk kompetens, 850 heltidsanställda, 76 000 volontärer och 6 000 fordon av olika slag, utgör THW en viktig resurs för det nationella oljeskyddet – i synnerhet vad gäller strandskydd och strandsanering. Samarbetsavtal med Havariekommando har utarbetats och enligt uppgift utvecklas en entreprenörsrelation mellan parterna.

Övriga aktörer – kommunal nivå

Hamnbolag, oljeterminaler m.fl. industrier och anläggningar med verksamhet som medför miljöfara skall ombesörja och bekosta eget miljöskydd enligt en plan godkänd av delstatens naturvårdsdepartement.

Kommunen kan fritt välja vilka utförare av oljeskydds- och saneringsinsatser man vill använda sig av. Kommunens "räddningscentral" får rekommendationer avseende oljebekämpningsinsats och sanering av berörda myndigheter på delstatsnivå (t.ex. WSV) som i sin tur samarbetar med Havariekommando. Kommunen kan alltså välja utförare men får statlig kostnadstäckning endast om man följt centrala instruktioner för varje specifikt fall.

Resurser

Förutom tre statliga depåer som håller utrustning för ytenheterna till havs finns 20 delstatsdepåer för oljeskydd och sanering i kustnära vatten och i strandzonen.¹²⁴ De samlade nationella resurserna skall klara oljeutsläpp upp

¹²⁴ Information om förekomsten och omfattningen av kommunala utrustningsdepåer har inte gått att få fram. Men enligt uppgift varierar detta mellan delstaterna.

till 15 000 m³ inom 24–48 timmar. Inga uppgifter har lämnats om målsättning eller kapacitet för strandskydd och sanering.¹²⁵

Anskaffningsbudgeten för oljeskyddet (inkl. arbetsbåtar) uppges till storleksordning 3–5 miljoner euro per år. Den löpande budgeten för underhåll och övningar uppgår till 2–3 miljoner euro per år. Med undantag för industrins eget oljeskydd, finansieras oljeskyddet på alla nivåer av allmänna medel. Lokaliserings- och kostnadsfördelningsfrågor mellan delstater och federal kassa behandlas i arbetsgrupper under Havariekommando.

Danmark

Allmänt

Oljeskyddet i Danmark har liksom i Tyskland genomgått en omstrukturering under senare år. Bakgrunden till omstruktureringen redovisas i Politisk aftale om redningsberedskabet efter 2002 samt i Kgl. Resolution om øverførelse af ressortansvaret (1999).

Det danska oljeskyddet bygger på tre hörnstenar:

1. En statlig beredskap för övervakning och bekämpning av spill till havs och i kustnära vatten.
2. En hamnberedskap (kommunal) för oljebekämpning i [handels]hamnar.
3. En nivåindelad (kommun/län/stat) bekämpnings- och saneringsberedskap för strandzonen.

Oljebekämpning och övervakning till havs (undantaget spill från offshore-anläggningar) utförs av Søværnets Operativa Kommando (SOK) under försvarsdepartementet. Ansvar för den marina miljön liknar den svenska Kustbevakningens; även i Danmark utgör strandlinjen en ansvarsövergång från SOK till kommunal räddningstjänst.

Den statliga beredskapen för strandzonen (och mark, insjöar samt vattendrag) ombesörjs av *Beredskapsstyrelsen* under försvarsdepartementet, vars huvudansvar är att administrera den statliga räddningstjänsten/beredskapskåren.

Lagstöd: havmiljøloven och beredskabsloven.

¹²⁵ Vidare har man ett datoriserat, GIS-baserat system för miljökartering, spridningssimulering, resursallokering m.fl. funktioner för beredskapsplanering och operativt beslutsstöd (jfr utvecklingen av svensk miljöatlas i IVL:s regi).

Beredskap

Miljøstyrelsen, under Miljødepartementet, har det övergripande ansvaret för den marina miljön inklusive oljeskyddet (även reglering av miljöfrågor rörande den danska offshoreindustrin). Den operativa beredskapen på statlig nivå åligger SOK och Beredskabsstyrelsen.

Från och med september 2005 har de kommunala räddningstjänsterna ålagts att ta fram en lokal riskprofil, dvs. att identifiera och analysera lokala [miljö]risker som skall ligga till grund för dimensionering av beredskapen.¹²⁶ Kommunledningen skall på basis av riskprofilen besluta om vilken "service-nivå" räddningstjänsten skall hålla. Servicenivån tillsammans med riskprofilen skall slutligen ligga till grund för kommunledningens beslut om räddningstjänstens organisation, verksamhet, dimensionering och utrustning. Resultatet härav skall beskrivas i en kommunal räddningstjänsts- och beredskapsplan.

Denna plan skall i sin tur granskas av Beredskabsstyrelsen för utlåtande om överensstämmelse mellan riskprofil och räddningstjänstens organisation, verksamhet, dimensionering och utrustning.

Amtet (länsstyrelsen) samordnar de kommunala beredskapsplanerna och skall också ha beredskap för att överta ledning och samordning vid omfattande oljepåslag.

Kommunen kan vidare välja att utföra miljöräddningen i egen regi eller avtala därom med annan kommun, entreprenör, eller med Beredskabsstyrelsen. Avtal med annan kommun eller entreprenör skall godkännas av Beredskabsstyrelsen.

Den samlade oljeskyddsberedskapen beräknas kosta 50 miljoner danska kronor per år.

Oljebekämpning

I danska farvatten är Søværnet ansvarig utförare av oljebekämpning och har egna yt- och luftenheter samt materiel för att bekämpa mellanstora oljespill (~10 000 ton). Søværnet disponerar vidare resurser från Beredskabsstyrelsens sex beredskapscentrum samt kommunala resurser vid behov. Vid bekämpning i strandnära vatten länkas den kommunala beredskapen till Søværnets operativa och taktiska staber. Søværnets On-scene Commander har den operativa ledningen fram till strandlinjen där kommunal räddningstjänst tar vid.

I hamnar och i strandzonen tillämpas en nivåindelad organisation: Kommunen sörjer med egna (eller hamnstyrelsens) medel för bekämpning av, och sanering efter, spill som uppstått i kommunala hamnar. Utförare kan

¹²⁶ Kungörelse BEK nr 765 – Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab.

vara den egna eller kontrakterad räddningstjänst. Polisen svarar för koordination av insatsgrupperna på land.

Kommunen ansvarar också för bekämpning av oljepåslag i strandzonen. Beroende av påslagets utbredning kan grannkommuner komma att dela ansvaret (med eller utan amtets ledning). Statlig kostnadstäckning kan utgå under vissa premisser. Bland annat skall varje aktivitet för vilken kommunen avser att begära ersättning anmälas till Miljøstyrelsen innan den påbörjas.

Överstiger oljepåslaget i strandzonen kommunens kapacitet – nivå 2 – kan räddningstjänsten disponera resurser från övriga räddningstjänstdepåer samt från de sex statliga depåerna.

Vid resurs- och/eller tidskrävande insatser – nivå 3 – rycker beredskapskåren från ett eller flera av de sex beredskapscentrumen ut som stöd till den kommunala räddningstjänsten. Beredskapsstyrelsen har närmare 500 man i beredskap vid de sex statliga beredskapscentrumen.

Kanada

Allmänt

Kanadas marina oljeskydd bygger på samarbete mellan myndigheter och industri, med integration av parternas oljeskyddsresurser. Beredskap och bekämpning ombesörjs i första hand av affärsdrivande oljeskydds-entreprenörer (Response Operators). Endast i de fall den part som förorsakat spillet är okänd, ovillig eller oförmögen till bekämpning träder de statliga aktörerna in operativt.

För alla incidenter finns en förutbestämd ansvarig myndighet och eventuellt resursmyndighet(er). Operativt ansvarig myndighet för marina spill är kustbevakningen som dock i normalfallet endast har en övervakande roll. Kommunala myndigheter har inget specifikt ansvar inom den marina oljeskyddsberedskapen.

Hörnstenen i oljeskyddsstrukturen utgörs av fem regionala miljö-räddningsgrupper, Regional Environmental Emergencies Teams (REET).

Den operativa beredskapen – dvs. oljeskyddsentreprenörernas insatsberedskap – för fartygsgenererade oljespill finansieras genom direkta avgifter på all sjötrafik i tillägg till bulkavgifter på råolja och oljeprodukter. För oljebekämpningsinsatser debiterar oljeskyddsentreprenören ansvarig part direkt i enlighet med de i servicekontraktet fastställda priserna. Betalningsskyldigheten gäller fram till dess miljömyndigheterna eller den regionala miljöräddningsgruppen rekommenderar avslut.

Beredskap

Sjöfarten – Alla fartyg under väg i kanadensiska vatten skall enligt Canada Shipping Act (CSA) ha ingått serviceavtal med en certifierad oljeskydds-entreprenör avseende beredskap för oljeskyddsinsatser vid incidenter som leder till eller hotar leda till utsläpp från fartyget.¹²⁷

Oljeterminaler (Oil Handling Facilities – OHF) – Varje OHF är skyldig att utarbeta och upprätthålla en detaljerad beredskaps- och insatsplan som skall godkännas av sjöfartsansvarig myndighet (Transport Canada – TC) samt att kontraktera en certifierad oljeskyddsentreprenör med kapacitet att bekämpa spill motsvarande i princip den totala omlastningsvolymen, upp till maximalt 10 000 ton.

Offshoreanläggningar – Ansvar för miljöskydd vid offshoreverksamhet, inklusive pipelines, åvilar de offshorestyrelser (*petroleum boards*) som reglerar verksamheten vid respektive oljefält. Offshorestyrelserna består av representanter från industrin, provinsmyndigheterna och den federala regeringen. Styrelserna ansvarar själva för att ta fram standarder för beredskap och oljebekämpning, utrustningskrav samt utbildning och övningar. Oljeskyddet bedrivs i egen regi men för större spill anlitas även här oljeskyddsentreprenörer.

De regionala miljöräddningsgrupperna (REET) etablerades av motsvarigheten till svenska Naturvårdsverket, Environment Canada (EC), för att säkerställa tillgängligheten till expertis för beredskapsplanering och oljebekämpning samt för det löpande arbetet med förebyggande åtgärder. Det finns en REET i var och en av de 5 regionerna. REET bemannas av experter från oljeindustrin, centrala och provinsiella departement, länsstyrelser, samt representanter för kommuner och intressegrupper.

EC är nationellt ansvarig myndighet för miljörådgivning och ansvarar specifikt för

- kusttypklassificering och identifiering av särskilt sårbara områden,
- spridningsmodellering vid riskbedömning och operationellt vid bekämpning,
- utveckling av strategi och metoder för strandsanering.

Oljebekämpning

Ansvar för ledning av oljebekämpning på vattnet och i strandzonen är kopplat till var spillet uppstod: på vattnet eller på land.

¹²⁷ Vissa undantag finns, t.ex. för arktiska vatten, där andra regler tillämpas.

Canadian Coast Guard (CCG), under Department of Fisheries and Oceans, har ett övergripande oljeskyddsansvar som reglerats i CSA, Arctic Waters Pollution Prevention Act och Oceans Act, samt i överenskommelser mellan myndigheter:

- CCG är ansvarig myndighet (Lead Agency) för samtliga fartygs-genererade oljespill i Kanada, även efter det att oljan drivit upp på land.¹²⁸ Ansvaret gäller i första hand övervakning (Federal Monitoring Officer) av bekämpningsinsatser som utförs av vållande parts oljeskyddsentreprenör. Övervakning avser här både oljebekämpningen på vattnet och strandsaneringen till dess att EC/REET bedömer miljön som "tillräckligt" ren och återställd.
- CCG övertar den operativa ledningen – On-scene Commander (OSC) – av en oljebekämpningsinsats då vållande part saknas, eller inte vill eller kan uppfylla sitt ansvar enligt lag.¹²⁹ Även i dessa fall kontrakteras ofta oljeskyddsentreprenörer för utförande.
- CCG skall hålla en egen insatsberedskap och kapacitet som står i paritet med oljeskyddsentreprenörernas.

När CCG har rollen som ansvarig myndighet är EC resursmyndighet (Resource Agency). EC är dock ansvarig myndighet för bekämpning av spill som uppstått på statlig mark, i vattendrag och mindre sjöar. Mynnar spillet ut i farbara vatten bibehåller EC ansvaret, och CCG blir resursmyndighet. Omvänt gäller samma förhållande, dvs. CCG behåller ansvaret för sanering av strand vid oljepåslag från fartygsgenererat spill, och EC är då resursmyndighet.

De provinsiella miljökontoren (PDE) är ansvariga myndigheter – och kan även ta det operativa ledningsansvaret – för bekämpning av spill på land och vatten som uppstått på land inom provinsens jurisdiktion. PDE är vidare ansvarigt för hantering, lagring och destruktion av upptagen olja och oljeförorenat material, samt etablering av anläggningar för ändamålet.

Oljeskyddsentreprenörer ombesörjer på kontrakt oljeskyddet för samtliga vatten undantaget arktiska. Det finns fyra regionala, certifierade oljeskyddsentreprenörer (samtliga ägda av olje- och OHF-bolag). Entreprenörernas verksamhet (resurser, kapacitet m.m.) regleras genom lag. Tillsyn och certifiering utövas av den sjöfartsansvariga myndigheten (TC).

Det kontrakterade området specificeras enligt Primary Areas of Response (PAR), Geographic Areas of Response (GAR) och Enhanced Areas of Response. Det finns elva PAR-områden enligt CSA Response

¹²⁸ Dvs. alla oljespill på farbara vatten, undantaget de från fasta offshoreanläggningar och pipelines.

¹²⁹ Utgör ca 40 % av fallen av upptäckta oljespill.

Organizations Standards och tre områden (sund) med speciella förhållanden och krav (Enhanced Areas of Response) (jfr Öresund).

Den högsta "klassen" av certifierade oljeskyddsentreprenörer kräver resurser för att bekämpa spill om 10 000 ton. Vidare stipulerar CSA att oljeupptagning på skyddat och oskyddat vatten skall vara avslutad inom 10 dagar och att man skall ha kapacitet att sanera 500 meter kust per dag (kusttyp och metod specificeras ej).

USA

Allmänt

Den nationella beredskapsplanen (National Contingency Plan – NCP) utgör ramverket för USA:s oljeskyddsberedskap och styr samordningen av federala, delstatliga, lokala och privata sektorns resurser och kompetens samt motsvarande beredskaps- och insatsplaner. NCP beskriver vidare det nationella, operativa insatssystemet (National Response System – NRS) genom att formalisera relationen mellan 16 berörda statliga och delstatliga myndigheter.

Det praktiska oljeskyddet i USA bygger på operativ samverkan mellan övervakande myndigheter och kommersiella aktörer. Det är sjöfarten, oljeterminalerna m.fl. högriskverksamheter som genom att visa att man har finansiella garantier och tillgång till operativa resurser för beredskap och bekämpning skall säkerställa miljöskyddet till havs och på land. För de operativa resurserna svarar i första hand oljeskyddsentreprenörer (oil spill removal organization – OSRO). Det finns över 100 oljeskyddsentreprenörer, vilket kan jämföras med att Kanada har fyra certifierade oljeskyddsentreprenörer. I Kanada har de en betydligt mer central roll i den lokala och regionala beredskapsplaneringen.

USA tillämpar vidare ett system med Unified Command. Upp till sex On-scene Coordinators (OSC) från tre myndighetsnivåer, vållande part m fl. intresseorganisationer kan i princip komma att "dela på" ledningen vid ett spill.

Lagstöd: Federal Water Pollution Control Act, Clean Water Act och Oil Pollution Act (1990).

Beredskap

Beredskapsplanering utförs på nationell och regional nivå samt områdesnivå. Ett område kan omfatta en rad lokala och anläggnings-specifika planer.

National Response Team (NRT) leds gemensamt av motsvarande Naturvårdsverket, Environmental Protection Agency (EPA), och Kustbevakningen, US Coast Guard (USCG). NRT utgör det högsta organet för planering av oljeskyddet, med brett deltagande från berörda departement. NRT ansvarar för granskning av de regionala beredskapsplanerna för att säkerställa "erforderlig nivå".¹³⁰ Motsvarande organisation finns på regional nivå, Regional Response Team (RRT).¹³¹ RRT har en central roll i att identifiera områden med hög risk och sårbarhet.

National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA), under Handelsdepartementet, utgör en nyckelorganisation i beredskapsplaneringen med ansvar för inhämtande och analys av miljödata, kustkartering, spridningssimulering m.m.

Kustbevakningen, US Coast Guard (USCG), under Department of Homeland Security, ansvarar för oljeskyddet i "kustzonen", vilket i princip omfattar hav, kustnära vatten och de stora sjöarna mellan USA och Kanada. Inom denna zon fungerar USCG Port Commanders som Federal On-scene Coordinators (FOOSC). Rollen omfattar att i samverkan med RRT och berörda myndigheter överse beredskapsplanering på områdesnivå (46 områden fördelade på 13 regioner) samt att säkerställa överensstämmelse med den nationella beredskapsplanen när det gäller lagstiftning och regelverk.

EPA har motsvarande ansvar för landområden, strandzonen samt floder och vattendrag. EPA tillämpar Spill Prevention, Control and Countermeasures (SPCC), ett program för anläggnings specifika planer där förebyggande procedurer, kontrollmekanismer och insatsplaner specifikt inriktade på att förhindra utsläpp att nå vatten stipuleras.¹³²

Oljebekämpning

Operativt ledningsansvar fördelas mellan USCG och EPA i förhållande till spilllets ursprung. Liksom i Kanada övergår inte ansvaret när spillet drabbar strandzonen.

När ett spill inträffar skall ansvarig part och dennes oljeskydds-entreprenör, i samråd med berörda lokala myndigheter, etablera en första försvarslinje. Överstiger spillet den lokala organisationens bekämpningskapacitet, och/eller spillet bedöms nå 'rapportpliktig volym' (varierar mellan områden) är den vållande parten skyldig enligt lag att direkt rapportera

¹³⁰ Det har inte gått att få fram centrala direktiv/kriterier avseende övergripande ansvar för riskbedömning/ konsekvensanalys som ett led i att definiera den nationella beredskapen för oljeskydd.

¹³¹ Jfr. REET (Kanada).

¹³² Övriga myndigheter med liknande, övergripande ansvar är *Office of Pipeline Safety* och, i Alaska, *Bureau of Land Management*.

incidenten till National Response Center – NRC. NRC rapporterar vidare till USCG eller EPA beroende på spillets källa, varvid en On-scene Coordinator (OSC) från endera parten tar över samordningsansvaret.

Så länge det finns en vållande part – och därmed en kontrakterad oljeskyddsentreprenör¹³³ – som accepterar ansvaret ingriper USCG inte med egna resurser annat än för övervakning och samordning. Utgångspunkten är den lokala nivån där spillet inträffar varefter involveringen av myndigheter och samarbetsgrupper trappas upp stegvis allteftersom situationen kräver det.

EPA har vid oljespill i princip samma roll som USCG, fast för spill med landbaserat ursprung. En regional EPA-tjänsteman får ansvaret som OSC. EPA:s ansvar omfattar vidare, för alla spill:

- skadebedömning, övervakning, rådgivning vid bekämpningsinsats, rapportering,
- rådgivning avseende strategi och metoder för strandsanering,
- information och rådgivning avseende konsekvenser av oljepåslag.

OSC (USCG eller EPA) bedömer spillet, de inledande bekämpningsinsatserna och beslutar om och i vilken omfattning federala resurser skall sättas in. OSC kan vidare överta den operativa ledningen av bekämpningsinsatsen då vållande part saknas, inte vill eller kan uppfylla sitt ansvar enligt lag. OSC har till sitt förfogande en rad stödresurser att tillgå från andra myndigheter och samarbetskonstellationer, t.ex. via EPA och NOAA. Till OSC:s resurser hör t.ex.:

- Environmental Response Team (ERT) – ger stöd i praktiska frågor som bekämpnings- och saneringsmetoder, provtagning och analys.
- Scientific Support Co-ordinators (SSC) – står för vetenskapligt stöd, t.ex. spridningsmodellering och meteorologiska prognoser.
- Regional Response Team (RRT) och ytterst National Response Team (NRT). RRT/NRT deltar inte i bekämpningsinsatsen men ansvarar för den regionala respektive nationella resursplanen omfattande teknisk kompetens, materiel, entreprenörer m.m.
- National Strike Force (NSF) – utgör USCG:s specialstyrka för miljöräddning på nationell nivå och är indelad i tre geografiskt länkade grupper samt en specialenhet för information till

¹³³ Oljeskyddsentreprenörerna har sammanlagt drygt 1 200 materieldepåer, att jämföra med USCG:s 22 depåer. Grovt uppskattat är materielmängden i privat ägo 10 gånger större än den i statlig ägo. USCG klassificerar oljeskyddsentreprenörer med utgångspunkt från verksamhetsområde (hav, kust, strand, floder m.m.) samt kapacitet och resurser.

allmänheten. Till skillnad från ovanstående resursorganisationer, går NSF in och deltar i arbetsledningen på plats och utgör därmed den högsta operationella kompetensen på myndighetssidan.

Några jämförelser med Sverige:

Entreprenörer och samarbete

I Kanada och USA har utförande av oljebekämpningen så långt som möjligt lagts över på entreprenörer med vilket följer en risk att t.ex. ekonomiska hänsyn kan spela en okontrollerad roll i den operativa beredskapen och bekämpningen (bemanning, kompetens kvalitet/underhåll av utrustning). Denna risk har man sökt bemöta bl.a. genom olika kravspecifikationer samt genom klassificering (USA) och certifiering (Kanada) av entreprenörerna. I förlängningen blir detta en fråga om myndigheternas kompetens i deras roller som upphandlare av tjänster och/eller utövare av tillsyn.

Men samtidigt har entreprenörer – jämfört med myndigheter – i relationen till leverantörer en annan tradition av samarbete, som anses ge ökad flexibilitet i val och anpassning av utrustning m.m. – t.ex. i form av s.k. konsignation. Operatören betalar vid konsignation en låg avgift för att materiel lagerhålls åt, eller hos, operatören och köpeavtal ingås först om/då materielen används. I Räddningsverkets fem oljeskyddsförråd finns enligt en grov uppskattning materiel till ett sammanlagt anskaffningsvärde av över 50 miljoner kronor, och en årlig underhållskostnad på uppskattningsvis 2–4 miljoner kronor. I många fall kan det röra sig om utrustning som inte ”ser olja” innan den blir förlegad.

Statliga resurser till kommunernas förfogande

I Tyskland och Danmark ställs, liksom i Sverige, statliga beredskapsresurser till den kommunala räddningstjänstens förfogande, dock inte utan vissa, om än indirekta, förbehåll. I Danmark skall bekämpnings- och saneringsaktioner beskrivas i en anmälan till Miljøstyrelsen innan aktionen inleds för att staten skall kompensera kommunen för kostnader till följd av oljepåslag från statligt vatten. I Tyskland tillämpas liknande kontrollmöjlighet genom att villkora statlig kompensation till efterföljande av Havariekommandos direktiv för strandsanering i varje enskilt fall.

Kommunal oljebereidskap

I kustnära vatten och i strandzonen kan tiden från incident till oljepåslag vara mycket kort, sårbarheten mycket hög, de operationella omständigheterna mycket varierande och komplexa. Den kunskap om lokala förhållanden som krävs för att säkerställa mobilisering av "rätt" bekämpningsresurser "i tid" finns på lokal nivå. Det danska initiativet i detta sammanhang – att ålägga den kommunala räddningstjänsten ökad delaktighet i riskanalysen – kan med tiden visa sig effektivt. Det finns klara likheter mellan ansvaret som åläggs den kommunala räddningstjänsten i "Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab", och det i Sveriges lag om skydd mot olyckor (SFS 2003:778). Men det statliga inflytandet förefaller gå längre i Danmark, genom Beredskabsstyrelsens kontrollfunktion.

Danmark tillämpar, likt Sverige, en övergång av operativt ansvar i strandzonen (närmare bestämt vattenbrynet). Så är inte fallet i USA, Kanada eller Tyskland, där ledningsstrukturen enligt uppgift bättre säkerställer operativ kontinuitet och effektivitet vid oljepåslag från havet. Implementeringen av de nya reglerna för den kommunala räddningstjänsten i Danmark och Sverige, dvs. kravet att beredskapen skall spegla riskbilden, kan också bidra till en utveckling och precisering av samarbetet mellan berörda parter inom strandzonen.

I detta sammanhang kan också noteras att det finns en praktisk distinktion mellan miljöräddning och sanering. Saneringsfasen inleds när utflödet är stoppat och vidare spridning förhindrad. I Sverige, men inte i något av de andra länderna, har denna fasindelning dessutom juridisk och ekonomisk betydelse då miljöräddningen är reglerad i lag, men inte saneringen.

Referenser

- IVL Svenska Miljöinstitutet AB 2004-04-07, *Miljöeffekter – utveckling av kriterier och metoder för bedömning av oljesanering på svenska stränder*
- IVL Svenska Miljöinstitutet AB 2004-10-26, *Utvärdering av saneringsmetoder samt miljöeffekter efter sanering av olja vid rengöring av stränder i sydöstra Skåne juni 2003*
- IVL Svenska Miljöinstitutet AB, *Uppföljningsmall efter oljesanering* (odaterat utkast)
- Knutsson, Tommy och Zackrisson, Per-Anders, Polo M. *Redogörelse över observationsresa till Gotland*. (Odaterat PM)
- Ljungkvist, Eva 2003, *Oljesanering på Österlenkusten efter "Fu Shan Hai:s" haveri 2003*. Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund, Ystad
- Länsstyrelsen i Blekinge län, 1999-09-09, *Plan Oljeskydd*
- Länsstyrelsen i Skåne län, 2004-04-13, *Minnesanteckningar från tillsynsbesök med anledning av oljepåslag efter fartygshaveri vid Bornholm 2003*
- Naturvårdsverket och Kommunförbundet 1986, *Beredskap för oljeutsläpp till sjöss – Handbok i kommunal beredskapsplanering*. Naturvårdsverket rapport 3169
- Naturvårdsverket 1994, *Avtal mellan Statens naturvårdsverk och IVL avseende insatser vid olje- och kemikalieolyckor till havs och i inlandsvatten m.m. budgetåret 1994/95*, Dnr 819-3191-94-Fs
- Naturvårdsverket 1998-02-24, *Effekter av olja i marin miljö*
- Naturvårdsverket 2000-08-28, *Avsiktsförklaring angående bidrag till IVL:s expertstöd för olja och kemikalier år 2001–2005*, Dnr 720-4271-00 Mm
- Miljö- och jordbruksutskottet, betänkande 2005/06: MJU:3 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*
- Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*
- Prop. 2002/03:119 *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*
- Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*, utgiftsområde 6
- Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*
- Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*, utgiftsområde 6
- Regeringen, beslut 2002-02-07 *Bidrag till etablering av verksamhet i Karlskoga*
- Regeringen, skrivelse 2004/05:173 *En nationell strategi för havsmiljön*

Regeringen 2004-12-16, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Statens räddningsverk*

Regeringen 2005-03-23, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Kustbevakningen*

Regeringen 2005-09-15, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Naturvårdsverket*

Regeringen 2005-06-22, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende länsstyrelserna*

Räddningstjänsten Gotland, dagboksanteckningar från operation Polo M

Räddningstjänsten Norduppland 2004-04-06, *Delrapport från olyckan med det förlista fartyget Herakles och pråmen Bulk vid Grundkallen*

Räddningstjänsten Norduppland 2004-12-15, utdrag ur datasystemet LUPP, med dagboksanteckningar om insatserna efter olyckan med Herakles och Bulk

Räddningsverket m.fl. 1984 *Inriktningen av det svenska marina oljeskadeskyddet för 1990-talet*

Räddningsverket 1997, *Oljan är lös - handbok i kommunalt oljeskydd*

Räddningsverket 1999, *Utveckling av kunskaperna om sanerings- och återställningsarbete*

Räddningsverket 2000, *Oljeutsläpp från M/T Erika*, observatörsrapport

Räddningsverket 2003a, *Årsredovisning 2002*

Räddningsverket 2003b, *Miljöeffekter i strandzonen av oljepåslag och saneringsinsatser*

Räddningsverket 2003c, *Oljeutsläpp från Prestige*, observatörsrapport

Räddningsverket 2003-10-23, *Oljeskyddsberedskap – förslag till strukturförändring av oljeskyddsberedskapen*

Räddningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Kommunförbundet samt Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, 1996, *Det marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet*

Räddningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt IVL Svenska Miljöinstitutet AB, 2004a, *Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och de stora insjöarna inför 2010*

Räddningsverket 2004b, *Kommunal räddningstjänst 2003 – en lägesredovisning*

Räddningsverket 2004-09-30, minnesanteckningar från tillsynsbesök vid länsstyrelsen i Gotlands län

Räddningsverkets avtal med enskilda kommuner och räddningstjänstförbund år 2004, dnr 230-3756/3757/3758/3759/3760-2004.

Räddningsverket 2005a, *Årsredovisning 2004*

Räddningsverket 2005b, Statlig ersättning enligt LSO. Rapport och sammanställning 2004

Räddningsverket 2005-01-19, minnesanteckningar från tillsynsbesök vid länsstyrelsen i Blekinge län

Räddningsverket 2005-06-17, beslut om ersättning till Östhammars kommun för saneringskostnader, dnr 225-3/05

Räddningsverket 2005-08-26, Uppdragsbeskrivning angående dimensionering av den svenska oljeskyddsberedskapen

Räddningsverket 2005-10-03, *Uppföljning av handlingsprogram enligt LSO*

SOU 2003:72, *Havet – tid för en ny strategi*. Slutbetänkande av Havsmiljökommissionen

SSPA 2002, *Riskbild för oljeutsläpp och oljepåslag*

SSPA 2004, *Socioekonomiska effekter av större oljepåslag*, förstudie

SSPA 2005, *Socioekonomiska effekter av större oljepåslag*, fördjupningsstudie

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om ersättning till kommuner för räddningstjänst och viss sanering, SRVFS 2004:11

VTT Technical Research Centre of Finland 2002, *Statistical Analyses of the Baltic Maritime Traffic*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informations säkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informations säkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*