Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Havs och Vatten myndigheten

Oljepåslaget på Tjörn 2011

En utvärdering av förberedelser, förmågor och hantering

Framsida: Olja på duk av Karl Nordström, ”Kyrkesund”, 1911
Foto© Bodil Karlsson, Nationalmuseum, Stockholm

Målningen föreställer Kyrkesund (Tjörn), exakt 100 år före oljepåslaget 2011. Det var i Kyrkesund som depåer ställdes upp och som yttre stab upprättades för att styra det operativa arbetet med att hantera oljepåslaget.

MSB:s kontaktpersoner:
Mats Alentun, 010-240 4103
Margaretha Ericsson, 010-240 5316
Hans Ekåsen, 010-240 5206

HaV:s kontakpersoner:
Jessica Hjerpe Olausson, 010-698 6139
Christer Larsson, 010-698 6911

Publikationsnummer MSB687 – Maj 2014
ISBN 978-91-7383-441-4

Förord

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) har ett gemensamt intresse av att värna miljön, egendom och människors liv och hälsa. Däri ligger att samhället har förmåga att hantera omfattande oljepåslag.

I september 2011 inträffade en fartygskollision utanför Jyllands nordvästkust med ett omfattande oljeutsläpp som följd. Utsläppet drabbade huvudsakligen Tjörns kommun på den svenska västkusten med omfattande ekologiska och ekonomiska konsekvenser som följd.

Våra två myndigheter har låtit genomföra en utvärdering av hur samhällets aktörer hanterade oljepåslaget. I utvärderingen har ingått att bedöma vilka förmågor aktörerna hade, och hur de hade förberett sig.

Syftet med utvärderingen är framåtsyftande. Det är lärande som står i fokus. Nästa gång ett oljepåslag drabbar den svenska kusten vill vi att samhället, utifrån tillgängliga resurser, agerar så effektivt som möjligt. Det ställer krav på att relevanta förberedelser vidtagits långt innan oljepåslaget inträffar.

Utvärderingen presenterar tjugofyra rekommendationer som direkt riktar sig till berörda aktörer. För kustkommuner och länsstyrelser i allmänhet presenteras sju utvalda framgångsfaktorer av mer generell natur för att uppnå ett tillfredsställande oljeskadeskydd. Det är vår förhoppning att centrala myndigheter, kustkommuner och länsstyrelser i hela landet med rekommendationerna och framgångsfaktorerna som utgångspunkt reflekterar över sin roll och sitt eget oljeskadeskydd.

Utvärderingen har utarbetats av MSB och HaV i en gemensam utvärderingsgrupp under ledning av Mats Alentun från MSB. Vi vill med värme tacka alla de myndigheter och organisationer som generöst delat med sig av sina erfarenheter från oljepåslaget och därigenom gjort utvärderingen möjlig.

Helena Lindberg

Generaldirektör MSB

Björn Risinger

Generaldirektör HaV

Innehållsförteckning

Sammanfattning **6**
1. Inledning och metodik **9**
1.1 Bakgrund 9
1.2 Syfte med utvärderingen 10
1.3 Målgrupper 10
1.4 Avgränsningar 10
1.5 Händelsens status 10
1.6 Projektorganisation 11
1.7 Indelning av hanteringen av oljepåslaget i olika faser 11
1.8 Utvärderingsramverk och bedömningsgrund 12
1.9 Utvärderingsfrågor 14
1.10 Datainsamling och förankring 14
1.11 Rapportens disposition 14
2. Händelseförloppet i korthet **16**
2.1 Räddningsinsats 16
2.2 Sanering 17
2.3 Uppföljning av miljöeffekter 18
2.4 Statlig ersättning 18
3. Räddningstjänst **20**
3.1 Ansvariga aktörer för räddningstjänst 20
3.2 Initialskedet 22
3.3 Samverkan, stöd och stabsarbete 27
3.4 Operativt arbete på skadeplats 38
3.5 Arbetsmiljö 44
4. Sanering **47**
4.1 Ansvarig aktör för sanering 47
4.2 Organisation och operativt arbete 48
4.3 Val av saneringsmetod 52
4.4 Kommunikation 57
4.5 Samverkan och statliga myndigheters rådgivning 58
4.6 Stöddokument 61
4.7 Anmälan om saneringsinsats 65
4.8 Tillsyn och tillsynsvägledning 66
4.9 Avslut av saneringsinsats 68
5. Uppföljning av miljöeffekter **72**
5.1 Ansvarig aktör för miljöuppföljning 72
5.2 Verksamhet 73
5.3 Bedömning 75

6. Statlig ersättning 77
6.1 Ansvarig aktör för att hantera kommuners ersättningsfrågor ... 77
6.2 Dokumentation 78
6.3 Stöd 79
6.4 Hantering av ersättningsärenden 80
6.5 Finansiering 82
6.6 Återkrav 84
7. Slutsatser 85
7.1 Aktörernas förväntningar på varandra 85
7.2 De ansvarigas förberedelser, förmågor och hantering 86
7.3 Stödfunktionernas förberedelser, förmågor och faktiska stöd ... 91
7.4 Sammanfattande slutsatser 94
8. Rekommendationer och framgångsfaktorer 97
8.1 Rekommendationer 97
8.2 Generella framgångsfaktorer för kustkommuner och län 100

Bilaga 1: Utvärderingsramverkets komponenter 102

Bilaga 2: Bedömningsgrund för räddningstjänst 105

Bilaga 3: Bedömningsgrund för sanering 113

Bilaga 4: Bedömningsgrund för uppföljning av miljöeffekter .. 119

Bilaga 5: Bedömningsgrund för statlig ersättning 123

Bilaga 6: Källförteckning 125

Sammanfattning

I september 2011 drabbades Tjörns kommun på den svenska västkusten av ett allvarligt oljepåslag. En mindre mängd olja nådde också Orust. I efterhand visade sig oljepåslaget ha orsakats av en kollision mellan ett maltesiskt fraktfartyg och ett belgiskt fiskefartyg utanför Jyllands nordvästkust. Totalt kom 623 ton oljeavfall (olja blandad med vatten, sediment, sten, tång och andra ämnen) att tas upp av Tjörn kommun. Kustbevakningen omhändertog 644 kubikmeter oljeavfall, främst genom sina s.k. strandbekämpare. På Orust omhändertogs 8 ton oljeavfall.

Såväl statlig som kommunal räddningstjänst påbörjades, och ett stort antal aktörer blev engagerade i händelsen. Efter cirka två veckor förklarades det statliga räddningsarbetet som avslutat, och två veckor senare avslutades den kommunala räddningstjänsten. Därefter tog arbetet med sanering fart. Den andra av två saneringsomgångar avslutades i september 2013, alltså två år efter det att oljepåslaget inträffat. För att följa upp miljöeffekter lade länsstyrelsen upp ett uppföljningsprogram. Uppföljningen utfördes genom att samla in och göra provtagningar av blåmusslor, sediment och tånglake.

Tjörns kommun har rätt till ersättning av staten för kostnader för räddningstjänst och sanering i samband med oljepåslaget. MSB hanterar ersättningskraven. Fram till december 2013 hade kommunen begärt 141 MSEK i ersättning, varav 137 MSEK blivit beviljade. Arbetet med att hantera ersättningskrav är emellertid ännu inte helt avlutat.

Utvärderingen har funnit att vissa aktörer i en alltför hög grad hade förväntningar på varandra som inte var överensstämmande. Dels låg orsaken i svag kännedom om varandra, dels i att vissa aktörers roller och uppgifter i sig också *är* otydliga. Utvärderingen menar att dessa otydligheter bör hanteras. Framförallt hade en så viktig aktör som kommunen svårt att veta vad de kunde förvänta sig av MSB, HaV och Naturvårdsverket, men i viss mån också av länsstyrelsen. Förväntningarna på andra aktörer, såsom KBV, Försvarsmakten och MSB:s oljeskyddsförråd, var däremot tydligare för kommunen.

För hanteringen av oljepåslaget bedömer utvärderingen att kommunen inte hade vidtagit tillräckligt med förberedelser för att hantera risken för oljepåslag, trots att kommunen är utsatt för sådana risker. Utvärderingen har förvisso konstaterat att Tjörns kommun hade en dokumentation upprättad för oljeskadeskydd, men att den varken var uppdaterad, särskilt känd, övad eller komplett. Den var också okänd för kommunens miljöavdelning. Ingen från kommunen hade heller genomgått några oljeskyddskurser.

Särskilt under den första veckan förelåg svårigheter med att hantera händelsen, därefter bedömer utvärderingen att de flesta pusselbitarna föll på plats och att räddningsinsatsen fick en mer rutinmässig karaktär. Utvärderingen bedömer emellertid att de inledande bristerna ledde till att det tog alltför lång tid att organisera arbetet, utnyttja tillgängliga stöd och verktyg och att upprätta samverkan med flera viktiga aktörer. T.ex. tog det alltför lång tid innan en yttre stab upprättades. Dessutom fick de bristfälliga förberedelserna till följd att situationen blev extra stressig för kommunens personal att hantera.

För räddningsinsatsen har utvärderingen konstaterat att Kustbevakningen var snabbt på plats med att ta upp olja. Dock förefaller kommunikationen med kommunen den första kvällen av räddningstjänst att ha varit otydlig.

För saneringsarbetet har utvärderingen konstaterat att medvetenheten kring frågorna var låg hos kommunen i början av händelsen. På grund av att ett större oljepåslag är en sällanhändelse, och sanering vanligtvis inte utförs i ett akut skede, anser emellertid utvärderingen att sådana kunskaper inte behöver vara fullödiga, men att man i en högre grad borde ha vetat *hur* och *var* man söker fördjupad information. Kommunen och det saneringsföretag som anlitades insåg efterhand att det var mer tidskrävande att utföra saneringsarbetet än vad man först hade trott, och eftersträvade då att påskynda arbetet. Det ledde emellertid till att man provade miljövådliga metoder.

Organisatoriskt har utvärderingen funnit att det inom kommunen saknades en striktare rollfördelning mellan miljöavdelningen och den del av kommunen som gjorde anmälan om saneringsåtgärder. Miljöavdelningens roll i *beslutsfattandet* om att godkänna saneringsmetoderna var delvis oklar; man axlade inte fullständigt den roll om att pröva anmälan om sanering som miljölagstiftningen ställer. Under det egentliga *saneringsarbetets* gång var emellertid rollfördelningen tydligare med miljöavdelningen som utövade tillsyn och som begärde rättelse om så var nödvändigt. I övrigt konstaterar utvärderingen att arbetet med sanering var välorganiserat.

I kommunikationsarbetet med allmänheten var information som lades ut på Tjörns kommuns hemsida betydelsefull, men inte tillräcklig enligt utvärderingen. Utvärderingen bedömer att kommunen genom informationsmöten i tvåvägsdialog hade kunnat förmedla en målbild och en lägesbild för saneringsarbetet. Sådana möten hade gett allmänheten möjlighet att ventilera sina åsikter och sin oro. Några sådana möten hölls dock inte.

Naturvårdverket har i en vägledning angett att en kommun bör upprätta ett särskilt miljöuppföljningsprogram i samråd med länsstyrelsen vid större oljeutsläpp. Utvärderingen har emellertid inte kunnat finna att Tjörns kommun innan händelsen inträffade hade vidtagit några förberedelser för att stärka medvetenheten kring detta – eller klargjort vart man kan vända sig för att få stöd. Istället var det först då länsstyrelsen och den s.k. oljejouren informerade om detta som man blev medveten om behovet. Länsstyrelsen erbjöd sig sedan att samordna arbetet med ett uppföljningsprogram. Utvärderingen bedömer att länsstyrelsen tog ett större ansvar för uppföljning av miljöeffekter än vad som kan förväntas, men att det var rimligt under rådande omständigheter och att det var ett positivt initiativ.

Rörande MBS:s hantering av kommunens ersättningskrav har utvärderingen noterat att oljepåslaget på Tjörn var det första större oljepåslag som MSB fick att hantera efter det att myndigheten bildats 2009. Efter en viss inledande osäkerhet i ersättningshanteringen blev den framöver mer organiserad och rätt kompetenser kunde knytas till arbetet.

Trots att ”föregångaren” Räddningsverket hanterat ersättningsärenden flertalet gånger tidigare fanns för MBS:s personal emellertid inte några dokumenterade riktlinjer som kunde ge en överblick över vilka ställningstaganden som gjorts genom åren. Trots att så anges i särskilda allmänna råd fanns vid händelsen inte heller något datastöd utvecklat av MSB för kommunen att tillgå för dokumentering. Utvärderingen menar att om det funnits hade det underlättat kommunens dokumentering, såväl som MSB:s egen hantering av ersättningskraven.

Flertalet aktörer hade stödjande funktioner under de olika faserna av oljepåslaget. MSB, som ett viktigt exempel, har enligt lagstiftningen en stödjande roll under räddningstjänstfasen och har genom avtal med olika räddningstjänster fem oljeskyddsförråd utspridda i landet med syfte att ge förstärkningsstöd till kommunernas räddningstjänster vid ett oljepåslag. Utvärderingen visar att förråden var väl förberedda för att snabbt ge förstärkningsresurser vid händelsen. Däremot visar utvärderingen vissa otydligheter gällande den roll som personalen förväntas axla i det operativa arbetet. Man deltog enligt utvärderingen i allt för hög grad med operativt arbete på bekostnad av att istället instruera kommunens personal i hanteringen av materialen.

Enligt utvärderingen bör MSB också ha den sakkunniga personalen inom den egna myndigheten tillgänglig för stöd under räddningstjänstfasen. Under händelsen var detta expertstöd emellertid sporadiskt och stödet inte samordnat inom den egna myndigheten. För saneringsfasen har utvärderingen konstaterat att MSB formellt sett inte har någon uttalad uppgift att ge stöd, men att en praxis att ändå ge stöd för sanering ”övertagits” från Räddningsverket.

HaV:s roll både var och är otydlig, både för räddningstjänstfasen, saneringsfasen och för uppföljning av miljöeffekter. Utvärderingen bedömer att det har sin grund i att de externa styrdokumenten är otydliga och att HaV, som vid händelsen var en nybildad myndighet, ännu inte utrett sin roll vid en liknande händelse. Utvärderingen visar att även HaV delar den bedömningen och med anledning därav inlett en intern översyn av frågan.

Trots otydligheterna är HaV huvudman för den s.k. oljejouren som har en viktig stödjande roll att spela under ett oljepåslag, både under räddningstjänstfasen och under saneringsfasen. Oljejouren blev emellertid sent engagerad under händelsen. Utvärderingen bedömer att HaV i en högre grad hade kunnat företräda jouren för att säkerställa att dess tjänster blev nyttogjorda.

Länsstyrelsen har en viktig regional samverkansroll att spela under en händelse som denna med flertalet aktörer engagerade och, som i detta fall, med en kommun som hade svårt att greppa situationen. Utvärderingen visar förvisso att länsstyrelsen tog plats i kommunens inre stab med en samverkansperson där man gav uppskattat stöd, och att man en vecka efter det att räddningstjänst inletts höll en aktörsgemensam stabsgenomgång i Göteborg, men anser att man mer kraftfullt borde ha tagit sitt fulla samverkansansvar. Utvärderingen bedömer också att länsstyrelsen, i enlighet med miljötillsynsförordningen, i högre grad borde ha varit mer medveten om den roll som myndigheten har som tillsynsvägledande myndighet under saneringsfasen.

Utvärderingen lämnar avslutningsvis en rad rekommendationer som direkt riktar sig till berörda aktörer. I ett särskilt stycke lämnas också en redogörelse över identifierade framgångsfaktorer för svenska kustkommuner och län att i generella termer upprätthålla en god oljeskyddsberedskap.

1. Inledning och metodik

1.1 Bakgrund

Tjörns kommun är beläget på den svenska västkusten i Bohuslän. Kommunen tillhör Västra Götalands län med Skärhamn som kommunens centralort. Kommunen har cirka 15000 invånare. Tjörn, som är huvudö, är i storlek räknat Sveriges sjätte ö med en yta om 148 km2. Till Tjörns kommun hör också öar som Kaurö, Skaboholmen, Koön, Härön, Klädesholmen, Åstol och Stora Dyrön samt cirka 1 500 andra omkringliggande mindre öar, holmar och skär. Det stora flertalet av dessa är obebodda. Flertalet naturreservat finns inom kommunen, bl.a. Stigfjorden i norr. Strandlinjen består huvudsakligen av klipp- och blockstränder.

Tjörns kommun bedöms genom sitt geografiska läge i kombination med vind och strömförhållanden vara särskilt riskutsatt för oljepåslag. År 1987 blev kommunen utsatt för ett omfattande oljepåslag som är ett av de allvarligaste som någonsin drabbat den svenska västkusten.

I september 2011 drabbades kommunen återigen av ett allvarligt oljepåslag. De första signalerna om detta kom torsdagen den 15 september då olja upptäcktes på stränder och till havs. I efterhand visade sig oljepåslaget ha orsakats av en kollision mellan ett maltesiskt fraktfartyg (Golden Trader) och ett belgiskt fiskefartyg utanför Jyllands nordvästkust. Fartygskollisionen resulterade i ett oljeutsläpp av bunkerolja från Golden Trader som nådde Tjörn fem dagar senare. Trots det relativt långa avståndet mellan platsen för fartygskollisionen och den svenska västkusten blev oljepåslaget tämligen koncentrerat till Tjörn. Endast en mindre mängd olja nådde också Orust som är beläget norr om Tjörn.

Såväl statlig som kommunal räddningstjänst påbörjades. Snart blev flertalet aktörer engagerade för att hantera oljepåslaget. Bland dem återfanns Kustbevakningen, Tjörns kommun, grannkommuners räddningstjänster, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Havs- och Vattenmyndigheten (HaV), Västra Götalands Länsstyrelse, Försvarsmakten, konsultföretaget Sweco, Svenska Sjöräddningssällskapet, elever från MSB:s utbildning i skydd mot olyckor i Revinge, försäkringsbolaget ITOPF samt det privata saneringsföretaget Entropi och dess underleverantörer. Efter cirka två veckor förklarades det statliga räddningsarbetet, främst genomfört av Kustbevakningen, som avslutat. Två veckor senare avslutades den kommunala räddningstjänsten.

Därefter tog saneringsarbetet fart. Ett drygt år senare, i november 2012, avslutades arbetet. Totalt hade då 631 ton olja blandat med vatten, sediment, sten och andra ämnen tagits upp av Tjörns och Orusts kommuner och 644 kubikmeter av Kustbevakningen. I början av sommaren 2013 återupptogs emellertid saneringsarbetet efter det att en inspektionstur gjorts i området. Denna andra saneringsperiod avslutades i september samma år.

För att följa upp miljöeffekter lade länsstyrelsen upp ett uppföljningsprogram. Uppföljningen utfördes genom att samla in och göra provtagningar av blåmusslor, sediment och tånglake. Tjörns kommun anlitade 2013 även den s.k. oljejouren för att göra en inventering av kusten och för att följa upp hur saneringen hade gått.

Kommunen har enligt Lagen om skydd mot olyckor rätt till ersättning av staten för kostnader för räddningstjänst och sanering. MSB är ansvarig statlig myndighet för att reglera dessa. Fram till december 2013 hade kommunen lämnat in sju ansökningar om ersättning, av vilka samtliga hade blivit beslutade. Totalt hade kommunen begärt cirka 141 MSEK, varav cirka 137 MSEK ersatts. Arbetet med att hantera ersättningskrav är emellertid ännu inte helt avlutat.

I november 2012 träffades generaldirektörerna från MSB och HaV och uttryckte ambitionen att låta genomföra en gemensam utvärdering av aktörernas hantering av oljepåslaget. Projektledarskapet för utvärderingen lades på Avdelningen för utvärdering och lärande vid MSB och en projektgrupp om totalt åtta medarbetare från både MSB och HaV bildades. Under våren 2013 påbörjades arbetet med utvärderingen.

1.2 Syfte med utvärderingen

Syftet med utvärderingen är att bidra till lärande som stärker förmågan hos relevanta aktörer att hantera oljepåslag i framtiden.

1.3 Målgrupper

Primär målgrupp för utvärderingen är alla de aktörer som direkt eller indirekt har en roll att spela för att hanteringen av framtida oljepåslag i Sverige blir så framgångsrik som möjligt.

1.4 Avgränsningar

En viktig avgränsning är att utvärderingen inte bedömt *förebyggande* arbete, d.v.s. det arbete som olika aktörer utför för att förhindra att oljeutsläpp överhuvudtaget sker och når svenska vatten och svenska stränder.

Även i tid har en avgränsning gjorts. Utvärderingen tar vid då Tjörns räddningstjänst tog emot larm om oljepåslaget. Då hade oljan redan hunnit driva in på svenskt vatten och på vissa ställen redan börjat att slå upp på land.

Den statliga räddningstjänsten (miljöräddningstjänst till sjöss) har mot bakgrund av punkten ovan inte varit föremål för någon *systematisk* utvärdering. Den har endast varit föremål för vissa utvärderande inslag.

I bilaga 2-5 framgår bedömningsgrunderna för de fem faser som händelsen delats in i. Bedömningsgrunderna är tillsammans omfattande, och utvärderingen har därför fokuserat på de delar som bedömts vara av allra största vikt att utgå från. Vissa delar från bedömningsgrunderna har därför lämnats obeaktade.

1.5 Händelsens status

Utifrån en bedömning av händelsens status omfattas den inte av Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och Lagen (2006:544) och Förordning (2006:637) om

kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Däremot är Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor tillämplig.

1.6 Projektorganisation

Utvärderingen har genomförts som ett projekt med Mats Alentun från MSB som projektledare. Som projektmedarbetare från HaV har Jessica Hjerpe-Olausson deltagit. Från MSB har Lars Bäckman, Hans Ekåsen, Margaretha Ericsson, Charlotte Larsgården, Fredrika Lindholm och Magnus Olofsson varit projektmedarbetare.

Utvärderingen har sålunda genomförts gemensamt av de två myndigheterna MSB och HaV. Beslut för att fastställa projektplan och föreliggande utvärderingsrapport har emellertid ålagts MSB.

1.7 Indelning av hanteringen av oljepåslaget i olika faser

Utvärderingen har konstaterat att hanteringen av det specifika oljepåslaget på Tjörn, men även hanteringen av oljepåslag i generella termer, består av fem distinkta men kronologiskt delvis överlappande faser:

1) Miljöräddningstjänst till sjöss (statlig räddningstjänst)

2) Kommunal räddningstjänst

3) Sanering

4) Uppföljning av miljöeffekter (miljöuppföljning)

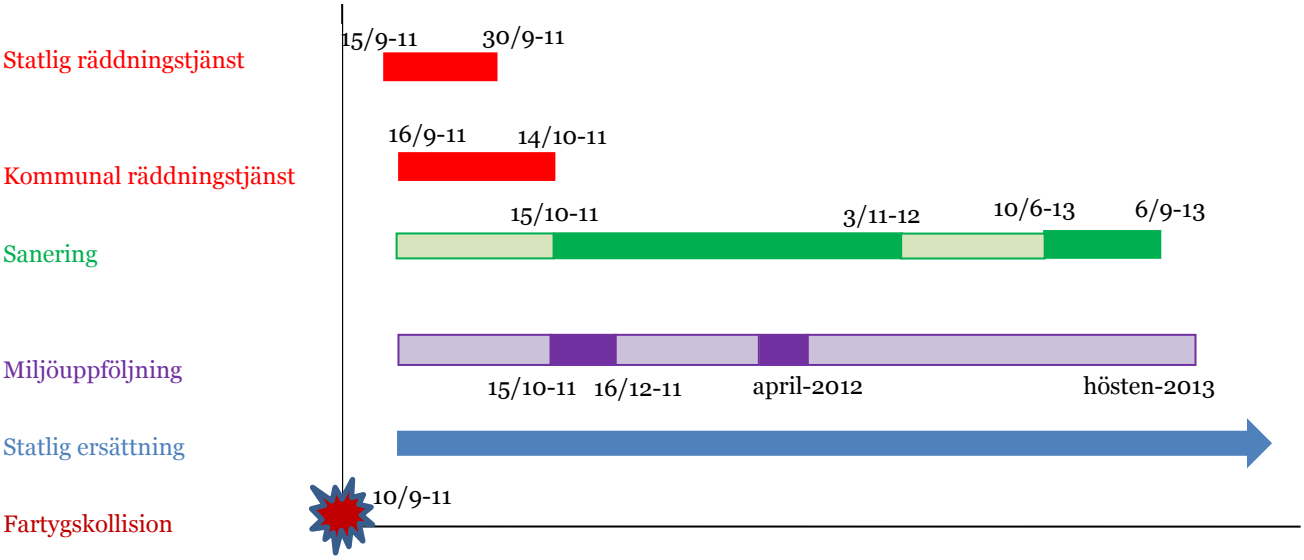
5) Hantering av ersättningskrav (statlig ersättning)

För varje fas varierar den lagstiftning som är tillämplig och vilka de aktörer är som har huvudansvar. Även de aktörer som har skyldighet att lämna stöd skiljer sig till viss del åt mellan de olika faserna. Av de fem faserna är i skrivande stund endast *hantering av ersättningskrav* fortfarande pågående.

I figur 1 (se nedan) illustreras hur de fem faserna tidsmässigt förhåller sig till varandra. De skuggade områdena markerar förberedelser eller lägre intensitet i aktiviteterna.

Av figuren framgår bl.a. att fartygskollisionen ägde rum den 10 september 2011 och att miljöräddningstjänst till sjöss inleddes den 15 september och kommunal räddningstjänst den 16 september. Den senare avslutades den 14 oktober varvid saneringsfasen formellt sett påbörjades. Innan dess hade emellertid förberedelser för sanering påbörjats. Sanering pågick under två perioder, varav den andra fasen avslutades i september 2013. Under två perioder, slutet av 2011 och april 2012, skedde insamling och provtagning av blåmusslor m.m. för att följa upp miljöeffekterna. Arbetet med statlig ersättning påbörjades parallellt med att räddningstjänst inleddes, och är vid denna rapports fastställande alltså inte helt avslutad.

Figur 1: Oljepåslagets fem faser



Not. Tidslinjerna är inte proportionerliga

1.8 Utvärderingsramverk och bedömningsgrund

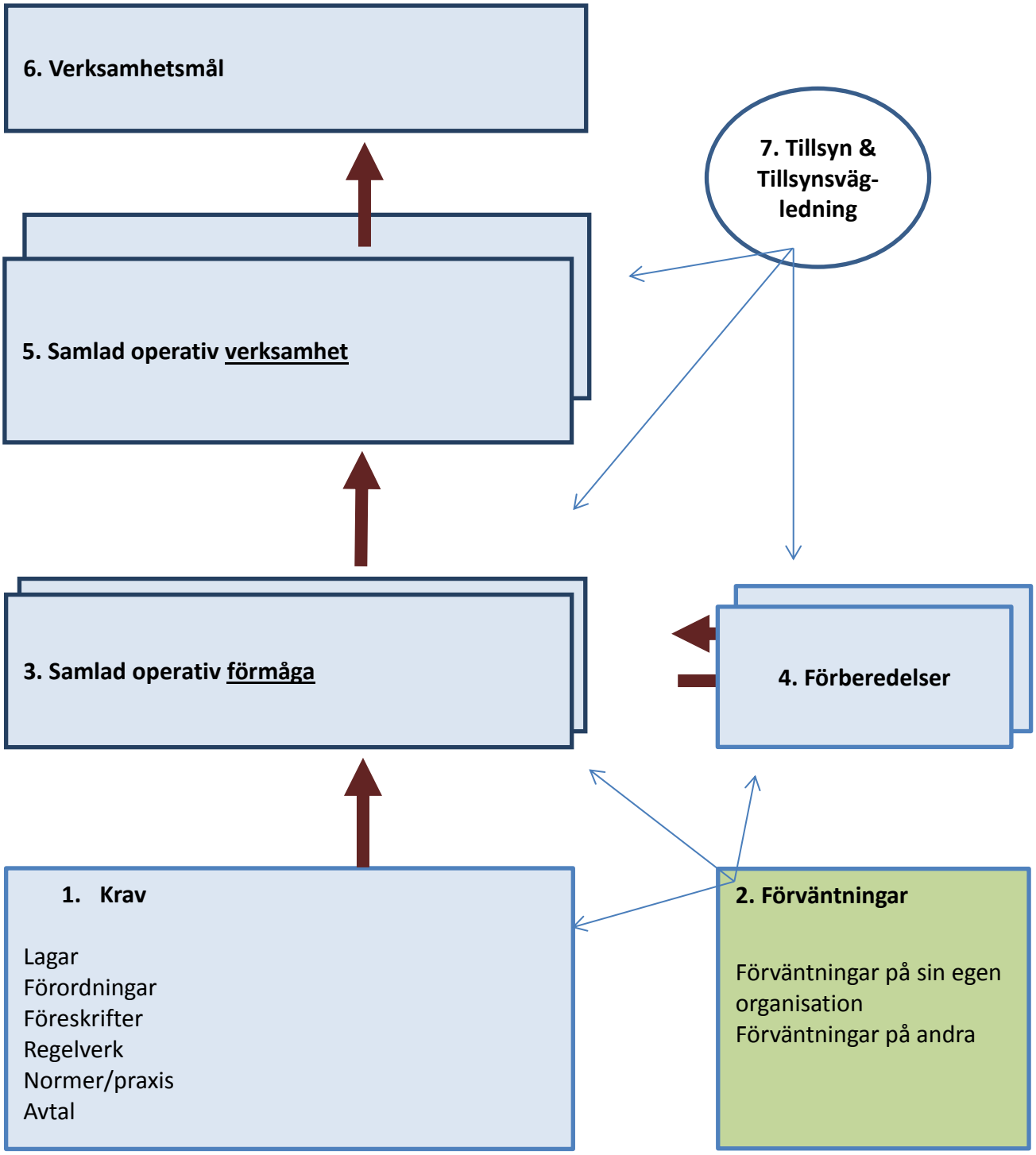
Ett utvärderingsramverk ligger till grund för utvärderingen. Med det underlättas bedömningarna av hur krav på både ansvariga och stödjande aktörer att i operativa termer *hantera* oljepåslaget har tillgodosetts, men också för att bedöma dessa aktörers *förmåga* – och deras *förberedelser* för att bygga upp sin förmåga. Ramverket inbjuder alltså till analys genom att relatera den *observerade hanteringen* av oljepåslaget till aktörernas *förmåga* - och genom att relatera deras förmåga till deras *förberedande* arbete.

Genom att för alla de fem faserna *applicera* kraven på både hantering, förmåga och förberedelser skapas den bedömningsgrund som ligger som grund för utvärderingen.

Utvärderingsramverket är i övrigt kompatibelt med den tankemodell som MSB utarbetat för att beskriva området samhällsskydd och beredskap[1]. På följande sida visas ramverket i grafisk form (se Figur 2). I bilaga 1 beskrivs ramverkets olika komponenter.

[1] Beskrivning av området samhällsskydd och beredskap, MSB, 18 mars 2013.

Figur 2: Utvärderingsramverk



1.9 Utvärderingsfrågor

Utvärderingen syftar till att svara på de tre frågeställningarna nedan. Samtliga frågor har var och en applicerats på oljepåslagets fem faser.

Förväntningar

1) Överensstämmer aktörernas uttalade och outtalade förväntningar på varandra – och är förväntningarna rimliga?

Ansvariga aktörer

2) Har de ansvariga aktörerna på ett relevant och effektivt sätt hanterat oljepåslaget utifrån de krav som samhället ställer? Varför, varför inte?

Andra aktörer

3) Har de aktörer som har till uppgift att ge stöd till de ansvariga aktörerna på ett relevant och effektivt sätt levt upp till de krav som samhället ställer? Varför, varför inte?

1.10 Datainsamling och förankring

Datainsamling har skett via dokumentstudier och djupintervjuer. Totalt intervjuades 41 personer under perioden april till september 2013. De organisationer som intervjuades var Kustbevakningen, Tjörns kommun, MSB och dess representanter från skolan i Revinge och oljeskyddsförrådet i Vänersborg, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Havs- och vattenmyndigheten, Försvarsmakten, räddningstjänsterna för Storgöteborg och Stenungsund, Sjöräddningssällskapet, saneringsföretaget Entropi AB och Sweco. Av bilaga 6 framgår studerade dokument och intervjuförteckning.

Den 16 september 2013 hölls ett heldagsseminarium på Tjörn dit berörda aktörer bjöds in för att delta i öppna diskussioner kring de observationer som dittills hade gjorts inom utvärderingen. Sammanlagt deltog 40 personer vid seminariet.

I december 2013 distribuerades ett utkast på utvärderingsrapporten för s.k. faktagranskning till närmast berörda aktörer. Av dessa återkom det stora flertalet med kommentarer.

1.11 Rapportens disposition

Rapporten fortsätter i följande kapitel med en sammanfattande beskrivning av hela händelseförloppet. Både räddningstjänst, saneringsarbete och arbetet med ersättning ingår. Till stora delar är beskrivningen kronologisk.

I kapitel 3-6 presenterar utvärderingen de observationer som gjorts gällande aktörernas hantering, förmågor och förberedelser. Kapitlena är uppdelade i de tre kapitlena räddningstjänst, sanering, uppföljning av miljöeffekter och statlig ersättning. Varje kapitel är uppdelat i olika ämnesområden. Redogörelserna för varje ämnesområde avslutas med en bedömning.

Med utgångspunkt i rapportens utvärderingsramverk, bedömningsgrund och bedömningarna i kapitel 3-6, lämnar utvärderingen i rapportens sjunde kapitel sedan svar på utvärderingens tre utvärderingsfrågor.

I rapportens åttonde och sista kapitel presenteras rekommendationer som direkt riktar sig till olika aktörer. Där redovisas även framgångsfaktorer för kustkommuner och länsstyrelser i allmänhet för att framgångsrikt hantera risker för oljepåslag.

2. Händelseförloppet i korthet

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av händelseförloppet, uppdelat i de fem faserna räddningsinsats (både statlig och kommunal räddningsinsats), sanering, uppföljning av miljöeffekter och statlig ersättning.

Som ett resultat av oljepåslaget kom totalt 623 ton oljeavfall (olja blandad med vatten, sediment, sten, tång och andra ämnen) att tas upp av Tjörn kommun, både under räddningstjänstfasen och under saneringsfasen[2]. Kustbevakningen omhändertog 644 kubikmeter oljeavfall, främst genom sina s.k. strandbekämpare[3]. På Orust omhändertogs totalt 8 ton oljeavfall.

2.1 Räddningsinsats

Torsdagen den 15 september 2011 informerades räddningstjänsten i Tjörns kommun av en privatperson om att det påträffats olja i hamnområdet vid Klädesholmen. Räddningstjänsten kontaktade Kustbevakningen (KBV) och informerade dem om att det påträffats olja.

Kustbevakningen kontrollerade uppgifterna och fann då oljeskadad fågel. De beslutade att spana med flyg och upptäckte en mindre mängd olja i vattnet utanför Tjörn. Oljan bedömdes inte som saneringsbar vilket de också meddelade Tjörns kommun. KBV fortsatte därefter sina efterforskningar och fann senare under dagen större förekomster av olja. KBV inledde på eftermiddagen den 15 september 2011 därför miljöräddningstjänst till sjöss. Dagen efter, på morgonen den 16 september, beslöt Tjörns kommun att inleda kommunal räddningstjänst.

Samma morgon genomförde kommunen ett inledande stabsmöte där det beslutades att inledningsvis prioritera arbetet att klarlägga omfattningen av oljepåslaget. Under eftermiddagen gav kommunens miljöavdelning, efter kontakter med Länsstyrelsen Västra Götalands Naturvårdsenhet, direktiv om att prioritera åtgärder för att förhindra spridning av olja till naturreservatet Stigfjorden.

En inventering av oljepåslagets omfattning och utbredning gjordes under helgen av Försvarsmaktens personal och visade att påslaget var mera omfattande än vad som tidigare bedömningar uppskattat.

Under måndagen den 19 september beslutade kommunen att inrätta en yttre stab och anhöll hos Räddningstjänsten Storgöteborg om stöd i form av en ledningscontainer och en samverkansperson. Räddningsinsatsen förväntades pågå fram till följande veckoslut. På morgonen fredagen den 23 september bedömdes emellertid att cirka 50 ton olja fortfarande fanns kvar i vattnet. Tjörns kommun reviderade då sin prognos och bedömde att räddningsinsatsen skulle komma att pågå till och med fredagen den 30 september. Kommunen fattade samtidigt ett strategiskt beslut om att behålla tillgängliga resurser fram till dess.

---

[2] Fakturor från Stena Recycling AB, Renova AB och Stenungsunds Renhållnings AB för hantering av oljeavfall, 2011-2012

[3] Operation ”Kyrkesund”, presentation vid seminarium i Göteborg, 2012-01-19, Filip Lundgren, Kustbevakningen Region Sydväst

Senare tvingades kommunen att återigen revidera sin prognos. KBV erbjöd sig att fortsätta att stötta kommunen efter det att statlig räddningstjänst avslutats den 30 september. Framförallt gavs stöd med transport av oljeavfall, upptag av olja med s.k. strandbekämpare och att länsa in olja. Upp till sju stycken strandbekämpare var i drift samtidigt, och det var med dessa som Kustbevakningen tog upp den större delen av oljan. Då väder och säkerhet gjorde det möjligt så arbetade Kustbevakningen dygnet runt. Cirka 45 personer var i operativt arbete, och cirka 10-15 personer var engagerade i räddningsledarens stab.

Under tisdagen den 11 oktober hade kommunen en genomgång av en inventering av oljeförekomst i vattnet. Vid inventeringen fann man ännu mer olja och därför beslutade kommunen att oljeupptagning vid öarna skulle fortgå fram till den 14 oktober. Detta datum kom också den kommunala räddningsinstasen att avslutas. Då hade en månad gått sedan den påbörjats.

Under hela insatsen var arbetsmiljön krävande då oljan hade hög toxicitet och att klippor och båtar blev hala av oljan. Vad gäller påverkan på djurlivet, enligt vad som kan konstateras på kort sikt, blev ett tjugotal fåglar och en säl oljeskadade. Hade oljepåslaget inträffat under en annan del av året hade djurlivet sannolikt blivit avsevärt mer drabbat.

2.2 Sanering

När räddningstjänstfasen avslutades gav Tjörns kommunledning det kommunala bolaget Tjörns Miljö AB (TMAB) uppdraget att ansvara för saneringsinsatsen. Räddningstjänsten fick i uppdrag att bistå TMAB i arbetet. Saneringen startade direkt efter att räddningstjänsten avslutades den 14 oktober. Tillsynsansvaret för saneringsinsatsen hade kommunens miljöavdelning.

Uppdraget att utföra själva saneringsarbetet lades ut på entreprenören Entropi SAB som i sin tur anlitade underentreprenörerna Västkustens Brygg & Transport AB och Henry Allt i Allt AB. Entropi hade det övergripande ansvaret som saneringsledare medan personalen kom från underentreprenörerna. Till sin hjälp kontrakterade Entropi även personal från Brännarservice AB som operativ platschef. Saneringspersonalen var i princip intakt under hela insatsen.

Saneringen bedrevs utifrån en prioriteringslista med övergripande saneringsmål som upprättades av miljöavdelningen redan under räddningstjänstfasen[4]. Målet var att saneringen skulle ske till den nivå då oljan inte klibbar[5]. Alla drabbade öar delades in i mindre sektorer för att man skulle kunna göra bedömningar av var gränserna gick. TMAB och senare räddningstjänsten genomförde möten med saneringsföretaget varje fredag för att sedan glesa ut dem till varannan fredag. På mötena deltog även kommunens miljöchef.

Saneringsfasen bestod av både grovsanering och finsanering. Grovsaneringen bestod huvudsakligen i att gräva upp oljan för hand med spade för att sedan lägga avfallet i säckar. Vad gäller finsanering använde kommunen en rad olika metoder. Saneringen pågick på flera öar samtidigt eftersom saneringspersonalen ibland inte kunde komma ut till vissa öar på grund av dåligt väder.

---

[4] Beslut om prioritering av skydd av områden och prioritering vid sanering av olja, protokoll Samhällsbyggnadsnämnden 2011-09-19, dnr 2011-1273-8

[5] Carl-Ian Bissmark, Oljepåslaget på Tjörn 2011 Sammanfattning av saneringsinsats, 2013-02-18 (bifogades kommunens ansökan om ersättning för saneringskostnader), s. 9

Kommunen ville påskynda saneringsarbetet så mycket som möjligt då man ansåg att det manuella arbetet drog ut på tiden. Under arbetets gång experimenterade man därför med flera alternativa metoder. En av de metoder som man uppmärksammade var så kallad kallavfettning. Metoden kom senare att bedömas som miljövådlig.

Saneringsinsatsen avslutades i början av november 2012 men återstartades i juni 2013. I september 2013 avslutades även denna andra saneringsinsats.

2.3 Uppföljning av miljöeffekter

Under de första veckorna efter oljepåslaget diskuterade HaV tillsammans med oljejouren, länsstyrelsen och kommunen om möjligheterna att följa upp effekterna av oljan i marin miljö. Länsstyrelsen erbjöd sig att å kommunens vägnar samordna en sådan uppföljning.

Länsstyrelsen lade upp ett initialt uppföljningsprogram i samråd med HaV och dess oljejour och i enlighet med de vägledningsdokument som finns på området. Från mitten av oktober till mitten av december 2011 genomfördes insamling och provtagning av blåmusslor, sediment och tånglake i det drabbade området. Under april 2012 skedde även en insamling av blåmusslor och sediment för uppföljning av de tidigare provtagningarna. Totalt identifierades sju lokaler för provtagning.

ITOPF var på plats på Tjörn samma dag som kommunen inledde sin räddningstjänst. Efter detta tillfälle återbesökte ITOPF Tjörn vid ett flertal tillfällen. De bistod också länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten med expertis vad avsåg metoder att följa upp miljöeffekter.

Ett försök gjordes att följa den naturliga nedbrytningen genom att fotografera vissa utvalda platser (stenar) under en längre tid. Uppföljning av utvalda positioner i en av de värst drabbade vikarna följdes upp från april 2012 till april 2013. Tyvärr sanerades dessa stenar under sista saneringsomgången i augusti/september 2013 och ingen fortsatt uppföljning kunde göras.

Tjörns kommun anlitade under sommaren/hösten 2013 oljejouren för att göra en inventering av kusten och följa upp hur saneringen hade gått. Oljejouren gjorde då en bedömning av huruvida det behövdes fortsatt sanering eller inte. Detta uppdrag finansierades av kommunen som sedan tog upp kostnaderna i sin ansökan om ersättning för saneringskostnader till MSB. MSB ansåg att dessa kostnader låg utanför saneringsinsatsen och beviljade därmed inte ersättning. Kommunen har överklagat beslutet till Förvaltningsrätten där det nu ligger för avgörande.

2.4 Statlig ersättning

Kommunen har enligt Lagen om skydd mot olyckor rätt till ersättning av staten för kostnader för räddningstjänst och sanering. MSB är ansvarig statlig myndighet för att reglera kostnaderna.

Lördagen den 17 september gav MSB information till kommunen om möjligheten att söka statlig ersättning och vad som i stora drag gäller för en sådan ansökan. En blankett för dagboksanteckningar delades också ut.

Kommunen lade ner ett stort arbete på dokumentering och ekonomisk redovisning. De hade i början av händelsen svårt att föreställa sig hur administrativt krävande arbetet skulle bli.

Kommunen fick också lägga ner mycket arbete på att utveckla en excel-fil som de fått av MSB för att kunna redovisa kostnaderna på ett strukturerat sätt.

Fram till december 2013 hade kommunen lämnat in sju ansökningar om ersättning (en ansökan för räddningstjänst och sex för sanering), vilka samtliga beslutats. Totalt har kommunen begärt 140,7 MSEK, varav 137,2 MSEK ersatts.

3. Räddningstjänst

De två första faser som utvärderingen delat upp oljepåslaget i är kommunal räddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss (statlig räddningstjänst). *Bägge* dessa faser hanteras i detta kapitel, men fokus ligger på den kommunala räddningstjänsten.

Som grund för kapitlet ligger den bedömningsgrund som utarbetats för dessa två faser och som återfinns i bilaga 2. Bedömningsgrunden utgår från de mest väsentliga krav som ställs på de aktörer som är relevanta för de två räddningstjänstfaserna. I bedömningsrunden har sedan kraven applicerats på både hantering, förmåga och förberedelser enligt det utvärderingsramverk som presenterades i stycke 1.8.

I det föreliggande kapitlet beskrivs först ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal räddningstjänst. Utifrån utvärderingens observationer lämnas därefter ett antal redogörelser av räddningstjänsten utifrån olika ämnesmässiga områden. För vart och ett av dessa områden presenteras först en bakgrund som reflekterar vissa texter från bedömningsgrunden i bilaga 2, och därefter lämnas en beskrivning av verksamhet m.m. för varje ämnesområde. Avslutningsvis görs för varje ämnesområde en sammanfattande bedömning som knyter ihop den beskrivande texten med bakgrunden och bedömningsgrunden i bilaga 2.

3.1 Ansvariga aktörer för räddningstjänst

Ansvaret för räddningstjänst är uppdelat på de två aktörerna kommun och Kustbevakning. Viss otydlighet i ansvarsfördelning dem emellan föreligger emellertid, vilket redogörs för nedan.

Kommunal räddningstjänst

Lagen om skydd mot olyckor (LSO) anger att en kommun ska ansvara för räddningstjänsten inom kommunens gränser[6]. För den aktuella händelsen blev alltså Tjörns kommun den ansvariga kommunen. En viktig begränsning är dock miljöräddningstjänsten till sjöss som Kustbevakningen ansvarar för och som kan utföras inom en kommuns gränser[7] (se nedan).

Miljöräddningstjänst till sjöss

Av LSO framgår att inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon ska den myndighet som regeringen bestämmer ansvara för räddningstjänsten när olja eller andra skadliga ämnen kommit ut i vattnet[8]. I FSO har regeringen utpekat att Kustbevakningen är den

[6] Under *omfattande* räddningsinsatser kan också länsstyrelse och regering ta över ansvaret för räddningstjänsten. Se Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 10§. Detta inträffade dock inte under den aktuella händelsen.

[7] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 5§

[8] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 5§

Bild 1. Innan Kustbevakningen inledde räddningstjänst till sjöss hade redan en del av oljan tagit sig fram till Tjörns stränder. Foto: Margaretha Ericsson, MSB.

myndighet som ansvarför för miljöräddningstjänst till sjöss[9]. Detsamma upprepas i förordningen med instruktion för Kustbevakningen[10].

Ansvarsfördelningen enligt praxis

Utvärderingen har konstaterat att ansvarsfördelningen mellan den statliga räddningstjänsten och den kommunala räddningstjänsten inte är självklar i praktiken vid ett oljepåslag. Det är alltså inte tydligt vad som är Kustbevakningens ansvar och vad som åligger en kommunal räddningstjänst. Dessutom finns det en historik kring hur Kustbevakningen och kommunerna valt att fördela roller och ansvar mellan sig som kan anses tvetydiga jämfört med lagstiftningen. Utvärderingen har noterat att en diskussion om denna ansvarsfördelning har pågått under senare år.

I förberedelserna för föreliggande utvärdering blev det därför en central fråga att ta ställning till vilken ansvarsfördelning som bedömningsgrunden bör bygga på. Mot bakgrund av att centrala aktörer utgått från och anpassat sig till den praxis som är rådande blev valet för utvärderingen att välja denna praxis.

Den innebär att Kustbevakningen ansvarar för den olja som befinner sig till sjöss och att kommunen ansvarar för den olja som kommit upp på land, men att bägge parter samtidigt hanterar olja i strandnära områden och på grunt vatten utifrån ett praktiskt förhållningssätt till ansvarsfrågan. En strikt tolkning av LSO innebär däremot att ansvarsgränsen går vid

[9] Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 12§
[10] Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen, 11§

strandlinjen, d.v.s. precis där land och vatten möts[11]. Valet av att ändå utgå från den praxis som är etablerad innebär att både bakgrundstexter, beskrivningar och bedömningar utgår från just denna.

Utvärderingen vill samtidigt uppmärksamma läsaren på att en översyn av hur samverkan i strandnära vatten ska bedrivas mellan kommunala och statliga aktörer i samband oljeutsläpp genomförs vid tidpunkten för denna utvärderings fastställande.

3.2 Initialskedet

Bakgrund

För initialskedet under en händelse har utvärderingen funnit att LSO ställer krav på att räddningstjänst påbörjas inom godtagbar tid[12].

Enligt samma lag skall både kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen[13]. De ska också samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs[14].

För Länsstyrelsen Västra Götaland gäller enligt instruktionerna att myndigheten ska ha en tjänsteman i beredskap (TiB) som initierar och samordnar det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet[15].

I övrigt gäller den bedömningsgrund som framgår av bilaga 2.

Beskrivning

Beskrivningen nedan utgår från de olika aktörerna och hur de initialt engagerade sig i händelsen.

KBV, kommuner och länsstyrelsen

Utvärderingen har konsterat vissa otydligheter med hur information spreds till berörda aktörer under initialskedet. Enligt KBV:s logg fick de information om oljeskadad fågel under torsdagen den 15 september. Tjörns kommun hade också vid lunchtid samma dag fått information från lokalbefolkningen på Klädesholmen om att det fanns olja uppe på land. Vid en inspektion samma dag påträffade kommunen några fläckar med olja och inledde sanering med Tjörns Miljö AB (TMAB).

KBV sökte även olja till sjöss, bland annat genom att flyga över området. Då konstaterades ett begränsat oljeskimmer som inte bedömdes som möjligt att sanera. KBV fortsatte dock sina sökningar under dagen och insåg efterhand att det handlade om ett större oljepåslag. Enligt KBVs dagbok[16] inleddes därför miljöräddningstjänst till sjöss klockan 16.12 samma dag.

---

[11] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 1-6§
[12] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 3§
[13] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 10 §
[14] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 6§
[15] Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 53§
[16] Dagbok Operation Kyrkesund, Kustbevakningen

KBV menar att de redan på torsdagen var i kontakt med kommunen och utbytte information om oljepåslaget, men att kommunikationen dem emellan på något sätt var oklar. Kommunen uppger också att de var i kontakt med KBV och länsstyrelsen under torsdagen, men att de först på fredag morgon förstod omfattningen av oljepåslaget då KBVs representant på Tjörn meddelade att KBV dagen innan inlett miljöräddningstjänst till sjöss efter att ha upptäckt större mängder olja.

Utvärderingen har konstaterat att det saknas noteringar i KBVs logg om de meddelat kommunen att de inlett miljöräddningsinsatsen till sjöss. KBV har en checklista som anger vilka aktörer som ska informeras om det, och i listan ingår bl.a. en drabbad kommun. Men för detta tillfälle saknas alltså uppgift om att detta skett. Däremot framgår det av loggen att de informerat länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB) om detta på torsdagen klockan 18.49. Av informationen från KBV skulle det dock inte ha rört sig om några stora mängder olja.

Senare under kvällen, klockan 21.26, fick länsstyrelsens TiB dock förnyad information om att KBV var i färd med att förflytta strandbekämpare till området och att oljepåslaget var mer omfattande än vad de tidigare uppskattat det till[17]. Trots att denna information nådde länsstyrelsen blev länsstyrelsens krisberedskapsfunktion inte engagerad i händelsen förrän på lördagskvällen – och då på informella vägar (se vidare stycke 3.3.).

Av utvärderingens intervjuer framgår att KBV förväntade sig att länsstyrelsen skulle kontakta den berörda kommunen, men av KBVs interna larmrutin som utvärderingen tagit del av framgår att de ska kontakta berörd kommun direkt. Det råder emellertid vissa oklarheter om kommunen informerades av KBV under torsdag kväll, och i sådana fall hur.

Då kommunen fredag morgon blev varse om att KBV inlett miljöräddnings-tjänst till sjöss gjorde kommunen en rekognosering av kusten och några öar. Strax därefter, klockan 09.30, inledde kommunen räddningstjänst. Under eftermiddagen kallade kommunen in MSB:s oljeskyddsförråd i Vänersborg.

Länsstyrelsen tog två dagar senare, under söndagen, kontakt med Tjörns grannkommuner för att be dem att inventera sina kustlinjer.

MSB och oljeskyddsdepån i Vänersborg

Räddningstjänsten på Tjörn kontaktade MBS:s TiB klockan 13.40 fredagen den 16 september då man begärde statliga förstärkningsresurser från MSB:s oljeskyddsförråd[18]. MSB:s beredskapsorganisation hade sedan tidigare viss kännedom om händelsen då man under morgonen tagit upp händelsen som en informationspunkt vid den dagliga stabsorienteringen. MSB:s TiB lovade Tjörns kommun att återkoppla och överlämnade ärendet enligt gällande intern rutin till den enhet som ansvarar för oljeskyddsförråden och för att samordna MSB:s stöd till externa aktörer. Denna enhet kom dock aldrig att återkoppla till räddningstjänsten på Tjörn. Till utvärderingen har personal på den ansvariga enheten uppgett att man försökte ringa tillbaka, men att linjen var upptagen.

När det gått över en timme utan att räddningstjänsten vid Tjörns kommun fått någon återkoppling på samtalet tog man direktkontakt med en sakkunnig för oljeskyddsfrågor på MSB.

---

[17] Intern TiB-dagbok 2011, Länsstyrelsen Västra Götaland

[18] Räddningsledare inom kommunal räddningstjänst har möjlighet att rekvirera förstärkningsresurser direkt från MSB:s regionala oljeskyddsförråd utan att först kontakta MSB, men vilket man alltså gjorde först vid detta tillfälle.

Denne tillhörde dock inte den enhet som ansvarar för oljeskyddsförråden och för att samordna MSB:s stöd till externa aktörer. Den sakkunnige tog kontakt med MSB:s regionala oljeskyddsdepå i Vänersborg och förberedde dem på en eventuell förfrågan om stöd från kommunen. Strax därefter kontaktades också oljeskyddsdepån av räddningstjänsten som begärde att de skulle komma till Tjörn för att bedöma behovet av stöd.

Enligt vad utvärderingen funnit upprättades inte någon projektorganisation för att internt inom MSB hantera denne händelse, och inte heller på något annat sätt etablerades samverkan mellan den ansvariga enheten och den sakkunnige inom MSB (som tillhör en annan avdelning). Däremot informerade den sakkunnige MBS:s TiB och chef i beredskap.

Under lördagen åkte den sakkunnige till Tjörn för att ge stöd till kommunen, men i formella termer som observatör – inte som sakkunnigt stöd. En viss samverkan emellan enheterna kom igång några dagar senare, men grundades då på personkontakter. En förutsättning för att den ansvariga enheten skulle ha skapat en projektorganisation hade varit att kontakt först etablerats med Tjörns kommun och att en förfrågan om stöd kommit från kommunen. Någon sådan kontakt med kommunen kom emellertid inte att upprättas någon gång under händelsen.

Havs- och Vattenmyndigheten

Den s.k. oljejouren arbetar på uppdrag av HaV och har bl.a. i uppgift att ge expertstöd vid oljeolyckor till havs. Sedan ett antal år tillbaka ligger oljejouren på teknikkonsultföretaget Sweco. Oljejouren består av experter som är engagerade i marina miljöfrågor och med kunskap om bl.a. miljöeffekter av oljeutsläpp, skyddsåtgärder vid bekämpning och sanering av olja, risk- och sårbarhetsanalyser till följd av oljeutsläpp, samt har kompetens om hur olja olja förändras och rör sig efter ett utsläpp[19]. Vissa av oljejourens tjänster finansieras av HaV och jouren kan därför, i viss omfattning, ge kostnadsfri rådgivning till olika aktörer[20]. Övriga tjänster kan beställas.

I samband med oljepåslaget på Tjörn informerades kommunen under den första helgen av MSB:s sakkunnige (som då befann sig på Tjörn) om oljejourens existens. Oljejouren anger också att man vid upprepade tillfällen under den första veckan kontaktade Tjörns kommun och informerade dem om vilken typ av stöd man kunde erbjuda. Trots det kom oljejourens tjänster först senare att efterfrågas av kommunen. Utvärderingen noterar att kommunen hade föga kännedom om oljejouren innan händelsen, men att det alltså också dröjde tills kommunen kontaktade oljejouren även efter det att kommunen fått vetskap om den.

Noterbart är också att inte länsstyrelsen eller någon annan aktör kontaktade HaV eller Naturvårdsverket i ett tidigt skede. HaV:s ansvariga utredare för oljefrågor läste om utsläppet i tidningen under helgen, men vidtog då inga åtgärder. Utvärderingen har noterat att HaV saknade, och fortfarande saknar, en krisledningsplan. Den ansvariga utredaren för oljefrågor hade heller inget mandat att ta initiativ till aktiviteter. Rutiner saknades, och utredaren visste inte heller om, och i sådana fall vilka, hon borde kontakta. HaV etablerade kontakt med de andra aktörerna under första arbetsveckan efter att oljan påträffats. Myndigheten besökte Tjörn fredagen den 23 september, en vecka efter det att räddningsinsatsen startat.

---

[19] http://www.sweco.se/sv/SwecoOljejouren/Om-Oljejouren/

[20] Rådgivningen kan tillhandahållas för räddningstjänst, länsstyrelser och kommunernas miljö- och hälsokontor vid utsläpp av bl.a. olja. Vid större oljeutsläpp kan Oljejouren bistå med rådgivning på plats och kan även ge rådgivning i samband med planering av uppföljning av miljöeffekter.

Försvarsmakten

Under fredagen kontaktade kommunens stab Arméns taktiska stab i Stockholm och efterfrågade stöd från Försvarsmakten. Kommunens stab fick snabbt besked om att det fanns militära insatser till förfogande, och under lördagen fanns de militära resurserna på plats.

Sjöräddningssällskapet

KBV har ett samarbetsavtal angående miljöräddningstjänst med Sjöräddningssällskapet (SSRS) som har ett antal räddningsenheter i närheten av Tjörn. SSRS kontaktades av KBV fredag lunch som önskade deras medverkan.

ITOPF

The International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF) är en internationell organisation som bildats av rederier runt om i världen med syfte att bl.a. främja en effektiv hantering vid oljepåslag. ITOPF hjälper till med rådgivning och bedömningar och har både kunskap och erfarenhet från tidigare liknande händelser.

Redan under fredagsförmiddagen den 16 september fanns en person från ITOPF och en person från fartygets försäkringsbolag på plats. ITOPF hade följt utsläppet genom sina simuleringsprogram (motsvarigheten till SeaTrackWeb) och då bedömt att oljan skulle stranda runt Skagen, i Danmark, och således flög en medarbetare till Köpenhamn. Dock visade sig oljan aldrig i Danmark och personen från ITOPF gjorde sig beredd att flyga hem igen då besked kom om att oljan fanns i Sverige. Därav kunde personen vara på plats i ett mycket tidigt skede av händelsen (fredagen den 16 september). Då ville dock inte försäkringsbolaget uttala sig om huruvida det var något av ”deras” fartyg som orsakat oljeutsläppet.

Bedömning

Utvärderingen konstaterar att det inledningsvis tog viss tid innan de inblandade aktörerna insåg omfattningen av oljepåslaget. Just oklarheten om oljepåslagets omfattning bedömer utvärderingen vara orsaken till att de berörda aktörerna till en början inte bedömde läget som särskilt akut. Efterhand när medvetenheten om oljepåslagets omfattning ökade blev det svårt att vrida tillbaka processen och hantera olyckan på samma sätt som om omfattningen hade varit klar redan från början. Frågan är därför om kommunen inte hade kunnat larma större – för att sedan skala ned i den händelse som situationen hade visat sig mindre allvarlig än befarat. Denna ”smygande start” på hela händelsen medförde vidare att kontaktvägarna inte alltid har dokumenterats och även att viss information förlorades längs vägen.

Av utvärderingens intervjuer framgår att KBV förväntade sig att länsstyrelsen skulle kontakta den berörda kommunen, men av KBVs interna larmrutin som utvärderingen tagit del av framgår att de skall kontakta berörd kommun direkt.

Det råder vissa oklarheter om hur och på vilket sätt som kommunen informerades om situationen under den senare delen av torsdagen. Oavsett hur informationsflödena exakt såg ut så konstaterar utvärderingen att kommunen alldeles för sent blev fullt medveten om att miljöräddningstjänst till sjöss hade inletts och att det fanns en överhängande risk för att situationen även skulle resultera i en kommunal räddningsinsats. Det är utvärderingens

bedömning att initialskedet, inklusive larmprocessen, därför inte fungerade på önskvärt sätt och att den kommunala räddningsinsatsen inledningsvis förlorade viss tid.

Utvärderingen bedömer vidare att det inte är länsstyrelsens ansvar att agera larmfunktion för kommunen, men att det ryms i länsstyrelsens roll som geografisk samordnare att ha en regelbunden kontakt med kommunen vid denna typ av händelse (se bilaga 2). Framförallt gäller det mot bakgrund av länsstyrelsens samordningsansvar samt att de har behov av att upprätthålla en aktuell lägesbild för att vid behov kunna vidta lämpliga åtgärder. Däri bör ingå att försäkra sig om att länsstyrelsen fått samma information som kommunen – och att försäkra sig om att kommunen fått information överhuvudtaget. Mot bakgrund av ovan bedömer därför utvärderingen att länsstyrelsen borde haft intresse av i ett *tidigare* skede än vad som skedde upprätta kontakt med Tjörns kommun, samt även försäkra sig om att inte fler kommuner var drabbade.

Utvärderingen bedömer att MSB brustit i sin interna hantering av den information som inkom rörande oljepåslaget. MSB orienterade inte heller länsstyrelsen om vad som gjordes inom myndigheten med att t.ex. leverera oljeskyddsförråd och att man hade en sakkunnig på väg till olycksplatsen.

Utvärderingen bedömer vidare att HaV och dess oljejour var dåligt kända av flera viktiga aktörer i larmprocessen, framförallt Tjörns kommun. Utvärderingen anser också att HaV (eller oljejouren) borde ha tagit omedelbart beslut om att kontakta KBV och kommunen i larmskedet - utan att invänta vidare information. HaV var vid tillfället för olyckan en ny myndighet (bildad 1 juli 2011), vilket delvis kan förklara bristen i att ta initiativ till att kontakta andra myndigheter.

Funktionen med en oljejour har dock funnits under lång tid med syfte att försäkra att kompetens alltid finns tillgänglig för att göra bedömningar av vad gäller oljans påverkan på miljön vid den här typen av händelser. I ljuset därav anser utvärderingen att det är överraskande att kommunen inte kände till oljejouren och dess verksamhet. Information om oljejouren bör t.ex. ingå i en oljeskyddsplan eller liknande. Dessutom har Tjörn tidigare blivit drabbat av ett av Sveriges värsta oljeutsläpp, och kommunen har rent oceanografiskt hög sannolikhet för att utsättas för oljeutsläpp likväl som andra hot som kommer med havsströmmarna.

Sammantaget visar aktörernas agerande i initialskedet av händelsen att flera aktörer agerade med tveksamhet. Bland dessa aktörer återfinns främst MSB, HaV, kommunen och länsstyrelsen.

Delvis ligger förklaringen med de tveksamma agerandena i att händelsens omfattning till en början var oklar – men det är också utvärderingens bedömning att bättre förberedelser hade förmått aktörerna att agera mer ändamålsenligt redan från början. För några aktörer, framförallt HaV och MSB, var det t.ex. oklart vilken roll man hade vid en händelse som denna. Även hur händelsen skulle hanteras internt inom dessa två myndigheter var oklar.

Kommunen blev också sent informerad om att KBV inlett miljöräddningsinsats till sjöss. Om KBV hade följt gällande rutin, eller om länsstyrelsen hade kommunicerat med kommunen senare under torsdagen, hade kommunen haft möjlighet att inleda och/eller planera för kommunal räddningstjänst i ett tidigare skede.

3.3 Samverkan, stöd och stabsarbete

Bakgrund

Lagstiftningen ställer omfattande krav på samhällets aktörer att stödja varandra, samverka och att samordna sina verksamheter. Nedan presenteras viktiga referenser från lagstiftningen, men också från förordningar m.m.

LSO anger att kommuner och statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet under LSO ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs[21].

LSO anger vidare att kommuner ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst[22].

Lagen om skydd mot olyckor anger att kommunen ska ha ett *handlingsprogram* för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer[23].

Enligt samma förordning som ovan ska KBV upprätta ett program för miljöräddningstjänst till sjöss med uppgifter bl.a. om samverkan med andra aktörer såsom kommuner, statliga myndigheter och berörda organisationer[24].

LSO anger att länsstyrelsen genom rådgivning och information ska stödja kommunerna i den verksamhet som regleras genom LSO[25].

Länsstyrelsens instruktioner anger att myndigheten ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information[26].

MSB:s instruktioner ställer krav på att myndigheten har förmåga att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor[27]. Instruktionerna ställer bl.a. också krav på att MSB i förberedande syfte utvecklar och tillhandahåller ledningsmetoder, stödsystem och material till kommunerna[28].

Enligt regeringens instruktion till HaV är de förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav[29]. Utvärderingen

[21] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 6§
[22] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 7§
[23] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 3 och 8§
[24] Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 13-14§
[25] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 5§
[26] Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 53§
[27] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 7§
[28] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 5§
[29] Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

har emellertid inte kunnat hitta något dokument som klargör HaV:s ansvarsområde vid en oljeolycka eller ett oljeutsläpp. När myndigheten bildades 2011 tog man över den s.k. oljejouren från Naturvårdsverket. Avsikten var att kunna bidra med expertstöd vid olje- och kemikalieolyckor till havs och i inlandsvatten vad avser oljans effekter på miljön[30].

För stabs- och ledningsarbete fanns vid tillfället för oljepåslaget inga officiella riktlinjer att följa för hur det bör bedrivas[31]. Däremot fanns handböcker och riktlinjer tillgängliga vilka är normativa till sin karaktär. Men, hur det egna stabs- och ledningsarbetet ska bedrivas bestäms sist och slutligen av varje kommun, respektive av Kustbevakningen.

I övrigt gäller den bedömningsgrund som framgår av bilaga 2. I den ingår också en särskild uttolkning av kraven att tillhandahålla stöd.

Beskrivning

Beskrivningen nedan är uppdelad både per aktör och i olika ämnesområden.

Kommunen

När kommunen beslutade om att inleda kommunal räddningsinsats var omfattningen av olyckan inte klarlagd, men i direkt anslutning till beslutet upprättades en inre stab i kommunhuset. Vid det inledande stabsmötet beslutades att prioritera arbetet med att upprätta en aktuell lägesbild. Kommunen hade under de inledande dygnen problem att få en överblick av olyckans omfattning. Det gjorde det svårt för kommunen att prioritera och arbeta effektivt.

Kommunens miljöavdelning var tidigt med i stabsarbetet och såg till att telefonkontakt etablerades med Länsstyrelsen Västra Götalands Naturvårdsenhet. Efter samråd med dem föreslog miljöavdelningen under fredagseftermiddagen att prioritera arbetet med att skydda Stigfjorden. Efter att Försvarsmaktens personal under helgen gjort en grundlig kartläggning av oljepåslagets omfattning fick kommunen en tydligare bild av dess omfattning.

Av utvärderingen framgår att det under räddningsinsatsens första dagar saknades direktiv och prioriteringar från räddningsledningen till den operativa personalen. Upptagning av olja påbörjades därför på flera håll i avsaknad av någon egentlig ledning och prioritering frånsett det prioriterade direktivet om att förhindra inflöde av olja till Stigfjorden. Bland annat arbetade personalen från MSB:s oljeskyddsförråd under de första dygnen i princip självständigt med liten eller obefintlig kontakt med räddningsledningen i den inre staben. Frånsett kortare avstämningar med KBV och samtal med ITOPF plockade man upp oljan utifrån egna prioriteringar. Några dagar efter att räddningsinsatsen påbörjats beslutade emellertid kommunen att upprätta en yttre stab i anslutning till depåområdet vid Sunna (Kyrkesund).

Av de intervjuer som gjorts framkommer en samstämmig bild av att samverkan *inom* den kommunala organisationen fungerade väl. Den förklaring som ges är att Tjörn är en liten kommun och att kommunikationsvägarna därmed är korta och att många av de anställda känner varandra väl.

---

[30] Avtal mellan Naturvårdsverket och Sweco. Avtalet har sedermera övertagits av Havs- och vattenmyndigheten.

[31] MSB s allmänna råd kom ut först 2012.

Planering, övning och utbildning

Utvärderingen har noterat att Länsstyrelsen Västra Götaland i en tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor, tre år innan oljepåslaget, noterat svagheter i kommunens dokumenterade planering för oljeskydd. I tillsynsrapporten avses med det en plan för räddningsinsats och sanering som kommunen ska svara för efter ett oljepåslag på stränderna. Kommunen hade själv, i sin årsuppföljning för verksamhetsåret 2007 uppgett att en sådan planering fanns. Enligt tillsynsrapporten skulle kommunen undersöka var planen fanns och se till att den blev aktuell. Enligt tillsynsrapporten var länsstyrelsen och kommunen överens om att planen borde revideras och göras känd i berörda förvaltningar[32].

Utvärderingen har vidare noterat att i det handlingsprogram som var aktuellt vid händelsen så saknades oljepåslag helt som en identifierad risk. Avseende olja omnämndes endast ”olje- och kemikalieutsläpp som påverkar vattentäkt” i handlingsprogrammet[33]. Risken för oljeutsläpp till havs fanns däremot inte upptaget som en risk.

Utvärderingen har noterat att den dokumentation för oljeskydd som fanns vid kommunen då händelsen inträffade bestod av en oljeskyddspärm upprättad av kommunen, men den var varken uppdaterad, kommunicerad eller övad. Den var således okänd för det stora flertalet aktörer. Bland dem återfanns kommunens miljöavdelning. För att utgöra en oljeskyddsplan var den inte heller komplett. Utvärderingen har konstaterat att det tog flera dagar innan dokumentationen, som alltså inte var uppdaterad, men ändå av visst värde, togs i bruk sedan insatsen hade påbörjats. En uppdaterad dokumentation hade bl.a. kunnat innehålla en aktuell lista på aktörer att kontakta, samt kontaktuppgifter till dessa. Utvärderingen har även funnit att ingen av kommunens personer i staben hade gått någon av de oljeskyddskurser som MSB erbjuder[34].

Kommunens miljöavdelning

Miljöavdelningen vid Tjörns kommun var involverad i händelsen i ett tidigt skede. Redan under torsdagen den 15 september var de med om att bedöma upptäckten av ett mindre påslag av olja på land och inledde en mindre saneringsinsats. Denna olja kopplades vid tillfället emellertid inte till något oljeutsläpp i havet. Kommunen förstod då inte omfattningen av oljeutsläppet och miljöavdelningen fick besked om att de inte behövdes på plats. När det allvarligare läget blev känt under helgen kallades miljöavdelningen in igen. Miljöavdelningen hade även, redan från början, en plats i inre stab.

Kustbevakningen

Kustbevakningen hade sin lokala representant på plats tidigt under händelsen på Tjörn. Denne agerade som samverkansperson för KBV i kommunens stab och var väl känd inom kommunens räddningstjänst. Det bidrog till att samarbetet snabbt kunde komma igång och att skapa en någorlunda samlad lägesbild. Utvärderingen har noterat att KBV låg steget före kommunen avseende lägesbild och information om olyckans omfattning, varför samverkan inte minst av detta skäl var av yttersta vikt för kommunen.

Via telebild deltog kommunen vid några av Kustbevakningens egna stabsmöten. Dessa möten skedde från KBVs lokaler i Skärhamn på Tjörn som har utrustning för telebild.

---

[32] Tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor, s. 2, Hans Terling, 2008-06-04. Dnr 456-33304-2008

[33] Räddningstjänstens handlingsprogram för skydd mot olyckor 2007-2010, Tjörns kommun, odaterad

[34] https://msb.se/sv/Utbildning--ovning/Utbildning/CBRNE--olja/Oljeskadeskydd/

Räddningstjänsten på Tjörn saknade däremot egen utrustning för telebild som kunde användas i stabsarbete. Utvärderingen har också noterat att KBV hade ett eget dagbokssystem, men även WIS, medan kommunen enbart använde sig av WIS[35]. Detta innebar att information och lägesbild inte kunde kommuniceras på ett enkelt sätt mellan kommunen och KBV.

Länsstyrelsen

Under fredag förmiddag, den 16 september, blev Länsstyrelsen Västra Götalands Naturvårdsenhet kontaktad av Tjörns kommun för samråd kring skyddsvärda områden. De två parterna var samstämmigt överens om att Stigfjorden var första prioritet i det drabbade området.

Däremot tog det längre tid innan länsstyrelsens krisberedskapsfunktion (Enheten för skydd och säkerhet - ESS) blev engagerad i händelsen. Under lördagskvällen den 17 september blev en tjänsteman från ESS på informella vägar informerad om att oljepåslaget var av omfattande natur och insåg att kommunen troligtvis behövde stöd från länsstyrelsen. Tjänstemannen kontaktade då snarast Tjörns kommun som bekräftade behovet av en samverkansperson från länsstyrelsen. Tjänstemannen kontaktade därefter sin chef och myndighetens TiB vilka tillstyrkte att myndigheten skulle bistå kommunen med en samverkansperson. Under förmiddagen nästföljande dag (söndag) anslöt sig länsstyrelsen med samverkanspersonen till kommunens stab. Länsstyrelsen kom sedan att ha en samverkansperson på plats fram till den 30 september. Funktionen roterade mellan flertalet tjänstemän. Bland samverkanspersonens uppgifter ingick att se till att nödvändig samordning skedde på plats och att identifiera kommunens behov av stöd från länsstyrelsen. De första åtgärder som samverkanspersonen vidtog var att ge råd om att upprätta en yttre stab och att ytterligare öka samverkan med KBV.

Länsstyrelsen gick upp i en intern krisstab under söndag eftermiddag, den 18 september, i vilken olika kompetenser var representerade. Trots det menar flera intervjuade personer från kommunen att det tog lång tid att få besked från länsstyrelsen i vissa frågor.

Länsstyrelsen deltog alltså med en samverkansperson i kommunens inre stab, men utvärderingen har noterat att man inte sammankallade till någon samverkanskonferens eller liknande under händelsen. Däremot höll man fredagen den 23 september en gemensam stabsgenomgång på länsstyrelsen i Göteborg där Tjörns kommun (räddningstjänst och miljöavdelning), Orusts kommun (räddningstjänst och miljöavdelning), KBV, HaV, Försvarsmakten och flertalet enheter från länsstyrelsen deltog.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Bland annat mot bakgrund av att MSB vid händelsen inte hade rutiner för att hantera Tjörns kommuns begäran om förstärkningsresurser fångades inte kommunens behov av stöd upp av den ansvariga enheten. Under lördagsförmiddagen den 17 september tog istället sakkunniga inom oljeskadeskydd på MSB, som kommer från en annan avdelning, egna initiativ till att stödja Tjörns kommun. Efter internt förankringsarbete inom MSB begav sig en sakkunnig under lördagseftermiddagen av till Tjörn, men främst p.g.a. av att inte någon projektorganisation hade upprättats inom myndigheten så var det i formella termer som observatör – inte som sakkunnigt

[35] WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris. WIS är utvecklat för att i huvudsak användas under en kris, men kan även användas som erfarenhetsbank i det förebyggande arbetet och som stöd vid övningar och utbildning.

stöd. Trots det så agerade den sakkunnige som ett stöd, och det var så Tjörns kommun uppfattade MBS:s närvaro.

Under den sakkunniges resa till Tjörn under lördagen blev stabschefen i Tjörns kommun kontaktad av MSB och uttryckte sig positivt över möjligheten att få förstärkning till staben. Länsstyrelsen informerades dock varken av MSB eller kommunen om att en person från MSB var på väg att ansluta sig. Länsstyrelsen hade inte heller fått information om att det regionala oljeskyddsförrådet redan fanns på plats.

När MSB:s sakkunnige på söndagen skulle lämna Tjörn framförde kommunen önskemål om en ersättare. En extern expert blev tillfrågad av MBS:s TiB utifrån ett av flera förslag från MSB:s sakkunnige. Experten kom från ett räddningsförbund i södra Sverige, men företrädde alltså MSB. Trots det blev det otydligt för flera aktörer om personen representerade MSB eller inte. En bidragande orsak till otydligheten var att experten inte bar utrustning med MBS:s logotype på. Inte heller blev det fullt klarlagt vilken roll experten hade. En annan bidragande orsak, även om det inte var direkt synligt, var att Tjörns kommun (istället för MSB) stod för expertens omkostnader[36].

MSB tillsatte under händelsen inte heller någon projektledare internt inom den ansvariga enheten, trots att så borde ha gjorts i enlighet med gällande insatsprocess. Något större engagemang från den ansvariga enheten kom inte heller att uppvisas under händelsen, trots att detta blev en av de största insatser som MSB:s oljeskyddsförråd någonsin hanterat.

Bild 2. Länsor användes för att förhindra oljan att nå stränderna. Foto: Margaretha Ericsson, MSB.

[36] Kostnaderna ingick sedermera i kommunens ersättningskrav från staten – och blev beviljade.

Som stöd till andra aktörers förberedande arbete erbjuder MSB utbildningar i oljeskydd och med stöddokument. Bland de senare utgör t.ex. den s.k. oljepärmen ett värdefullt stöd för kommunerna och andra aktörer under räddningstjänstfasen. Till den hör bl.a. en mall för kommunerna att använda som stöd för att upprätta oljeskyddsplaner.

Havs- och Vattenmyndigheten och oljejouren

Av de intervjuer som genomförts framgår att det framförallt i inledningsskedet av insatsen fanns en okunskap både hos kommunen och andra aktörer om oljejourens existens och vad jouren kan

bidra med. Räddningsledningen på kommunen fick dock information om oljejouren av MSB:s sakkunnige när denne kom till Tjörn lördagen den 17 september. MSB:s sakkunnige kontaktade även oljejouren samma kväll och gav information om händelsen. Under måndagen den 19 september tog den ansvarige utredaren på HaV kontakt med oljejouren angående oljepåslaget. Oljejouren kontaktade i sin tur miljöavdelningen på Tjörn och erbjöd sitt stöd. Kontakten resulterade i att de kom överens om att HaV och oljejouren skulle besöka Tjörn under fredagen samma vecka.

Utvärderingen har noterat att det också fanns en stor osäkerhet från kommunens och andra aktörers sida kring vad HaV kunde bidra med. Eftersom HaV inte blev formellt informerad om olyckan sattes arbetet på HaV inte igång förrän måndagen den 19 september då arbetsveckan startade.

Utvärderingen har vidare konstaterat att det också rådde en osäkerhet från HaV om hur pass proaktivt man kunde agera, troligen beroende på att HaV:s uppdrag har en oklar grund.

Försvarsmakten

Samtliga aktörer har uppgett att de var nöjda med Försvarsmaktens insats och att samverkan fungerade bra. Försvarsmaktens deltagande var särskilt viktigt under uppstartsskedet då de stod för en betydande del av rekognoseringsarbetet. En militär insatschef (MIC) från Försvarsmakten (FM) deltog sedan i den inre stabens arbete under hela räddningstjänstskedet. MIC fick besked från den inre staben inför varje ny dag om hur mycket personal som behövdes. Vanligtvis tillmötesgick Försvarsmakten kommunens önskemål.

Inledande samverkansmöten

Samverkanpersoner från Försvarsmakten (MIC), Kustbevakningen, MSB och länsstyrelsen fanns på plats redan den första helgen då insatsen inleddes. De var då i räddningstjänstens lokaler på Tjörn som sedan blev den inre staben efter det att en yttre stab upprättats. I stabsarbetet deltog även ITOPF och fartygets försäkringsbolag med samverkanspersoner.

Inledningsvis hade kommunens stab, som sedan blev den inre staben, mycket liten kontakt med den personal som arbetade vid Kyrkesund där MSB:s oljeskyddsförråd, och i ett senare skede även den yttre staben etablerades. Bristen på ledning och avsaknad av en yttre stab fram till tisdagen den 20 september innebar att det var svårt att upprätta en samlad lägesbild.

Under lördagen den 17 september hade emellertid ett första samverkansmöte genomförts mellan räddningstjänsten, MSB:s regionala oljeskyddsförråd och KBV ute vid Kyrkesund. Mötet initierades av KBVs On Scene Commander (OSC) som är KBVs insatsledare ute på skadeplats. Trots samverkansmötet har utvärderingen noterat att inte några prioriteringar från kommunens

räddningsledning därefter kommunicerades till personalen som var ute i operativt arbete. Upptagningen av olja utfördes därför på flera håll utan att några prioriteringar gjordes.

Andra kommunala räddningstjänster

Tjörns kommun har ett samarbetsavtal med räddningstjänsten i Stenungsund gällande chefsberedskap. Det innebär att man under normala omständigheter delar upp chefberedskapen mellan kommunerna. Redan i ett tidigt skede under händelsen gick Stenungsund in och tog chefberedskapsfunktionen för alla larm i Tjörns kommun.

Efter att länsstyrelsens samverkansperson anslöt till kommunens stab initierade denne att kommunen begärde stöd från andra kommuner, främst grannkommuner. De stöttande kommunerna bistod främst med stabspersonal och dokumentationsstöd. Exempelvis bistod Stenungsund med stabspersonal och skadeplatschefer som stöd till Tjörn. Samarbetet med Stenungsund var etablerat sedan flera år tillbaka och fungerade smidigt. Räddningstjänsten Storgöteborg bistod med en ledningscontainer och stabspersonal till den yttre staben.

Kommunikation för samverkan

Under utvärderingen har det framgått att det fanns vissa problem av teknisk karaktär som försvårade informationsdelningen mellan de olika myndigheterna.

Framförallt har utvärderingen noterat att samverkan försvårades av att radiokommunikationen via RAKEL[37] inte användes fullt ut beroende på avsaknad av gemensamma talkanaler. KBV kunde ha delat ut kanaler och larmnummer till externa aktörer, men det var inte känt för övriga aktörer att detta kunde göras och gjordes inte heller. MSB:s förrådspersonal hade vid tillfället inte heller någon kommunikationsutrustning förutom sina egna mobiltelefoner.

Samarbete med media

Utvärderingen har konstaterat att kommunen ordnade båttransporter i de drabbade områdena och bjöd in media till presskonferenser. Emellertid fanns inte någon gemensamt agerande mellan kommunen och KBV för extern information till bland annat media. De bägge parterna gav inte gemensam information till media utan gav informationen var för sig. Vanligtvis var informationen samstämmig, men det fanns tillfällen då den inte var det. Tjörns kommun uppger för utvärderingen att de tog initiativ till gemensamma presskonferenser, men att de inte kunde realiseras då de inte upplevde tillräckligt gehör hos de andra myndigheterna.

Bedömning

Bedömningen, liksom beskrivningen ovan, är uppdelad i områdena aktör och ämnesområde.

Kommunens samverkan med KBV

Trots de initiala bristerna i kommunikation och skillnader i användandet av teknik bedömer utvärderingen att de parallella räddningstjänstverksamheterna, som alltså KBV respektive Tjörns kommun ansvarade för, i övrigt fungerade väl. Till stor del berodde den goda samverkan på

[37] RAKEL är ett nationellt kommunikationssystem för samverkan och ledning. Det har byggts ut i hela Sverige för att stärka samhällets krishanteringsförmåga och underlätta den dagliga kommunikationen hos organisationer som arbetar med ordning, säkerhet eller hälsa.

redan upparbetade kanaler mellan individer som kände varandra och att båda sidor var beredda att arbeta över de administrativa gränserna.

Ibland var dock inte informationen till media från de båda parterna samstämmig. Vissa uppgifter som exempelvis upptagen mängd olja kan ligga under förundersökningssekretess varför utvärderingen bedömer att det kan vara viktigt att man kontrollerar sådan information med varandra.

Utvärderingen bedömer också att det faktum att den kommunala räddningstjänsten och KBV (liksom Försvarsmakten) har det gemensamt att de är utpräglat operativa i sina verksamheter bidrog till en hög grad av samförstånd och god samverkan. Utvärderingen noterar trots det att den kommunala räddningstjänsten inte i någon större omfattning deltog i KBVs stabsmöten, vilket hade varit värdefullt.

Kommunens beredskap

Utvärderingen har noterat att kommunen inte var så väl förberedd på ett oljepåslag som man hade kunnat förvänta sig. Några lärdomar att tala om hade inte dokumenterats och omsatts i praktiken från det förra stora oljepåslaget som ägde rum 1987.

Framförallt under de första fyra-fem dagarna var hanteringen av händelsen tveksam. Utvärderingen anser att en viktig förklaring till detta var att kommunen saknade en aktuell, inövad och kommunicerad oljeskyddsplan (eller liknande), trots att länsstyrelsen i en tillsyn tre år tidigare efterfrågat en dokumenterad planering för både räddningsinsats och sanering. Enligt tillsynsrapporten var parterna överens med varandra om att kommunen skulle undersöka var en redan existerande plan fanns och sedan låta revidera planen och göra den känd i berörda förvaltningar inom kommunen. Inte heller i kommunens handlingsprogram för räddningstjänsten hanterades risken för oljepåslag.

Enligt utvärderingen kunde en oljeskyddsplan ha innehållit kontaktlistor och svar på frågor som ”hur förser jag 100 sanerare med mat?” ”hur prioriterar vi mellan områden?” ”hur bedriver vi stabsarbete på bästa sätt?”, o.s.v. Man hade i sådana fall, i ett tidigt skede av räddningsinsatsen, haft tillgång till viktig information om hur man skulle angripa insatsen - och således kunnat organisera stabsarbetet snabbare, tagit viktiga kontakter, inlett prioriteringsarbetet effektivare, fördelat resurser och därmed kunnat prioritera mellan olika kustområden. En aktuell, inövad och kommunicerad oljeskyddsplan skulle med andra ord ha effektiviserat samverkan samt stabs- och ledningsarbete.

I sammanhanget är det emellertid viktigt att betona att kommunen inte har någon skyldighet enligt lag att upprätta en oljeskyddsplan (eller liknande). Däremot är det särskilt lämpligt att en kommun som befinner sig i ett riskområde för allvarliga oljepåslag har en sådan. Det förekommer även en rekommendation i handboken ”Oljan är lös” (utgiven av f.d. Räddningsverket)[38] om att kommuner bör upprätta en sådan. Däremot är det ett direkt lagkrav att kommunen har en planering för att genomföra räddningsinsatser för de risker för olyckor som finns i kommunen[39].

[38] Oljan är lös sid 373, 1997. Räddningsverket.

[39] Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. 3 kap. 7, 8 §§

Kommunen hade heller inte under senare tid övat oljeskydd eller gått MSB:s speciella oljeskyddskurser[40]. Att delta i sådana kurser är av betydelse för en riskutsatt kommun eftersom de grundläggande utbildningarna för brandmän endast i blygsam omfattning hanterar oljeskydd, samtidigt som utbildningarna för räddningsledare överhuvudtaget inte hanterar oljeskydd[41].

Kommunens förväntningar på andra aktörer

Utvärderingen har uppfattat att kommunen hade svårt att veta vad de kunde förvänta sig av centrala aktörer, framförallt MSB, HaV och länsstyrelsen. Vid en stor händelse som denna bör, enligt utvärderingen, rollerna redan på förhand vara klarlagda för att kunna arbeta effektivt och utan fördröjning. Detta ökar förutsättningarna för en lyckad insats.

Kommunens ledning av insatsen

Utvärderingen har funnit att det råder delade meningar om huruvida ledningsfunktionerna fungerade bra ifrån början eller inte. Det är dock utvärderingens åsikt att det tog för lång tid att organisera stabsarbetet i det initiala skedet. Mycket pekar på att den yttre staben hade kunnat vara på plats tidigare. Utvärderingen har konstaterat att den kom i funktion först på tisdag morgon, vilket utvärderingen anser är sent.

Kommunens interna samverkan

Utvärderingen har funnit att den interna samverkan inom kommunen fungerat på ett tillfredsställande sätt. Detta fick bland annat till följd att kommunens miljöavdelning var stödjande i arbetet från början. På ett tidigt stadium fanns därför ett perspektiv på räddningsinsatsen om att skydda det mest skyddsvärda, och nödvändiga prioriteringar som att länsa in Stigfjorden vidtogs. Utvärderingen finner att stödet från en miljöavdelning är viktigt, och att det är ändamålsenligt att det ges. Utvärderingen ser inga hinder till detta, trots att miljöavdelningen har en tillsynande funktion avseende saneringsarbete (se kapitel 4).

Förstärkningsresurser

Av det underlag som tagits fram inom ramen för utvärderingen framgår att de inblandade aktörerna inte fullt ut följt principerna om begäran av förstärkningsresurser. En av de första åtgärder som Tjörns kommun vidtog efter beslutet om att inleda kommunal räddningsinsats och upprätta en stab var att begära statliga förstärkningsresurser från MSB och Försvarsmakten. I efterhand är det uppenbart att dessa stöd behövdes, men någon kontakt med grannkommunerna angående bistånd med resurser i form av material och personal togs inte simultant vid detta tillfälle. Inte heller togs då någon kontakt med länsstyrelsen med förfrågan om att bistå i detta arbete.

Utvärderingen vill inte på något sätt ifrågasätta behovet av statliga förstärkningsresurser i samband med den aktuella räddningsinsatsen. Inte heller ifrågasätter utvärderingen bedömningen om att ”larma stort” som gjordes i stycke 3.2. I efterhand är det uppenbart att det förelåg ett behov av att begära statliga förstärkningsresurser och att det inte kan anses rimligt att

[40] https://msb.se/sv/Utbildning--ovning/Utbildning/CBRNE--olja/Oljeskadeskydd/

[41] Utbildning för Räddningstjänsten om oljeolyckor (det samma gäller för många andra så kallade sällan-olyckor) ges under grundutbildning till brandman (den tidigare utbildningen) eller i utbildningen Skydd mot olyckor (SMO). Omfattningen är emellertid starkt begränsad i tid räknat. Ingen utbildning inom området ges under de kurser som ger behörighet till räddningsledare.

kommunen eller regionen ska ha resurser för att hantera ett utsläpp i den omfattning som skedde i det aktuella fallet. Dock har kommunen skyldighet att ha en viss grundberedskap för denna typ av händelser. Att då i ett läge när omfattningen av oljepåslaget var mycket oklart begära statliga förstärkningsresurser *utan* att ha inventerat de regionala resurserna är inte i full enlighet med ansvarsprinciperna. Här kan tilläggas att Västra Götalands län har en lång kuststräcka som omfattar ett flertal kommuner, och dessutom har Sveriges största insjö inom sitt geografiska område. Rimligtvis borde kommunen därför varit medveten om att det inom länet fanns en beredskap i form av material och expertkunskap för den här typen av händelser.

När MSB tog emot förfrågan om förstärkningsresurser ställdes inte heller frågan huruvida kommunen gjort en förfrågan på regional nivå. Ansvariga på MSB borde rimligtvis också haft denna kunskap och påtalat detta för kommunen i samband med att en begäran om förstärkningsresurser kom till myndigheten. Först på söndagen (två dagar efter det att räddningsinsatsen påbörjats) och när länsstyrelsens samverkansperson anslöt till den inre staben påbörjades arbetet med att inventera de regionala resurserna.

Inte heller informerade MSB eller kommunen länsstyrelsens TiB om att kommunen gjort en förfrågan om förstärkningsresurser. Dessa resurser effektuerades och levererades utan information till länsstyrelsen som har ansvar för att upprätthålla en aktuell lägesbild av en allvarlig händelse. Inga formella krav finns på MSB och kommunen att lämna sådan information till en länsstyrelse, men utvärderingen bedömer att denna händelse var så pass stor att det var särskilt angeläget att länsstyrelsen blivit informerad.

Utvärderingen kan också konstatera att det brustit i den interna hanteringen hos MSB av kommunens begäran om förstärkningsresurser. Att en förfrågan om förstärkningsresurser inte åtgärdades skyndsamt och att kommunen istället tvingades använda sig av andra kontaktvägar tyder på bristande interna rutiner för denna typ av händelser.

MSB utsåg inte någon projektledare för händelsen som skulle haft till uppgift att analysera behov av förstärkningsresurser, koordinera stöd och ta emot information och göra sammanställningar. Av underlaget i utvärderingen framträder också ett tydligt behov av en samverkansperson. MSB hade förvisso personal på plats under vissa perioder, men detta stöd var inte sammanhållet och koordinerat.

Av de intervjuer som gjorts framgår att kommunen hade behov av ytterligare stöd från MSB förutom det man redan fått från oljeskyddsförrådet. Av underlaget i utvärderingen framträder ett behov av en person med god kännedom om oljeskyddsområdet samt lednings- och stabsmetodik vid en allvarlig händelse. Enligt uppgift blev kommunen erbjuden ytterligare stöd från MSB, men som man tackade nej till.

Sammanfattningsvis konstaterar utvärderingen att det var otydligt för kommunen vilket stöd de kunde förvänta sig från centrala aktörer som MSB, HaV och länsstyrelsen. Kommunen hade också svårt att under initialskedet identifiera vilket stöd de behövde, men utvärderingen bedömer att just det kan vara ett område som det är viktigt att få stöd inom (identifiera behov av stöd). De statliga myndigheterna var å sin sida återhållsamma med att ”blanda sig i kommunens interna angelägenheter” och på så vis riskera att indirekt delta i styrningen och ledningen av insatsen.

MBS:s förberedande stöd

Utvärderingen bedömer att de utbildningar som MSB erbjuder är relevanta som stöd till kommunerna för att höja sin oljeskyddsberedskap. Även den dokumentation som ingår i

oljeskyddspärmen har ett stort värde. Emellertid har utvärderingen bedömt att den manual som MSB presenterar för oljeskyddsplaner kan uppfattas som något omständlig.

Länsstyrelsens samordningsroll

Länsstyreslen hade 2008 upprättat ett arbets- och kunskapsunderlag för oljeskydd i händelse av miljöfarligt utsläpp i länets farvatten, men ingen fastställd plan[42].

Under händelsen anser utvärderingen att Länsstyrelsen i större utsträckning borde ha levt upp till sin samordningsroll vid en stor händelse som denna, och det i ett tidigare skede av händelsen. Länsstyrelsen hade kunnat stödja kommunen med att säkerställa att alla relevanta aktörer blev sammankallade till ett samverkansforum eller liknande och att man där gemensamt skapat lägesbild, identifierat åtgärdsbehov och analyserat systemsamverkan. Visserligen höll man en gemensam stabsgenomgång i sina lokaler i Göteborg dit Tjörns kommun och många andra aktörer bjöds in, men detta inträffade först en vecka efter det att kommunal räddningstjänst påbörjats.

Havs- och Vattenmyndigheten och oljejouren

Utvärderingen visar att HaV:s roll är oklar. De styrdokument som anger myndighetens roll vid ett oljepåslag saknar aktualitet både avseende dagens lagstiftning och myndighetsstruktur. Det är därför inte överraskande att utvärderingen noterat att det rådde en osäkerhet hos HaV om vilka möjligheter de hade att agera. Osäkerheten accentueras emellertid också av att HaV inte har någon krisledningsplan eller liknande som skulle utgöra ett stöd vid en händelse som denna.

Utvärderingen har konstaterat att HaV likväl har oljejourens tjänster avtalsupphandlade, och att ett mer kraftfullt stöd från jouren hade varit värdefullt för kommunen att ta del av under räddningstjänstfasen.

Gällande kommunens eget agerande anser utvärderingen att kommunen tidigare borde ha kontaktat oljejouren och nyttjat dess kompetenser. När kommunen under lördagen informerades om oljejouren kunde det ha varit en lämplig åtgärd att utan onödig tidsåtgång kontakta oljejouren för att förhöra sig om vilket stöd de hade att erbjuda.

Utvärderingen har vidare noterat att oljejouren inte deltog i stabsarbetet, något som utvärderingen bedömer skulle ha bidragit till att stärka arbetet avseende bedömningar av oljans påverkan på miljön. Dock finns ingen praxis för vad som gäller för oljejourens deltagande i stabsarbete.

ITOPF

Utvärderingen anser vidare att ITOPF och försäkringsbolaget mycket väl kan användas som resurser i stabsarbete, men att det är viktigt att de inte leder eller tar över arbetet. Det bör vara upp till varje stabschef att själv göra en sådan bedömning. I bedömningen är det viktigt att vara medveten om att de kan företräda särintressen.

---

[42] Jan-Erik Gustavsson, Länsstyrelsen Västra Götaland, samt Risk- och sårbarhetsanalys Länsstyrelsen Västra Götalands län – för verksamhetsåret 2010, 2010-11-05, rapport 2010:59.

3.4 Operativt arbete på skadeplats

Bakgrund

För initialskedet under en händelse har utvärderingen funnit att kraven nedan är av särskild betydelse. Delvis är kraven liknande de som hanterats i styckena ovan. I övrigt hänvisas till bedömningsgrunden i bilaga 2.

Enligt LSO ska räddningstjänsten genomföras på ett effektivt sätt[43].

LSO anger att statliga myndigheter och kommuner som ansvarar för verksamhet under LSO ska *samordna* verksamheten samt *samarbeta* med varandra och med andra som berörs[44].

LSO anger vidare att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. En sådan skyldighet föreligger dock endast om de har lämpliga resurser och om ett deltagande inte allvarligt hindrar deras vanliga verksamheter[45]. Vidare ska enligt lagen kommuner ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst[46].

LSO anger att länsstyrelsen genom rådgivning och information ska stödja kommunerna i den verksamhet som regleras genom LSO[47].

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser[48]. Instruktionerna ställer krav på att MSB utvecklar och tillhandahåller ledningsmetoder, stödsystem och material[49].

Enligt Försvarsmaktens instruktioner ska myndigheten utifrån befintlig förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet[50].

Beskrivning

Inriktning av oljebekämpningen

Utvärderingen har som nämndes i det föregående stycket noterat att det saknades direktiv från den kommunala räddningsledningen om hur oljebekämpningen skulle gå till under de första dagarna. Arbetet med upptag av olja pågick kontinuerligt, men utan kontakt med staben (den som sedan blev den inre staben) och utifrån prioriteringar av räddningsledningen. Detta innebar att personalen som arbetade ute i fält inte hade någon plan att följa vad gällde vilka områden som borde saneras först, d.v.s. vilka områden som var högriskområden för åter- och

---

[43] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 3§
[44] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 6§
[45] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 7§
[46] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 7§
[47] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 5§
[48] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 7§
[49] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 5§
[50] Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 2§

sekundärkontaminering. Denna brist på ledning skapade utrymme för enskilda initiativ utan samordning.

Viss inriktning förekom emellertid. Tack vare att miljöavdelningen i ett tidigare arbete, i samråd med länsstyrelsen, hade identifierat vilka områden som är särskilt skyddsvärda så kunde arbetet delvis inriktas utifrån prioriteringar. Men eftersom den största delen av oljan redan hade närmat sig, eller till och med nått land när den kommunala räddningstjänsten inleddes, så var möjligheterna begränsade att skydda det skyddsvärda. Man tvingades därför att prioritera och skydda *inom* det skyddsvärda. Framförallt kom Stigfjorden att prioriteras.

Bristen på ledning resulterade i att enskilda initiativ togs utan samordning med andra. Riktlinjer för söndagen drogs således upp på lördag kväll gemensamt av personalen från MSB:s oljeskyddsdepå i Vänersborg, ITOPF och försäkringsbolaget då dessa råkade bo på samma hotell. Räddningsledningen deltog inte och personalen från depån tog inte heller kontakt med staben. Det är oklart vilken spridning dessa riktlinjer hade, men förmodligen gällde de endast för den personal som var med och drog upp dem.

Inköp av material

Under händelsen behövdes det köpas in stora kvantiteter material av olika slag som medförde stora kostnader för kommunen (och därmed staten). Det rådde stor osäkerhet hos den personal som var ansvarig för att beställa material. Osäkerheten rörde huvudsakligen om man kunde beställa material för så stora summor utan att veta om och i vilken omfattning kommunen skulle få ersättning.

Bild 3. Både depåer och yttre stab förlades till Kyrkesund på den västra delen av Tjörn. Foto: Margaretha Ericsson, MSB.

Det fanns också ett problem kring att inga ramavtal fanns på plats, utan räddningstjänstens personal fick själv ”jaga” material. Det fanns också leverantörer som kraftigt höjde sina priser när man förstod att material behövde köpas in mer eller mindre akut.

Miljöavdelningen

Utvärderingen har funnit att miljöavdelningen, till att börja med, inte hade ändamålsenliga underlag för att bidra till beslutsfattandet. Visserligen hade de visst underlag för att identifiera skyddsvärda områden, men de kände inte till miljöatlas (se vidare stycke 4.6) som hade varit den naturliga referensen. Miljöavdelningen använde sig först senare av denna.

Deltidsbrandmän

Trots att Tjörns räddningstjänst till största delen består av deltidsbrandmän så klarade de av att bemanna insatsen under hela räddningstjänstfasen. Det finns dock delade meningar om hur avlösningarna fungerade. Deltidsbrandmännen arbetade i många fall betydligt mer än vanligt och ett problem är då att de har andra jobb som måste skötas under tiden insatsen pågår. Det finns indikationer på att några blev överarbetade under insatsen (se vidare stycke 3.5 om arbetsmiljö).

Länsstyrelsen

Kommunen uppskattade det stöd som samverkanspersonen från länsstyrelsen gav. Denne tog plats i kommunens stab söndagen den 18 september och föreslog en rad åtgärder. Bland dessa ingick upprättande av en yttre stab, att informera andra kustkommuner om situationen och att kontakta Försvarsmakten angående begäran om mer resurser. Precis som i fallet med den sakkunnige från MSB var det emellertid personen själv som tog initiativ till att bege sig till Tjörn.

Som länsstyrelsens samverkansperson alternerade sedan ett antal anställda från Enheten för skydd och säkerhet vid länsstyrelsen samt personal från länets räddningstjänster som är knutna till länsstyrelsens s.k. VG Stab. VG Stab är en funktion som administreras av länsstyrelsen och som bemannas av personal från Enheten för skydd och säkerhet samt länets kommunala räddningstjänster. VG Stabs uppgift är att bistå den drabbade kommunen med stabspersonal vid större händelser.

Länsstyrelsen upprättade en egen krisstab under söndagen. Flera intervjuade från kommunen påpekar emellertid att det ändå tog lång tid att få besked från länsstyrelsen i vissa frågor. Staben upprätthölls fram till den 30 september. Den fortsatta inriktningen för länsstyrelsens arbete var därefter att stödja kommunens arbete i saneringsfasen och att bidra till analys av miljökonsekvenser på lång sikt. Dessa frågor skulle dock efter den 30 september, var det tänkt, hanteras i länsstyrelsens ordinarie organisation.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Under fredagen den 16 september begärde Tjörns kommun statliga förstärkningsresurser från MSB:s oljeskyddsdepå i Vänersborg. Förrådet har avtal med ett åkeriföretag och avropet fungerade smidigt. Klockan 21.30 på fredagen var containrar med personal på plats och klockan 23.00 var samtliga begärda moduler uppställda. Senare aktiverades även MSB:s depå i Karlskrona och delar av depån i Botkyrka.

Personal från MSB:s samtliga fem depåer kallades in och avlöstes med jämna mellanrum. Oljeskyddsdepåerna var delaktiga under hela räddningsinsatsen med både material och personal. Antalet personal som var involverade i insatsen varierade mellan 3-12 personer per dag.

De experter som fanns på plats från MSB:s oljeskyddsdepåer användes i en hög grad operativt med att länsa och ta upp olja, men utnyttjades enligt utvärderingen, i en alltför liten utsträckning med rådgivning och stöd i användandet av materialen. Personalen har särskild kunskap om oljeskydd, och deras roll består främst av att under ett begränsat antal dagar på plats instruera kommunens personal i användningen av materialen. Nu fick personalen istället, framförallt under inledningsskedet av insatsen, arbeta med att ta upp olja.

Utvärderingen har vidare funnit att Tjörns kommun inte hade någon plan för hur den statliga materialen skulle användas när den var på plats. Personalen från oljeskyddsdepåerna fick därför själva ta initiativ till att fördela resurserna och arbeta efter egna prioriteringar under de första dagarna.

Måndagen den 19 september anlände en expert på oljeskyddsmaterial från MSB till Tjörn. Denne kom sedan att delta vid ett flertal tillfällen under den pågående räddningsinsatsen. Avsikten med besöket var från början att stötta MSB:s egen personal samt att kontrollera materialens funktion under en insats. Ganska tidigt kom han dock att främst fungera som stöd till kommunens materialansvariga vid bland annat inköp.

MSB:s sakkunnige inom oljeskyddsfrågor, dock i formella termer som observatör (se tidigare stycke), ankom till Tjörn under lördagseftermiddagen. På plats informeras kommunen om vilket stöd kommunen kunde få i oljeskyddsfrågor. Bland annat gavs information om MBS:s oljeskyddspärm och oljejouren. Dessutom informerades kommunen om möjligheterna till statlig ersättning och hur underlagen till ansökningarna bör dokumenteras.

När den sakkunnige inom oljeskyddsfrågor informerade kommunen om att hon under söndagen skulle vara tvungen att lämna Tjörn uttryckte kommunen en önskan om fortsatt stöd från MSB i staben. Under lördagsftermiddagen inkom till MBS:s TiB en muntlig förfrågan om en oljekunnig ersättare. Innan den tidpunkten hade det i formella termer rört sig om en observatörsinsats. Namnen på ett antal personer, både interna och externa, förmedlades då från MSB:s sakkunnige till MSB:s TiB. Då de interna kandidaterna från MSB inte svarade eller hade möjlighet att åka valdes en utomstående för att tillgodose kommunens behov. MSB beslutade att denna person skulle bistå kommunen och företräda MSB i kommunens stabsarbete. Denne kom att vara på plats på Tjörn mellan måndag till onsdag och bidrog med värdefullt stöd för att ge struktur åt den inre stabens arbete. Emellertid har utvärderingen funnit att var det oklart för många huruvida personen representerade MSB eller inte.

Den ansvariga från MSB:s oljeskyddsdepå i Vänersborg tog under helgen kontakt med den ansvarige för oljeskyddskursen vid MSB:s räddningsskola i Revinge och föreslog att de skulle komma med en SMO-klass och bistå i oljebekämpningsarbetet och samtidigt praktisera de kunskaper de fått i sin utbildning[51]. Den ansvarige i Revinge tog därför kontakt med kommunens räddningsledare och erbjöd att bistå med SMO-klassens elever till insatsen. Kommunen antog erbjudandet och skolan deltog i insatsen med sina elever under tre dagar. Flera av eleverna stannade också kvar under helgen. MSB:s beredskapsfunktion meddelades dock inte om detta och inte heller den ansvariga enheten på myndigheten. Tilläggas kan att biståndet från Revinge upplevdes mycket positivt både från kommunen och de elever och lärare som deltog.

[51] Utbildning i Skydd mot olyckor (SMO) är en tvåårig eftergymnasial utbildning för att bli brandman och för att arbeta med räddning och säkerhet. SMO drivs i MBS:s regi.

Försvarsmakten

Lördagen den 17 september fanns resurser från Försvarsmakten på plats. Dessa kom väl till pass för att rekognosera det drabbade området. Under helgen kartlades 50 öar där man noggrant dokumenterade samtliga oljepåslag, vilket lade grunden till det fortsatta operativa arbetet. Efter Försvarsmaktens inventering av oljepåslaget växte en bild av omfattningen och konsekvenserna av oljepåslaget fram. På grund av den långa kustlinjen och den otillgängliga terrängen hade det varit omöjligt för Tjörns kommun att tillhandahålla personal och själva skapa en så pass god lägesbild.

Försvarsmakten fortsatte därefter att stödja kommunen under hela räddningsinsatsen med en stor mängd personal, vissa dagar ända upp till 80 personer. De bistod kommunen inom en rad områden som ledning, kartläggning, upptagning av olja samt logistik. De bistod även kommunen med en stor mängd material och fordon som exempelvis transportbåtar, helikopter med mera. Kommunen har uttryckt att det fungerade smidigt med att få stöd från Försvarsmakten – ”vi ringde endast *ett* nummer och fick hjälp”. Alla intervjuade har uttryckt sig positivt över Försvarsmaktens insats.

Kommunen hade dock inte och fick inte någon heltäckande kännedom om vilka resurser som Försvarsmakten hade till sitt förfogande, både vad avser material och personal. Som exempel kan nämnas Försvarsmaktens betydande resurser för sjötransporter vilka kom till kommunens kännedom först i ett senare skede. Kommunen menar att om de känt till dessa resurser tidigare hade de eventuellt kunnat efterfrågas. Vilka resurser som kunde erbjudas utöver ”armar och ben” förmedlades först efter några dagar.

Havs- och Vattenmyndigheten och oljejouren

HaV som företrädde av personal från den centrala förvaltningen, och myndighetens oljejour, kom till Tjörn på fredagen en vecka efter det att räddningstjänst inletts. Som även nämnts i det föregående stycket var HaV:s och oljejourens roller otydliga, men även relativt okända för kommunen, och därmed visste inte kommunen vilken typ av stöd man kunde förvänta sig från dem. Oljejouren var tillbaka på Tjörn ytterligare en vecka senare och underströk då att kommunen gärna fick kontakta dem för stöd. Men, det var först långt senare, framförallt under saneringsfasen, som ett samarbete utvecklades mellan kommunen och jouren.

Svenska sjöräddningssällskapet

Svenska sjöräddningssällskapet (SSRS) deltog från fredag lunch med ett par enheter. SSRS arbetade på uppdrag av KBV. Uppgifterna var att lägga ut läns, bevaka inloppet till Idefjorden samt att utföra transporter av olika slag.

SSRS är en frivilligorganisation som har en självklar roll att spela vid räddningstjänstuppdrag på vatten. Deras resurser togs också i anspråk av KBV under insatsen och deras insatser var enligt uppgift betydelsefulla för insatsen[52].

[52] Något som dock är viktigt att notera är att organisationens primära uppgift är att vara tillgängliga för sjöräddningsuppdrag. Livräddande insatser har också första prioritet för andra aktörer, t.ex. KBV. Därför är det viktigt att räddningsledningen för både den statliga som den kommunala räddningsinsatsen är medvetna om att SSRS-enheter med omedelbar verkan kan tvingas avvika från

Frivilliga

Istället för att efterfråga frivilliga personer under räddningsinsatsen vände sig kommunen till Försvarsmakten som tillhandahöll personal från hemvärnet. Kommunen avböjde hjälp från andra frivilliga, framför allt av säkerhets- och samordningsskäl. Detta beslut har samtliga intervjuade varit nöjda med (se även stycke 3.5).

Räddningsinsatsens omfattning i tid

Den kommunala räddningstjänstfasen pågick under tiden den 16 september till den 14 oktober, vilket får ses som en relativt lång period. Kommunen gjorde avstämningar varje dag då man gick igenom om kriterierna för räddningstjänst var uppfyllda. Detta var en ovanlig situation med mycket olja på land som riskerade att hamna i vattnet igen p.g.a. hårt väder. Ny olja från havet hotade också att dyka upp under en längre tid. I sina bedömningar fick kommunen även stöd från länsstyrelsen.

Bedömning

Kommunens ledning

Ett oljepåslag av denna storlek är en sällanhändelse och ställer stora krav på ledning från allra första stund. Utvärderingen har noterat att den operativa personalen i inledningsskedet av insatsen fick arbeta på egen hand och göra sina egna prioriteringar utan nämnvärd styrning från räddningsledningen som var placerad i den inre staben. Någon egentlig ledning och styrning av insatsen kom igång först när en främre ledning etablerades under tisdagen då den yttre staben vid Sunna upprättades.

Av utvärderingens intervjuer framgår att det operativa arbetet på skadeplats effektiviserades när den yttre staben kom på plats. Men utvärderingen bedömer att den yttre staben skulle ha etablerats i ett tidigare skede av insatsen.

Lämpligheten av att MSB oljeskyddsförråd planerade kommande dags arbete med ITOPF och fartygets försäkringsbolag utan närvaro från den kommunala räddningstjänsten är också långt ifrån självklar, speciellt när försäkringsbolaget samtidigt förnekade att det var ”deras” olja.

Stöd från centrala myndigheter

Utvärderingen ifrågasätter inte kommunens behov av statliga förstärkningsresurser. Tvärtom bedöms det som en god åtgärd att kommunen rekvirerade resurser från Försvarsmakten och från fler oljeskyddsförråd när det bedömdes att det fanns risk för att utrustningen från Vänersborg inte skulle räcka. Man behövde också expertis på plats med erfarenhet av liknande händelser. Däremot bedömer utvärderingen att kommunen parallellt också skulle ha efterfrågat och begärt förstärkningsresurser inom regionen, d.v.s. tidigare än vad som skedde.

räddningsarbetet för att utföra sjöräddningsuppdrag. Det kan således innebära att de inte har möjlighet att fullfölja eventuellt påbörjat arbete.

Utvärderingen bedömer vidare att kommunen inte utnyttjade det stöd som framförallt oljejouren kunde bidragit med. Oljejouren underströk vid sitt besök på Tjörn att kommunen gärna fick kontakta dem för stöd. Trots det utnyttjades inte oljejourens kunskaper i någon större utsträckning under räddningstjänstfasen.

Försvarsmakten utgjorde ett viktigt stöd för kommunen och var snabb med att besvara begäran om stöd och att tillhandahålla resurserna. Utvärderingen bedömer emellertid att Försvarsmakten kunde ha varit än mer proaktiv mot kommunen med att informera om de möjligheter som fanns att få stöd när det gäller ytterligare personal och material. Som exempel kan nämnas de båtar och flytfarkoster som kan användas vid transporter av personal och material.

Miljöavdelningen

Utvärderingens uppfattning är att miljöavdelningen hade en självklar roll i stabsarbetet för att göra prioriteringar och att man fick gehör för sina bedömningar. Dock ställer sig utvärderingen frågande till i vilken utsträckning dessa prioriteringar kommunicerades till operativ personal med hänvisning till de brister i kommunikation som beskrivits i det föregående stycket.

Länsstyrelsen

När länsstyrelsens samverkansperson tagit plats i staben föreslog denne omgående en rad åtgärder som t.ex. upprättande av en yttre stab, information till kustkommunerna och kontakt med Försvarsmakten angående begäran av mer resurser. Dessutom upprättades en intern krisstab på länsstyrelsen för att internt formera sitt stöd till kommunen. Utvärderingen bedömer att det stöd som gavs från länsstyrelsens samverkansperson var värdefullt och bidrog till att vitalisera arbetet i kommunens inre stab. Observera emellertid bedömningen från stycke 3.3. där utvärderingen anser att länsstyrelsen kunde ha tagit ett större samverkansansvar.

Räddningsinsatsens omfattning i tid

Det är utvärderingens bedömning att kommunen gjorde en korrekt bedömning i samråd med länsstyrelsen av hur lång tid räddningstjänsten skulle pågå.

3.5 Arbetsmiljö

Bakgrund

Under utvärderingens gång blev det snabbt tydligt att frågan om den fysiska och psykiska arbetsmiljön var väsentlig. Arbetsmiljön regleras i Arbetsmiljölagen (1977:1160) vilken är den lag som syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.

Beskrivning

Det har tidigare nämnts att det i framförallt inledningsskedet saknades en långsiktig planering för insatsen. Anledningen till detta var att kommunen hade svårigheter att få en överblick över omfattningen av oljepåslaget. Under intervjuerna har flera personer påpekat att man under den första veckan ofta pratade i termer av att operationen skulle vara avslutad nästföljande dag, men att det inträffade nya händelser hela tiden. Deltidsbrandmännen arbetade i många fall betydligt mer än vanligt och ett problem är då att de har andra jobb som måste skötas under tiden insatsen

pågår. Det framkom också vid flera intervjuer att det fanns flera personer som visade tecken på utmattning under insatsen.

Kommunen hade en tydlig strategi att vara restriktiv med att använda sig av frivilliga som inte var anslutna till någon organisation som har erfarenhet av att arbeta under liknande förhållanden. Anledningen var att arbetet var förenat med stora risker. Många arbetsuppgifter krävde sjövana och det fanns risk för att halka på klipporna. Eftersom det inte fanns någon rutin för hur personalen skulle arbeta i den fysiskt skadliga miljön upprättade TMAB en arbetsmiljöplan för personalen. En risk var oljans skadlighet för personalens hälsa. En del av personalen fick utslag och blev illamående av arbetet, men det berodde oftast på att de inte hade använt skyddsutrustningen som avsett. Om skyddsutrustning behövts under sommartid hade det varit en försvårande faktor eftersom det kan bli väldigt varmt och personalen måste ha fler pauser och skiften.

Utvärderingen har konstaterat att det krävs ett bra samarbete mellan kommunens miljöavdelning och räddningstjänsten då det kom in många frågor relaterade till arbetsmiljön som skulle besvaras och det fanns behov av personal med kunskap om arbetsmiljöskydd. Ett problem ur arbetsmiljösynpunkt var emellertid att det tog lång tid att få svar på prover om oljans eventuella skadlighet och vilken olja det var som personalen hade att hantera.

Ett positivt initiativ var att det fanns personal från vårdcentralen på plats vid bryggan när personalen kom in till hamn efter utfört arbete. Anledningen var att de skulle kontrollera personalens hälsotillstånd. En erfarenhet från insatsen är att olycksfall och skador hos personalen i stort sett var obefintliga.

Bedömning

Utvärderingen bedömer att det är av stor vikt för uthålligheten i insatsen att det på ett tidigt stadium upprättas en planering för personalförsörjningen. Här kan det betonas att det är av

Bild 4. Arbetsmiljö och säkerhet hade hög prioritet under händelsen. Alla bar emellertid inte vederbörlig skyddsutrustning, vilket bilden visar. Foto: Margaretha Ericsson, MSB.

viktigt att beakta möjligheten till avlösning för all personal, framförallt för personal som innehar nyckelpositioner. På så vis kan man förebygga såväl fysiska som psykiska utmattningssymtom hos personalen. Det kan också bidra till ett effektivare arbetssätt då personalen vid framför alltpsykisk utmattning tenderar att fatta sämre beslut. Planeringen bör sedan vara möjlig att revidera allteftersom omfattningen och behoven av bland annat personal klarnar. Tjörns kommun är en liten kommun där den övervägande delen av personalen utgörs av deltidsanställda som också har sina ordinarie arbeten att ta hänsyn till. Därför är det viktigt att det finns en planering för personalförsörjning vid en omfattande händelse som kräver uthållighet i organisationen.

Angående kommunens medvetna strategi att vara restriktiva med att blanda in frivilliga personer under räddningsinsatsen, utöver dem som kom från hemvärnet, bedömer utvärderingen detta som en klok åtgärd. Mot bakgrund av de risker som förelåg är det svårt att på ett säkert och effektivt sätt utbilda och leda personal som är ovan med både arbetsuppgifterna och arbetsmiljön. Att antalet skador hos personalen i stort sett var obefintliga, åtminstone vad som noterats på kort sikt, understryker också det kloka i kommunens agerande i denna fråga.

Utvärderingen bedömer det emellertid som ett problem att det var svårt att snabbt få svar på vilka eventuella skadliga effekter oljan hade för personalens hälsa. Utvärderingen anser därför att det är viktigt att man fram till att provsvar kommit alltid utgår från att oljan är hälsofarlig. Det innebär att arbetsgivaren har ett stort ansvar för att personalen använder adekvat skyddsutrustning. Det bedöms som en föredömlig åtgärd ur arbetsmiljösynpunkt att personal från vårdcentralen fanns på plats vid depån och tog emot den personal som varit ute på öarna och arbetat med sanering. Syftet var att kunna fånga upp eventuell personal med hälsoproblem och omedelbart vidta åtgärder.

4. Sanering

Enligt LSO ska kommunen, som beskrivs i kapitel 3, svara för räddningstjänsten inom sitt eget område då ett oljepåslag inträffat. Om oljan redan nått stranden och skadan inte kan förvärras är insatsen emellertid inte längre en fråga om räddningstjänst. Det är då en fråga om sanering. I praktiken inträder saneringsfasen när räddningsledaren fattat beslut om att avsluta räddningsinsatsen[53]. Den tredje av de fem faser som utvärderingen delats upp i är därför just *sanering*.

Enligt ett allmänt råd från 2004 från den dåvarande myndigheten Statens räddningsverk anges att med sanering, i oljeskyddssammanhang, så bör avses insatser för *rengöring* av stränder och anläggningar som smutsats ned av olja[54]. Det allmänna rådet anger vidare att saneringsinsatserna också kan omfatta övriga oljeskadebegränsande insatser som inte betraktas som räddningstjänst, t ex att forsla bort och ta hand om upptagen olja och liknade åtgärder som följer av en strandrengöring.

Som grund för kapitlet ligger den gemensamma bedömningsgrund som särskilt utarbetats för denna fas och som återfinns i bilaga 3. Bedömningsgrunden har utarbetats genom att utgå från de mest väsentliga krav som ställs på de aktörer som är relevanta för saneringsfasen. I bedömningsrunden har sedan kraven applicerats på både hantering, förmåga och förberedelser enligt det utvärderingsramverk som presenterades i stycke 1.8.

I kapitlet beskrivs först ansvarig aktör för sanering. Därefter lämnas ett antal redogörelser utifrån olika ämnesmässiga områden. För dessa områden presenteras först en bakgrund som lånat vissa texter från bedömningsgrunden i bilaga 3, och därefter lämnas en beskrivning av verksamhet m.m. för varje ämnesområde. Avslutningsvis görs för varje ämnesområde en sammanfattande bedömning som knyter ihop den beskrivande texten med bakgrunden och bedömningsgrunden.

4.1 Ansvarig aktör för sanering

Många respondenter har under utvärderingen uppgett att ansvaret för oljesaneringen av stränder inte är reglerad i någon författning, men att praxis är att kommunen ansvarar för saneringen inom sitt geografiska område. Utvärderingen har emellertid funnit att stöd för att klargöra ansvarsförhållandena för sanering kan hämtas från miljölagstiftningen. Där slås fast att den som bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för avhjälpande insatser[55]. Verksamhetsutövaren i samband med ett oljepåslag är i normalfallet det rederi som kan hållas ansvarigt för oljepåslaget. Fastställandet av ansvarsförhållandena är emellertid en juridisk process som i återkommande fall visat sig ta år i anspråk. I vissa fall har det t.o.m. inte gått att på juridiska grunder fastställa en ansvarig verksamhetutövare. Av miljöhänsyn

[53] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 9§. Beroende på rådande situation kan det emellertid inte uteslutas att visst saneringsarbete påbörjas innan räddningstjänst avslutats.
[54] Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om ersättning till kommuner för räddningstjänst och viss sanering, Statens räddningsverks författningssamling, SRVFS 2004:11, sid 3
[55] Miljöbalk (1998:808), 10 kap. 2§

går det givetvis inte att avvakta en sådan juridisk process innan saneringsarbetet påbörjas, därav den praxis att den drabbade kommunen tar ansvar för saneringen.

4.2 Organisation och operativt arbete

Bakgrund

Saneringsverksamhet består vanligtvis av grovsanering och ofta också finsanering. Syftet är att sanera till en sådan nivå som ur miljösynpunkt är acceptabel för aktuella habitat och som gör att ingen sekundär spridning av olja kan ske. Grovsaneringen består i huvudsak av att gräva upp oljan för hand med spade för att sedan lägga avfallet i säckar. När grovsaneringen är klar kan man gå vidare med finsanering inom vissa prioriterade områden.

Som beskrivs i bedömningsgrunden i bilaga 3 så ställer ingen lagstiftning några direkta krav på *hur* saneringsarbetet ska genomföras. Dock måste arbetet utföras inom ramarna för miljölagstiftningen, arbetsmiljölagstiftningen, kommunallagen, lagen om offentlig upphandling, föreskrifter och förordningar etc. Tillsynen över saneringsinsatsen ansvarar kommunens miljöavdelning för.

Beskrivning

När räddningstjänstfasen avslutades gav Tjörns kommunledning TMAB uppdraget att ansvara för saneringen. Räddningstjänsten fick uppdraget att bistå TMAB i arbetet. TMAB anlitade saneringsföretaget Entropi för att genomföra själva saneringsarbetet. En diskussion fördes enligt kommunen om man skulle välja en annan entreprenör, men då kommunen redan hade ett samverkansavtal med Entropi och företaget redan varit med i arbetet under räddningstjänstfasen valde TMAB att fortsätta att anlita dem.

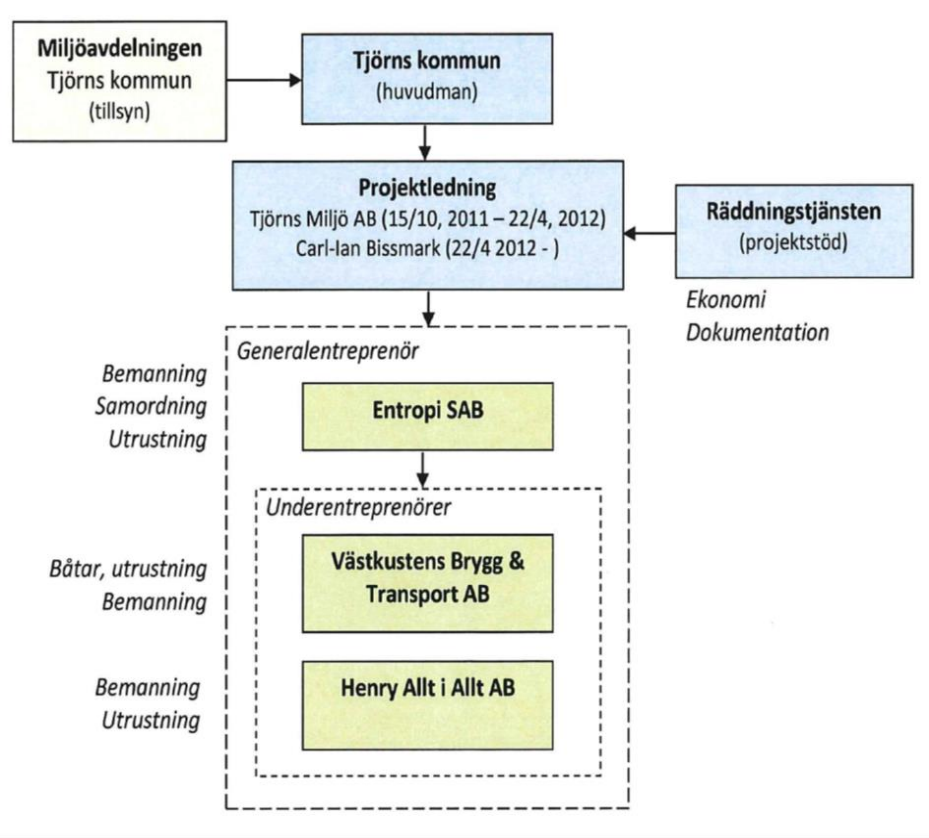
Organisation

Tjörns kommun var huvudman för saneringen och kommunens miljöavdelning hade tillsynsansvaret. TMAB ansvarade för saneringen fram till april 2012 då räddningstjänsten tog över projektledarskapet. Räddningstjänsten kom då att svara för både projektledning och dokumentation. Uppdraget att utföra själva saneringsarbetet lades som beskrivits ovan ut på Entropi som i sin tur även tog in underentreprenörerna Västkustens Brygg, Transport AB samt Henry Allt i Allt AB. Organisationen för saneringsinsatsen visas nedan i en figur[56].

Entropi hade det övergripande ansvaret som saneringsledare medan personalen kom från underentreprenörerna. Till sin hjälp kontrakterade Entropi även en person från företaget Brännarservice AB som agerade som operativ platschef. Platschefen hade under räddningstjänstfasen representerat oljeskyddsdepån i Vänersborg och hade i hög grad varit aktiv

[56] Carl-Ian Bissmark, Oljepåslaget på Tjörn 2011 Sammanfattning av saneringsinsats, 2013-02-18 (bifogades kommunens ansökan om ersättning för saneringskostnader), s. 7

Figur 3. Tjörns kommuns organisering av saneringsinsatsen



under det oljebekämpande arbetet. Kommunen anser att den organisation som genomförde saneringen fungerade väl[57].

Verksamhet

Saneringen bedrevs utifrån en prioriteringslista[58] med övergripande saneringsmål som upprättades av miljöavdelningen under räddningstjänstfasen[59]. Målet var inledningsvis att saneringen skulle ske till den nivå då oljan inte klibbar[60]. Alla drabbade öar delades in i mindre sektorer. TMAB och senare räddningstjänsten genomförde till en början möten med saneringsföretaget varje fredag, vilka senare glesades ut till varannan fredag. På mötena deltog även kommunens miljöchef.

---

[57] Carl-Ian Bissmark, Oljepåslaget på Tjörn 2011 Sammanfattning av saneringsinsats, 2013-02-18 (bifogades kommunens ansökan om ersättning för saneringskostnader), s. 11

[58] Beslut om prioritering av skydd av områden och prioritering vid sanering av olja, protokoll samhällsbyggnadsnämnden 2011-09-19, dnr 2011-1273-8

[59] Carl-Ian Bissmark, Oljepåslaget på Tjörn 2011 Sammanfattning av saneringsinsats, 2013-02-18 (bifogades kommunens ansökan om ersättning för saneringskostnader), s. 9

[60] Beslut om prioritering av skydd av områden och prioritering vid sanering av olja, protokoll samhällsbyggnadsnämnden 2011-09-19, dnr 2011-1273-8

Efter ett tag kom statusen inom alla sektorer att redovisas med hjälp av ett excelark som med olika färger beskrev hur långt saneringen kommit. Denna översikt över prioriterade områden och hur långt man kommit efterfrågades i första hand av länsstyrelsen som ett medel för att kunna vara delaktig och ge råd. Bl.a. efterfrågades GPS-positioner för att veta vilka områden som var mest drabbade.

Denna modell, som enligt kommunen och Entropi fungerade mycket bra, togs fram av kommunens räddningstjänstkoordinator. Den blev också till ett bra stöd för kommunen. Miljöchefen kunde utifrån modellen åka ut till de olika sektorerna för att inspektera och fatta beslut kring saneringen.

Under finsaneringen använde kommunen en rad olika metoder som beskrivs närmare under stycke 4.3. Saneringen pågick på flera öar samtidigt. Anledningen till detta var att saneringspersonalen ibland inte kunde komma ut till vissa öar på grund av dåligt väder, vilket gjorde att de fick fortsätta arbetet på en annan ö. Därför gick det inte att slutföra saneringen på en ö i taget.

Avfallet från saneringen bestod av ren olja samt oljerester blandat med sand, sediment, tång, torvabsorbent med mera och har samlats upp i oljebeständiga plastsäckar. Avfallet kördes sedan med båt eller helikopter till uppsamlingsplatser på Tjörn. Därifrån transporterades säckarna i containrar till Renova och Stena recycling AB för destruktion eller återanvändning.

Material

I saneringsarbetet har man använt både båtar och sedan flottar för att kunna komma in till land. Saneringsinsatsen har vidare krävt material som spadar, skrapor, borstar, engångoveraller, regnkläder, handskar etc. Ansvaret att köpa in material låg på Entropi och dess underleverantörer.

Bemanning

Saneringsarbetet genomfördes av cirka 30-35 man som arbetade sex dagar i veckan. Saneringspersonalen kom från Polen och Litauen. Personerna bodde och/eller arbetade emellertid redan i Sverige och hade därför inte kommit till Sverige för just denna operation. Kommunen uppger att de ställde krav på Entropi att se till att all personal hade kollektivavtal, försäkringar och rätt lön. Sjöfartsförbundet har enligt kommunen även varit på plats för att kontrollera detta. Antalet saneringspersonal bedömer kommunen ha varit optimal. De menar att det hade varit svårt att garantera säkerheten vid transport och sanering för fler personer. Det inträffade enligt kommunen inte heller några större arbetsskador. Det finns goda skäl att anta att den höga kontinuiteten bland den personal som utförde saneringen bidragit till detta.

Kommunen hade ändå tankar på att ta in frivilliga i saneringsarbetet, men ansåg att det skulle innebära alltför mycket arbete med att utbilda dem. Frivilligpersonalen skulle också ha behövt försäkringar som kommunen skulle behöva teckna. Kommunen kom fram till att det skulle innebära för stora risker för skador att använda frivilliga som dels inte har någon erfarenhet av saneringsarbete, och dels måste transporteras med båt och hoppa iland på hala klippor. Trots det gjordes ett försök att få in personal via Arbetsförmedlingen, och man anlitade två personer. Dessa ansåg dock att arbetet var alltför krävande och stannade bara i några timmar.

En slutsats som kommunen dragit när det gäller saneringsarbetet och bemanningen är att det är viktigt att ta in lokala underleverantörer eftersom de har god lokalkännedom och förståelse för olika vädersituationer. De har även en kort inställelsetid.

Bedömning

Utvärderingen konstaterar att saneringsinsatsen vidtog direkt efter det att räddningstjänstfasen avslutats. Denna övergång skedde emellertid utan att det avtal som redan fanns med Entropi sågs över för att se om det passade även för en längre saneringsinsats. Utvärderingen uppfattar det som att det arbete som Entropi utförde under räddningstjänstfasen i någon mening därför ”bara fortsatte”, trots att kommunen uppgett att de övervägde att göra en särskild upphandling.

Utvärderingen har förståelse för att det var lockande för kommunen att välja en smidig lösning att låta Entropi ta över saneringsarbetet, framförallt med tanke på att företaget redan var väl insatt i händelsen och hade visat stort engagemang. Samtidigt gör utvärderingen bedömningen att kommunen borde ha gjort en mer kvalificerad avvägning mellan alternativen att antingen låta Entropi fortsätta eller att låta införskaffa saneringstjänsterna på annat sätt. Bakgrunden är att utvärderingen uppfattar att Tjörns kommuns avtal med Entropi är avsett för akuta mindre utsläpp. Den sanering som efterföljde detta oljepåslag var av en helt annan dignitet och borde ha krävt en annan form av avtal.

Utvärderingen anser att kommunen vid denna händelse, om man efter ett noga övervägande ändå valt att anlita Entropi, borde ha gjort en genomgång av avtalet med företaget för att komplettera det med ytterligare detaljer när det gäller saneringsinsatsen. När man väljer att anlita en entreprenör för att utföra saneringen så behöver det tydligt framgå vad som ingår i den tjänst man köper och vad som inte ingår. Till exempel borde det framgå vad som ingår i timpriset och inte, samt hur inköp av material får göras och vad som händer med det material som har ett restvärde även efter saneringsinsatsen.

Kommunen tycks även ha bedömt att saneringsarbetet både skulle bli mindre långvarigt och mindre kostsamt än vad det slutligen blev. Med begärt stöd av expertis från HaV:s oljejour, MSB och andra kunde kommunen ha fått en mer realistisk bild av saneringsarbetets omfattning och med det som utgångspunkt haft lättare att ta ställning till hur saneringstjänsterna både skulle kunna utformas och efterfrågas.

Utvärderingen vill här betona att en saneringsinsats skiljer sig markant från en räddningstjänstinsats. När det gäller räddningstjänstinsatsen så behövs ett snabbt ingripande och det finns begränsad tid för detaljerad planering. När en saneringsinsats vidtar är det vanligtvis inte längre ett akut läge och det finns mer tid för att planera saneringsinsatsen och dess genomförande. Här ingår bl.a. att redan under planeringen begära expertstöd och att engagera både inblandade aktörer och allmänheten för att diskutera och kommunicera målbilden för saneringsinsatsen. Möjligheterna till att göra detta förefaller inte ha utnyttjats vid denna händelse. Det är viktigt att ta sig tid att säkerställa detta innan arbetet påbörjas för att förhindra till exempel översanering.

Utvärderingen uppfattar det vidare som att uthålligheten i saneringsinsatsen var god. Detta framförallt då saneringsföretaget ansvarade för en kontinuitet i personalförsörjningen. Vidare bedömer utvärderingen att kommunen och saneringsföretaget lagt vikt på arbetsrättsliga frågor

och arbetsmiljöfrågor som att saneringspersonalen ska ha kollektivavtal, samt att säkerheten för personalen är viktig.

Den modell med sektorsindelning som kommunen tog fram förefaller även ha fungerat väl för att dokumentera och planera saneringsinsatsen.

4.3 Val av saneringsmetod

Bakgrund

Som tidigare avhandlats har många respondenter uppgett att rollfördelningen för oljesaneringen av stränder inte är reglerat i någon författning, men utvärderingen har funnit att stöd för att klargöra ansvarsförhållandena för sanering kan hämtas från miljölagstiftningen.

Den som bidragit till en föroreningsskada eller miljöskada är som tidigare avhandlat ansvarig för de avhjälpande insatserna. I praktiken är emellertid kommunen ansvarig för saneringen inom sitt geografiska område (se stycke 4.1). Kommunen har ytterligare en roll då man även är tillsynsmyndighet för sådana åtgärder. Det innebär att kommunens miljöavdelning måste godkänna de saneringsarbeten som en annan förvaltning inom kommunen föreslår samt följa upp hur de utförs. Miljöavdelningen har också befogenheter att avbryta pågående saneringsarbete, trots att det alltså är kommunen som genomför saneringsarbetet. Denna dubbla roll är emellertid inte unik på något sätt. Den återfinns bland annat vid tillsyn över brandskyddet i kommunala anläggningar.

Vid val av saneringsmetoder ska miljölagstiftningen följas. Av normativ status för stöd vid val av saneringsmetod är den s.k. saneringsmanualen som MSB utarbetat i samarbete med IVL (Svenska Miljöinstitutet) och Naturvårdsverket[61]. Även den uppföljningsmanual som MSB utarbetat för uppföljning vid oljesanering är av [62].

I 19 § Förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter framgår vidare att ”en kemisk produkt som är avsedd för att bekämpa olja som har kommit lös i eller invid ett vattenområde eller för saneringen med anledning av sådant utflöde får endast användas enligt föreskrifter som Naturvårdsverket meddelar”. Trots denna skrivning konstaterar utvärderingen att det enligt uppgifter från Naturvårdsverket inte längre finns några sådana föreskrifter inom området. Den tidigare föreskriften är upphävd.

Vilken eller vilka centrala myndigheter som har ansvar för att ge stöd till en kommun i valet av saneringsmetod är otydligt, men både MSB och HaV (den senare genom oljejouren) har i praktiken tagit på sig en stödjande roll.

[61] ”Saneringsmanual för olja på svenska stränder”, MSB, IVL och Naturvårdsverket, 2010

[62] ”Uppföljning efter oljesanering”, Räddningsverket.

Beskrivning

För att genomföra saneringen aktiverades det samverkansavtal som Tjörns kommun hade med saneringsföretaget Entropi SAB. Det är samma företag som redan engagerades under räddningstjänstfasen.

Inledningsvis bedrevs saneringen i form av grovsanering med att skrapa och skyffla upp oljan. Finsanering utfördes sedan med en rad olika metoder som t.ex. manuell sanering med borstar, sanering med kallavfettningsmedel (lacknafta) och termisk behandling med brännare. Vidare utförde kommunen ett antal tester med bland annat kokosavfettningsmedel, rapsolja samt blästring med plastkulor. Metoderna beskrivs mer utförligt längre fram.

Enligt uppgifter från kommunen ville man påskynda saneringsarbetet så mycket som möjligt. Man ansåg att det manuella arbetet tog för lång tid, och under arbetets gång försökte man därför att hitta metoder som påskyndade saneringsarbetet.

Finsaneringsmetoden med kallavfettning har enligt kommunen använts på områden där målet varit att klipporna ska vara klibbfria efter sanering. Kallavfettningsmedlet (med lacknafta som grundkomponent) har först sprayats på stenar och klippor. När oljeblandningen lösts upp har den sedan spolats av med havsvatten och sedan samlats upp med oljeabsorbenten Float Absorb som är en värmebehandlad torv. Uppsamlingen har skett innanför länsor i strandkanten. Sedan har olje- och absorbentblandningen sugits upp och körts till behandling på avfallsansläggning[63].

Metoden är utvecklad av Entropi och användes under saneringen på Orust. Saneringsföretaget uppger att de uppfattade att HaV:s oljejour godkände att metoden användes där. Det har dock i utvärderingens intervjuer framkommit att oljejouren inte anser att de har godkänt metoden. De tar tvärtom avstånd ifrån den och anser att kallavfettningsmedel innehållande lacknafta i kombination med olja inte är bra och avråder från att man vid sanering använder kemiska produkter överhuvudtaget. Metoden godkändes dock av kommunens miljöavdelning i ett föreläggande 2011-11-24[64]. Metoden fick användas under förutsättning att kommunen vidtog ett antal försiktighetsmått som att metoden skulle användas enligt de uppgifter som anmälts, samt enligt de metodförbättringar som meddelats under arbetets gång. Vidare skulle förändringar av saneringsmetoden anmälas till miljöavdelningen, samt skyddsåtgärder vidtas så att spill eller oavsiktligt läckage hindras att nå havsvattnet utanför skyddslänsor.

Kort därefter började dock kommunens miljöavdelning ändå att ifrågasätta den aktuella saneringsmetoden. I slutet av november ställdes därför frågan till länsstyrelsen om det krävdes eventuella tillstånd för att använda en petroleumprodukt vid sanering av oljan. Enligt miljöavdelningen genomfördes den 9 december 2011 ett möte mellan representanter för saneringsföretaget Entropi, kommunen (däribland miljöavdelningen) samt HaV:s oljejour. Den 12 december 2011 meddelade miljöskyddsenheten på länsstyrelsen att HaV:s oljejour bedömt att en riskbedömning borde göras för användning av petroleumprodukten för oljebekämpning innan vidare användning. Efter denna information stoppade Tjörns kommuns miljöavdelning användandet av petroleumprodukten. Miljöavdelningen förelade att en riskbedömning av

[63] Structor Miljö Göteborg AB, Oljepåslag Tjörn 2011 Sammanfattning av utförd sanering under perioden 15 oktober 2011 fram till 31 maj 2012, 2012-06-18 (bifogades kommunens ansökan om ersättning för saneringskostnader), s. 6 f

[64] Föreläggande enligt 26 kap 9 § Miljöbalken om användning av saneringsmetod, dnr 2011-1609-6

saneringsmetoden skulle genomföras av en oberoende miljökonsult[65]. Därefter skulle samråd ske med miljöavdelningen som därefter skulle fatta beslut om fortsatt sanering med petroleumprodukten. Vidare skulle provtagning utföras av vatten och sediment med analys av relevanta parametrar för att kontrollera påverkan under och efter saneringsmetoden.

Den 5 mars 2012 mottog kommunens miljöavdelning riskbedömningen[66]. Utifrån den gjorde de bedömningen att saneringsmetoden med kallavfettningsmedel kunde fortsätta, men under förutsättning att ett antal försiktighetsmått vidtogs för att minimera påverkan från saneringsmetoden[67]. Ett exempel på försiktighetsmått var att både inre och yttre läns skulle användas i vattnet närmast stranden. Vidare skulle absorbent användas för uppsamling av kallavfettning och olja. Absorbenten skulle samlas upp inom cirka 30 minuter. Mängden kallavfettning skulle minimeras och enbart handspruta skulle få användas. Saneringsmetoden fick endast användas vid gynnsamt väder och då säker uppsamling kunde ske. Provtagning av vattenfas utanför yttre länsor samt provtagning av sediment skulle utföras en gång i månaden.

Den 12 mars skrev oljejouren på uppdrag av HaV ett utlåtande om användningen av kallavfettningsmedel samt om den konsultundersökning som gjorts för att bedöma metodens lämplighet. Oljejouren avrådde bestämt från att metoden skulle användas[68].

Den 4 april 2012 genomförde HaV och länsstyrelsen ett besök på Tjörn tillsammans med Tjörns kommun (däribland representanter för miljöavdelningen) samt saneringsföretaget Entropi. Den 5 april 2012 meddelade HaV och länsstyrelsen via mail att de motsatte sig användandet av saneringsmetoden med kallavfettningsmedel. Enligt dem gick användandet av metoden mot gällande praxis. ITOPF avrådde också från användning av metoden.

Kommunens miljöavdelning förelade därefter, den 10 april, om att omedelbart upphöra med saneringsmetoden med kallavfettningsmedel och att man enbart skulle grovsanera bort oljan från klipp- och stenstränder med spadar, skrapor och andra handredskap fram tills det att nytt beslut tagits av samhällsbyggnadsnämnden. I föreläggandet stod även att kommunen skulle ha vidare diskussioner med HaV och Länsstyrelsen gällande hur saneringsarbetet skulle fortskrida[69]. Den 19 april kallade sedan Tjörns kommun till ett möte för samråd. Vid mötet deltog kommunen och länsstyrelsen. De uppnådde samsyn om att endast torv och skrapning var lämpligt att använda och att eventuella nya idéer om metoder skulle diskuteras innan kommunen prövade dem.

Den 4 maj 2012 tog kommunens miljöavdelning i samråd med länsstyrelsen och HaV beslut om att utföra ett test med kokosavfettning på mindre ytor. Länsstyrelsen beställde och finansierade i samband med detta en riskstudie av oljejouren. Länsstyrelsens samlade bedömning, som utarbetades med stöd av oljejourens riskstudie, inkom till kommunen den 29 maj. I

---

[65] Föreläggande enligt 26 kap 9 § Miljöbalken angående användning av saneringsmetod, dnr 2011-1609-16

[66] Structor Miljö Göteborg AB, Översiktlig bedömning av miljörisker vid sanering av oljeskadade klippstränder med kallavfettningsmedel enligt Entropimetoden, 2012-03-05

[67] Föreläggande enligt 26 kap 9 § Miljöbalken angående användning av saneringsmetod, dnr 2011-1609-23

[68] SWECO 2012-03-12: PM Uppdrag Expertstöd olja och kemikalier, uppdragsnummer 1150772000

[69] Föreläggande enligt 26 kap 9 § Miljöbalken angående användning av saneringsmetod, dnr 2011-1609-25

bedömningen avrådde länsstyrelsen från användning av kokosavfettningsmedel. Kommunens miljöavdelning förelade därefter om att inte använda kokosavfettning vid fortsatt sanering[70].

Miljöavdelningen beslutade sedan om att ett test med rapsolja, och lite senare ett test med blästring med plastkulor, skulle genomföras. Den 15 juni förelade dock miljöavdelningen att fortsatt sanering endast skulle ske i enlighet med MSB:s saneringsmanual fram tills det att nytt beslut tagits[71]. Till föreläggandet bifogade miljöavdelningen även ett antal riktlinjer för saneringen av oljan. Dessa baserades på saneringsmanualen.

Den 13 juli 2012 beslutade kommunen att test med termisk behandling av oljan skulle utföras och den 8 augusti 2012 beslutade kommunen att denna saneringsmetod fick användas. Metoden innebär att oljan värms upp med en gasolbrännare till max +40 grader Celsius och därefter beläggs med Absorb (värmebehandlad torv). Torven absorberar då den upphettade oljan och kan därefter sugas upp. Vid behov spolas även det sanerade området med havsvatten och därefter samlas absorben upp av länsor i strandkanten. Vid användandet av denna metod var det viktigt att inte värma oljan till mer än +40 grader Celsius eftersom mikroorganismer annars tar skada. Kommunen uppger att det endast var ett fåtal personer som skötte brännarna för att säkerställa att de användes på rätt sätt. Denna metod utvecklades under saneringsinsatsen av Entropi i samråd med miljöavdelningen[72].

Saneringsinsatsen avslutades i början av november 2012 men återstartades i juni 2013. Värmemetoden användes då till en början men avbröts av miljöavdelningen på inrådan av länsstyrelsen och HaV då det inte kunde säkerställas att metoden tillämpades på rätt sätt. Därefter tilläts enbart användning av manuella metoder så som skrapning med spackelspadar, knivar etc.

Bedömning

Utvärderingen har konstaterat att det inte längre finns några föreskrifter som reglerar när en kemisk produkt som är avsedd för att bekämpa olja kan användas. En tidigare föreskrift, utfärdad av Naturvårdsverket, är upphävd. Utvärderingen gör bedömningen att det därmed inte finns någon grund för att använda kemiska medel vid sanering av stränder. Denna bedömning delas också av Naturvårdsverket[73].

Utvärderingen har vidare funnit att kommunen ville påskynda saneringsarbetet så mycket som möjligt, och därför var innovativ med att utarbeta nya saneringsmetoder tillsammans med saneringsföretaget Entropi. Utvärderingen konstaterar emellertid att dessa metoder inte var förenliga med miljölagstiftningen.

Utvärderingen finner att orsakerna till att t.ex. kallavfettningsmedel kom att användas är flera. Bland annat uppger saneringsledaren att man i teknisk mening inte uppfattade kemikalien som ett dispergeringsmedel, vilket är en typ av medel som inte ska användas enligt saneringsmanualen. Kommunen uppger också att man uppfattat att man fått ett muntligt

[70] Föreläggande enligt 26 kap 9 § Miljöbalken angående användning av saneringsmetod, dnr 2012-0626-9

[71] Föreläggande enligt 26 kap 9 § Miljöbalken angående användning av saneringsmetod, dnr 2012-0894-2

[72] Carl-Ian Bissmark, Oljepåslaget på Tjörn 2011 sammanfattning av saneringsinsats, 2013-02-18 (bifogades kommunens ansökan om ersättning för saneringskostnader), s. 9

[73] Epost-korrespondens med Anna Helena Lindahl, Biträdande Avdelningschef, Naturvårdsverket

godkännande från länsstyrelsen om att använda metoden. Utvärderingen har emellertid visat att länsstyrelsen själv inte delar den bilden.

Kommunen uppger vidare att det var bråttom att komma igång med saneringen, bland annat beroende på ett högt förväntanstryck från många intressenter. Kallavfettningsmetoden är också snabb och tar bort oljan till stor del. Saneringsföretaget Entropi har för utvärderingen uppgett som exempel att kallavfettningsmetoden hade sparat cirka fyra månaders arbete. Företaget menar också att de uppfattat att oljejouren godkänt användningen av kallavfettningsmedel på Orust. Som tidigare nämnt har det dock från utvärderingens intervjuer framkommit att oljejouren inte anser att de godkände metoden på Orust.

Av utvärderingens intervjuer framgår att Entropis motiv för att använda metoden var att oljan i sig redan sågs som giftig och att man bedömde att de skyddsvärda mikroberna därför ”redan var döda”. Därför, menar man, kunde man använda metoden utan att det innebar några ökade miljöskador. Även kommunens miljöavdelning skrev i slutet av november 2011 i ett föreläggande att de ansåg att metoden fungerade på ett tidseffektivt, och efter omständigheterna, miljöeffektivt sätt[74]. Förklaringen som man gav var att oljan som lösts upp av kallavfettningsmedlet sugs upp av absorbenten som i sin tur sugs upp i tankar. Detta skulle alltså innebära, menade man, att inget kallavfettningsmedel eller upplöst olja blir kvarlämnat i vattnet. Miljöavdelningen menade att oljan som sådan kan ha en större effekt på växt- och djurlivet om den lämnas kvar i naturen. Därmed innebär metoden enligt dem en miljövinst.

Räddningstjänsten och Entropi hävdar vidare att man saknade stöd från de inblandade statliga myndigheterna att finna lämpliga saneringsmetoder. Räddningstjänsten upplever att alla metoder som användes eller testades bedömdes som olämpliga samtidigt som det saknades stöd för att komma fram till vilka metoder som var lämpliga att använda. Som utvärderingen konstaterar i stycke 4.1. är det otydligt vilken myndighet som ska ge råd och stöd kring olika saneringsmetoder.

Klipp- och stenstränder, vilket är det som förekommer på Tjörn, är mer svårsanerade än sandstränder. Utvärderingen har förståelse för att kommunen eftersträvade att finna effektiva och snabba saneringsmetoder. Men utvärderingen menar också att effektivitetssträvandena inte kan ske på bekostnad av miljömässiga värden, det vill säga just de värden som saneringen avser att skydda (s.k. översanering).

De saneringsmetoder som enligt experterna föreligger är de som presenteras i saneringsmanualen, och det är de metoder som i generella termer även gäller internationellt. Utvärderingen menar att dessa metoder bör utgöra grunden för saneringsarbetet, men att det givetvis inte utesluter att alternativa metoder kan utvecklas under saneringsarbetets gång. Ett sådant utvecklingsarbete bör emellertid utföras under ordnade och kontrollerade former så att dels miljömässiga värden inte hotas, dels så att de utförs på ett sådant sätt att tillförlitliga slutsatser kan dras.

Utvärderingen har vidare funnit att miljöavdelningen först framåt vårvintern 2012 fick kännedom om saneringsmanualens existens och började använda den. I manualen framgår det med tydlighet att *dispergeringsmedel* inte är tillåtna i samband med sanering av kustlinjer och stränder. Kallavfettningsmedlet som användes i detta fall innehåller lacknafta, men är i teknisk mening inte ett dispergeringsmedel. Utvärderingen bedömer att det är en brist att det i

[74] Föreläggande enligt 26 kap 9 § Miljöbalken om användning av saneringsmetod, dnr 2011-1609-6

saneringsmanualen inte framgår med tillräcklig tydlighet att sådana kemiska produkter inte ska användas i samband med sanering.

Utvärderingen vill också understryka att tidsaspekten inte är lika avgörande under en saneringsinsats som under en räddningsinsats. Kommunen borde därmed lagt mer tid på att rådfråga experter innan de testade och använde olika metoder på egen hand. I diskussion med experterna hade man kunnat göra en bedömning av vilken eller vilka metoder som var mest lämpliga att använda. Utvärderingen har som tidigare nämnts noterat att de stödjande myndigheternas roller är otydliga, och att de inledningsvis inte agerade tillräckligt proaktivt med att erbjuda stöd, men utvärderingen anser också att det parallellt åligger kommunen ett ansvar att mer aktivt söka expertstöd från myndigheterna.

4.4 Kommunikation

Bakgrund

Liksom för räddningstjänstfasen finns det inga krav som reglerar hur och vilka som ska kommunicera med varandra under sanering. Men även i detta fall är aktörernas samlade förmåga till stora delar beroende av förmågan att kommunicera på ett effektivt och trovärdigt sätt. Det gäller både mellan olika aktörer liksom kommunikation med allmänheten. Informationen handlar givetvis inte enbart om informationsfrågor. Fakta behöver tolkas och åtgärder förklaras.

Ett större oljepåslag som kräver omfattande sanering karakteriseras av osäkerhet. Det är därför viktigt för beslutsfattare och aktörer att bemöta denna osäkerhet med kommunikation. Det är av stor vikt att ta hänsyn till medborgarnas intressen och känslor, människors behov av både trovärdig information och hänsyn till farhågor och oro. Lyckas man med detta är förutsättningarna goda att långsiktigt skapa trygghet hos befolkningen och tillit till demokratins institutioner på både statlig och kommunal nivå, liksom till aktörer på ledningsnivå. Som tidigare nämnt är vanligtvis en saneringsinsats vanligtvis inte akut, och det bör därför beredas utrymme för sådan kommunikation.

Verksamhet

Som en del av kommunikationsarbetet samarbetade kommunen med media och genomförde presskonferenser. På ett tidigt stadium organiserade man också båtturer för journalister i de oljedrabbade områdena (se också stycke 3.3).

Under både räddningstjänstfasen och saneringsfasen informerade Tjörns kommun allmänheten via sin hemsida, men kommunens ordinarie kundcenter, öppet sju dagar i vecka, var också behjälpligt. Det var emellertid hemsidan som huvudsakligen som informationskanal till allmänheten. Däremot genomfördes inte några informations- eller samrådsmöten för allmänheten. Det är något som HaV:s oljejour framhåller som en framgångsfaktor vid den här typen av insatser. Kommunen upplever samtidigt att de är nöjda med det kommunikationsarbete som man genomförde.

Bedömning

Utvärderingen bedömer, vilket även beskrivs under stycke 4.3, att det är betydelsefullt att alla aktörer så långt som möjligt har en samlad målbild för saneringsinsatsens möjliga resultat och genomförande. Det bör vara en målbild som beskriver hur långt det är möjligt att sanera ur miljösynpunkt. Vid sanering kan målet av funktionella skäl sällan eller aldrig, dessvärre, vara att naturen blir fullständigt återställd. Problemet ligger i att saneringsmetoderna i sig kan skada miljön. Alltför omfattande sanering kan leda till s.k. *översanering*.

Utvärderingen bedömer att kommunen genom informations- eller samrådsmöten, tillsammans med andra aktörer, hade kunnat förmedla en lägesbild av genomförandet (hur långt arbetet kommit) samt en målbild (hur det kommer att se ut när saneringsinsatsen är avslutad). Sådana möten hade även gett allmänheten möjlighet att ventilera sina åsikter och sin eventuella oro. Något sådant möte hölls dock aldrig. Utvärderingen bedömer att den information som lades ut på Tjörns kommuns hemsida var betydelsefull för att ge information till allmänheten, men att den alltså inte var tillräcklig.

Enligt oljejouren, som har stor erfarenhet från liknande händelser, är det ett vanligt sätt att arbeta på vilket de också har goda erfarenheter av. Utvärderingen bedömer att en eller flera informationsträffar för allmänheten och intresseföreningar skulle kunna ha minskat det eventuella förväntansgap som fanns hos allmänheten angående hur långt det var möjligt att sanera. Det hade kunnat bidra till att skapa förståelse för det omfattande arbete kommunen stod inför och det faktum att det inte är möjligt att återställa naturen i exakt det skick den var i innan oljepåslaget. Genom att bjuda in allmänheten, och även intresseorganisationer och media, till informationsträffar hade troligtvis inneburit ett minskat tryck från allmänheten på kommunens politiska ledning och tjänstemän.

4.5 Samverkan och statliga myndigheters rådgivning

Bakgrund

En förutsättning för god samverkan mellan och inom olika organisationer är att rollerna är tydliga. Som framgår nedan är emellertid rollfördelningen inte tydligt reglerad för de statliga myndigheter (MSB, HaV och länsstyrelsen) som kommunen kan samverka med inom saneringsområdet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

”Föregångaren” till MSB, Räddningsverket, utvecklade under en längre period en central funktion för att stödja kommunerna med sanering. Med andra ord utvecklades en praxis att Räddningsverket agerade som stödjande aktör vid saneringsarbete. I det operativa arbetet manifesterades detta genom att man vid flertalet oljepåslag var närvarande vid skadeplatsen och bidrog med rådgivning. Utvärderingen har dock funnit att det inte finns några formella krav på MSB att ge sådant stöd. Enligt uppgifter från intervjuer ska inte heller några formella krav ha funnits på Räddningsverket att ge detta stöd, men att det legat nära till hands att ge saneringsstöd eftersom myndigheten, så som det formellt sett fortfarande krävs, engagerar sig som en stödjande aktör under räddningstjänstfasen.

Havs- och Vattenmyndigheten

Enligt sin instruktion ska HaV inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav[75]. Enligt miljötillsynsförordningen ska HaV ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. miljökvalitetsnormer[76] inom sitt ansvarsområde. I instruktionerna uppges också att myndigheten ska samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete[77] (se även stycke 4.8).

Myndigheten bildades under sommaren 2011, d.v.s. endast ett par månader innan oljepåslaget på Tjörn inträffade. Utvärderingen har inte funnit att det *före* oljepåslaget på Tjörn gjordes någon närmare uttolkning av vilka krav regeringens instruktion och miljötillsynsförordningen ställer på myndigheten inom det aktuella området. En sådan uttolkning har senare gjorts internt vilken pekar på att HaV inte har något tillsynsvägledningsansvar vid sanering.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen ska enligt miljötillsynsförordningen ge tillsynsvägledning i länet. I tillsynsvägledningen ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen[78] (se även stycke 4.8).

Verksamhet

I de intervjuer som utvärderingen genomfört framgår att flera aktörer anser att samverkan inom och mellan olika aktörer inte fungerat fullt ut under saneringsfasen, men att samverkan också förbättrades under saneringsarbetets gång.

Tjörns kommun upplevde att samordningen mellan de statliga myndigheterna var bristfällig. Kommunen menar att de statliga myndigheterna saknade en tydlig rollfördelning mellan varandra. För kommunen var det därför svårt att under insatsen veta vilken myndighet som ansvarade för vad och till vem de skulle vända sig med olika frågor.

Kommunen upplevde också att länsstyrelsen inte var samordnad internt. Under räddningstjänstfasen hade länsstyrelsen bildat en krisstab med en samverkansperson på plats. Krisstaben avvecklades emellertid i samband med att räddningstjänstfasen upphörde. Under en period under saneringsfasen hade kommunen därför flera ingångar till länsstyrelsen och till personer med olika ämneskompetenser. Det skedde till en början ingen samordning inom länsstyrelsen och kommunen fick därmed olika besked från olika personer. Till exempel uppger kommunen att länsstyrelsen gav olika besked kring den s.k. kallavfettningsmetoden. Enligt dem skulle en tjänsteman på en av länsstyrelsens enheter ha tillstyrkt metoden. Länsstyrelsen har emellertid uppgett för utvärderingen att man inte delar den bilden.

Till slut blev dock en av länsstyrelsens personal utnämnd till kommunens ingång. Det var en roll som successivt växte fram och som blev mer konkret efter det att personen internt samordnade ett yttrande från länsstyrelsen i början av mars 2012. Efter det kom både kommunen och länsstyrelsen att uppleva att kontakterna fungerade bättre.

---

[75] Förordning (20011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, 5.7§

[76] Miljötillsynsförordning (2011:13), 3 kap. 5§

[77] Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, 5 §

[78] Miljötillsynsförordning (2011:13), 3 kap. 16§

Länsstyrelsen menar att deras roll under saneringen var oklar, både när det gäller mandat och organisation. De upplevde att de försökte stödja kommunen, men att de inte alltid fick all den information som de behövde för att kunna verka stödjande. Vidare upplevde inte heller länsstyrelsen att de fick så många frågor från kommunen. Länsstyrelsen samverkade med HaV och dess oljejour under insatsen, men uppger att oljejouren inte alltid var tillgänglig på grund av att finansiering saknades från HaV. Oljejouren har emellertid uppgett för utvärderingen att man åtminstone alltid är tillgänglig på telefon.

Entropi upplevde att det var långa svarstider från myndigheterna. Arbetsgången var sådan att de ställde frågor till kommunen som i sin tur ställde dem vidare till andra myndigheter. Entropi uppger att det hade underlättat arbetet om det blivit klarlagt att de istället kunde ta kontakt direkt med statliga myndigheter och med oljejouren. Entropi menar också att det varit bra om alla aktörer hade träffats mer för att diskutera olika frågor. Det är för övrigt en synpunkt som kommit fram i flera intervjuer.

Av intervjuerna framgår vidare att kommunen inte från början kände till vad HaV kunde bidra med under saneringsarbetet och HaV inte i vidare utsträckning informerade kustkommunerna om att oljejouren finns och vilket stöd som den kan ge. Kommunen förstod inte heller först att oljejouren är en del av HaV. Samarbetet mellan oljejouren och kommunen började fungera fr.o.m. maj 2012, men då hade redan en stor del av saneringsarbetet genomförts. Oljejouren menar att de tog kontakt med kommunen redan under räddningstjänstfasen och erbjöd sitt stöd, men att de sedan ändå inte blev efterfrågade.

Samtidigt har utvärderingen funnit att HaV inte haft tillräcklig finansiering för att avropa oljejouren i önskad omfattning. På Oljejourens webbsida står att ”Oljejouren ger kostnadsfri rådgivning och information åt räddningstjänst, länsstyrelser och kommunernas miljö- och hälsokontor vid utsläpp av olja och kemikalier”, men de kostnadsfria tjänsterna kräver att HaV har full finansiell beredskap.

Kommunens behov av stöd under saneringen i form av att ha någon att fråga vid tveksamheter har vid återkommande tillfällen påtalats vid utvärderingens intervjuer. Kommunen upplever att det inledningsvis, framförallt under räddningstjänstfasen, var många som ville ge stöd och att det då blev för mycket att hantera. Efterhand, menar kommunen, försvann många aktörer och de menar att det då kändes som att de inte fick något stöd alls istället. Parallellt med denna bild finns en uppfattning hos de statliga myndigheterna att kommunen var återhållsam med att ställa frågor och att begära stöd.

Saneringsföretaget Entropi har å sin sida uppgett att de önskat att de haft tillgång till ett bollplank på MSB och på HaV:s oljejour, men uppger att de inte tog direktkontakt med dem med anledning av att de inte ville ”gå förbi” kommunen. Trots att de upplevde detta tillkortakommande har utvärderingen inte funnit att de tog upp frågeställningen med sin huvudman.

Bedömning

I generella termer bedömer utvärderingen att aktörerna kunde ha samverkat i högre grad under saneringsinsatsen, framförallt inledningsvis. Detta hade till exempel kunnat ske genom rådgivning och fler gemensamma möten för att skapa en gemensam målbild av saneringsinsatsen och för att föra diskussioner om exempelvis metoder och saneringsnivåer. I första hand är det

kommunens ansvar att vara sammankallande till sådana möten, men utvärderingen menar också att framförallt länsstyrelsen bör vara uppmärksam på att främja bättre samverkan med andra aktörer.

Utvärderingen menar att bristerna i samverkan till viss del kan förklaras av att länsstyrelsens, MBS:s och HaV:s roller som stödjande aktörer är oklara. Utvärderingen har funnit att det varken i MBS:s eller HaV:s instruktioner och regleringsbrev finns någon uttalad uppgift att ge stöd under saneringsinsats. Trots en utvecklad praxis vid MSB att både ge förberedande stöd för sanering, och att ge stöd under händelse, finns inte ens någon antydan till att sådana formella krav är ställda på myndigheten. Överlag anser utvärderingen att rollerna för de rådgivande myndigheterna måste klargöras.

Samtidigt som de statliga aktörernas stödjande uppgifter är oklara anser utvärderingen att det åvilar kommunen att proaktivt söka expertstöd från dessa och andra aktörer. Utvärderingen anser att kommunen kunnat samverka mer med andra för att tidigare få tillgång till olika kompetenser inom saneringsområdet. I viss omfattning blev kommunen också erbjuden stöd, men var då inte tillräckligt lyhörd för att ta emot det. Det handlade alltså, enligt utvärderingen, både om en osäkerhet i kommunens förmåga att *efterfråga* stöd, men också om en förmåga att kunna *ta emot* stöd.

Exempelvis hade kommunen tidigare kunnat tillvarata den expertkompetens som finns på HaV:s oljejour, bl.a. med stöd för analys och planering och för att få vägledning rörande saneringsmetoder. Av utvärderingens intervjuer framgår att kommunen inte tillräckligt tidigt tog kontakt med HaV för att förvissa sig om vad myndigheten kunde bidra med för stöd under saneringsarbetet. Utvärderingen anser att en aktuell och känd oljeskyddsplan (eller liknande) saknades som tidigare hade kunnat ge klarhet för kommunen vart de kunde vända sig för att få adekvat saneringsstöd.

Samtidigt bedömer utvärderingen att HaV inte i tillräcklig utsträckning informerade kommunen om oljejourens existens och vilken typ av stöd som jouren kunde ge. Att få till en fungerande samverkan är således ett ömsesidigt ansvar hos alla inblandade parter.

Utvärderingen bedömer vidare att en delförklaring till det begränsade nyttogörandet av oljejouren, åtminstone periodvis, var den begränsade finansieringen för att avropa tjänsterna. Även de avtalsmässiga begränsningar som sätter ramar för det tidsomfång som oljejouren kan avropas för per tillfälle hade betydelse. HaV upplevde bl.a. därför en osäkerhet om i vilken omfattning som oljejourens tjänster kunde ”erbjudas”.

4.6 Stöddokument

Bakgrund

Rätt prioriterade åtgärder under sanering minimerar samhällets kostnader samtidigt som miljön blir värnad. Ett viktigt stöd för beslutsfattandet är kända och lättillgängliga stöddokument. Dessa kan bestå av manualer, planer, verktyg, mallar, m.m., interna såväl som externa.

Det finns ett antal externa stöddokument och verktyg för kommuner att konsultera vid både planering och genomförande av saneringsinsatser. Kommunerna har givetvis även möjlighet att på förhand upprätta egna stöddokument och verktyg som de kan tillämpa om ett oljepåslag inträffar och en saneringsinsats blir aktuell. De externa stöden är vanligtvis av normativ karaktär och framgår av bilaga 3. Bland dem återfinns bland många andra saneringsmanualen, miljöatlas och manual för oljeskyddsplan. I den senare, som finns tillgänglig på MSB hemsida, finns mallar inlagda som exempel på hur en oljeskyddsplan kan se ut samt vad den kan innehålla. Exemplen kan ses som förslag på vad en oljeskyddsplan kan innehålla och bör modifieras efter varje enskild kommuns förhållanden.

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att kommunerna inte har någon skyldighet att i förberedande syfte upprätta en handlingsplan för sanering. En sådan kan t.ex. vara den del av en s.k. oljeskyddsplan som hanterar sanering. Men en god planering i förväg med fastställda rutiner för val av saneringsmetoder, organisation, ansvar och andra åtgärder ökar utsikterna för en effektiv saneringsinsats både vad gäller miljö, resurser och kostnader.

I sammanhanget kan det vara intressant att reflektera över hur stor del av Sveriges kustkommuner som har en oljeskyddsplan, trots att det inte är ett formellt lagkrav. I samband med Baltic Master II[79] projektet 2011 genomfördes en enkätundersökning till samtliga kustkommuner i Sverige med just denna fråga. I rapporten ”Oljeskyddsberedskap i Sverige”[80] redovisas resultaten av undersökningen. Enligt enkätsvaren visade det sig att 35 % av kustkommunerna saknade en oljeskyddsplan, men att 65% alltså hade det.

Förekomst och nyttogörande av stöddokument

Dokumentation för oljeskadeskydd

Tjörns kommun hade vid tidpunkten för oljepåslaget en dokumentation för oljeskadeskydd, men den var inte aktuell. Utvärderingen har funnit att den inte användes i nämnvärd omfattning under inledningen av saneringsarbetet. En av anledningarna är att flertalet presumtiva användare inte kände till den, men också att uppgifterna var inaktuella.

Saneringsmanualen

Ett exempel på ett annat centralt verktyg är den s.k. *saneringsmanualen*, tillgänglig på MSB:s hemsida. I saneringsmanualen finns beskrivet de olika grundläggande strandtyperna och vilka saneringsmetoder som anses vara tillämpbara och godkända, eller inte, ur miljösynpunkt.

Saneringsmanualen finns även inlagd i pärmen ”Kommunen oljeskydd” (se nedan). Saneringsmanualen används också i utbildningen för saneringsledare (Olja 2) som MSB står för och som genomförs årligen. Saneringsmanualen kan ses som ett beslutsstöd för saneringsledare och personal och syftet är att i största möjliga mån begränsa skador på miljön. Den ger vägledning om vilka metoder som är lämpligast att använda under rådande förutsättningar. Manualen är gemensamt framtagen av MSB, IVL Svenska Miljöinstitutet samt Naturvårdsverket.

---

[79] http://www.balticmaster.org/index.aspx?page_id=1

[80] https://www.msb.se/Upload/Insats_och_beredskap/Oljeskydd/Oljeskyddsberedskap%20i%20Sverige.pdf

Saneringsmanualen användes under saneringen av bl.a. saneringsföretaget Entropi, men först efter ett tag. Företaget är nöjt med manualen även om de tycker att den bör uppdateras. De menar att manualen tjänade sitt syfte och var en bra bas att utgå ifrån. Men de har också uppgett att de upplevt vissa brister med att skriften inte inkluderar alla typiska utmaningar som kan uppstå i saneringsarbetet. Kommunens räddningstjänst uppger å sin sida att saneringsmanualen inte beskriver den strandtyp som till stora delar finns på Tjörn.

Oljeskyddspärmen

På MSB:s hemsida finns pärmen ”Kommunens Oljeskydd” som ger råd och tips till inblandade aktörer vid bekämpning av en stor oljeolycka. Pärmen går att rekvirera från MSB och har även skickats till räddningstjänst och miljöavdelningar i alla kustkommuner samt till länsstyrelser med statligt vatten. Syftet med pärmen är att utgöra ett stöd för kommunen vid både beredskapsplanering, under en räddningstjänstinsats och även efter en insats. Innehållet är en blandning av fakta, tips, råd och mallar. Pärmen bör ses som en introduktion till de olika uppgifter som kan komma att hanteras vid ett oljepåslag. Utvärderingen har funnit att få av de inblandade aktörerna har använt sig av ”oljeskyddspärmen”, och att den också var okänd för många.

Miljöatlas

Miljöatlas är en webbaserad karttjänst som är öppen för alla och utgör ett hjälpmedel för planering och genomförande av skydds- och saneringsarbete vid olje- eller kemikalieolycka till havs eller i de stora sjöarna. Länsstyrelsernas GIS-grupp ansvarar för miljöatlas och det är länsstyrelsen i Västra Götaland som sköter förvaltningen. Ett antal län har idag uppdaterad regional information i kartan. Strandkartering, biologiska skyddsvärden och prioriterade områden är några exempel på vilken information och vägledning man kan få för att planera saneringsarbete.

Bild 5. Oljan bestod av trögflytande bunkerolja från det maltesiska fraktfartyget Golden Trader. Foto: Margaretha Ericsson, MSB.

Miljöatlas är användbart under såväl räddningsinsats som under sanering, och i ökad grad använde sig saneringsföretaget Entropi av verktyget under saneringen. Företaget anser emellertid att miljöatlasen, på grund av sämre upplösning, är i visst underläge i jämförelse med exempelvis sjökort.

MSB:s hemsida

Saneringsföretaget Entropi och andra anser att MSB:s hemsida var användbar under saneringen. Där finns, enligt företaget, mycket relevant information som de också uppger att de använt sig av.

Bedömning

Utvärderingen bedömer att en viss grad av beredskap för sanering bör finnas i en kommun, även om denna fas till sin natur vanligtvis inte är akut. Särskilt Tjörns kommun är riskutsatt för oljepåslag, och kommunen borde därför ha tagit hänsyn till denna risk i form av att i förtid ha gjort tillgången till stöd vid sanering känt. Sådan information kunde exempelvis ha samlats i en oljeskyddsplan. Men som tidigare nämnt hade inte Tjörns kommun en uppdaterad och känd oljeskyddsplan vid tidpunkten för oljepåslaget 2011. Under utvärderingens gång har kommunen uppgett att de nu planerar att utarbeta en ny oljeskyddsplan. De menar att det är viktigt att denna också omfattar saneringsinsats.

Det finns inget lagstöd för att tvinga en kommun att ha en oljeskyddsplan, men för riskutsatta kustkommuner som Tjörn anser utvärderingen att en oljeskyddsplan eller liknande bör finnas. Arbetet med att utforma en oljeskyddsplan innebär möjligheter att generera relevant kunskap, samtidigt som en oljeskyddsplan i sig givetvis är behjälplig vid en händelse. Tidigare erfarenheter, inte minst från det större oljepåslaget 1987, kunde också ha tagits omhand och reflekterats i en oljeskyddsplan för Tjörn.

De handböcker och manualer som bl.a. finns på MSB hemsida har av flera inom kommunen beskrivits som informativa och användbara. Men flera inom kommunen som intervjuats visste inte vid händelsens början att t.ex. saneringsmanual, miljöatlas och oljeskyddspärm fanns överhuvudtaget. Återigen kan detta, åtminstone delvis, förklaras med att oljeskyddsplanen inte var uppdaterad och levande.

Trots att många inom kommunen uppgett att saneringsmanualen varit användbar uppger räddningstjänsten att saneringsmanualen har en begränsning då den inte skulle beskriva den strandtyp som till stora delar finns på Tjörn. Utvärderingen delar emellertid inte den bedömningen utan anser att manualens beskrivning av klipp- och blockstränder i tillräckligt stora delar stämmer överens med Tjörns dominerande strandtyp.

Enligt vad utvärderingen vidare funnit har inte MSB något krav på sig att ge stöd för oljesanering, varken med att utarbeta stöddokument eller att ge expertstöd. Sanering utförs efter det att räddningstjänstfasen upphört, och LSO, som gäller under räddningstjänstfasen, gäller då inte längre. MSB har en uttalad uppgift att ge stöd under räddningstjänst, men inte därefter. Att MSB ändå bistått, och fortsätter att bistå med saneringsstöd, har historiska orsaker och härstammar främst från utredningen TOBOS 85[81].

[81] Under senare delen av 1970-talet inträffade i Europa flera stora oljekatastrofer som också drabbade Sverige. Händelserna följdes av flera offentliga utredningar, metod- och teknikutvecklingsprojekt,

4.7 Anmälan om saneringsinsats

Bakgrund

Miljölagstiftningen är alltså det lagrum som styr saneringsarbetet och som leder till att kommunen, i praktiken, är ansvarig för sanering (se stycke 4.1). Den operativa saneringsverksamheten regleras inte i lag, men det föreligger anmälningsskyldigheter för kommunen gentemot tillsynsmyndighet enligt Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd:

- Enligt förordningen är det förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningsskada om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa[82].
- En anmälan om avhjälpandeåtgärd ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den som utövar den operativa tillsynen över åtgärden[83].
- En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. I den utsträckning som behövs i det enskilda fallet ska en anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning[84].

I praktiken betyder lagstiftningen att kommunen ska anmäla saneringsåtgärder till kommunens miljöavdelning. Samtidigt som miljöavdelningen har denna kontrollerande roll är det viktigt att betona att miljölagstiftningen samtidigt anger att miljöavdelningen ska agera stödjande:

- Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål skall kunna tillgodoses[85].

Verksamhet

Vägledande för de anmälningar som kommunen gjorde var en prioriteringslista[86] med övergripande saneringsmål som upprättades redan under räddningstjänstfasen[87]. Målet var att

---

som ledde till att bl.a. de statliga oljeskyddsförråden efter regeringsbeslut byggdes upp under senare delen av 1980-talet. Man antog då projektnamnet TOBOS 85.

[82] Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 28§

[83] Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 22§

[84] Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 25§

[85] Miljöbalk (1998:808), 26 kap. 1 §

[86] Beslut om prioritering av skydd av områden och prioritering vid sanering av olja, protokoll samhällsbyggnadsnämnden 2011-09-19, dnr 2011-1273-8

[87] Carl-Ian Bissmark, Oljepåslaget på Tjörn 2011 Sammanfattning av saneringsinsats, 2013-02-18 (bifogades kommunens ansökan om ersättning för saneringskostnader), s. 9

saneringen skulle ske till den nivå då oljan inte klibbade. I listan delades alla drabbade öar in i mindre sektorer.

Utvärderingen har funnit att man inte strikt följde de krav på anmälningar som lagstiftningen ställer. Miljöavdelningen kunde få in anmälan inte bara skriftligt utan också muntligt, och eftersom det ofta blev ändringar av saneringsmetoder under arbetets gång inkom uppgifter ibland efterhand. På grund av att man upplevde situationen som akut gjordes heller ingen bedömning om det krävdes någon miljökonsekvensbeskrivning.

Samtidigt har utvärderingen funnit att miljöavdelningen tog ett stort ansvar för att erbjuda rådgivning under saneringsarbetet och att man arbetade nära den operativa verksamheten. I en mindre kommun som Tjörn är det inte förvånande, särskilt med tanke på att den kompetens som de besitter i hög grad var efterfrågad.

Bedömning

Utvärderingen bedömer att miljöavdelningen var mycket aktiv med att bistå med rådgivning under saneringsarbetet, vilket var värdefullt. Trots det bedöms det som viktigt att bägge parter under hela saneringsinsatsen är fullt medvetna om den rollfördelning som miljölagstiftningen kräver. Striktare krav på att begära mer utförliga uppgifter, i skriftlig form, i kommunens anmälningar hade gett bättre förutsättningar att bedöma saneringsmetodernas lämplighet och att upprätta sin tillsynsfunktion. En högre grad av systematik hade också skapat bättre förutsättningar för miljöavdelningen att söka stöd utifrån, t.ex. från länsstyrelsen eller från oljejouren, för att bedöma förslagen.

Trots att det är naturligt att situationen upplevdes som akut anser utvärderingen att man tydligare borde ha skiljt på den skyndsamhet som krävs vid en räddningsinsats och för saneringsarbetet.

4.8 Tillsyn och tillsynsvägledning

Bakgrund

Tjörns kommuns miljöavdelning, genom delegation från Samhällsbyggnadsnämnden, är kommunens tillsynsmyndighet vid saneringsarbete. Parallellt med kommunen har även Naturvårdsverket och länsstyrelsen tillsynande funktioner vid saneringsarbete. Dock har även Havs- och vattenmyndigheten under utsläppet på Tjörn agerat som om de hade en sådan roll. De gjorde det i egenskap av förvaltare av avtalet med oljejouren, vilka i sin tur hade detta ansvar i enlighet med vad som anges i avtalet.

Samhällsbyggnadsnämnden och miljöavdelningen

Som framgår av bedömningsgrunden i bilaga 3 har, enligt miljötillsynsförordningen, den kommunala miljönämnden (eller liknande) ansvar för den operativa tillsynen i fråga om vissa föroreningsskador[88]. Bland dessa ingår skador från oljepåslag.

[88] Miljötillsynsförordning (2011:13), 2 kap. 31§

I operativa termer, genom delegation från Samhällsbyggnadsnämnden, är i Tjörns kommun miljöavdelningen kommunens tillsynsmyndighet och har ansvar för att utföra tillsynen. Det innebär bland annat att man under saneringsarbete har möjlighet att kräva s.k. rättelse om man bedömer att saneringsarbetet inte efterlever den anmälan som gjorts eller gällande lagstiftning.

Havs- och Vattenmyndigheten

Enligt miljötillsynsförordningen ska HaV ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. miljökvalitetsnormer inom sitt ansvarsområde[89]. I HaV:s instruktioner uppges också att myndigheten ska samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete[90].

Myndigheten bildades endast ett par månader innan oljepåslaget på Tjörn inträffade. Utvärderingen har inte funnit att någon uttolkning av kraven i miljötillsynsförordningen hade gjorts innan oljepåslaget på Tjörn inträffade.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen ska enligt miljötillsynsförordningen ge tillsynsvägledning i länet. I tillsynsvägledningen ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen[91].

Naturvårdsverket

I miljötillsynsförordningen anges att Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser (om inte andra myndigheter särskilt har utpekats för ett visst område) samt allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av tillsyn (och miljösanktionsavgifter) i enlighet med miljöbalken.

Beskrivning

Grunden för tillsynsarbetet bestod i att miljöchefen kunde närvara i de möten som TMAB, och senare räddningstjänsten, genomförde med saneringsföretaget varje fredag (för att sedan glesa ut dem till varannan fredag). På mötena, men först efter en viss tid, redovisades saneringsarbetet med hjälp av ett excelark där man med olika färger beskrev hur långt saneringen kommit. Kommunens miljöchef kunde utifrån denna modell åka ut till de olika sektorerna för att inspektera och fatta beslut kring saneringen, bl.a. om ett område kunde bedömas som färdigsanerat.

Kunskapen inom oljeskyddsområdet var emellertid låg inom miljöavdelningen och arbetet utfördes nära saneringsföretaget och beställaren. Miljöavdelningen upplevde också att det fanns ett tryck från flera håll i att låta påskynda saneringsarbetet, bl.a. från statliga myndigheter och från saneringsföretaget.

Miljöavdelningen menar också att man inte hade de resurser som krävdes för arbetet eftersom de ordinarie arbetsuppgifterna inom miljöavdelningen låg kvar på den personal som utförde tillsyns- och prövningsarbetet av oljepåslaget.

---

[89] Miljötillsynsförordning (2011:13), 3 kap. 5§

[90] Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, 5 §

[91] Miljötillsynsförordning (2011:13), 3 kap. 16§

Så som framgår av stycke 4.5 fick kommunen stöd från HaV och länsstyrelsen i att bedöma olika alternativa saneringsmetoder. Det kan ses som ett sätt att utöva tillsynsvägledning. Formerna för att ge stödet var till en början oklart, men växte fram alltefter saneringsarbetet pågick och att samverkan ökade mellan HaV och länsstyrelsen. Trots det upplevde miljöavdelningen att de saknade tillräcklig tillsynsvägledning och stöttning.

Bedömning

Utvärderingen konstaterar att kommunen har två olika roller; dels som verksamhetsutövare och beställare av saneringsinsatsen, dels som tillsynsansvarig över insatsen enligt miljölagstiftningen. Det är inte ovanligt i en kommun och kan exempelvis jämföras med tillsyn av brandskyddet i kommunala skolor eller äldreboenden, eller livsmedelstillsyn vid kommunala storkök. Dock innebär det att det krävs hög integritet av de som utför tillsynen och att man har beredskap att även ge stöd, vilket kan vara svårt i en mindre kommun att kombinera.

Av utvärderingens intervjuunderlag framgår att miljöavdelningens inspektörer bedömer att de lyckades behålla sin integritet, trots att de ibland upplevt att de fått kritik för sina beslut. Samtidigt upplevde miljöavdelningen en kännbar stress som kan ha medfört att man tog snabba beslut utan att formellt utföra prövningsarbetet i enlighet med miljölagstiftningen. Ett sådant exempel är att de under en viss tid tillät s.k. kallavfettning innan de själva senare ifrågasatte både utförandet och metoden.

I huvudsak instämmer utvärderingen i påståendet att de lyckades behålla sin integritet och att de trots upplevd stress och resursbrist utförde tillsynen på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt anser utvärderingen att framförallt en striktare tillämpning av att begära mer fullständiga anmälningar (se stycke 4.7) hade underlättat tillsynsarbetet.

Utvärderingen konstaterar att formerna för länsstyrelsens och HaV:s tillsynsvägledning växte fram under saneringsarbetet, men bedömer samtidigt att det hade varit önskvärt att man ännu tidigare än vad som var fallet hade blivit engagerade i dessa roller. Utvärderingen bedömer att den vägledning som gavs var viktig och av stor betydelse för miljöavdelningens beslutsfattande inom ramen för sitt tillsynsarbete. Vidare anser utvärderingen att det är förvånande att Hav under arbetets gång inte kontaktade Naturvårdsverket och förde en dialog kring vad arbetet med tillsynsvägledning innebar. Utvärderingen bedömer således att innebörden av tillsynsvägledning i en händelse som denna fortfarande är oklar, och att det möjligen krävs expertstöd vid denna typ av händelse som inte kan anses ingå i ansvaret som tillsynsvägledande myndighet

4.9 Avslut av saneringsinsats

Bakgrund

Uppgifter i den anmälan för oljesanering som en verksamhetsutövare lämnar till tillsynsmyndigheten ligger som grund för att avgöra när en saneringsinsats är att bedöma som avslutad. Denna rollfördelning innebär för oljesanering att en kommun (representerad av teknisk förvaltning, räddningstjänst eller annan funktion) ikläder sig rollen som verksamhetsutövare och är den part som presenterar en anmälan om avhjälpandeåtgärd.

Tjörns kommuns miljöavdelning, genom delegation från Samhällsbyggnadsnämnden, är kommunens tillsynsmyndighet vid saneringsarbetet. Under saneringsarbetet har miljöavdelningen, som tidigare nämnts, också möjlighet att kräva s.k. rättelse. Parallellt med kommunen har även Naturvårdsverket och länsstyrelsen tillsynande funktioner vid saneringsarbete. Dock har även Havs- och vattenmyndigheten under utsläppet på Tjörn agerat som om de hade en sådan roll. De gjorde det i egenskap av förvaltare av avtalet med oljejouren, vilka i sin tur hade detta ansvar i enlighet med vad som anges i avtalet.

I sammanhanget är det viktigt att klarlägga att beslut om att avsluta sanering inte är beroende av de bedömningar som staten (genom MSB) gör för att bevilja ersättning (se vidare kapitel 6). Ersättning ges endast för sanering för att säkerställa allmänna intressen ur ett miljöperspektiv, men kommunen kan välja att sanera vidare av till exempel socioekonomiska skäl.

Verksamhet

Kommunen är alltid ansvarig för att bedöma när en saneringsinsats ska avslutas. Utvärderingen har samtidigt noterat att det rådde en osäkerhet bland olika aktörer gällande roller och stöd.

Sammankopplingen med ersättningsärendet komplicerade frågan, och MSB upplevde det som sitt ansvar att komma till klarhet med när saneringen av miljömässiga skäl kunde bedömas som avslutad. Men hur en sådan bedömning skulle kunna göras, och från vilken myndighet som MSB skulle kunna få stöd för det, var från början oklart. Först tog MSB kontakt med oljejouren, men eftersom de arbetar på uppdrag av HaV hamnade frågan hos dem. HaV hade dock enligt gällande avtal med oljejouren inte möjlighet att begära en sådan bedömning. HaV själv saknade vid tillfället tillräckliga egna personella resurser för att göra bedömningen, och man var heller inte övertygade om att det var myndighetens uppgift att göra den typen av bedömningar.

MSB diskuterade frågan vidare internt och drog slutsatsen att det borde vara länsstyrelsen i sin roll som tillsynsvägledande myndighet till kommunen som kunde göra bedömningen. Med anledning därav ställde MSB den 8 mars 2012 en förfrågan till länsstyrelsen Västra Götaland om de kunde göra en bedömning av när saneringen borde avslutas ur miljösynpunkt. Den 25 september 2012, alltså drygt ett halvår senare, inkom ett yttrande från länsstyrelsen där man bedömde att saneringen skulle avslutas senast den 1 november 2012[92]. Till grund för detta hade länsstyrelsen bland annat en PM från oljejouren efter en inspektion på Tjörn den 8 augusti 2012[93]. Efter ett telefonmöte med MSB, länsstyrelsen och Tjörns kommun sattes slutdatumet till första veckan i november på grund av dåliga väderförhållanden. MSB framförde att de avsåg att grunda beslutet om ersättning på länsstyrelsens yttrande och inte ersätta kostnader för sanering efter detta slutdatum.

Länsstyrelsen dröjde alltså ett drygt halvår med sitt yttrande och har vid intervjuer uppgett att de från början inte uppfattade vilken tyngd yttrandet hade och hur bråttom det var. Angående bedömningen i sig anser länsstyrelsen att de tillsammans med oljejouren hade tillräckligt med underlag för att göra en kvalitativ miljömässig bedömning.

---

[92] Yttrande från Länsstyrelsen i Västra Götalands län angående saneringsbehov efter oljepåslaget på Tjörn, dnr 502-31425-2012

[93] PM Miljöuppföljning av oljesanering Tjörns kommun, Havs- och vattenmyndighetens oljejour på Sweco, 2012-08-10

Kommunen ansåg emellertid inte att de var färdiga med saneringen utan att det kvarstod ett antal månaders arbete, men valde av ekonomiska skäl att avsluta saneringen den 3 november 2012. Trots detta ställningstagande har miljöavdelningen för utvärderingen uppgett att det var svårt för dem att bedöma när saneringen borde avslutat. Man uppger att vissa muntliga besked från länsstyrelsen och HaV pekade på att oljan till en hög grad skulle brytas ned naturligt och att naturen skulle återhämta sig bättre om man inte vidtog alltför mycket åtgärder. Men annan information sade dem att nedbrytningen kunde ta en avsevärt mycket lång tid, minst 100 år.

Efter avslutet följde två veckors återställning och uppdraget avslutades 16 november 2012.

Den 11 april 2013 genomfördes en ny inspektion på Tjörn där länsstyrelsen, HaV:s oljejour och Tjörns kommun deltog. Inspektionen omfattade ett urval av platser för bedömning. HaV:s oljejour skrev en PM på uppdrag av länsstyrelsen där de bedömde att de utifrån vad de sett inte var aktuellt med ytterligare sanering[94]. Man uppgav dock att man skulle kunna lägga ut torv på några ställen för det fall oljan började ”blöda” (d.v.s. blev klibbig eller flytande). För utvärderingen har oljejouren betonat att PM:et inte ska uppfattas som att vidare sanering uteslöts. Oljejouren menar att det är viktigt att beakta att inspektionen inte var komplett då den endast omfattade ett urval av platser för bedömning, samt att bedömningen endast gällde för just den tidpunkt då inspektionen gjordes.

MSB bad den 6 maj 2013 länsstyrelsen i Västra Götaland att göra en ny bedömning av saneringsbehovet. I ett yttrande[95] från den 17 maj 2013 bedömde länsstyrelsen att ett visst saneringsbehov kvarstod på den nordvästra delen av Härön. Yttrandet innehöll en beskrivning av behovet och vilka områden som var berörda. MSB bad därefter kommunen att inkommamed en tidsplan och en sammanställning av beräknade kostnader för insatsen. En grov tidsplan och beräknade kostnader inkom sedan till MSB den 23 maj.

Den 10 juni 2013 återupptogs saneringen. För att säkerställa att kommunen genomförde den återupptagna saneringen i enlighet med länsstyrelsens yttrande besökte länsstyrelsen och HaV kommunen den 24 juni 2013. Efter besöket sände länsstyrelsen en skrivelse till kommunens miljöavdelning där det framgick att länsstyrelsen och HaV ansåg att det fanns en risk för översanering. Länsstyrelsen skrev vidare att de inväntade en mer detaljerad tidsplan och att endast skrapor och torv borde användas som saneringsmetod. Länsstyrelsen rekommenderade kommunens miljöavdelning att besluta om att upphöra med saneringen tills en gemensam målbild samt en detaljerad tidsplan upprättats och godkänts av miljöavdelningen i samråd med länsstyrelsen.

Efter skrivelsen tog kommunen fram en tidsplan som kommunicerades och godkändes av länsstyrelsen. Saneringen fortsatte därefter enligt länsstyrelsens yttrande och avslutades den 6 september 2013.

---

[94] PM Miljöuppföljning av oljesanering Tjörns kommun, Havs- och vattenmyndighetens oljejour på Sweco, 2013-04-18

[95] Yttrande från Länsstyrelsen i Västra Götalands län angående rekommendationer för vidare saneringsinsats på ön Härön, Tjörns kommun, dnr 502-16060-2013

Bedömning

Utvärderingen konstaterar att det inte i förväg fanns någon rutin för hur MSB skulle få stöd i bedömningen av hur länge ersättning för sanering ur miljösynpunkt borde utgå. MSB fick lösa frågan under händelsens lopp, vilket skapade osäkerhet hos alla parter. Utvärderingen bedömer att länsstyrelsen har en viktig roll att spela i denna bedömningsprocess, men att det för aktörerna var, och fortfarande är otydligt i vilken grad som länsstyrelsen kan förväntas axla den rollen. Även utvärderingen finner att ansvaret för denna roll är otydligt uttalat, men att länsstyrelsen utifrån sin roll som tillsynsvägledande myndighet har en grund att utgå från för att bistå kommunens miljöavdelning i bedömningsarbetet (och indirekt MSB).

Utvärderingen ser att det fanns en stark koppling mellan avslutet av saneringsinsatsen och ersättningen av kostnader för insatsen. Det fanns ett förväntansgap hos Tjörns kommun eftersom de förväntade sig att MSB skulle ersätta all sanering. I samband med intervjuer som genomförts inom ramen för utvärderingen har det framkommit en bild hos några företrädare för kommunen att det var MSB som hade beslutat att avsluta saneringen med stöd av länsstyrelsens yttrande. Utvärderingen konstaterar dock att det alltid är kommunen som fattar detta beslut och att kommunen hade kunnat välja att fortsätta saneringen utan ersättning från staten. Men det hade i sådana fall inneburit en ytterligare ekonomisk belastning för kommunen och bedömdes därför inte som något alternativ.

Samtidigt vill utvärderingen i detta sammanhang påminna om att s.k. översanering inte är tillåtet av miljömässiga skäl. En eventuell fortsatt sanering som inte ersätts av MSB måste fortsättningsvis, självklart, följa miljölagstiftningen.

5. Uppföljning av miljöeffekter

Syftet med att inleda räddningstjänst och därefter sanering är att undvika och minimera skador på miljö och egendom. Eftersom skador på miljön ofta kan vara omfattande och få långsiktiga konsekvenser är det viktigt att följa upp effekterna av oljan i miljön, även efter det att saneringsarbetet är avslutat. Uppföljningen av effekterna kan också fungera som ett verktyg att avgöra var och när miljöräddningstjänst respektive sanering bör avslutas och för att bedöma om metoderna varit effektiva. Den fjärde av de fem faser som utvärderingen delats upp i är därför uppföljning av miljöeffekter.

Som grund för kapitlet ligger den bedömningsgrund som särskilt utarbetats för denna fas och som återfinns i bilaga 4. I kapitlet beskrivs först den ansvarige aktören för miljöuppföljning och vilka de stödjande aktörerna är. Därefter beskrivs verksamheten med miljöuppföljning i samband med oljepåslaget på Tjörn. Kapitlet avslutas med en bedömning.

5.1 Ansvarig aktör för miljöuppföljning

Under utvärderingens gång har inget särskilt utpekat *formellt ansvar* för uppföljning av miljöeffekter vid oljepåslag kunnat konstateras.

Dock kom Naturvårdsverket år 2007, i en återrapportering av ett regeringsuppdrag angående förslag om miljöövervakningsplan[96], fram till att en kommun bör vara ansvarig för den akuta uppföljningen inom sitt område och att man vid större utsläpp bör samråda med länsstyrelsen.

Naturvårdsverket menade vidare i sin återrapportering att vad som mäts bör beslutas av ansvarig kommun, och därmed kan variera från fall till fall beroende på ett utsläpps och en oljas art samt andra omständigheter vid ett utsläppstillfälle. Naturvårdverket angav också att en drabbad kommun vid stora utsläpp (större än ca 10 ton) bör utarbeta ett särskilt långsiktigt effektuppföljningsprogram i samråd med länsstyrelsen och med stöd av en särskild vägledning (vilken blev färdigställd 2010)[97].

Naturvårdsverkets vägledning, som är normativ till sin natur, anger bl.a. att kommunen ska bekosta analyserna i ett akutläge. Vägledningen menar också att kommunen *borde* kunna få ersättning för dessa kostnader. Detta faller dock enligt MSB inte in under bestämmelsen om ersättning i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

HaV har ansvar för genomförandet av havsmiljöförordningen och samordning av vattenförvaltningsarbetet. Detta ansvar sträcker sig dock inte till att särskilt göra undersökningar

[96] Naturvårdsverket, skrivelse, 2007-12-20, Dnr 721-385-06Mm. Återrapportering angående förslag till miljöövervakningsplan för att snabbt kunna säkra data vid oljeutsläpp till sjöss och möjliggöra en kontinuerlig och långsiktig uppföljning av miljöeffekterna.

[97] IVL rapport för Naturvårdsverket, 2010. Vägledning för upprättande av särskilt effektuppföljningsprogram vid större oljeutsläpp. Arkivnummer U2442.

vid en olycka eller utsläpp. Med stöd i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:11) ska undersökande övervakning genomföras bl.a. när utsläpp till följd av en föroreningsincident skett, som riskerar att ha en negativ påverkan på en vattenförekomst. Vad detta innebär för denna typ av olyckor är i nuläget oklart.

5.2 Verksamhet

Under de första veckorna efter oljepåslaget diskuterade HaV tillsammans med Oljejouren, länsstyrelsen och kommunen om möjligheterna att följa upp effekterna av oljan i marin miljö. Länsstyrelsen erbjöd sig att å kommunens vägnar samordna en sådan uppföljning. Kommunen hade fullt upp med att hantera utsläppet och accepterade erbjudandet.

Länsstyrelsen lade upp ett initialt uppföljningsprogram i samråd med HaV och dess oljejour och i enlighet med de vägledningsdokument som finns på området. Dock kom man igång något sent med detta arbete. För att kunna utföra vissa undersökningar ansökte länsstyrelsen om medel från HaV samt finansierade delar av arbetet från Informationscentralen för Västerhavet. Länsstyrelsen fick genom personliga kontakter upplysningar t.ex. om möjligheten att hämta exemplar av referensmusslor från Naturhistoriska Riksmuseet.

Bild 6. Karta över provtagningsstationer för uppföljning av miljöeffekter[98].

[98] Oljepåslaget på Tjörn 2011 – Uppföljande undersökning av oljeförorening i marin miljö 2011-2012, Länsstyrelsen Västra Götaland, rapport nr 2012:64.

Från mitten av oktober till mitten av december 2011 genomfördes insamling och provtagning av blåmusslor, sediment och tånglake i det drabbade området. Emellertid kunde resultaten från tånglakeproverna inte användas då laboratoriet använde alltför låga detektionsgränser. Under april 2012 skedde även en insamling av blåmusslor och sediment för uppföljning av de tidigare provtagningarna. Totalt identifierades sju lokaler för provtagning (se kartan ovan).

Referensprover av blåmusslor erhölls från miljöprovbanken på Naturhistoriska Riksmuseet i Stockholm. Musslor togs också från referensstationer nära Tjörn, utanför påverkat område. Under den första insamlingsomgången i oktober 2011 visade det sig dock att det var brist på blåmusslor i området. Ett beslut togs av länsstyrelsen att sätta ut musslor i s.k. ramar (från musselodlingar) för exponering i vattnet under tre veckor för att kunna analysera ackumulerade föroreningar och PAH-halter[99].

Tidigare resultat från miljögiftsanalyser i sediment inom i Bohuskustens Vattenvårdsförbunds (BVVF) kustkontrollprogram användes som referenshalter. På de påverkade lokaler där man bestämt att prover skulle tas av bottensediment visade sig substratet dock vara hårt eller med inslag av sand och skalgrus. Insamling av sedimentprover kunde i slutändan göras på tre lokaler.

Inom BVVF:s långsiktiga kustkontrollprogram och inom det nationella programmet för integrerad kustfiskövervakning analyseras miljögifters effekter på tånglake. Tånglake samlas in vid fyra stationer längs västkusten vart femte år. Lyckligtvis sammanföll denna insamling med tidpunkten för oljeutsläppet på Tjörn och under hösten 2011 gjorde man en utökad insats inom programmet i det drabbade området.

ITOPF var på plats på Tjörn samma dag som kommunen inledde sin räddningstjänst. Efter detta tillfälle återbesökte ITOPF Tjörn vid ett flertal tillfällen. De bistod också länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten med expertis vad avsåg metoder att följa upp miljöeffekter.

Länsstyrelsen var även i kontakt med Kystverket i Norge med anledning av deras erfarenheter av Godafoss. I samtal med dem kom ett förslag på att följa den naturliga nedbrytningen genom att fotografera vissa utvalda platser (stenar) under en längre tid. Länsstyrelsen diskuterade positioner (stenblock) med ITOPF på plats och vid detta besök var även Havs- och vattenmyndigheten närvarande. Uppföljning av utvalda positioner i en av de värst drabbade vikarna följdes upp från april 2012 till april 2013. Tyvärr sanerades dessa stenar under sista saneringsomgången i augusti/september 2013 och ingen fortsatt uppföljning kunde göras.

Tjörns kommun anlitade under sommaren/hösten 2013 oljejouren för att göra en inventering av kusten och följa upp hur saneringen hade gått. Oljejouren gjorde då en bedömning av huruvida det behövdes fortsatt sanering eller inte. Detta uppdrag finansierades av kommunen som sedan tog upp kostnaderna i sin ansökan om ersättning för saneringskostnader till MSB. MSB ansåg att dessa kostnader låg utanför saneringsinsatsen och beviljade därmed inte ersättning. Kommunen har överklagat beslutet till Förvaltningsrätten där det nu ligger för avgörande.

---

[99] En god indikator för oljeföroreningar i marin miljö är halter av s.k. PAH:er – polycykliska aromatiska kolväten (eller oljekolväten). PAH:er är fettlösliga, ofta stabila och i en del fall ansamlas de i organismer. Därav går det att mäta halter av dessa ämnen i t.ex. musslor och på så sätt följa hur väl organismer och ett ekosystem återhämtar sig från ett oljeutsläpp.

Resultat
Resultaten från provtagningarna har visat på förhöjda halter av oljekolväten i blåmusslor och ytsediment vid framförallt 2 av 7 de utvalda lokalerna efter den första provtagningsomgången hösten 2011. Uppföljande prover togs i april och maj 2012 och visade att samtliga halter av tidigare förhöjda ämnen i blåmussla var låga enligt gällande riktvärden. I sedimentprover från en lokal återfanns däremot fortfarande två kolväten i höga halter. Denna lokal hade även höga halter 2011. Länsstyrelsen rekommenderade Tjörns kommun en ny provtagningsomgång under hösten 2012 för att följa upp de höga halterna i sediment på denna lokal.

Länsstyrelsen bedömer miljöeffekterna i vatten som ringa i förhållande till utsläppets storlek och anger som en möjlig förklaring att oljan inte befann sig under någon längre tid i vattnet utan snabbt sköljdes upp på land. Typen av olja påverkar naturligtvis också omfattningen av miljöeffekterna. Dessutom är den biologiska aktiviteten låg vid den tid på året då utsläppet skedde, vilket bidrog till den lindriga påverkan på vattenmiljön

Resultaten från miljöuppföljningen användes i detta fall inte som en indikator på när varken räddningstjänst eller sanering borde avslutas.

Finansiering

Både vem som skulle bekosta och vem som skulle genomföra uppföljningen av miljöeffekter var länge oklart för de inblandade aktörerna. Den rådande uppfattningen var att det var Havs- och vattenmyndighetens ansvar att *bekosta* den långsiktiga uppföljningen, men att det låg på kommunens ansvar att *genomföra* själva uppföljningen. Därför stod HaV tillsammans med länsstyrelsen initialt för kostnaderna provtagning och analys. När denna finansiering var slut uppstod ett problem med att fortsätta uppföljningen. I dagsläget görs eller planeras ingen effektuppföljning.

5.3 Bedömning

Ansvarsförhållandena vad gäller uppföljning av miljöeffekter var vid tidpunkten för utsläppet otydliga. Emellertid drar utvärderingen slutsatsen att kommunen har ett särskilt ansvar för att få till stånd uppföljning av miljöeffekter. Utvärderingen bedömer också att Tjörns kommun i högre grad kunde ha varit medveten om att en sådan förväntan fanns i enlighet med gällande vägledning.

Utvärderingen har också funnit att varken länsstyrelsen eller HaV verkar ha varit medvetna om ansvarsförhållandena under händelsens början, utan detta var en vetskap som succesivt växte fram. Enligt utvärderingen borde också HaV, i egenskap av värd för oljejouren, ha varit mer aktiv och stöttande gentemot kommunen i initialskedet.

Såvitt utvärderingen har kunnat finna, fanns ingen plan för uppföljning av miljöeffekter hos kommunen och de kom inte igång med uppföljningsarbetet förrän andra aktörer påpekat att man borde göra det. Varken länsstyrelsen, oljejouren eller Havs- och vattenmyndigheten verkade omedelbart för att en effektuppföljning skulle startas.

Utvärderingen bedömer det samtidigt som positivt att länsstyrelsen tog ansvar för att lägga upp ett miljöuppföljningsprogram, medveten om att det egentligen var kommunens ansvar. Eftersom kommunen var hårt ansatt med att bekämpa oljepåslaget och miljöavdelningens resurser togs i anspråk för detta anser utvärderingen att det var rimligt att länsstyrelsen övertog ansvaret för att lägga upp programmet.

Utvärderingen har uppfattat att finansieringen av miljöuppföljning varit oklar. Länsstyrelsen och HaV finansierade vissa delar initialt medan kommunen bekostat andra delar. Frågan om ersättning från MSB till kommunen för miljöuppföljning ligger som tidigare beskrivits hos Förvaltningsdomstolen för avgörande.

6. Statlig ersättning

Den femte och sista fas som utvärderingen delats upp i rör ersättningsfrågor i samband med oljepåslag.

Enligt sjölagen ska en oljeskada ersättas av fartygets ägare, även om varken ägaren eller någon som han svarar för är vållande till skadan[100]. Men fastställandet av ansvarsförhållandena är en juridisk process som kan ta flera år i anspråk och med oviss utgång. Ibland går det t.o.m. inte att på juridiska grunder fastställa en ansvarig verksamhetutövare.

Av uppenbara skäl går det inte att avvakta en sådan juridisk process för landets kommuner, särskilt de mindre. LSO innehåller därför bestämmelser om ersättning till kommuner som haft kostnader för räddningstjänst eller sanering med anledning av utflöde av olja. Kommunerna har enligt LSO rätt till ersättning av staten för de delar av kostnaderna för både *räddningstjänst och sanering* som överstiger ett av regeringen fastställt belopp[101]. I Räddningsverkets Allmänna råd (SRVFS 2011:11) återfinns detaljerad information om förutsättningarna för kommuner vid ansökan om statlig ersättning vid oljepåslag[102].

Mot bakgrund av att dokumentation är en viktig del av ersättningsarbetet påbörjades på Tjörn arbetet med koppling till ersättning redan i samband med att larmet om oljepåslag inkom till kommunen. Vid tidpunkten för denna utvärderings fastställande är ersättningsfasen fortfarande ännu inte helt avlutad.

I kapitlet beskrivs först den ansvariga aktören för att hantera kommunens ersättningskrav. Därefter lämnas ett antal redogörelser utifrån olika ämnesmässiga områden. För dessa områden presenteras först en bakgrund som lånat vissa texter från bedömningsgrunden i bilaga 5, och därefter lämnas en beskrivning av de observationer som gjorts inom varje ämnesområde. Avslutningsvis görs för varje ämnesområde en sammanfattande bedömning som knyter ihop den beskrivande texten med bakgrunden och bedömningsgrunden i bilaga 5.

6.1 Ansvarig aktör för att hantera kommuners ersättningsfrågor

MSB är ansvarig myndighet för att reglera kostnaderna till kommunerna vid ett oljeutsläpp. Enligt FSO ska MSB ansvara för prövningen av ersättningen till kommuner för sådana kostnader för räddningstjänst och sanering av olja eller andra skadliga ämnen som framgår av 7 kap 2 § LSO[103].

---

[100] Sjölagen (1994:1009), 10 kap. 3§

[101] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 7 kap. 2§

[102] Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om ersättning till kommuner för räddningstjänst och viss sanering (SRVFS 2004:11)

[103] FSO 7 kap 3§

I regleringsbrevet för 2011 angavs att en särskild anslagspost ska användas för ersättning till kommuner i samband med räddningsinsatser eller saneringsinsatser till följd av utflöde av olja eller andra skaliga ämnen utanför svenskt sjöterritorium eller på statligt vatten[104].

6.2 Dokumentation

Bakgrund

Kommunernas ersättningsanspråk ska formuleras i en skriftlig ansökan till MSB. På MSB:s hemsida finns det allmänna rådet samt information och tips om hur man går tillväga och vad man ska tänka på vid en ansökan om ersättning.

När det gäller administrationen av kostnaderna för räddningstjänst och sanering vid oljepåslag fanns det före MSB:s bildande 2009 en databas benämnd ORÄDD. Databasen var 2011 inte anpassad till dagens teknik och har heller aldrig använts sedan MSB bildades år 2009. Detta innebär att det vid tidpunkten för oljepåslaget inte fanns något datastöd för att administrera denna ersättning. MSB har dock under 2013 påbörjat ett arbete med att se över denna brist.

Verksamhet

Lördagen den 17 september, på Tjörn, informerade MSB:s representant kommunen om möjligheten att söka ersättning och vad som i stora drag gäller för att ansöka. En blankett för dagboksanteckningar delades också ut.

MSB:s representant på plats vidareförmedlade också MSB:s kontaktuppgifter till Tjörns kommuns ekonomichef, som därefter kontaktade MSB:s tillsynsenhet. MSB informerade då om villkoren för ersättning och mailade över länkar till MSB:s hemsida där man bland annat finner det allmänna rådet.

Datastödet ORÄDD var, som beskrivits ovan, inte anpassad till dagens teknik och hade därför aldrig använts sedan MSB bildats. För att ge kommunen en vägledning om hur de skulle redovisa kostnaderna sammanställde MSB snabbt en excelfil med ett antal rubriker med utgångspunkt i hur dessa ärenden tidigare redovisats i ORÄDD. Exempel på rubriker är personalkostnader, transportkostnader, materialkostnader, maskinkostnader och övriga kostnader. Mallen var dock inte förberedd med inlagda formler.

MSB genomförde också ett besök på Tjörns kommun i början av oktober för att gå igenom det allmänna rådet och svara på frågor. Vid besöket framförde MSB att en detaljerad kostnadsredovisning och dokumentation är mycket viktig, inte minst mot bakgrund av att MSB i ett senare skede skulle återkräva kostnader från rederiets försäkringsbolag.

Kommunen lade ner ett stort arbete på dokumentation och ekonomisk redovisningen och uppger att de i början av händelsen hade svårt att föreställa sig hur administrativt krävande arbetet skulle bli. Kommunen fick också lägga ner arbete på att utveckla den excelfil som de fått av MSB för att kunna redovisa kostnaderna på ett strukturerat sätt.

---

[104] Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Villkor för anslag 2:3 ap.2

Bedömning

Utvärderingen bedömer att kommunen utifrån förutsättningarna gjorde ett fullgott arbete med att dokumentera och sammanställa ansökningarna för ersättning.

Utvärderingen anser också att det är viktigt att andra kommuner drar lärdom av Tjörns kommuns erfarenheter när det gäller resurser för dokumentation och redan i ett planeringsskede tar hänsyn till detta.

Utvärderingen konsterar samtidigt att det inte fanns något datastöd för kommunen att tillgå för att hantera ersättningen så som görs gällande i det allmänna rådet[105]. Om det funnits hade det underlättat både kommunens dokumentation och MSB:s hantering av ersättningsärendet.

6.3 Stöd

Bakgrund

Som framgår av bedömningsgrunden i bilaga 5 ska MSB utifrån förvaltningslagen erbjuda kommunen det stöd som kommunen behöver för att kunna upprätta ansökningar om ersättning. Stödet kan bestå av sakkunnig personal, skriftliga riktlinjer och dokumentationsstöd.

Verksamhet

Kommunen uppger att de värdesatte det expertstöd som de fick från MSB, men att det var alltför begränsat i omfattning. Stödet omfattade främst råd kring uppställningen av ansökan om ersättning och frågor kring dokumentation. Men kommunen kände sig ändå osäker över hur mycket information MSB behövde få in och upplevde att MSB i samband med sin handläggning ställde många kompletterande frågor. De hade därför velat ha haft MSB på plats under delar av insatsen så att MSB fortlöpande kunnat svara på administrativa frågor, men också att MSB kunnat klarlägga för kommunen om vad som var ersättningsbart. Kommunen menar att det hade underlättat regleringen sedan.

Från utvärderingen framkommer att MSB instämmer i att myndigheten kunde ha gett mer stöd med uppställningen av ansökan och frågor kring dokumentation, men anser inte att de bör finnas på plats under insatsen för att ge råd om vad som är ersättningsbart eller inte ersättningsbart. MSB menar att ersättningssystemet är så konstruerat att man kan ta ställning till enskilda ersättningsfrågor först efter det att ansökan inkommit. MSB menar att det är kommunens ansvar att se till att de åtgärder som är behövliga blir vidtagna, oavsett om de antas vara ersättningsbara eller inte.

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

Bedömning

Utvärderingen konstaterar att MSB:s både stödjande och myndighetsutövande roll med att hantera ersättningsanspråk innebär en viss balansgång. Utvärderingen bedömer att det inte är förenligt med den myndighetsutövande rollen att en person på plats vägleder i frågor om vilka specifika åtgärder som bör vidtas samtidigt som samma person, eller den organisatoriska enhet som den representerar, i ett senare skede granskar och fattar beslut om kommunens ersättningskrav. Samtidigt har utvärderingen förståelse för att kommunen eftersträvar förutsägbarhet kring vad som är ersättningsbart.

Sammantaget bedömer utvärderingen att det ingår i MSB:s uppdrag att ge kommunen uttömmande vägledning om de grundläggande förutsättningarna för att beviljas ersättning och hur ansökningarna bör dokumenteras. Detta kan vid behov bland annat innebära besök på plats för att ge vägledning. Det är dock inte samma sak, menar utvärderingen, som att ge besked om vilka specifika åtgärder som kan ersättas eller inte. Utvärderingen menar att det alltid är ett ansvar hos den som leder insatsen att besluta om en viss åtgärd, och att beslutet bör ta hänsyn till miljö och kostnad.

Med förutsättningarna ovan som utgångspunkt anser utvärderingen att det expertstöd som MSB gav kommunen om de grundläggande förutsättningarna för att beviljas ersättning var tillfredsställande.

Vidare anser utvärderingen att MSB kunnat ge ett något bättre expertstöd för dokumentering och uppställning av ansökningar. Sådant stöd innebär till skillnad mot bedömningar om ersättningsbarhet inte någon rollkonflikt.

Utvärderingen anser också att ett databaserat dokumentationsstöd, ett sådant som refereras till i MSB:s egen föreskrift, borde ha varit utvecklat och tillgängligt för kommunen.

6.4 Hantering av ersättningsärenden

Bakgrund

Enligt 7 kap 3 § FSO ska MSB ansvara för prövningen av ersättningen till kommuner för sådana kostnader för räddningstjänst och sanering av olja eller andra skadliga ämnen som framgår av 7 kap 2 § LSO.

Organisatoriskt är det Tillsynsenheten på MSB som ansvarar för prövningen av kommunernas ansökningar. I och med MSB:s bildande 2009 lades ansvaret för prövningen av kommunernas ersättning till denna enhet.

Verksamhet

När oljepåslaget på Tjörn inträffade hade Tillsynsenheten endast handlagt två mindre ärenden när det gäller oljepåslag. Den handläggare som vanligtvis hanterade ersättning till kommunerna var vid tidpunkten för händelsen inte tillgänglig. I och med det fick en annan handläggare med mer begränsad erfarenhet från prövning av ersättning ta sig an händelsen på Tjörn.

I arbetet med att bedöma kommunens ansökan tog Tillsynsenheten stöd av två andra enheter på MSB; Enheten för utveckling av räddningstjänst och krishantering samt Rättsenheten. Där finns personer med lång erfarenhet av ersättningsfrågor och med god kunskap om praxisen på

området. Trots deras erfarenhet uppstod i detta ärende frågor som de inte behövt ta ställning till tidigare.

Kostnaderna för räddningsinsatsen redovisades till MSB i form av en ansökan efter det att räddningsinsatsen avslutats. Eftersom saneringsinsatsen varade under en längre tid redovisade kommunen kostnaderna för saneringen löpande i separata ansökningar. Det möjliggjorde att MSB skulle kunna ersätta kommunen efterhand.

Ansökningarna har innehållit missiv, ekonomiska sammanställningar, dagböcker, mötesanteckningar, beslut och fakturor. MSB har behandlat ansökningarna efter hand. Som stöd för bedömningen det allmänna rådet funnits[106]. Det är dock generellt skrivet och innehåller inte detaljerad vägledning. Det faktum att ansökningarna har behandlats löpande har inneburit att MSB inte alltid kunnat få en helhetsbild av kostnaderna, vilket till viss del försvårat bedömningarna.

Handläggningsprocessen har inneburit att MSB efter att ha gått igenom en ansökan sammanställt kompletterande frågor till kommunen. Efter det att kompletterande svar inkommit och behandlats har beslut fattats. I de fall MSB inte haft tillgängliga medel för utbetalning har beslut om utbetalning fattats så snart dessa tillförts myndigheten.

Kommunen har möjlighet att inom tre veckor överklaga MSB:s beslut till Förvaltningsrätten. Det har kommunen hittills gjort i två fall. Det första ärendet gällde ett ersättningskrav för kaffe och smörgåsar under saneringsinsatsen. MSB hade bedömt att kostnader för lunch kunde ersättas eftersom saneringsföretaget inte tagit upp några faktiska kostnader för traktamenten, men att kostnader för kaffe och smörgåsar borde inrymmas i det entreprenörsarvode som fakturerades. I sin överklagan fick kommunen avslag i Förvaltningsrätten. Det andra överklagandet är ännu inte avgjort. Det handlar om att kostnader för en miljöuppföljning inte ersatts då MSB bedömt att uppföljningen ligger utanför saneringsinsatsen.

Kommunen lade ned stort arbete på den ekonomiska redovisningen, men upplevde svårigheter med att få in underlagen tillräckligt snabbt från leverantörerna. Kommunens uppger att de lärde sig att det är viktigt att inledningsvis avsätta stora resurser för arbetet med dokumentation, och sedan eventuellt minska resurserna. De anser även att det är viktigt att det redan i en oljeskyddsplan framgår att denna uppgift tar mycket tid och att det i planen bör framgå hur denna uppgift ska lösas resursmässigt.

En fråga som MSB upplevt varit komplicerad i prövningen av ersättning är under hur lång tidsperiod som det kan anses vara skäligt att kommunen kan begära ersättning. Denna frågeställning beskrivs i stycke 4.9.

MSB har i besluten om ersättning av kostnader för saneringsinsatsen gjort avdrag för restvärde på viss material. Bakgrunden är att MSB bedömt att viss material även har ett värde efter saneringsinsatsens slut.

Fram till december 2013 har kommunen lämnat in sju ansökningar om ersättning (en ansökan för räddningstjänst och sex för sanering), vilka samtliga beslutats. Totalt har kommunen begärt 140,7 MSEK, varav 137,2 MSEK blivit ersatta.

---

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

Bedömning

Utvärderingen kan konstatera att MSB inte var tillräckligt väl förberedd när det gäller hanteringen av ersättning vid ett så stort oljepåslag som det som Tjörn drabbades av. Tillsynsenheten hade inte tidigare hanterat något större ersättningsärende när det gäller olja, och flertalet frågor har fått lösas och hanterats efterhand.

Vid denna händelse var Tillsynsenheten beroende av stöd från andra enheter som tidigare arbetat med ersättningsfrågor inom området, och MSB har uppgett att samarbetet mellan enheterna fungerade mycket väl. Det är dock viktigt, enligt utvärderingen, att inför framtida händelser ha en planering för hur arbetet ska genomföras och vilka enheter som bör delta.

Utvärderingen bedömer vidare att det för framtiden är viktigt att säkerställa att det på ett systematiskt sätt går att få en överblick av ställningstaganden i tidigare ersättningsärenden. Detta som stöd för MSB:s bedömningar men även för att skapa en viss förutsägbarhet och vägledning för kommunerna genom att visa på myndighetens tidigare bedömningar.

6.5 Finansiering

Bakgrund

Ersättningen, som styrs av 7 kap 2-3 §§ LSO, finansieras av ett särskilt anslag[107]. På årlig basis uppgår det till cirka 21 miljoner kronor och har varit oförändrat under ett antal år. Anslaget används både till ersättning vid räddningstjänst och sanering vid utsläpp av olja, samt till ersättning vid räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst som medfört betydande kostnader som till exempel vid skogsbrand eller översvämning. MSB ska även efter rekvisition från Kustbevakningen utbetala medel för kostnader för miljöräddningstjänst till sjöss från detta anslag.

Det kan hända att det under samma budgetår inträffar händelser som medför att MSB beviljar ersättning för kostnader som sammantaget överstiger det belopp som riksdagen anvisat MSB i statsbudgeten. Det finns då möjlighet för myndigheten att utnyttja en anslagskredit, det vill säga ta ut ett förskott på nästkommande års anslag, för att finansiera ett tillfälligt budgetöverskridande. MSB:s ersättningsanslag har en kredit på 10 % av anslaget, dvs. 2 miljoner kronor. Om det är fråga om ett större medelsbehov än så måste regeringen gå till riksdagen med ett förslag om tilläggsbudget.

Regeringen lägger normalt två gånger per år fram förslag till tilläggsbudget för innevarande år. Detta sker i samband med vårpropositionen i april och budgetpropositionen i september. För MSB innebär det att eventuella förslag till tilläggsbudgeten måste inkomma till Försvarsdepartementet i god tid så att förslaget hinner beredas med Finansdepartementet och eventuellt andra berörda departement. Detta innebär att en hemställan till Försvarsdepartementet måste ske i februari, samt i mitten av juni för att regeringen ska hinna bereda ärendet. För att öka anslaget krävs sedan ett riksdagsbeslut. Vanligtvis innebär detta att de då utökade medlen finns tillgängliga för MSB runt midsommar respektive lucia.

[107] Anslag 2:3 Ersättning för räddningstjänst mm (ramanslag)

Verksamhet

Eftersom MSB:s årliga anslag på cirka 21 miljoner kronor inte var tillräckligt fick MSB under våren och hösten 2012 gå in med önskemål om utökat anslag i regeringens förslag till tilläggsbudget. Detta kan alltså, som ovan beskrivits, endast göras två gånger per år. De extra medel som beviljades var tillgängliga först i mitten av juni 2012, samt i mitten av december 2012. Detta innebar att kommunen i vissa lägen fick vänta på ersättningen. Tjörns kommun var tvungen att låna pengar i väntan på ersättningen och fick därmed räntekostnader. Räntekostnader är emellertid inte ersättningsberättigat. Frågan har tidigare behandlats i en dom från länsrätten (Mål nr 1084-97), där det står att det inte finns något författningsstöd för att ränta ska utges som komplement till ersättning för räddnings- eller saneringsinsatser.

Utvärderingen har noterat att kommunen upplevde att det tog lång tid att få ersättning och att räddningstjänsten blev kallad till kommunstyrelsen vid flera möten för att förklara varför inga utbetalningar gjorts. MSB uppger för utvärderingen att de anser att de gjort allt för att handlägga ansökningarna så skyndsamt som möjligt utifrån de förutsättningar som ersättningssystemet har gett, samt arbetat för att lämna en så korrekt prognos som möjligt i önskemålen till regeringen om utökat anslag.

MSB uppger att de upplevde att det var svårt att i prognosarbetet få tillräckligt med uppgifter från kommunen, men hamnade trots det relativt bra i sina bedömningar. MSB menar att det i allmänhet är viktigt att en myndighet, då den vill utöka ett anslag, lämnar en så korrekt prognos som möjligt. Detta för att myndigheten ska få det utökade anslag som behövs, men också för att myndigheten inte ska binda upp medel som kanske sedan inte används. Prognoserna visade sig dock stämma.

Bedömning

Utvärderingen konstaterar att ersättningssystemet vid en så här omfattande händelse kan innebära stora ekonomiska påfrestningar för små kommuner, och kommunen kan till exempel tvingas att ta lån för att täcka sina utgifter. Räntan för lån är som ovan beskrivits inte heller ersättningsberättigande.

Utvärderingen konstaterar dock att även om MSB skulle ha haft ett tillräckligt stort anslag så tar det tid att handlägga så pass omfattande ansökningar som varit fallet med oljepåslaget på Tjörn. Det allmänna rådet finns till stöd, men kan inte vägleda i alla detaljer. Därför krävs det ibland omfattande diskussioner i myndigheten inför det att ett ställningstagande kan göras i vissa frågor. En myndighet bör givetvis också hushålla med offentliga medel, vilket också myndighetsförordningen slår fast (se bilaga 5).

Utvärderingen kan se att det här fanns ett förväntansgap hos Tjörns kommun som naturligtvis ville få sina kostnader ersatta så fort som möjligt och hur systemet för ersättning är uppbyggt. Samtidigt konstaterar utvärderingen att MSB inte har någon möjlighet att betala ut ersättning i förskott, utan måste få in all dokumentation för granskning innan beslut kan fattas. Vidare har MSB inte något anslag som är tillräckligt stort för att finansiera större ersättningsärenden. MSB har istället ett årligt anslag som bara kan utökas enligt den särskilda process som beskrivits ovan.

6.6 Återkrav

Bakgrund

Av 10 kap. 3 och 19 §§ Sjölagen (1994:1009) framgår att en oljeskada i Sverige eller dess ekonomiska zon orsakad av ett lastfartyg ska ersättas av fartygets ägare, även om varken ägaren eller någon som han svarar för är vållande till skadan. Det är således fråga om ett strikt ansvar för fartygsägaren.

Skyldigheten för en fartygsägare eller annan verksamhetsutövare att ersätta kostnader för miljöräddning efter utsläpp av skadliga ämnen härrör från den internationellt etablerade principen om att förorenaren betalar, den så kallade ”polluter pays principle”.

Verksamhet

Redan under oljepåslagets första dagar tog Kustbevakningen kontakt med MSB:s tillsynsenhet med en förfrågan om myndigheterna tillsammans kunde föra en gemensam talan mot fartygets ägare och dennes försäkringsbolag. KBV erbjöd sig att samordna detta arbete, vilket MSB gärna accepterade då myndigheten själv inte har någon juridisk specialkompetens inom sjölagstiftningen.

I november 2012 skickades det första kravet till rederiets försäkringsbolag. Kravet omfattade Kustbevakningens, MSB:s och Försvarsmaktens kostnader för räddningsinsatsen. Sammanhållande för kravet var Kustbevakningen.

I de diskussioner som förs med försäkringsbolaget ingår nu även saneringskostnaderna. I inledningen av denna process var det inte klart vilken enhet på MSB som skulle ansvara för återkravet. Myndighetsledningen beslutade dock att Rättsenheten har detta ansvar och att Tillsynsenheten ska lämna underlag och bistå i arbetet.

Bedömning

Utvärderingen konstaterar att denna typ av ärenden kräver juridisk expertkompetens. I dessa ärenden är det också vanligt att det är flera parter från Sverige som har ersättningsanspråk mot skadevållaren. Utvärderingen konstaterar att Kustbevakningen och MSB har ett gott samarbete i återkravsprocessen, vilket är viktigt.

7. Slutsatser

I föreliggande kapitel redovisas en sammanfattning av utvärderingens slutsatser. Redogörelsen utgår från utvärderingens utvärderingsfrågor som presenterades i stycke 1.9, vilka i sin tur följer utvärderingens utvärderingsramverk (se stycke 1.8 och bilaga 1).

7.1 Aktörernas förväntningar på varandra

Utvärderingen har funnit att vissa aktörer under händelsen hade icke överensstämmande förväntningar på varandra. Dels låg orsaken i svag *kännedom* om varandra, men framförallt berodde det på att vissa aktörers *roller* inte bara uppfattades som otydliga utan också var det.

Framförallt hade en så viktig aktör som kommunen svårt att veta vad de kunde förvänta sig av centrala aktörer som MSB, HaV och Naturvårdsverket, men i viss mån också av länsstyrelsen. Förväntningarna på andra aktörer, såsom KBV, Försvarsmakten och MSB:s oljeskyddsförråd, var däremot tydliga för kommunen.

Kännedom om varandra

Gällande kommunens kännedom om andra aktörer har utvärderingen visat att kännedomen om HaV, och framförallt oljeojuren som arbetar på uppdrag av HaV, inledningsvis var svag. Övriga otydligheter i förväntningarna på varandra har sin förklaring i otydliga roller, vilket redovisas för nedan.

MSB:s roll

Avseende roller uppger kommunen att man hade vissa förväntningar på MSB att, i högre grad än vad som blev fallet, ta på sig en mer aktiv roll med att ge stöd på plats, särskilt under räddningstjänstfasen. I vilken omfattning som man kunde begära dessa tjänster var emellertid otydligt för kommunen. Kommunen var också otydlig med att framföra sina behovsbilder, och tackade enligt uppgift även nej till fortsatt stöd vid ett tillfälle. Men i huvudsak bedömer utvärderingen att MSB mer aktivt kunde ha visat kommunen vilket stöd man kunde ge, och att det stöd man gav kunde ha varit mer omfattande. Utvärderingen bedömer att det också är MSB:s egen syn på saken. Att MSB ändå inte gav mer stöd under händelsen bedöms vara ett resultat av brister i intern samordning.

Gällande saneringsfasen har utvärderingen funnit att inga formella krav, trots den praxis som utvecklats under flertalet år, finns fastställda som ger MSB någon roll i denna fas. Mot bakgrund av historiken hade kommunen och andra aktörer, föga förvånande, ändå förväntningar på MSB att aktivt ge stöd under saneringsfasen.

För ersättningsfasen hade kommunen högre ställda förväntningar på MSB att tillhandahålla stöd än vad om infriades, framförallt med dokumentering och ”förhandsbesked” om vad som är ersättningsbart. Utvärderingen delar kommunens syn på att mer stöd kunde ha erbjudits, men att detta stöd inte kunde ha omfattat ”förhandsbesked”. Däremot kunde MSB ha stärkt förutsägbarheten genom att visa på myndighetens bedömningar i tidigare ärenden.

För ersättningarna i sig konstaterar utvärderingen en oinfriad förväntan hos kommunen att snabbare få ersättning för sina kostnader från MSB. Kommunen har också haft förväntningar att vissa kostnader, framförallt räntor, men också kaffe och smörgås för saneringspersonal, skulle ersättas.

Havs- och vattenmyndighetens roll

HaV:s roll under händelsen, både under räddningstjänstfasen och under sanering, bedömer utvärderingen som otydlig. Utvärderingen bedömer att det har sin grund i att de externa styrdokumenten är otydliga och att HaV:s potentiella roll som tillsynsmyndighet inte klargjorts. Utvärderingen visar att även händelsens aktörer, inklusive HaV själv, delar den bedömningen. HaV har med anledning därav inlett en intern översyn av frågan.

Oljejourens roll och tillgänglighet

Efter det att oljejouren, under saneringsfasen, blev bättre känd hos kommunen (och saneringsföretaget Entropi), blev det också tydligt vilka de experttjänster är som jouren kunde bistå med. Däremot förblev frågan om tillgänglighet otydlig. Tillgängligheten rör delvis frågor kring finansieringen av oljejourens tjänster då HaV besitter begränsade finansiella medel för att finansiera tjänsterna. För det saneringsföretag som kommunen anlitat var det också otydligt om företaget hade möjlighet att ta direktkontakt med oljejouren, eller inte.

Länsstyrelsens roll

Kommunens förväntningar på länsstyrelsen under räddningstjänstfasen innebar i huvudsak att få stöd i sitt stabsarbete och få besked i vissa operativa frågor. Däremot anser utvärderingen att kommunen inte uppmärksammade länsstyrelsens viktiga roll att stödja genom att i ännu högre grad ta sitt samordningsansvar. Länsstyrelsen hade under de första dagarna, då behovet var som störst, kunnat stödja kommunen med att säkerställa att alla relevanta aktörer blev sammankallade till ett samverkansforum eller liknande och att man där gemensamt skapat lägesbild, identifierat åtgärdsbehov och analyserat systemsamverkan.

Under saneringsfasen blev länsstyrelsen engagerad i att bedöma lämpligheten för vissa saneringsmetoder och att bedöma när saneringsarbetet kunde avses som avslutat. Det var en funktion som utvecklades under arbetets gång. Utvärderingen bedömer att länsstyrelsen har en viktig roll att spela i denna process, men att det för aktörerna var otydligt i vilken grad som länsstyrelsen kunde förväntas axla den rollen. Även utvärderingen finner att ansvaret för denna roll är otydligt uttalat, men att man utifrån sin roll som tillsynsvägledande myndighet kan finna en grund för att bistå kommunens miljöavdelning med bedömningen.

7.2 De ansvarigas förberedelser, förmågor och hantering

Tjörns kommun var ansvarig för den kommunala räddningstjänsten och Kustbevakningen ansvarig för miljöräddningstjänst till sjöss (den statliga räddningstjänsten). För saneringsfasen har utvärderingen funnit att Tjörns kommun är att betrakta som ansvarig för saneringsarbetet och att kommunens miljöavdelning har en viktig tillsynsuppgift. Kommunen ansvarar även för uppföljning av miljöeffekter. MSB är ansvarig aktör för att hantera kommunens ersättningsärenden.

I redogörelsen nedan hanteras de ansvariga aktörerna var och en. Observera att en ansvarig aktör i en fas kan vara stödjande aktör i en annan fas (MSB är t.ex. ansvarig aktör för ersättningsfasen men stödjande i räddningstjänstfasen). De områden som bedöms är de ansvariga aktörernas förberedelser, förmågor och faktiskt hanterande av oljepåslaget.

Tjörns kommun – kommunal räddningstjänst

a) Förberedelser

Enligt lag har kommunen ansvar för att organisera sin verksamhet så att räddningsinsatser kan genomföras på ett effektivt sätt. Planeringen och organisationen ska utgå från de risker som finns i kommunen. Den personal som ska utföra räddningsinsatserna ska dessutom ha genomgått sådana utbildningar som krävs.

Utvärderingen bedömer att kommunen inte hade vidtagit tillräckligt med förberedelser för att hantera oljepåslag, trots att kommunen tidigare drabbats av ett allvarligt sådant och att länsstyrelsen i ett tillsynsbesök 2008 uppmärksammat behovet av att förstärka insatsplaneringen avseende oljeskydd. I kommunens handlingsprogram för den aktuella perioden saknades också oljepåslag i sin helhet som en identifierad risk. Utvärderingen har förvisso konstaterat att Tjörns kommun cirka fem år innan händelsen hade upprättat en dokumentation för oljeskydd, men att den varken var uppdaterad, särskilt känd, övad eller komplett. Den var också okänd för kommunens miljöavdelning. Ingen från kommunen hade heller genomgått några oljeskyddskurser.

b) Förmåga

Utvärderingen bedömer att de bristfälliga förberedelserna resulterade i att vissa förmågor inte var tillfredsställande för att hantera händelsen. Med en väl genomförd planering kunde man haft några ur personalen med relevant utbildning i oljebekämpning och visst material för att påbörja en insats. Man kunde också haft en förteckning över särskilt skyddsvärda områden i kommunen (eller varit förtrogen med miljöatlas), samt känt till vilka materiella och personella resurser som fanns för oljebekämpning i närområdet. Genom de förberedande arbetena hade också personal vid räddningstjänst, miljöavdelning och andra delar kommunen blivit mer medvetna och fått mer kunskap om en rad olika frågor som rör ett oljepåslag - och därigenom ökat sin kompetens. Dessutom, vilket utvärderingen bedömer som mycket viktigt, hade en plan kunnat innehålla kontaktlistor till relevanta aktörer inom området som exempelvis oljejouren, SRSS etc.

Utvärderingen bedömer alltså att den specifika kunskap som krävs för att hantera ett oljepåslag inte var fullt närvarande, och man inte hade full kännedom om de aktörer som man kunde begära stöd ifrån. Nämnas bör ändå att man sedan flera år tillbaka hade ett väl utvecklat samarbete med Kustbevakningen och ett par närliggande räddningstjänster, inte minst Stenungsund, vilket var värdefullt.

Till viss del övervanns bristerna ovan med ett starkt engagemang att hantera händelsen.

c) Hantering

Utvärderingen har särskilt bedömt hur oljepåslaget hanterades under den första veckan. Det var under dessa dagar som utvärderingen bedömt att vissa svårigheter förelåg med att upprätta och genomföra räddningsinsats. Därefter bedömer utvärderingen att de flesta pusselbitarna föll på plats och att räddningsinsatsen fick en mer rutinmässig karaktär.

Utvärderingen bedömer att bristerna i kommunens förmåga ledde till att det tog alltför lång tid att organisera arbetet, prioritera särskilt skyddsvärda områden, utnyttja tillgängliga stöd och verktyg och att upprätta samverkan med flera viktiga aktörer. T.ex. tog det alltför lång tid innan en yttre stab upprättades.

Utvärderingen bedömer att en väl genomförd och förankrad planering således skulle ha effektiviserat samverkan och stabs- och ledningsarbete väsentligt och bidragit till att kraftigt förkorta startsträckan för kommunen. Utvärderingen vill här lägga särskild vikt vid att samverkan med relevanta aktörer med fördel kan påbörjas redan i planeringsstadiet.

Dessutom fick de bristfälliga förberedelserna till följd att situationen blev extra stressig för kommunens personal att hantera. Det är inte omöjligt att de utmattningssymptom som viss personal uppvisade hade mildrats om kommunen haft en högre beredskap för att hantera oljepåslag.

Kustbevakningen – miljöräddningstjänst till sjöss

Utvärderingen har konstaterat att Kustbevakningen är van vid att hantera oljeutsläpp till sjöss, dock givetvis inte i den omfattning som oljepåslaget på Tjörn innebar. Kustbevakningen var vid denna händelse snabbt på plats med att ta upp olja. Dock förefaller kommunikationen med kommunen den första kvällen av räddningstjänst varit otydlig. En tidig kontakt med kommunen är viktig, inte minst för att gemensamt skapa en lägesbild och att gemensamt inrikta arbetet för att skydda särskilt skyddsvärda områden.

Tjörns kommun – sanering

a) Förberedelser

Utvärderingen har konstaterat att kommunen, innan oljepåslaget, inte hade vidtagit några åtgärder för att förbereda sig för saneringsarbete. Ett avtal fanns förvisso med saneringsföretaget Entropi, men det var inte avsett för sådana stora händelser som denna.

Att kommunen inte hade vidtagit föreberedande åtgärder för sanering är emellertid inte anmärkningsvärt, en saneringsinsats skiljer sig markant från en räddningstjänstinsats. I det senare fallet behövs ett snabbt ingripande och det finns begränsad tid för detaljerad planering. När en saneringsinsats vidtar är det vanligtvis inte längre ett akut läge och det finns mer tid för att planera saneringsinsatsen och dess genomförande.

Trots det bedömer utvärderingen att vissa förberedelser varit möjliga att vidta. Framförallt anser utvärderingen att en aktuell och känd oljeskyddsplan (eller liknande) borde varit utarbetad. En sådan hade bl.a. kunnat beskriva gällande lagstiftning och vilka roller som miljöavdelningen och kommunen i övrigt har under saneringsarbetet. Dessutom hade den kunnat bringa klarhet i vart kommunen kan vända sig för adekvat saneringsstöd och vägledning. Arbetet med dessa delar hade givetvis också i viss grad ökat medvetenheten kring saneringsfrågor i allmänhet.

b) Förmåga

Då händelsen inträffade saknade kommunen kunskap om hur saneringsarbete utförs, samt förståelse för hur pass tidsödande ett saneringsarbete i normalfallet är och att det i praktiken inte är möjligt att fullständigt (åtminstone på kort sikt) återställa miljön. Man var inte heller medveten om vilka strikta krav som miljölagstiftningen ställer på valen av saneringsmetoder.

På grund av att ett större oljepåslag är en sällanhändelse, och saneringen vanligtvis inte utförs i ett akut skede, anser emellertid utvärderingen att sådana kunskapar inte behöver vara fullödiga, men anser att vissa *grundläggande* kunskaper bör finnas. Framförallt bör man om en omfattande saneringssituation uppstår veta *hur* och *var* man söker fördjupad information. Kommunen saknade också ett stöddokument (eventuellt i en oljeskyddsplan) som övergripande kunnat vägleda kommunen i dessa frågor och som hade lotsat kommunen att vända sig till rätt organisationer för att få vägledning.

Organisatoriskt saknades en striktare rollfördelning mellan miljöavdelningen och den del av kommunen (först TMAB, sedan räddningstjänsten) som gjorde anmälan om saneringsåtgärder.

En kommun har sällan egna resurser för att genomföra en saneringsinsats. Tjörns kommun valde att aktivera samverkansavtalet med det saneringsföretag som också var aktivt under räddningstjänstsfasen. Avtalet var emellertid inte fullt ut anpassat för en sådan omfattande insats som denna.

c) Hantering

Tjörn är svårsanerat med huvudsakligen klipp- och stenstränder. Dessutom utfördes en stor del av arbetet på mindre öar och skär, vilket ställde särskilda krav på logistik.

Kommunen och saneringsföretaget insåg efterhand som saneringsarbetet pågick att det var mer tidskrävande att utföra än vad man först hade trott, och eftersträvade därför att påskynda arbetet. Det ledde emellertid till att man provade miljövådliga metoder.

Inledningsvis genomfördes också både planering och arbete utan omfattande konsultationer med tillgänglig expertis inom området, i synnerhet då oljejouren. Utvärderingen anser att sådana kontakter borde ha tagits mycket tidigare än vad som var fallet, och att kontakterna borde ha varit intensivare. Även saneringsmanualen kunde ha haft en större tyngd, tidigare, under saneringsfasen.

Miljöavdelningens roll i *beslutsfattandet* om att godkänna sanerings-metoderna var delvis oklar; man axlade inte fullständigt den roll om att pröva anmälan om sanering som miljölagstiftningen ställer. Under det egentliga *saneringsarbetets* gång var emellertid rollfördelningen tydligare med miljöavdelningen som utövade tillsyn och som begärde rättelse om så var nödvändigt. Miljöavdelningen etablerade dessutom under arbetets gång ett mer utvecklat samarbete med både länsstyrelsen, oljejouren, HaV och MSB, vilket stärkte förmågan att beakta olika förslag på saneringsmetoder och att utöva tillsyn.

I övrigt konstaterar utvärderingen att arbetet med sanering var välorganiserat. Kommunen lät upprätta en prioriteringslista med mindre sektioner som följdes upp regelbundet tillsammans med miljöavdelningen. Vid dåligt väder kunde man lätt byta sektor för att sedan återuppta arbetet när vädret förbättrats. Avfall lades i oljebeständiga plastsäckar som togs till destruktion. En i stora drag intakt arbetsstyrka på 30-35 man gav kontinuitet i saneringsarbetet och byggde upp kompetens på området.

Avtalet med saneringsföretaget var emellertid inte anpassat för en sådan omfattande insats som denna. Utvärderingen tar inte ställning till om man borde ha inlett en specifik upphandling av de aktuella tjänsterna eller inte. Däremot bedömer utvärderingen, mot bakgrund av att kommunen bestämde sig för att aktivera avtalet, att man borde ha gjort en grundligare genomgång av avtalet tillsammans med saneringsföretaget för att komplettera det med ytterligare detaljer.

I kommunikationsarbetet med allmänheten var den information som lades ut på Tjörns kommuns hemsida betydelsefull, men inte tillräcklig enligt utvärderingen. Utvärderingen bedömer att kommunen genom informations- möten i tvåvägsdialog hade kunnat förmedla en målbild och en lägesbild för saneringsarbetet. Sådana möten hade gett allmänheten möjlighet att ventilera sina åsikter och sin oro. Några sådana möten hölls dock inte.

Tjörns kommun – uppföljning av miljöeffekter

d) Förberedelser

Utvärderingen har inte kunnat finna att Tjörns kommun innan händelsen inträffade hade vidtagit några förberedelser för att stärka medvetenheten om behovet av att följa upp miljöeffekter vid ett oljepåslag – eller klargjort vart man kan vända sig för att få stöd. Dessa frågeställningar kunde ha ingått i kommunens arbete med att utarbeta en oljeskyddsplan. Istället var det först då länsstyrelsen och oljejouren informerade kommunen om att man borde ha ett effektuppföljningsprogram som man blev medveten om behovet.

e) Förmåga

Utvärderingen bedömer att Tjörn kommun, i enlighet med den vägledning som finns, i begränsad omfattning var medveten om behovet av att lägga upp ett effektuppföljningsprogram vid oljepåslag och vart man kan vända sig för att få stöd i dessa frågor.

f) Hantering

Länsstyrelsen erbjöd sig redan under räddningstjänstfasen att samordna arbetet med ett uppföljningsprogram för miljöeffekter, och således kom kommunen inte att behöva hantera detta i ett första skede. Länsstyrelsen stod för den största delen av arbetet och kommunen var initialt inte särskilt involverad. Den delen av uppföljningen som bestod i att följa den naturliga nedbrytningen på klippor fick avbrytas då kommunen av misstag sanerade de klippor som var märkta för detta ändamål.

MSB – statlig ersättning

a) Förberedelser

Utvärderingen har noterat att oljepåslaget på Tjörn var det första större oljepåslag som MSB fick att hantera efter det att myndigheten bildades 2009. Inga särskilda förberedelser hade genomförts för att förbereda sig för ett sådant omfattande ersättningsärende. Den ansvariga enheten befann sig emellertid i ett uppbyggnadsskede där man genom mindre ersättningsärenden skaffade sig vissa, men begränsade, erfarenheter.

b) Förmåga

Personalen på den enhet som hade i uppgift att hantera ersättningen hade inte någon tidigare erfarenhet och kunskap om ett sådant omfattande ersättningsärende. Den person på enheten med mest erfarenhet av liknande ärenden var dessutom inte tillgänglig. Därför fanns till en början inte den kunskap som krävdes för en effektiv hantering av ersättningsärendena. Med god samverkansförmåga med andra enheter inom myndigheten lyckades emellertid rätt kompetenser snart att knytas till arbetet, både inom juridik och ersättningshantering. Tillsammans skapades därmed goda och kompletterande kompetenser.

Trots att så anges i de allmänna råden fanns vid händelsen inte något datastöd utvecklat av MSB för kommunen att tillgå för dokumentering. Om det funnits hade det underlättat kommunens dokumentering, såväl som MSB:s egen hantering av ersättningsärendena.

I flertalet fall är det inte givet vilka kostnader som är ersättningsberättigande. Trots att ”föregångaren” Räddningsverket hanterat liknande ärenden flertalet gånger tidigare fanns för personalen inte några dokumenterade riktlinjer tillgängliga som kunde ge en överblick över vilka ställningstaganden som gjorts genom åren.

c) Hantering

Efter en viss osäkerhet i MSB:s ersättningshantering inledningsvis då vissa frågor fick lösas och hanteras efterhand, blev hanteringen framöver mer och mer systematisk och organiserad.

Utvärderingen bedömer emellertid att MSB i viss mån hade kunnat ge ett något mer utvecklat stöd till kommunen, men att detta givetvis måste innebära att man balanserar den stödjande rollen med den myndighetsutövande rollen. Framförallt kan inte MSB i det stödjande arbetet göra några uttalanden som kan uppfattas som utfästelser om ersättning. Däremot borde man ha kunnat ge en generell bild av vad som ersatts i tidigare ersättningsärenden. MSB kunde också ha gett mer stöd i hur ansökningarna bör dokumenteras. För det senare syftet hade tillgången till det IT-baserade dokumenteringsstöd som det allmänna rådet tar upp varit behjälpligt.

7.3 Stödfunktionernas förberedelser, förmågor och faktiska stöd

Flertalet aktörer hade stödjande funktioner under de olika faserna av oljepåslaget.

MSB under räddningstjänstfasen

MSB har enligt lagstiftningen en tydlig stödjande roll under räddningstjänstfasen.

Myndigheten har genom avtal med olika räddningstjänster fem oljeskyddsförråd utspridda i landet med syfte att ge förstärkningsstöd till kommunernas räddningstjänster vid ett oljepåslag. Utvärderingen visar att förrådet i Vänersborg, det förråd som ligger närmast Tjörn, var väl förberett för att snabbt ge förstärkningsresurser vid händelsen. Även andra förråd var beredda att ge stöd, vilket de också erbjöd då så begärdes. Förråden var väl utrustade och personalen kunnig inom oljebekämpning. Däremot visar utvärderingen vissa otydligheter gällande den roll som personalen förväntas axla i det operativa arbetet. Man deltog enligt utvärderingen i allt för hög grad med operativt arbete på bekostnad av att istället instruera kommunens personal i hanteringen av materialet.

Enligt utvärderingen bör MSB också ha den sakkunniga personalen inom den egna myndigheten som dagligdags arbetar med oljefrågor tillgänglig för stöd under räddningstjänstfasen. Under händelsen var detta expertstöd emellertid sporadiskt och stödet inte samordnat inom den egna myndigheten. Larmet från Tjörns kommun ”tappades bort” på den ansvariga enheten och ingen projektledare utnämndes eller någon projektorganisation upprättades. Utvärderingen visar att

den organisatoriska utmaning som ett samlat stöd innebär inte hade tagits omhand på myndigheten.

MSB hade innan, i förberedande syfte, också gett stöd i termer av att erbjuda utbildningar i oljeskydd och att upprätta stöddokument. Bland de senare utgör t.ex. den s.k. oljepärmen ett värdefullt stöd för kommunerna och andra aktörer under räddningstjänstfasen.

MSB under saneringsfasen

För saneringsfasen har utvärderingen konstaterat att MSB formellt sett inte har någon uttalad uppgift att ge stöd, men att en praxis att ändå ge stöd för sanering ”övertagits” från Räddningsverket. Viss rådgivande beredskap för att ge stöd under saneringsfasen finns på myndigheten, trots den oklara rollen.

Stöd för sanering ges av MSB också i termer av stöddokument. Bland dessa utgör t.ex. den s.k. oljepärmen ett viktigt stöd för kommunerna och andra aktörer under saneringsfasen. I den återfinns bl.a. den s.k. saneringsmanualen.

HaV och oljejouren

Som nämnt i stycke 7.1. var HaV:s roll otydlig, både under räddningstjänstfasen och saneringsfasen och med uppföljning av miljöeffekter. Utvärderingen bedömer att det har sin grund i att de externa styrdokumenten är otydliga och att HaV, som vid händelsen var en nybildad myndighet, ännu inte hade utrett sin roll för en liknande händelse. Utvärderingen visar att även HaV delar den bedömningen och med anledning därav inlett en intern översyn av frågan.

Trots otydligheterna är HaV huvudman för den s.k. oljejouren som har en viktig stödjande roll att spela under ett oljepåslag, både under räddningstjänstfasen och under saneringsfasen. Oljejouren blev emellertid sent engagerad under händelsen. Utvärderingen bedömer att HaV i en högre grad kunde ha företrätt jouren för att säkerställa att dess tjänster blev nyttogjorda.

Otydligheterna gäller även vad avser uppföljning av miljöeffekter. Utvärderingen bedömer att HaV inte i tillräckligt hög grad var medvetna om de förväntningar som fanns på dem i egenskap av uppdragsgivare till oljejouren. Även efter det att uppföljningsprogrammet av miljöeffekter startat var HaV osäker på sin roll, dels vad gällde på vilket sätt man skulle stötta kommunen, dels vad avsåg finansiering av uppföljningen.

Länsstyrelsen Västra Götaland under räddningstjänstfasen

I förberedande syfte hade länsstyrelsen redan 2008 i sitt tillsynsarbete uppmärksammat att kommunens planering för att hantera risken för ett oljepåslag inte var säkerställd, vilket kommunen också blev informerad om.

Länsstyrelsen hade sedan under händelsen en viktig regional samverkansroll att spela, särskilt mot bakgrund att flertalet aktörer var engagerade och, som i detta fall, med en kommun som hade svårt att greppa situationen. Utvärderingen visar förvisso att länsstyrelsen tog plats i kommunens inre stab med en samverkansperson där man gav uppskattat stöd, och att man en vecka efter det att räddningstjänst inletts höll en aktörsgemensam stabsgenomgång i Göteborg, men anser att man mer kraftfullt borde ha tagit sitt fulla samverkansansvar. Att så tidigt som möjligt organisera ett samverkansforum eller liknande där en samlad lägesbild skapades, åtgärdsbehov identifierades och systemsamverkan hade utkristalliserats hade varit i linje med

samverkansrollen. Att det först var på händelsens tredje dag som samverkanspersonen tog plats i den inre staben anser utvärderingen dessutom vara en alltför lång tidsåtgång.

Länsstyrelsen Västra Götaland under saneringsfasen

Utvärderingen bedömer att länsstyrelsen, i enlighet med miljötillsynsförordningen, i högre grad borde ha varit mer medveten om den roll som myndigheten har som tillsynsvägledande myndighet under saneringsfasen. Eftersom länsstyrelsen, men också kommunen och de centrala statliga myndigheterna, var osäkra om sina roller fanns det till att börja med inte heller någon naturlig ingång till länsstyrelsen. Initialt fanns också brister i länsstyrelsens interna samordning. Efterhand växte emellertid länsstyrelsens uppdrag fram och länsstyrelsen utsåg en kontaktperson gentemot kommunen. Därefter följde länsstyrelsen kommunens arbete på nära håll och var proaktiv genom att komma med förslag och besöka kommunen.

Länsstyrelsen Västra Götaland under miljöuppföljningsfasen

Naturvårdverket har i sin vägledning angett att kommunen bör upprätta ett särskilt långsiktigt effektuppföljningsprogram i samråd med länsstyrelsen vid utsläpp större än cirka 10 ton. Således bör länsstyrelsen vara förberedd på att ge denna typ av stöd till kommunen, men utvärderingen bedömer att länsstyrelsen initialt inte var medveten om detta. Länsstyrelsen hade däremot kompetens att hantera arbetet med uppföljning av miljöeffekter på basis av den kunskap som redan fanns på myndigheten.

Länsstyrelsen lade upp ett initialt uppföljningsprogram i marin miljö i samråd med HaV och dess oljejour och i enlighet med de vägledningsdokument som finns på området. Dock kom man igång något sent med detta arbete. För att kunna utföra vissa undersökningar ansökte länsstyrelsen om finansiella medel från HaV samt finansierade delar av arbetet genom egna medel. Länsstyrelsen fick genom personliga kontakter upplysningar om möjligheten att hämta exemplar av referensmusslor från Naturhistoriska Riksmuseet. Utvärderingen bedömer att länsstyrelsen tog ett större ansvar för uppföljning av miljöeffekter än vad som kan förväntas, men att det var rimligt under rådande omständigheter och ett mycket positivt initiativ.

Försvarsmakten

Samtliga aktörer har uppgett att de är nöjda med Försvarsmaktens insats och att samverkan fungerat bra. De gav klara besked och förstärkningsresurser var snabbt på plats. Försvarsmaktens deltagande var särskilt viktigt under uppstartsskedet då de stod för en betydande del av rekognoseringsarbetet.

Kommunen fick dock inte någon kännedom om vissa andra behjälpliga resurser som Försvarsmakten hade till sitt förfogande, både vad avser material och personal. Som exempel kan nämnas Försvarsmaktens betydande resurser för sjötransporter vilka kom till kommunens kännedom först i ett senare skede.

7.4 Sammanfattande slutsatser

A och O för att hantera en olycka när den inträffar är att vara förberedd. Utvärderingen av oljepåslaget på Tjörn, som är en större olycka och samtidigt en sällanhändelse, visar att flera kritiska aktörer inte var det.

Nedan redovisas utvärderingens slutsatser i stort, uppdelade per fas.

Räddningstjänstfasen

Tjörns kommun blev överrumplad av händelsen och hade svårt att leda arbetet under framförallt de fyra-fem första kritiska dygnen. Arbetet kom igång på ett strukturerat sätt först när en yttre stab blev etablerad på den femte dagen av räddningsinsatsen. Kunskapen om att hantera en händelse som denna var begränsad. Man hade också svag kännedom om vad man kunde kräva för stöd från statliga myndigheter såsom MSB, HaV (inklusive oljejouren) och Länsstyrelsen Västra Götaland.

Bättre förberedelser i form av en aktuell, levande och kommunicerad oljeskyddsplan eller liknande hade skapat avsevärt bättre förutsättningar för att snabbare och effektivare hantera händelsen. Om dessutom det förberedande arbetet hade utförts genom att brett engagera räddningstjänsten och andra vitala funktioner inom kommunen, t.ex. miljöavdelningen och den tekniska förvaltningen (TMAB), hade medvetenheten och kunskapen om oljefrågor blivit mer spridda. Deltagande i utbildningar i oljeskydd och övningar i oljeskydd hade givetvis stärkt beredskapen ytterligare. Kommunen hade också varit bättre förbredd på att hantera händelsen om risken för oljepåslag ingått i räddningstjänstens handlingsprogram för skydd mot olyckor.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det givetvis inte motiverat att var och en av landets alla kustkommuner ska ha full kapacitet att på egen hand hantera en sällanhändelse såsom ett större oljepåslag. Därför har regionala resurser och statliga resurser en viktig roll att spela för att ge förstärkningsresurser, både i termer av material och expertstöd. Utvärderingen visar att de statliga myndigheterna som, totalt sett, bör erbjuda sådant stöd inte var tillräckligt proaktiva med att ge det:

- MSB:s oljeskyddsförråd var förvisso snabbt på plats, men deltog i allt för hög grad med operativt arbete på bekostnad av att instruera räddningstjänsten i handhavandena. MSB:s expertstöd i övrigt var sporadiskt och inte samordnat inom den egna myndigheten.
- HaV agerade länge avvaktande, framförallt p.g.a. av att man bedömde att man inte hade någon väsentlig roll att spela under räddningstjänstfasen. Detta var också en bidragande faktor till att det tog alltför lång tid innan expertisen från oljejouren blev engagerad i händelsen.
- Länsstyrelsen har en viktig regional samverkansroll att spela under en händelse som denna med flertalet aktörer engagerade och, som i detta fall, med en kommun som hade svårt att greppa situationen. Utvärderingen visar förvisso att länsstyrelsen tog plats i kommunens inre stab fr.o.m. den tredje dagen där man gav uppskattat stöd, men anser att man mer kraftfullt borde ha tagit sitt fulla samverkansansvar. Att så tidigt som möjligt organisera ett samverkansforum eller liknande där en samlad lägesbild skapats, åtgärdsbehov identifierats och systemsamverkan utkristalliserats hade varit i linje med samverkansrollen.

Utvärderingen anser att rollerna för de statliga myndigheterna redan på förhand, i avsevärt högre grad än vad som var fallet under händelsen, måste vara klarlagda och kända. Om så hade varit fallet vid händelsen hade förutsättningarna för att arbeta mer samordnat, effektivt och utan fördröjning varit avsevärt bättre. Det hade m.a.o. skapat bättre förutsättningar för att uppnå en lyckad insats.

Vid de statliga myndigheterna fungerade inte heller kommunikationen internt som önskvärt. Framförallt gäller det MSB och länsstyrelsen där information om att oljepåslaget inträffat inte nådde de sakkunniga genom de egna kanalerna. De sakkunniga blev istället, indirekt respektive direkt, varse om händelsen via media.

Saneringsfasen

Då händelsen inträffade saknade kommunen kunskap om hur saneringsarbete utförs samt förståelse för hur pass tidsödande och svårt ett saneringsarbete kan vara. Man hade inte heller kunskap om vilka strikta krav som miljölagstiftningen ställer på valen av saneringsmetoder och vilka krav som lagstiftningen ställer på kommunens miljöavdelning avseende uppgiften att bedöma anmälningar om sanering. Det fick bl.a. som konsekvens att miljövådliga saneringsmetoder kom att användas.

På grund av att ett större oljepåslag är en sällanhändelse, och sanering vanligtvis inte utförs i ett akut skede, anser emellertid utvärderingen att sådana kunskaper inte behöver vara fullödiga innan ett oljepåslag inträffar, men anser att vissa *grundläggande* kunskaper bör finnas. Framförallt bör man om en omfattande saneringssituation uppstår veta *hur* och *var* man söker fördjupad information.

Trots att en bättre kännedom om frågorna ovan alltså hade varit önskvärd bedömer utvärderingen att detta inte borde ha fått ett så pass stort utslag på saneringsarbetet, framförallt avseende användningen av miljövådliga metoder, om de statliga myndigheterna hade agerat mer proaktivt med att erbjuda stöd. Vem eller vilka statliga myndigheter som ska ge sådant stöd till en kommun under saneringsfasen är emellertid otydligt. Trots det anser utvärderingen att de statliga myndigheterna tidigare än vad som skedde borde hade ha samordnat sig och varit mer proaktiva med att ge stöd. Därigenom hade också oljejouren kunnat bli engagerad avsevärt mycket tidigare. Under saneringsfasen utkristalliserades med tiden vissa roller mellan de statliga myndigheterna, och stödet till kommunen förbättrades, men utvärderingen bedömer att det inte på något sätt är säkerställt att det är just dessa roller som bör gälla i allmänhet.

I kommunikationsarbetet var kommunens samarbete med media gott och den information som lades ut på Tjörns kommuns hemsida värdefull för allmänheten, men inte tillräcklig enligt utvärderingen. Utvärderingen bedömer att kommunen genom informationsmöten, gärna med externa gäster inbjudna, i tvåvägsdialog hade kunnat förmedla en lägesbild och en målbild för saneringsarbetet. Sådana möten hade gett allmänheten möjlighet att ventilera sina åsikter och sin oro. Några sådana möten hölls dock inte.

Miljöuppföljningsfasen

Utvärderingen har inte kunnat finna att Tjörns kommun innan händelsen inträffade hade vidtagit några förberedelser för att stärka medvetenheten om behovet av att följa upp miljöeffekter vid ett oljepåslag – eller klargjort vart man kan vända sig för att få stöd. Istället var det först då länsstyrelsen och oljejouren informerade kommunen om att man borde ha ett effektuppföljningsprogram som man blev medveten om behovet.

Länsstyrelsen erbjöd sig att samordna arbetet med ett uppföljningsprogram för miljöeffekter, vilket utvärderingen utifrån rådanade omständigheter bedömer som positivt. Länsstyrelsen stod också för den största delen av arbetet. Således kom kommunen inte att behöva hantera frågor kring miljöuppföljning i ett första skede.

Fasen för statlig ersättning

Utvärderingen har noterat att oljepåslaget på Tjörn var det första större oljepåslag som MSB fick att hantera efter det att myndigheten bildades 2009. Inga särskilda förberedelser hade genomförts för att förbereda sig för ett sådant omfattande ersättningsärende. Med god samverkansförmåga med andra enheter inom myndigheten lyckades emellertid rätt kompetenser snart att knytas till arbetet, både inom juridik och ersättningshantering. Tillsammans skapades därmed goda och kompletterande kompetenser.

Trots att så anges i de allmänna råden fanns vid händelsen inte något datastöd utvecklat av MSB för kommunen att tillgå för dokumentering. Om det funnits hade det underlättat kommunens dokumentering, såväl som MSB:s egen hantering av ersättningsärendena.

I flertalet fall är det inte givet vilka kostnader som är ersättningsberättigande. Trots att ”föregångaren” Räddningsverket hanterat liknande ärenden flertalet gånger tidigare fanns för personalen inte några dokumenterade riktlinjer tillgängliga som kunde ge en överblick över vilka ställningstaganden som gjorts genom åren.

Utvärderingen bedömer att MSB i viss mån hade kunnat ge ett något mer utvecklat stöd till kommunen, men att detta givetvis måste innebära att man balanserar den stödjande rollen med den myndighetsutövande rollen som man samtidigt har. Framförallt kan inte MSB i det stödjande arbetet göra några uttalanden som kan uppfattas som utfästelser om ersättning. Däremot hade man kunnat ge ett mer utvecklat stöd i hur ansökningarna bör dokumenteras.

8. Rekommendationer och framgångsfaktorer

Utifrån de observationer som gjorts och de slutstatser som dragits lämnar utvärderingen de rekommendationer som redovisas nedan. De är uppdelade per organisation. Utvärderingen har i sammanhanget funnit att flera aktörer redan påbörjat vissa utvecklingsarbeten, och att dessa i varierat omfång omfattar de åtgärder som föreslås.

I ett andra stycke presenteras allmänna framgångsfaktorer för svenska kustkommuner och län för att upprätthålla en god oljeskyddsberedskap.

8.1 Rekommendationer

Regeringen

1) **Klargöra ansvarsförhållanden vid sanering.** Det finns ett behov av att klargöra ansvarsförhållanden med avseende på både det centrala tillsynsvägledningsansvaret vid sanering och eventuellt expertstöd i saneringsprocessen som kan behövas utöver det stöd som ges i den tillsynsvägledande rollen. Som ansvarsfördelningen ser ut i dagsläget ligger det nära till hands att Naturvårdsverket är den myndighet som ansvarar för dessa verksamheter.

2) **HaV:s roll.** Utvärderingen anser att en eventuell roll för Havs- och vattenmyndigheten vid ett oljeutsläpp bör utredas. I samband med detta bör även andra myndigheters ansvar vad avser miljöaspekter utredas samt ansvarsgränserna mellan myndigheter så som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt länsstyrelserna klargöras. I utredningen bör även ingå en översyn av finansieringen av oljejourens tjänster under både räddningstjänst, sanering och miljöuppföljning av ett oljepåslag.

Tjörns kommun

3) **Planering.** Kommunen bör stärka sin oljeskyddsberedskap genom att utifrån bedömd riskbild upprätthålla en planering som är aktuell, kommunicerad och övad. Planen kan vara i form av en oljeskyddsplan, men kan även ha annan benämning eller vara integrerad i en plan som täcker flera hot. Arbetet med aktualisering bör ske med viss regelbundenhet (t.ex. i samband med att nya handlingsprogram för risk mot olyckor utarbetas varje ny mandatperiod) och bör ses som ett viktigt lärotillfälle. Man bör exempelvis ta tillvara på tillfället att tillämpa en inkluderande process med flertalet viktiga aktörer inbjudna, interna såväl som externa.

4) **Regionalt samarbete**. Vidarutveckla samarbetet med länsstyrelsen och andra räddningstjänster inom regionen med syfte att utbyta erfarenheter och information inom oljeskyddsområdet. I samarbetet bör ingå att stärka beredskapen för att stödja varandra med förstärkningsresurser i händelse av ett framtida oljepåslag.

5) **Kunskaper**. Säkerställa grundläggande kunskaper hos personal med nyckelfunktioner inom kommunens oljeskyddsberedskap, bl.a. att det finns en organisation som är utbildad och övad för att hantera ett större oljepåslag.

6) **Kännedom om stöd**. Stärka kännedomen om vilket stöd, såväl kunskapsmässigt, personellt och materiellt, som myndigheter och andra aktörer kan ge vid ett större oljepåslag.

7) **Två-vägsdialog med allmänheten.** Säkerställa former för tvåvägs-dialog med allmänheten, intresseorganisationer och media vid större oljepåslag. Detta kan exempelvis ske genom öppna informationsmöten.

8) **Kritiska moment under räddningsinsats.** Säkerställa att förmåga utvecklas så att bl.a. följande frågeområden beaktas på ett adekvat sätt under räddningstjänstfasen i händelse av ett större framtida oljepåslag (bör ingå i en oljeskyddsplan):

   - Tidigt upprätta samlade lägesbilder med andra aktörer, inte minst med Kustbevakningen.
   - Tidigt upprätta yttre stab.
   - Mer aktivt begära rådgivningsstöd från oljejouren och annan extern expertis
   - Upprätta plan för personalförsörjningen vid långdragen händelse.
   - Använda miljöatlas som stöd för prioriteringar av olika områden.

9) **Kritiska moment under saneringsfas**. Säkerställa att förmåga finns att följande frågor beaktas på ett adekvat sätt under saneringsfas (kan ingå i en oljeskyddsplan):

   - Ta stöd av andra aktörer, t.ex. länsstyrelse, oljejour och annan expertis, vid planering av saneringsinsatser
   - Utgå från saneringsmanualen
   - Endast prova innovativa saneringsmetoder under kontrollerade former och i enlighet med miljölagstiftningen.
   - Känna till och kommunicera oljejourens tillgänglighet för det företag som kommunen anlitar för saneringsarbetet.
   - Känna till miljöavdelningens roll som kommunal tillsynsmyndighet, framförallt med att hantera anmälningar om saneringsåtgärder.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

10) **Intern samordning.** Säkerställa förmågan till intern samordning för att under räddningstjänstfasen av ett större oljepåslag kunna ge ett mer samordnat rådgivningsstöd till en drabbad kommun.

11) **Proaktiv tillhandahålla stöd.** Inta en mer proaktiv hållning med att visa vilket rådgivningsstöd myndigheten kan ge en drabbad kommun under räddningstjänstfasen, samt göra stödet mer tillgängligt.

12) **Påtala drabbad kommun om regionala resurser.** Vid initiala kontakter med en drabbad kommun, säkerställa att frågan förs på tal om kommunen gjort förfrågningar om förstärkningsresurser på regional nivå.

13) **Oljeskyddsförråden instruera i handhavande.** Säkerställa att expertisen från de statliga förstärkningsresurserna (oljeskyddsförråden) används till att instruera räddningstjänsten i handhavandet av tillhandahållet material.

14) **Informera länsstyrelsen**. Säkerställa att länsstyrelsen (som har regionalt samordningsansvar) vid en större händelse blir informerad om de förstärkningsresurser som MSB ställer till en drabbad kommuns förfogande.

15) **Dokumentationsstöd**. Utveckla ett redovisningssystem som stöd för kommunernas ansökan och dokumentation gällande ersättningsärenden (enligt LSO 7 kap 2-3§§).

16) **Bedömningsgrunder för ersättningsbedömningar**. Dokumentera bedömningsgrunder med utgångspunkt från tidigare ersättningsärenden som underlag för framtida bedömning av ersättningsärenden och som vägledning till drabbade kommuner.

17) **Personalpool.** MSB bör se över vilken expertis som drabbade kommuner kan komma att behöva vid framtida oljepåslag och som MSB bör tillhandahålla. Förslaget bör beakta att identifierad expertis ingår i den allmänna personalpool som MSB förvaltar.

18) **Kommunikation**. MSB bör, tillsammans med Kustbevakningen, se över vilka system som kan användas i framtida händelser för att säkra utbyte av skriftlig information. Detta för att alla inblandade parter i samband med en händelse på ett enkelt sätt ska kunna dela information med varandra. Rekommendationen kan med fördel beaktas i pågående utvecklingsarbeten på MSB.

19) **Oljeskyddsplan.** Se över MBS:s manual för oljeskyddsplaner.

Havs- och Vattenmyndigheten

20) **Beredskap.** Havs- och vattenmyndigheten bör ha beredskap att vid större olje- och kemikalieutsläpp kunna bistå med expertis även utanför kontorstid. På vilket sätt denna expertis finns att tillgå bör kommuniceras till MSB, KBV, Naturvårdsverket, Vattenmyndigheterna, Länsstyrelserna samt kustkommuner och även framgå av myndighetens hemsida.

Länsstyrelsen Västra Götaland

21) **Regionalt samordningsansvar.** Länsstyrelsen bör i högre grad ha beredskap att på ett tidigt stadium upprätta en aktiv samverkansfunktion för de olika aktörerna vid ett omfattande oljepåslag som inträffar i länet. Med detta avses stöd för att skapa samlade lägesbilder och för fördelning och prioritering av resurser. Även stöd till samverkan för prioritering av skyddsvärda områden inom länet kan ingå.

22) **Stöd under saneringsfas.** Säkerställa att fullgott stöd tillhandahålls en drabbad kommun även under hela saneringsfasen. Det kan, beroende på omständigheterna, innebära att stödet organiseras internt inom myndigheten.

23) **Tillsynsvägledning under sanering.** Klarlägga vad myndighetens tillsynsvägledning under saneringsfasen, gentemot kommunen, innebär.

Kustbevakningen

24) **Efterlevnad av larmrutiner.** Säkerställa att myndighetens larmrutiner efterlevs, bl.a. att kommuner larmas som är utsatta för risk att drabbas av ett oljepåslag.

8.2 Generella framgångsfaktorer för kustkommuner och län

I detta stycke presenteras allmänna framgångsfaktorer för svenska kustkommuner och län för att upprätthålla en god oljeskyddsberedskap och som utvärderingen bedömer är av särskild betydelse.

Kustkommuner

1) **Planering.** Kustkommuner bör utifrån aktuell riskbild upprätthålla (om så framkommer av riskbilden) en plan för oljeskyddsberedskap som är aktuell, kommunicerad och övad. Planen kan vara i form av en oljeskyddsplan, men kan även ha annan benämning. Arbetet med aktualisering bör ses som ett viktigt lärotillfälle. Man bör exempelvis ta tillvara på tillfället att tillämpa en inkluderande process med att bjuda in flertalet viktiga aktörer inom kommunen. En sådan process bör bidra till att säkerställa ett ändamålsenligt innehåll i planen och att få den brett förankrad och känd. Inför planeringsarbetet bör även möjligheten att gemensamt utarbeta en oljeskyddsplan med grannkommuner beaktas.

2) **Kunskaper**. Utifrån aktuell riskbild, säkerställa grundläggande kunskaper hos personal med nyckelfunktioner inom kommunens oljeskyddsberedskap, bl.a. att det finns en organisation som är utbildad och övad för att hantera ett större oljepåslag.

3) **Kännedom om stöd**. Säkerställa kännedomen om vilket stöd, såväl kunskapsmässigt, personellt och materiellt, som myndigheter och andra aktörer kan ge vid ett större oljepåslag.

Länsstyrelser

1) **Tillsyn enligt LSO.** Länsstyrelserna bör i sin roll som tillsynsmyndighet bedöma om de kommuner där det föreligger risk för att drabbas av ett större oljepåslag har tillräcklig planering och beredskap för att hantera ett sådant. Det förutsätter i sin tur att kommunen gjort en adekvat riskbedömning, vilket även bör bedömas.

2) **Regional inventering**. Länsstyrelserna bör upprätthålla en god inventering av vilka resurser, både personella och materiella, som finns i regionen att uppbåda vid ett oljepåslag.

3) **Regionalt samordningsansvar.** Länsstyrelserna bör ha beredskap att på ett tidigt stadium upprätta en aktiv samordningsfunktion vid ett omfattande oljepåslag som inträffar i regionen. Med detta avses bl.a. stöd för fördelning och prioritering av resurser samt prioritering av skyddsvärda områden inom länet.

4) **Stöd under saneringsfas.** Säkerställa att fullgott stöd tillhandahålls en drabbad kommun under hela saneringsfasen. Det kan, beroende på omständigheterna, innebära att stödet organiseras internt inom länsstyrelsen.

Bilaga 1: Utvärderingsramverkets komponenter

Nedan beskrivs komponenterna i det utvärderingsramverk som ligger som grund för utvärderingen. Ramverket återfinns i grafisk form i stycke 1.8.

Ruta 1 - Krav

Utvärderingsramverket utgår från de krav som gäller för de aktörer som på ett eller annat sätt har uppgifter att utföra som är kopplade till att hantera ett oljepåslag eller att tillförsäkra att rätt förmåga finns. Kraven framgår av diverse styrdokument (t.ex. lagar, förordningar, föreskrifter och interna regelverk), men även av mjukare styrinstrument såsom normer (t.ex. i form av vägledningar, mallar och manualer) och i viss grad även praxis. Även ingångna avtal ingår bland kraven.

När kraven appliceras på de andra delarna av utvärderingsramverket framkommer alltså, som tidigare nämnt, en *bedömningsgrund*. Bedömningsgrunden ligger som grund för de bedömningar som gjorts inom utvärderingen.

Utvärderingen har bedömt oljepåslaget som en allvarlig händelse, men däremot varken som en kris eller en extraordinär händelse. Den distinktionen har betydelse för de krav som ställs på flera av aktörerna, och har alltså betydelse för hur bedömningsgrunden utformas[108].

Bland de aktörer som i utvärderingen bedömts utifrån kraven ingår både de som är direkt ansvariga för hanteringen, men även de som ska eller bör ge stöd. Stöden kan både vara av operativ karaktär under själva händelsen, men kan även vara att ge stöd till de andra aktörernas förberedande aktiviteter med att stärka olika typer av förmågor.

Det har följaktligen ingått som en central del av utvärderingsarbetet att skapa en bedömningsgrund för att med den som utgångspunkt bedöma det operativa arbetet med att hantera händelsen, liksom att bedöma aktörernas förmågor, stöd, förberedande arbete och tillsynande arbete.

Ruta 2 – Förväntningar

För att klargöra om de olika aktörerna har samstämmiga förväntningar på varandra eller inte i det operativa arbete, och i vilken grad som förväntningarna sammanfaller med bedömningsgrunden, ingår *förväntningar på sig själv och andra* som en del i utvärderingsramverket.

Ruta 3 – Samlad operativ förmåga

Med samlad operativ förmåga avses alla de olika typer av förmågor, både hos ansvariga och stödjande aktörer, som krävs för att de tillsammans ska möta alla de olika krav på hanteringen av oljepåslaget som bedömningsgrunden ställer. För utvärderingen har det därför ingått att relatera bedömd faktisk förmåga till den förmåga som bedömts vara behövlig för att möta

[108] I lagens mening var händelsen av sådan art att den därför inte omfattades av Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap eller lagen (2006:544) och Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

bedömningsgrundens krav. Begreppet förmåga är uppdelat i de fem delområdena ledarskap/ledning, samverkan, kommunikation, kunskap och resurser.

I utvärderingsramverket framgår i ruta 3 de *ansvariga* aktörernas operativa förmåga av den framförliggande rutan, medan de *stödjande* aktörernas förmåga symboliseras av den bakomliggande rutan. Notera att förmågan *samverkan* är central för att de framförliggande och bakomliggande rutorna, d.v.s. de ansvariga aktörerna och de stödjande aktörerna, ska ha förmåga att samverka med varandra och därmed skapa en stark *samlad* förmåga.

Ruta 4 – Förberedelser för att stärka förmåga

Med förberedelser avses alla de åtgärder som krävs för att stärka (alternativt upprätthålla) de operativa aktörernas förmågor (både ansvariga och operativt stödjande). Exempel på förberedelser kan vara eget utvecklingsarbete, övningar, utbildningar, rekryteringar, externt utvecklingsstöd i olika former, m.m.

För att förberedande aktiviteter ska kunna komma till stånd krävs viss förmåga, t.ex. kunskap och resurser. Detta illusteras av den pil som går från ruta 3 till rutan för förberedelser.

Krav kan ställas både på den ansvarige aktören och på stödjande aktörer att förberedande aktiviteter tillhandahålls och kommer till stånd. Aktörer med tillsynsansvar har i uppgift att uppmärksamma behov av åtgärder (m.a.o. förberedande arbete).

Ruta 5 – Samlad operativ verksamhet

Med samlad operativ verksamhet avses de faktiska aktiviteterna, d.v.s. aktörernas samlade arbete med att hantera oljepåslaget. Bland aktörerna ingår både den ansvarige aktören och de stödjande aktörerna. Den faktiska verksamheten är helt avhängig de olika aktörernas operativa förmågor. Om en aktör t.ex. har förmågan ”god kunskap” kan man förvänta sig att detta manifesteras i verksamheten under händelsen. Finns ”god samverkans-förmåga” bör även detta visa sig i skarpt läge, o.s.v.. Givetvis gäller det motsatta för svaga förmågor.

Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till att de olika förmågornas förutsättningar att manifesteras i det faktiska arbetet under en händelse även är ömsesidigt beroende av varandra. Om en stödjande aktör t.ex. har resurser tillgängliga för att stödja den ansvarige aktören, men har en svag kommunikationsförmåga, kan det innebära att den stödjande aktören inte får vetskap om att de materiella resurserna är efterfrågade.

Ruta 6 - Verksamhetsmål

Verksamheten med att hantera oljepåslaget (ruta 5) ska enligt utvärderings-ramverket syfta till att uppnå verksamhetsmål. Ytterst innebär verksamhetsmålen att värna om det som bedöms vara skyddsvärt, t.ex. miljön. Mer preciserade verksamhetsmål bör så långt som möjligt kunna gå att härleda från lagstiftning, förordningar, föreskrifter, riktlinjer, m.m. (d.v.s. bedömningsgrunden beskriven i ruta 1).

I praktiken är det emellertid inte givet att verksamhetmålen går att precisera fullt ut, vilket kan leda till att olika aktörer nödvändigtvis inte delar målbilden. Olika aktörer kan av olika anledningar göra olika tolkningar av de styrande dokumenten. Det kan leda till olika uppfattningar om målen och målens vikt i förhållande till varandra, och i förlängningen leda till olika uppfattningar om hur eventuella målkonflikter bör hanteras.

I utvärderingen har bedömningsgrunden i så hög grad som möjligt varit utgångspunkten för att skapa målbilder för de fem olika faserna.

Ruta 7 – Tillsyn

Tillsyn innebär att ett i förväg utpekat tillsynsorgan självständigt granskar att ett tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Vid behov kan det organ som bedriver tillsyn ta beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

Bilaga 2: Bedömningsgrund för räddningstjänst

Nedan presenteras den specifika bedömningsgrunden för räddningstjänsterna, d.v.s. både den kommunala och den statliga. Utöver det som återges nedan är givetvis även annan mer generell lagstiftning tillämplig, t.ex. kommunallagen, förvaltningslagen, miljölagstiftningen, arbetsmiljölagen och lagen för offentlig upphandling. Lagrummen skiljer sig delvis åt för kommunen och Kustbevakningen.

Bedömningsgrunden har utarbetats genom att utgå från de mest väsentliga krav som ställs på de aktörer som är mest relevanta för räddningstjänstfasen vid ett oljepåslag. Kraven har sedan applicerats på både hantering, förmåga och förberedelser, samt även tillsyn.

Det utvärderingsramverk som presenteras i stycke 1.7. ligger som grund för att utveckla bedömningsgrunden. Varje rubrik i texten refererar till en specifik ruta i utvärderingsramverket.

Verksamhetsmål (ruta 6)

LSO anger att både staten (Kustbevakningen) och kommunerna med hänsyn till de lokala förhållandena ska tillhandahålla ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot skador hos människor, egendom och miljö[109].

Kustbevakningens instruktioner anger att miljöräddningstjänsten syftar till att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp så att människoliv kan räddas, personskador begränsas och att konsekvenserna för egendom och miljö minskas[110].

LSO anger att kommunen med hänsyn till de lokala förhållandena ska tillhandahålla ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot skador hos människor, egendom och miljö[111].

Verksamhet – ansvariga aktörer (ruta 5)

Enligt LSO ska räddningstjänsten påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt[112]. Enligt samma lag skall både kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen[113]. De ska också samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs[114].

Av normativ karaktär är de rådgivande dokument som MSB publicerar på sin hemsida under rubriken ”oljeskadeskydd”. Där, och i underliggande flikar, presenteras t.ex. (avseende räddningstjänstfasen):

- Manual för oljeskyddsplan

---

[109] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 1-2§.
[110] Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen, 11§
[111] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 1§
[112] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 3§
[113] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 10 §
[114] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 6§

- Rådgivning för beredskapsplanering, avfallshantering, arbetsmiljö och hantering av fågel och vilt
- Diverse formulärmallar

På MSB:s hemsida ges också en beskrivning av den digitala tjänsten miljöatlas. Miljöatlas är en internetbaserad karttjänst som informerar om känsliga områden och objekt runt Sveriges kust[115]. Miljöatlas bör användas både under räddningstjänst och saneringsarbete.

Enligt LSO är en räddningsinsats avslutad när den som leder kommunens insats (räddningsledaren) fattar beslut om detta. Beslutet skall redovisas i skriftlig form[116].

Övertagande av ansvaret för räddningstjänsten i vissa fall

Under *omfattande* räddningsinsatser kan både länsstyrelse eller den statliga myndighet regeringen utser ta över ansvaret för räddningstjänsten. Om en sådan myndighet har tagit över ansvaret utses räddningsledaren av denna myndighet[117] (detta är dock mycket ovanligt och har endast skett vid ett fåtal tillfällen under de senaste 30 åren).

Om en räddningsinsats berör *mer* än en kommuns område kan länsstyrelse bestämma vem som ska leda insatsen om inte de berörda kommunerna själva kommit överens om detta[118] (inte heller detta inträffade under händelsen).

Verksamhet (stödjande aktörer – ruta 5)

LSO anger att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. En sådan skyldighet föreligger dock endast om de har lämpliga resurser och om ett deltagande inte allvarligt hindrar deras verksamhet[119]. Detta gäller både för kommunal räddningstjänst och vid miljöräddningstjänst till sjöss. Ytterligare krav gäller vid kommunal räddningstjänst, vilka anges nedan.

Kommunal räddningstjänst

Kommuner ska ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst[120].

Länsstyrelser

LSO anger att länsstyrelserna genom rådgivning och information ska stödja kommunerna i den verksamhet som regleras genom LSO[121].

---

[115] Miljöatlas är framtagen av IVL, Svenska Miljöinstitutet AB på uppdrag av Naturvårdsverket. Sedan 2008 ansvarar Länsstyrelsen Västra Götaland för förvaltning av Miljöatlas.
[116] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 9§ och Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 7§
[117] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 4 kap. 10§
[118] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 16§
[119] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 6 kap. 7§
[120] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 7§
[121] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 5§

Länsstyrelsernas instruktioner anger att de ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Länsstyrelserna ska vidare ha en tjänsteman i beredskap som initierar och samordnar det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet[122].

Länsstyrelserna har även ett samordningsansvar om flera kommuner berörs och om insatsen även innefattar statlig räddningstjänst. Länsstyrelsen ska ha upprättat planer för att kunna utöva detta ansvar.

Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas. En länsstyrelse ska efter att ha hört kommunerna i länet och berörda myndigheter upprätta de planer som länsstyrelsen behöver för att kunna utöva sitt ansvar[123].

Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap

MSB:s instruktioner ställer krav på att myndigheten under händelse har förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor[124].

Havs- och Vattenmyndigheten

Enligt regeringens instruktion till Havs- och vattenmyndigheten är de förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav[125]. Utvärderingen har emellertid inte kunnat hitta något dokument som stödjer Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde vid en oljeolycka eller ett oljeutsläpp. När myndigheten bildades 2011 tog man över den s.k. oljejouren från Naturvårdsverket. Avsikten var att genom att tillhandahålla en s.k. oljejour så skulle myndigheten kunna bidra med expertstöd vad avser oljans effekter på miljön vid olje- och kemikalieolyckor till havs och i inlandsvatten[126]. Utvärderingen har dock funnit att ändringar i relevanta förordningar inte har gjorts för att stödja att HaV ansvarar för den verksamhet som oljejouren bedriver. Detta ansvar ligger så vitt utvärderingen kan bedöma fortfarande på Naturvårdsverket.

I ett meddelande från dåvarande Bevakningsbyrån[127] år 1982 uppgavs att oljejouren ska beredas en stabsarbetsplats vid den operativa ledningen hos KBV. Vid större operationer, enligt meddelandet, kan vid behov även uppehållsplats ställas till förfogande på skadeplatsen. I nuläget ser dock myndighetsstrukturerna annorlunda ut och relevansen av ovanstående försvagat.

---

[122] Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 53§

[123] Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 4 kap. 33-34§

[124] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 7§

[125] Svensk författningssamling, Förordning med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. SFS 2011:619.

[126] Avtal mellan Naturvårdsverket och Sweco. Avtalet har sedermera övertagits av Havs- och vattenmyndigheten.

[127] Meddelande från Bevakningsbyrån, Kustbevakningssektionen; riktlinjer för samverkan mellan kustbevakningen och naturvårdsverket/institutet för vatten- och luftvårdsforskning vid undersökning av miljöeffekter vid olje- och kemikalieutsläpp. 1982-04-15, D 23:1.

Försvarsmakten

Enligt Försvarsmaktens instruktioner ska myndigheten utifrån befintlig förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet[128]. Bland civil verksamhet ingår bl.a. att stödja vid kommunala räddningsinsatser.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ska enligt sina instruktioner ha beredskap för och biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället[129].

Förmåga (ansvarig aktör - ruta 3)

Kommunal räddningstjänst

Den personal som för kommunens räkning har att planera, leda och genomföra räddningsinsatser ska (genom utbildning och erfarenhet) ha den *kompetens* som behövs[130].

Behörig att vara räddningsledare i kommunal räddningstjänst, enligt FSO, är den som genomgått särskild *utbildning* hos MSB[131].

Miljöräddningstjänst till sjöss

KBVs instruktioner påminner myndigheten om att KBV ska ha *beredskap* att delta i räddningstjänst[132].

Ett specifikt krav ställer förordningen om skydd mot olyckor som anger att det för miljöräddningstjänsten till sjöss ska finnas en eller flera *ledningscentraler*[133].

Förmåga (stödjande aktörer - ruta 3)

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten ha förmåga att bistå med *stödresurser* i samband med allvarliga olyckor[134]. Detta gäller både för kommunal räddningstjänst och vid miljöräddningstjänst till sjöss.

Förberedelser (ansvarig aktör – ruta 4)

Enligt LSO ska räddningstjänsten planeras och organiseras[135] (så att den kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt).

---

[128] Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 2§
[129] Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), 5§
[130] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 14§
[131] Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, 3 kap. 9§
[132] Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen, 11§
[133] Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 13§
[134] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 7§

LSO anger vidare att kommuner och kustbevakningen ska lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor[136].

Kommunal räddningstjänst

Räddningstjänsten i kommunen ska planeras och organiseras (så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt)[137].

Lagen om skydd mot olyckor anger att kommunen ska ha ett *handlingsprogram* för räddningstjänst. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra sådana insatser. Som en del av förmågan skall anges vilka resurser kommunen har och avser att skaffa sig. Handlingsprogrammet skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas skall samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken. Kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunal nämnd att under perioden anta närmare riktlinjer[138].

Miljöräddningstjänst till sjöss

Av förordningen om skydd mot olyckor framgår att den myndighet som har ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss (KBV) ska upprätta ett program för denna verksamhet[139]. Programmet ska innehålla:

- Uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser (som en del av förmågan ska KBV ange vilka resurser som myndigheten har och vilka resurser man avser att skaffa sig).
- Uppgifter om samverkan med kommuner, statliga myndigheter och berörda organisationer.

Förberedelser (stödjande aktörer – ruta 4)

Särskilt MSB och länsstyrelserna, men även andra s.k. samverkansområdes-myndigheter, har genom de krav som lagstiftningen ställer ett särskilt ansvar för att vidta *förberedelser* för att skapa egen förmåga, och bidra till andras förmågor, för att hantera en kris och för att minska sårbarheter. Samverkans-områdesmyndigheterna ska särskilt samverka med varandra och med

---

[135] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 3§
[136] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 7§
[137] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 kap. 3§
[138] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 3 och 8§
[139] Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, 4 kap. 13-14§. KBV hade ett sådant upprättat vid händelsen - och har uppdaterats: ”Kustbevakningens program för miljöräddningstjänst till sjöss”, dnr 510-129/12

länsstyrelser, övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda[140].

Länsstyrelsen

Länsstyrelsens instruktion säger att länsstyrelsen bör ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå[141]. Syftet är att skapa nödvändig samordning vid en kris.

Länsstyrelsen ska vara sammanhållande inom sitt geografiska område och enligt sin instruktion både före och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas[142].

MSB

Instruktionerna ställer krav på att MSB i förberedande syfte utvecklar och tillhandahåller ledningsmetoder, stödsystem och material till kommunerna[143].

Specifikt för MSB gäller, enligt sina instruktioner, att stärka samhällets samlade förmåga med att[144]:

- Utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser
- Arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att hantera olyckor och kriser
- Bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser
- Följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete
- Se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde (bl.a. oönskade händelser där farliga ämnen såsom olja ingår).

I MSB instruktioner nämns att ”myndigheten ska utveckla och stärka samhällets förmåga att … hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår”[145].

Myndigheten ska också se till att utbildning inom krisberedskapsområdet tillhandahålls. Myndigheten ska därtill genomföra övningar inom sitt ansvarsområde liksom att utveckla och tillhandahålla ledningsmetoder, stödsystem och material[146].

Försvarsmakten

Enligt Försvarsmaktens instruktioner ska myndigheten utifrån befintlig förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet[147]. Bland civil verksamhet ingår bl.a. hantering av oljeutsläpp.

---

[140] Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, 11§
[141] Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 54§
[142] Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, 54§
[143] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 5§
[144] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 1§
[145] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 4§
[146] Förordning (2008:1002) med instruktion för MSB, 5§

SMHI

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ska enligt sina instruktioner ha beredskap för att biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället[148].

Tillsyn (ruta 7)

Tillsyn över efterlevnaden av Lagen om Skydd mot olyckor (LSO) och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska utövas av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. MSB utövar den centrala tillsynen inom området[149]. Det senare kan närmare beskrivas som en form av samordningsfunktion för tillsynsorganen inom lagstiftningsområdet och innebär bl.a. att stödja och följa upp tillsynsorganens arbete.

Enligt LSO ska den myndighet som regeringen bestämmer utöva den centrala tillsynen över statlig räddningstjänst [150] (t.ex. miljöräddningstjänst till sjöss). Utnämnd tillsynsmyndighet för miljöräddningstjänst till sjöss är Kustbevakningen[151].

Uttolkning av kraven på att tillhandahålla stöd

Lagstiftningen ställer alltså omfattande krav på samhällets aktörer att stödja varandra, samverka och att samordna sina verksamheter. I en uttolkning av kraven framgår att de syftar till att räddningstjänsterna ska utvecklas genom specialisering och ett effektivt resursutnyttjande av samhällets samlade resurser. Nedan ges en redogörelse av framförallt de krav som ställs på samhällets aktörer att tillhandahålla stöd. Uttolkningen bygger till stora delar på ett internt utvecklingsarbete på MSB[152].

Vid insatser inom ramen för kommunal räddningstjänst är avsikten att kommunerna i *första hand* ska samverka med varandra angående resurser och specialistkompetens. Oavsett denna samverkan kan det dock vid vissa tillfällen finnas behov av förstärkningsresurser som staten bör tillföra den kommunala räddningstjänstverksamheten. Förstärkningen kan ske i form av personal och material.

Kommunerna ska så långt som det är möjligt själva klara av att hantera sina risker, utan stöd från staten. Det innebär att kommunerna behöver skaffa sig utrustning och kompetens för detta. För riktigt stora, komplexa eller mycket sällan förekommande händelser, där kommunerna inte

---

[147] Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten, 2§
[148] Förordning (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), 5§
[149] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 5 kap. 1§
[150] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 5 kap. 1§
[151] Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor, 5 kap. 1§
[152] Principer för MSB:s förstärkningsresurser, Gruppen för förstärkningsresurser, MSB, 2011-10-20, dnr 2011-5507

rimligen kan hålla tillräcklig beredskap på egen hand, förväntas de samverka inom regionen, exempelvis med andra kommuner.

Inom ramen för fördelningen av ansvaret för räddningsinsatser finns också händelser som kommunerna rimligen inte själva kan ha full beredskap för. Det kan t.ex. gälla skydd mot olja där det inte är rimligt att en enskild kommun ska kunna hantera ett stort oljeutsläpp som hotar en kommuns kust.

Statens resurser är i första hand tänkta att användas när kommunala och regionala resurser är uttömda. Staten har alltså ansvar för åtgärder som i allmänhet inte kan hänföras till en bestämd kommuns område eller om det fordras personal eller utrustning som en enskild kommun inte rimligen bör ha tillgång.

Länsstyrelsen har en viktig roll som sammanhållande länk inom och mellan län vid allvarliga olyckor då de förväntas stödja och verka för samordning av kommuner och andra aktörer.

I samband med allvarliga olyckor ska MSB kunna bistå med stödresurser. MSB ska också stödja samordningen av berörda aktörers åtgärder och har dessutom uppgiften att se till att samhällets samlade resurser används effektivt.

Det är värt att understryka att en viss proaktivitet ibland är en förutsättning för ett lyckat resultat. Det kan exempelvis handla om att MSB tillfälligt flyttar ut sina resurser i landet så att de kommer närmare ett område som förväntas få problem och på så sätt snabbare kan vara på plats om de behövs.

Utvärderingen har vidare funnit, som tidigare nämnt, att HaV:s uppdrag under ett oljepåslag vilar på oklar grund. Varken i lagstiftningen eller i sina instruktioner ges någon tydlig bild av förväntningarna på HaV vad gäller att samverka, organisera sig eller att ge stöd under en händelse som ett större oljepåslag. Trots otydligheterna tillhandhåller HaV, via avtal med Oljejouren, stöd i oljeskyddsfrågor till bland annat kommuner och länsstyrelser.

Bilaga 3: Bedömningsgrund för sanering

Nedan presenteras den specifika bedömningsgrunden för sanering i vilken miljölagstiftningen har en framträdande roll. Utöver det som återges nedan är givetvis även annan lagstiftning tillämplig, t.ex. kommunallagen, förvaltningslagen och lagen för offentlig upphandling.

Verksamhetsmål *(ruta 6)*

Miljöbalkens syftesbeskrivning är tillämplig som utgångspunkt för att identifiera mål för saneringsarbete. Inledningsvis i miljöbalken anges att den ”syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Samma paragraf uppger att miljöbalken skall tillämpas så att (urval):

- miljön skyddas mot skador och olägenheter som orsakats av föroreningar
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas
- den biologiska mångfalden bevaras

Verksamhet (ansvarig aktör - ruta 5)

LSO anger att när en räddningsinsats är avslutad ska räddningsledaren, om det är möjligt, underrätta ägaren eller nyttjanderättshavaren till den egendom som räddningsinsatsen har avsett om behovet av sanering och återställning[153].

Saneringsarbetet i sig måste utföras inom ramarna för miljölagstiftningen, kommunallagen, lagen för offentlig upphandling, förvaltningslagen, föreskrifter och förordningar, m.fl.

Det finns emellertid dokument av normativ karaktär som mer detaljerat hanterar saneringsarbetet. Ett dokument av stark normativ betydelse är den s.k. *saneringsmanualen*[154] som MSB utarbetat i samarbete med andra parter. Den är avsedd som beslutsstöd för personal och arbetsledare vid saneringsinsatser efter oljeutsläpp.

Andra publikationer av normativ betydelse är:

- Manual oljeskyddsplan[155]
- ”Bedömningskriterier för hur ”rent” är ”rent” i ett hållbart samhälle?”[156]
- ”Hantering av oljeavfall i samband med oljeolyckor till havs och de stora insjöarna”[157]

---

[153] Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 9§

[154] Saneringsmanual för olja på svenska stränder, MSB, IVL och Naturvårdsverket, 2010

[155] https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/CBRNE-samordning/Oljeskadeskydd/Publikationer1/Oljeskyddsplaner/

[156] Bedömningskriterier för hur ”rent” är ”rent” i ett hållbart samhälle? Jonas Fejes, Sam Ekstrand, Marcus Liljeberg, Erik Lindblom , Annika Martinsson, Mark Sanctuary, Anders Svenson. Arkivnummer: U2023, IVL, 2007-12-21

- ”Arbetsmiljö i samband med saneringsinsatser efter oljeutsläpp på stränder”[158]

Av normativ karaktär är också de rådgivande dokument som MSB publicerar på sin hemsida under rubriken ”oljeskadeskydd” [159]. Under den rubriken, och i underliggande flikar, presenteras t.ex. (avseende sanering):

- Verktyg för miljösanering
- Uppföljningsmall efter oljesanering
- Rådgivning för avfallshantering
- Diverse formulärmallar

På MSB:s hemsida ges också en beskrivning av den digitala tjänsten miljöatlas. Miljöatlas är en internetbaserad karttjänst som informerar om känsliga områden och objekt runt Sveriges kust. Miljöatlas är ett hjälpmedel för bl.a. planering av saneringsarbete.

Anmälningsskyldigheter

Trots att den operativa verksamheten under saneringsfasen inte regleras i lag så föreligger anmälningsskyldigheter gentemot tillsynsmyndighet enligt Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd:

- Enligt förordningen är det förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten (miljönämnd eller liknande) vidta en avhjälpandeåtgärd med anledning av en föroreningsskada om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa[160].
- En anmälan om avhjälpandeåtgärd ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den som utövar den operativa tillsynen över åtgärden (miljönämnd eller liknande)[161].
- En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten (miljönämnd eller liknande) ska kunna bedöma den miljöfarliga åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. I den utsträckning som behövs i det enskilda fallet ska en anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning[162].

---

[157] Hantering av oljeavfall i samband med oljeolyckor till havs och de stora insjöarna, Charlotte Gyllenhammar och Ingrid Håstad, Sweco, 2008-04-14
[158] Arbetsmiljö i samband med saneringsinsatser efter oljeutsläpp på stränder, Charlotte Gyllenhammar och Linn Arvidsson, Sweco, 2007-12-20
[159] https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/CBRNE-samordning/Oljeskadeskydd/
[160] Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 28§
[161] Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 22§
[162] Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, 25§

Verksamhet (stödjande aktörer - ruta 5)

MSB

”Föregångaren” till MSB, Räddningsverket, utvecklade under en längre period en central funktion för att stödja kommunerna med sanering. M.a.o. utvecklades en praxis att Räddningsverket agerade som stödjande aktör vid saneringsarbete. I det operativa arbetet manifesterades detta genom att man vid flertalet oljepåslag var närvarande vid skadeplatsen och bidrog med rådgivning. Vad utvärderingen funnit finns emellertid *inga* formella krav på MSB att ge sådant stöd. Enligt uppgifter från intervjuer ska inte heller några formella krav ha funnits på Räddningsverket att ge detta stöd, men att det låg nära till hands att ge saneringsstöd eftersom myndigheten, så som det formellt sett krävdes, engagerade sig som en stödjande aktör under räddningstjänst-fasen.

Havs- och Vattenmyndigheten

HaV:s roll under saneringsfasen är oklar. Enligt vad utvärderingen kan se har inte HaV något formellt ansvar att ge stöd vid sanering av olja på land. För den aktuella händelsen var emellertid situationen sådan att Havs- och vattenmyndigheten i samband med sitt bildande hade tagit över ansvaret för den s.k. oljejouren. I och med detta kom HaV att ha ett ansvar för oljejourens verksamhet, trots att det i myndighetens instruktion inte fanns stöd för detta. Eftersom situationen var av akut art (under räddningstjänstfasen) har HaV uppgett att tid inte medgavs att närmare utreda ansvarsförhållandena, utan HaV utgick ifrån det uppdrag som fanns i avtalet med oljejouren. I oljejourens uppdrag med HaV ingår även stöd till myndigheter vid sanering.

Stöd och vägledning vad gäller tillsynsarbetet vid sanering av olja är reglerat genom miljötillsynsförordningen. Området tillsynsvägledning definieras i 3 § 1 kapitel i förordningen som ”utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna”.

I 1 § 3 kapitel anges vidare: ”tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna”.

Ansvarsfördelningen beskrivs i kapitel 3 i miljötillsynsförordingen om tillsynsvägledning enligt följande:

2 § Naturvårdsverket ska ge
1. tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser, om inte annat följer av 3–15 §§.
2. allmän tillsynsvägledning till operativa tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. *miljöbalken*.

5 § Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om
1. vattenverksamhet enligt 11 kap. *miljöbalken*, med undantag för frågor om markavvattning,
2. enskilda avlopp enligt 9 kap. miljöbalken,
3. fiske och vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde enligt 6 §,
4. miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken inom sitt ansvarsområde,
5. vattenskyddsområden enligt 7 kap. miljöbalken, och
6. skydd av grundvatten. Förordning (*2011:642*).

Mot bakgrund av ovan konstaterar utvärderingen att HaV inte har något utpekat ansvar för tillsynsvägledning vad gäller sanering av olja på land.

Länsstyrelsen

Även länsstyrelsens roll under saneringen finns definierad genom miljötillsynsförordningen. Ett formellt krav är att länsstyrelsen ska ge stöd till kommunerna med att utveckla tillsyn[163].

Förmåga (ansvarig aktör - ruta 3)

Utvärderingen har inte funnit några specificerade krav på kommunens (den ansvariga aktörens) förmåga för att hantera saneringen. Utvärderingen bedömer att detta är rimligt mot bakgrund av att sanering vanligtvis inte är ett akut tillstånd, men att det emellertid förutsätter att känt och lättillgängligt stöd finns att tillgå på annat håll (t.ex. från centrala myndigheter).

Utvärderingen bedömer likväl att viss grundläggande kunskap bör finnas i riskutsatta kustkommuner. Två sätt att erhålla sådan kunskap är att delta i utbildning och att genomföra och/eller delta i särskilda övningar som rör oljepåslag. Gällande utbildning erbjuder MSB en serie av utbildningar inom området oljeskadeskydd i marin miljö (vattenmiljö) och spill i mark.

Kurser inom oljeskadeskydd i marin miljö (vattenmiljö) är uppdelade i fyra olika steg från den grundläggande delen om oljans egenskaper och miljöpåverkan, saneringsledare, begränsning och upptagning samt ledningsstöd i en operativstab vid en insats mot löskommen olja.

Förmåga (stödjande aktörer - ruta 3)

Utvärderingen har inte funnit krav på någon aktör att ha förmåga för att vid en händelse stödja den ansvariga aktören med att hantera saneringen. Sedan ett antal år tillbaka har emellertid MSB (och innan dess Räddningsverket) samt Havs- och Vattenmyndigheten (och innan dess Naturvårdsverket) ändå utvecklat respektive upphandlat förmåga att ge stöd vid sanering. HaV tog vid sitt bildande över den s.k. Oljejouren från Naturvårdsverket.

Utvärderingen bedömer att det är viktigt att den ansvariga aktören har stödjande förmåga att tillgå för saneringsarbetet. Både MSB:s och HaV: har alltså viss stödjande förmåga, men dessa har utvecklats och upphandlats trots att, enligt vad utvärderingen funnit, inga sådana formella krav ställs på de två myndigheterna.

Förberedelser (ansvarig aktör – ruta 4)

Utvärderingen har inte funnit några specificerade krav på kommunens (den ansvariga aktörens) förberedelser för att skapa förmåga att hantera en eventuell sanering. Utvärderingen bedömer att detta är rimligt mot bakgrund av att sanering vanligtvis inte är akut. Det förutsätter emellertid att andra stödjande aktörer (t.ex. centrala myndigheter) förberett sig i tillräcklig grad för att kunna tillhandahålla adekvat stöd.

---

[163] Miljötillsynsförordning (2011:13)

Förberedelser (stödjande aktörer – ruta 4)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB, och ”föregångaren” Räddningsverket, har sedan flertalet år tillbaka innehaft en central roll för att stödja kommunerna med saneringsfrågor. Det har bl.a. manifesterats genom att delta i och finansiera framtagandet av de stödjande dokument som återfinns på MSB:s hemsida. Inom myndigheten har också expertis utvecklats. Men utvärderingen har alltså funnit att inga lagkrav ställs på MSB att utveckla sådan förmåga.

Havs- och Vattenmyndigheten

Enligt sin instruktion ska HaV inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav[164].

Vid den aktuella händelsen var, som nämnt tidigare i denna bilaga, situationen sådan att Havs- och vattenmyndigheten i samband med sitt bildande tagit över ansvaret för den s.k. oljejouren. I och med detta kom HaV att ha ett ansvar för denna verksamhet, trots att det i myndighetens instruktioner inte fanns stöd för detta. Eftersom situationen var av akut art (under räddningstjänstfasen) medgavs inte att under händelsen närmare utreda ansvarsförhållanden, utan HaV utgick ifrån det uppdrag som fanns i avtal med oljejouren. HaV hade inte heller innan händelsen inträffade utrett dessa ansvarsförhållanden.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen ska enligt miljötillsynsförordningen stödja kommunerna i deras tillsyn. Det är här viktigt att länsstyrelsen säkerställer sin förmåga att kunna stödja kommunernas utveckling vid tillsyn. De bör ha tänkt igenom sin roll vad gäller tillsynsvägledning vid händelser av denna sort.

Tillsyn (ruta 7)

Miljönämnd (kommunen)

Enligt miljötillsynsförordningen har den kommunala miljönämnden (eller liknande) ansvar för den operativa tillsynen i fråga om vissa föroreningsskador[165]. Bland dessa ingår skador från oljepåslag.

Miljötillsynsförordningen anger också att den operativa tillsynsmyndigheten (d.v.s. kommunens miljöavdelning eller liknande) ska underrätta Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för[166]:

- Förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande
- Omprövning

[165] Miljötillsynsförordning (2011:13), 2 kap. 31§
[166] Miljötillsynsförordning (2011:13), 1 kap. 13§

Miljöbalken ställer följande krav på en miljönämnds operativa tillsynsarbete:

- Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av *miljöbalken* samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse[167].
- I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga[168].
- Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses[169].
- Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott[170].

Som redan omnämnts ska verksamhetsutövaren (kommunen) lämna en anmälan om avhjälpandeåtgärd innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den som utövar den operativa tillsynen över åtgärden.

Havs- och vattenmyndigheten

Tillsynsvägledning definieras i 3 § 1 kapitel i miljötillsynsförordningen som ”utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna”. I 1 § 3 kapitel anges att ”Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna”.

Länsstyrelsen

Enligt miljötillsynsförordningen ska länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i länet. I tillsynsvägledningen ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen[171]. I uppgifterna ingår att ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen om miljöbalken[172].

[167] Miljöbalk (1998:808), 26 kap. 1 §
[168] Miljöbalk (1998:808), 26 kap. 1 §
[169] Miljöbalk (1998:808), 26 kap. 1 §
[170] Miljöbalk (1998:808), 26 kap. 2 §
[171] Miljötillsynsförordning (2011:13), 3 kap. 16§
[172] Miljötillsynsförordning (2011:13), 3 kap. 1§

Bilaga 4: Bedömningsgrund för uppföljning av miljöeffekter

I denna bilaga presenteras bedömningsgrunden för uppföljning av miljöeffekter.

Verksamhetsmål (ruta 6)

Miljöbalkens syftesbeskrivning är tillämplig som utgångspunkt för att identifiera mål för uppföljning av miljöeffekter. Inledningsvis i miljöbalken anges att den ”syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Samma paragraf uppger att miljöbalken skall tillämpas så att (urval):

- miljön skyddas mot skador och olägenheter som orsakats av föroreningar
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas
- den biologiska mångfalden bevaras

Verksamhet (ansvarig aktör ruta 5)

Under utvärderingens gång har inget särskilt utpekat *formellt ansvar* för uppföljning av miljöeffekter vid oljepåslag kunnat konstateras.

Dock kom Naturvårdsverket år 2007, i en återrapportering av ett regeringsuppdrag angående förslag om miljöövervakningsplan[173], fram till att en kommun bör vara ansvarig för den akuta uppföljningen inom sitt område och att man vid större utsläpp bör samråda med länsstyrelsen.

Naturvårdsverket menade vidare i sin återrapportering att vad som mäts bör beslutas av ansvarig kommun, och därmed kan variera från fall till fall beroende på ett utsläpps och en oljas art och andra omständigheter vid ett utsläppstillfälle. Naturvårdverket angav också att en drabbad kommun vid stora utsläpp (större än ca 10 ton) bör utarbeta ett särskilt långsiktigt effektuppföljningsprogram i samråd med länsstyrelsen och med stöd av en särskild vägledning (vilken blev färdigställd 2010)[174].

I vägledningen angavs att det måste finnas en beredskap som gör att en kommun snabbt kommer igång med miljöuppföljning i händelse av ett utsläpp. Vägledningen påtalar att ett effektuppföljningsprogram i stora drag bör finnas beskrivet i kommunens oljeskyddsplan. Vidare angavs även att oljejouren kan användas som stöd för att upprätta ett sådant program och att för utsläpp över 1.000 ton bör planeringen för ett sådant program även ske i dialog med Naturvårdsverket.

---

[173] Naturvårdsverket, skrivelse, 2007-12-20, Dnr 721-385-06Mm. Återrapportering angående förslag till miljöövervakningsplan för att snabbt kunna säkra data vid oljeutsläpp till sjöss och möjliggöra en kontinuerlig och långsiktig uppföljning av miljöeffekterna.

[174] IVL rapport för Naturvårdsverket, 2010. Vägledning för upprättande av särskilt effektuppföljningsprogram vid större oljeutsläpp. Arkivnummer U2442.

I redovisningen av uppdraget[i] belyste Naturvårdsverket att Sverige saknade ett sammanhållet program för en långsiktig uppföljning av miljöeffekter. Det bedömdes således som svårt att bedöma i vilken grad som naturens återhämtning efter ett oljepåslag beror på genomförda bekämpnings- och saneringsoperationer. Redovisningen innehöll vidare generella riktlinjer och strategier för hur ansvaret för att följa miljöeffekter borde fördelas. Uppdraget resulterade i en rad vägledande dokument:

- Förslag på lokaler till referensnät för insamling av blåmussla för uppföljning av oljeutsläpp till sjöss[175]
- Vägledning för upprättande av särskilt effektuppföljningsprogram vid större oljeutsläpp[176]
- Aktiva provtagningsstationer för PAH i sediment[177]

Generellt kan man säga att dokumenten föreslår några typer av undersökningar att göra vid en uppföljning av effekter; upprätta sedimentfällor för uppsamling av material med påföljande kemiska analyser, provtagning av olja i vattenmassan, PAH i sediment, PAH i musslor och PAH i fisk (t.ex. tånglake, men dessa prover är mycket dyra att köra) samt övervakning av makrofauna. Samtliga analyser kräver förstås kunskap om bakgrundshalter.

Verksamhet (stödjande aktörer – ruta 5)

I sitt regleringsbrev för 2006 fick Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Kustbevakningen och dåvarande Räddningsverket utarbeta den ovan nämnda miljöövervakningsplanen för att snabbt kunna säkra data vid oljeutsläpp till sjöss och möjliggöra en kontinuerlig och långsiktig uppföljning av miljöeffekterna.

Länsstyrelser

Enligt Naturvårdsverkets återrapportering av regeringsuppdraget bör länsstyrelserna vara tillgängliga för samråd vid utarbetandet av effektuppföljningsprogram vid större utsläpp än 10 ton. I vägledningen anges att det måste finnas en beredskap som gör att länsstyrelsen snabbt kommer igång med att ge stöd till miljöuppföljningen i händelse av ett utsläpp.

Naturvårdsverket

På samma sätt menade Naturvårdsverket i sin rapport att den egna myndigheten förväntades ha beredskap att ge stöd för planeringen av ett uppföljningsprogram vid utsläpp över 1000 ton.

---

[175] Naturvårdsverket, skrivelse, 2007-12-20, Dnr 721-385-06Mm. Återrapportering angående förslag till miljöövervakningsplan för att snabbt kunna säkra data vid oljeutsläpp till sjöss och möjliggöra en kontinuerlig och långsiktig uppföljning av miljöeffekterna.
[175] IVL rapport för Naturvårdsverket, 2010. Vägledning för upprättande av särskilt effektuppföljningsprogram vid större oljeutsläpp. Arkivnummer U2442.
[176] IVL rapport för Naturvårdsverket, 2010. Vägledning för upprättande av särskilt effektuppföljningsprogram vid större oljeutsläpp. Arkivnummer U2442.
[177] IVL rapport för Naturvårdsverket, 2010. Aktiva provtagningsstationer för PAH i sediment. Arkivnummer 2441.

I redovisningen av Naturvårdsverkets uppdrag menade myndigheten att de själva bör bekosta och ansvara för provtagning och analys samt lagring av data, som syftar till att bygga upp en databas med information om bakgrundshalter av PAH (oljekolväten) i marin kustmiljö. Detta kan innefatta ett utökat nationellt referensnät av mätning av PAH i blåmussla (i nuläget finns tre mätstationer) samt att data från befintliga referensstationer där PAH mäts i sediment görs tillgängliga för kommunen. Vid ett akut utsläpp menade man dock att kommunen själv får stå för analyskostnader. Naturvårdsverket menade samtidigt att dessa bör kunna ersättas av staten (se vidare kapitel 6 och bilaga 5 om statlig ersättning).

Naturvårdsverket ansvarar också för den nationella vägledning som tagits fram. Detta ansvar har såvitt utvärderingen kan bedöma inte flyttats över till Havs- och vattenmyndigheten då myndigheten bildades 2011.

Oljejouren

Naturvårdsverket menade vidare i sin återrapportering att oljejouren kan användas som stöd för att upprätta ett uppföljningsprogram (och att oljejouren därför kan förväntas ha en sådan beredskap).

Havs- och vattenmyndigheten

Den nationella miljöövervakningen är uppdelad i tio programområden. HaV har programområdesansvar för ”Kust & Hav” samt ”Sötvatten”, *förutom* miljögifter i vattenmiljön (metaller och organiska miljögifter i marin miljö), vilket Naturvårdsverket fortfarande ansvarar för. Här ingår PAH-halter.

HaV har ansvar för genomförandet av havsmiljöförordningen och samordning av vattenförvaltningsarbetet. Detta ansvar sträcker sig dock inte till att särskilt göra undersökningar vid en olycka eller utsläpp. Med stöd i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:11) ska undersökande övervakning genomföras bl.a. när utsläpp till följd av en föroreningsincident skett, som riskerar att ha en negativ påverkan på en vattenförekomst. Vad detta innebär för denna typ av händelser bedömer utvärderingen vara oklart i nuläget.

Däremot hade Havs- och vattenmyndigheten vid det aktuella utsläppet ansvar för avtalet med den så kallade oljejouren och agerade som om myndigheten hade ansvar för de uppgifter som ingick i avtalet. Havs- och vattenmyndighetens insats bedöms i utvärderingen därför därefter.

KBV

Kustbevakningen föreslogs i Naturvårdsverkets återrapportering av regeringsuppdraget att genomföra provtagning och analys av de prov som tas på oljan med syfte att säkerställa information om oljans sammansättning. En sådan provtagning syftar till att ge information om de typer av oljekolväten som är i omlopp i miljön. KBV föreslogs också ansvara för att SKL sparar oljeprofilen och att resultaten lagras i en databas.

Övriga aktörer
ITOPF, International Tanker Owners Pollution Federation, ger kostnadsfri rådgivning om sanering, miljöeffekter och ekonomiska konsekvenser samt ersättning.

Sammanfattning stödjande aktörer

Utvärderingen konstaterar att Havs- och vattenmyndigheten inte förefaller ha något formellt ansvar för att stödja kommun och länsstyrelse vid uppföljning av miljöeffekter. Däremot bör oljejouren enligt Naturvårdsverket vara behjälplig vid upprättande av miljöuppföljningsprogram.

I sin återrapportering av regeringsuppdraget angavs att Naturvårdsverket bör ha en stödjande roll vid utformningen av ett uppföljningsprogram vid utsläpp större än ca 1000 ton och länsstyrelsen vid utsläpp som överstiger 10 ton. Dessutom har Naturvårdsverket i de vägledande dokumenten om provtagningsstationer för PAH i sediment[178] och om referensnät för insamling av blåmussla[179] angett att de själva bör tillhandahålla värden för bakgrundshalter.

Förmåga (samtliga aktörer – ruta 3)

Utvärderingen har inte funnit några specificerade krav på kommunens förmåga att hantera ett akut effektuppföljningsprogram. Utvärderingen bedömer att detta är rimligt mot bakgrund av att uppföljning av miljöeffekter inte är ett akut tillstånd, men att det emellertid förutsätter att känt och lättillgängligt stöd finns att tillgå från statliga myndigheter. Inte heller finns krav på de stödjande aktörernas förmåga annat än vad som kan härledas från Naturvårdsverkets vägledning.

Förberedelser (samtliga aktörer – ruta 4)

Naturvårdsverket ställer krav på sig själva att tillhandahålla referensmaterial som ska kunna analyseras vid ett utsläpp.

Utvärderingen bedömer också att viss grundläggande kunskap om hur ett effektuppföljningsprogram kan läggas upp samt var man kan vända sig för stöd bör finnas inom kommunen och återges i oljeskyddsplanen (enligt Naturvårdsverkets vägledning).

[178] IVL rapport för Naturvårdsverket, 2010. Aktiva provtagningsstationer för PAH i sediment. Arkivnummer 2441.
[179] Naturhistoriska Riksmuseet, 2009. Förslag på lokaler till referensnät för insamling av blåmussla för uppföljning av oljeutsläpp till sjöss. Överenskommelse nr 212 0852, Dnr 235-6682-08Mm.

Bilaga 5: Bedömningsgrund för statlig ersättning

Nedan presenteras den specifika bedömningsgrunden för statlig ersättning i vilken förvaltningslagen har en framträdande roll. Utöver det som återges nedan är givetvis även annan lagstiftning tillämplig.

Ersättning till kommun

MSB är ansvarig myndighet för att reglera kostnaderna till kommunerna vid ett oljeutsläpp. Enligt FSO ska MSB ansvara för prövningen av ersättningen till kommuner för sådana kostnader för räddningstjänst och sanering av olja eller andra skadliga ämnen som framgår av 7 kap 2 § LSO[180]:

”När utflöde i vatten av olja eller andra skadliga ämnen föranleder insatser i kommunal räddningstjänst, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av räddningstjänstkostnaderna som överstiger ett av regeringen fastställt belopp, om utflödet har skett utanför Sveriges sjöterritorium eller inom den del av sjöterritoriet där räddningsinsatser skall göras enligt 4 kap. 5 § eller inom Göta älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal. Om en kommun haft kostnader för sanering med anledning av sådant utflöde som avses i första stycket, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av saneringskostnaderna som överstiger ett av regeringen fastställt belopp”.

I regleringsbrevet för 2011 angavs att en särskild anslagspost skulle användas för ersättning till kommuner i samband med räddningsinsatser eller saneringsinsatser till följd av utflöde av olja eller andra skaliga ämnen utanför svenskt sjöterritorium eller på statligt vatten[181].

Verksamhetsmål (ruta 6)

Inga specifika verksamhetsmål finns specificerade för just ersättningshanteringen, men med utgångspunkt i förvaltningslagen gäller att[182]:

- Tjörns kommun så snabbt och enkelt som möjligt ska ha fått upplysningar, vägledningar, råd och annan hjälp med hänsyn till sina behov.
- Ärendet ska ha handlagts så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersatts.

Verksamhet (ansvarig aktör – ruta 5)

Inga specifika krav ställs heller på MSB *hur* ersättningsärendena ska hanteras, men däremot finns den generella lagstiftningen att följa. Utöver förvaltningslagen är också myndighetsförordningen tillämplig.

---

[180] FSO 7 kap 3§

[181] Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Villkor för anslag 2:3 ap.2

[182] Förvaltningslagen, 4 och 7§

Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet[183].

Vidare anger förvaltningslagen att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra[184].

Myndighetsförordningen slår bl.a. fast att verksamheten ska bedrivas *effektivt* och enligt *gällande rätt*. Ansvarig myndighet ska också *hushålla* väl med statens medel[185].

Verksamhet (stödjande aktörer - ruta 5)

I utvärderingstekniska termer är Tjörns kommun en stödjande aktör för att MSB, den ansvarige aktören, effektivt ska kunna driva den operativa verksamheten och uppnå verksamhetsmålet.

För ersättningsärendena ska de allmänna råden följas. Där anges bl.a. att[186]:

- ansökan om ersättning ska sändas så snart som möjligt
- ansökan bör göras enligt särskilda rutiner i datorprogrammet ORÄDD
- särskilda handlingar som på olika sätt beskriver och styrker uppgifterna om insatsen ska bifogas.

Förmåga (samtliga aktörer - ruta 3)

Inga specifika krav ställs varken på MSB:s eller kommunens operativa förmåga. Enligt utvärderingsramverkets logik krävs dock erforderlig förmåga för att kunna utföra den operativa verksamheten enligt ovan.

Förberedelser (samtliga aktörer – ruta 4)

Inga specifika krav ställs heller på MSB:s eller kommunens förberedande arbete för att stärka förmåga inför ett eventuellt ersättningsärende. Enligt utvärderingsramverkets logik finns dock skäl att anta att åtminstone den ansvarige aktören bör vidta förberedande aktiviteter för att säkerställa att erforderlig förmåga finns för att kunna utföra operativ verksamhet.

---

[183] Förvaltningslagen, 4 §

[184] Förvaltningslagen, 7 §

[185] Myndighetsförordning (2007:515), 3§

[186] Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om ersättning till kommuner för räddningstjänst och viss sanering (SRVFS 2004:11), sid. 13-14

Bilaga 6: Källförteckning

Intervjuer

Entropi Sanerings AB
Anders Assarsjö, Verksamhetschef
Per-Anders Zackrisson, Operativ platschef - saneringsarbetet (se även *Förstärkningsresurser via MSB*)

Havs- och Vattenmyndigheten (HaV)
Jessica Hjerpe-Olausson, Utredare

Kustbevakningen
Carl-Gustaf von Konow, On Scene Commander
Filip Lundgren, Kustbevakningsöverinspektör
Klas Ringkvist, Räddningsledare
Jan-Bertil Sidenvall, On Scene Commander

Länsstyrelsen Västra Götaland
Anna Dimming, Marinekolog, Vattenvårdsenheten
Markus Gren, Samordnare krisberedskap, Enheten för skydd och säkerhet
Jan-Erik Gustavsson, Tillsyn och Rådgivning LSO, Enheten för skydd och säkerhet
Leif Isberg, Tjänsteman i beredskap/Regional samverkan och ledning, Enheten för skydd och säkerhet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Lars Bäckman, Handläggare, Enheten för logistik och stödresurser
Hans Ekåsen, Handläggare, Enheten för insatser (vid tidpunkten för händelsen)
Margaretha Ericsson, Sakkunnig oljeskadeskydd
Susanne Håkansson, Tjänsteman i Beredskap
David Kjellin, Lärare, SMO-utbildningen
Charlotte Larsgården, Handläggare, Tillsynsenheten
Fredrik Magnusson, Controller
Daniel Medina, Tjänsteman i Beredskap
Per-Olof Wikström, Myndighetsjurist

Förstärkningsresurser via MSB
Per-Anders Zackrisson, Oljeskyddförrådet Vänersborg (se även *Entropi Sanerings AB*)
Eva Ljungkvist, Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund
Robert Hjalmarsson, Oljeskyddsförrådet Gotland

Räddningstjänsten i Stenungsund
Göran Andtbacka, Chef Räddningsenheten
Lena Jansson, Informatör
Anders Svensson, Insatsledare

Räddningstjänsten Storgöteborg
Svante Carlsson, Stabschef
Per Nyqvist, Stabschef

Sjöräddningssällskapet (SSRS)
Andreas Arvidsson, operativ chef

Sweco (oljejouren)
Ingrid Håstad, Projektledare
Charlotte Gyllenhammar, Gruppchef och Projektledare

Tjörns kommun
Niklas Appelteg, Styrkeledare
Thorbjörn Berndtsson, Säkerhetssamordnare
Carl-Ian Bissmark, Räddningschef
Johan Fritz, kommunchef (tillträdde 2013)
Thor Haugen, VD Tjörns Miljö AB (vid tidpunkten för händelsen)
Bo Johansson, kommunchef (vid tidpunkten för händelsen)
Karl-Gunnar Persson, Stf räddningschef
Maud Wik, miljöchef (vid tidpunkten för händelsen)
Hans Wikberg, Stf räddningschef
Malin Öhrn, Räddningstjänstkoordinator

Epost-korrespondens

Anna Helena Lindahl, Biträdande Avdelningschef, Naturvårdsverket

Lagar, förordningar, regleringsbrev och allmänna råd

Lagar

Förvaltningslag (1986:223)

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Miljöbalk (1998:808)

Sjölagen (1994:1009)

Förordningar

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Myndighetsförordning (2007:515)

Miljötillsynsförordning (2011:13)

Förordningar med instruktion för flertalet myndigheter

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Allmänna råd

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om ledning av insatser i kommunal räddningstjänst, MSBFS 2012:5

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

Övriga dokument (urval, per organisation och datum)

Bevakningsbyrån

Meddelande från Bevakningsbyrån, Kustbevakningssektionen; riktlinjer för samverkan mellan kustbevakningen och naturvårdsverket/institutet för vatten- och luftvårdsforskning vid undersökning av miljöeffekter vid olje- och kemikalieutsläpp. 1982-04-15, D 23:1.

Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning

Oljeutsläpp i kustvatten - beredskap-bekämpning-utbildning-forskning, Jonas Henriksson och Olof Lindén, december 1990

IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Bedömningskriterier för hur ”rent” är ”rent” i ett hållbart samhälle? 2007-12-21. Arkivnummer: U2023.

Rapport för Naturvårdsverket. Aktiva provtagningsstationer för PAH i sediment, 2010. Arkivnummer 2441.

Rapport för Naturvårdsverket. Vägledning för upprättande av särskilt effektuppföljningsprogram vid större oljeutsläpp, 2010. Arkivnummer U2442.

Kustbevakningen

Dagbok – Operation Kyrkesund, 2011, Kustbevakningen Region Sydväst.

Anteckningar förda vid stabsgenomgångar, Kustbevakningen Region Sydväst, 2011.

Operation ”Kyrkesund”, presentation vid seminarium i Göteborg, 2012-01-19, Filip Lundgren, Kustbevakningen Region Sydväst

Kustbevakningens program för miljöräddningstjänst till sjöss, 2012-12-17. Dnr 510-129/12

Länsstyrelsen Västra Götaland
Tillsyn enligt lag om skydd mot olyckor, Hans Terling, 2008-06-04. Dnr 456-33304-2008

Risk- och sårbarhetsanalys Länsstyrelsen Västra Götalands län – för verksamhetsåret 2010, 2010-11-05, rapport 2010:59.

Intern TiB-dagbok 2011, Länsstyrelsen Västra Götaland

Lägesrapporter angående oljepåslaget på Tjörn och Orust, Enheten för skydd och säkerhet, Dnr 450-25635-2011

Yttrande från Länsstyrelsen Västra Götaland angående saneringsbehov efter oljepåslaget på Tjörn, dnr 502-31425-2012

Oljepåslaget på Tjörn 2011 – Uppföljande undersökning av oljeförorening i marin miljö 2011-2012, rapport nr 2012:64.

Yttrande angående rekommendationer för vidare saneringsinsats på ön Härön, Tjörns kommun, 2013-05-17, dnr 502-16060-2013

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Räddningsverket

Oljan är lös – handbok i kommunalt oljeskydd, Räddningsverket, 1997.

Redovisning av SI VP 7 Nationella Stödinsatser, Enheten för insatser, 2009-10-27. Dnr 2009-12023.

Rutin för MSB vid nationell stödinsats – farliga ämnen, 2011-09-06, dnr 2011-4691

Principer för MSB:s förstärkningsresurser, Gruppen för förstärkningsresurser, 2011-10-20. Dnr 2011-5507

Beskrivning av området samhällsskydd och beredskap, MSB, 18 mars 2013.

Manual oljeskyddsplan – En handbok för att upprätta en oljeskyddsplan för kommunen, odaterad

Utvärdering oljepåslag Tjörn september 2011, odaterad

Naturhistoriska Riksmuseet
Förslag på lokaler till referensnät för insamling av blåmussla för uppföljning av oljeutsläpp till sjöss. Överenskommelse nr 212 0852, 2009, Dnr 235-6682-08Mm.

Naturvårdsverket
Skrivelse. Återrapportering angående förslag till miljöövervakningsplan för att snabbt kunna säkra data vid oljeutsläpp till sjöss och möjliggöra en kontinuerlig och långsiktig uppföljning av miljöeffekterna, 2007-12-20. Dnr 721-385-06Mm

Skrivelse, 2007-12-20, Dnr 721-385-06Mm.

Structor Miljö Göteborg AB

Översiktlig bedömning av miljörisker vid sanering av oljeskadade klippstränder med kallavfettningsmedel enligt Entropimetoden, 2012-03-05

Oljepåslag Tjörn 2011 - Sammanfattning av utförd sanering under perioden 15 oktober 2011 fram till 31 maj 2012, 2012-06-18

Sweco
Arbetsmiljö i samband med saneringsinsatser efter oljeutsläpp på stränder, Charlotte Gyllenhammar och Linn Arvidsson, 2007-12-20

Hantering av oljeavfall i samband med oljeolyckor till havs och de stora insjöarna, Charlotte Gyllenhammar och Ingrid Håstad, 2008-04-14. Uppdragsnummer 1150772000

PM: Expertstöd olja och kemikalier. Angående Tjörns kommuns beslut (D nr 2011-1609-23) angående saneringsmetod, Petra Wallberg, 2012-03-12. 2012-03-12. Uppdragsnummer 1150772000

PM: Expertstöd olja och kemikalier. Riskbedömning av att använda kokosavfettning som saneringsmetod, Charlotte Gyllenhammar, 2012-05-16. Uppdragsnummer 1150772000

PM: Sammanfattning oljejourens insatser angående sanering av olja på Tjörn, 2012-06-19

PM: Miljöuppföljning av oljesanering Tjörns kommun, 2012-08-10

PM: Miljöuppföljning av oljesanering Tjörns kommun, 2013-04-18

Sydöstra Skånes Räddningstjänstförbund

Personliga reflektioner från oljeinsatsen på Västkusten, Eva Ljungkvist, 2011-11-29

Tjörns kommun

Lednings- och informationsplan vid krishantering, Magnus Edenmyr, 2009-09-21

Reglemente för Krisledningsnämnden, Kommunalfullmäktige, Tjörns kommun, 2011-01-27

Beslut om prioritering av skydd av områden och prioritering vid sanering av olja, protokoll från Samhällsbyggnadsnämnden, Tjörns kommun, 2011-09-19, Dnr 2011-1273-8

Beslut och förelägganden enligt 26 kap 9 § Miljöbalken angående användning av saneringsmetod, Miljöavdelningen, Tjörns kommun. Dnr 2011-1609, 2012-0626 och 2012-0894.

Utvärdering av räddningstjänstens insats vid oljeutsläppet 2011, Carl-Ian Bissmark, 2012-01-31

Oljepåslaget på Tjörn 2011 - Sammanfattning av saneringsinsats, Carl-Ian Bissmark, 2013-02-18

Räddningstjänstens handlingsprogram för skydd mot olyckor 2007-2010, Tjörns kommun, odaterad

Tjörns kommuns riskbild utifrån Lagen om Skydd mot olyckor(LSO), risk- och sårbarhetsanalys 2011-2014, odaterad

Gemensamma publikationer

Saneringsmanual för olja på svenska stränder, MSB, IVL Svenska Miljöinstitutet AB och Naturvårdsverket, 2010

Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010, Räddningsverket, Kustbevakningen, Kommunförbundet, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, IVL Svenska Miljöinstitutet AB och Ardea Miljö AB

Hemsidor (urval)

http://www.balticmaster.org/index.aspx?page_id=1

http://www.kustbevakningen.se/sv/hallbar-havsmiljo/nyhetsarkiv/olja/

https://msb.se/sv/Utbildning--ovning/Utbildning/CBRNE--olja/Oljeskadeskydd/

https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/CBRNE-samordning/Oljeskadeskydd/

http://www.sweco.se/sv/SwecoOljejouren/Om-Oljejouren/

http://www.tjorn.se/arkiv/nyheter2011/oljeutslapputanfortjorn.5.3c07add01325b0d404c80001264.html