Sveriges strategi för oljeskadeskydd

– Underlagsrapport

Sveriges strategi för oljeskadeskydd

– Underlagsrapport

Utarbetad av Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO)

MSB (sammanhållande): Sonja Dobo, Margaretha Ericsson
Havs- och vattenmyndigheten: Christer Larsson, Jessica Hjerpe-Olausson
HaV:s oljejour (Sweco): Charlotte Gyllenhammar
Kustbevakningen: Bernt Stedt, Jan Fälteke
Sjöfartsverket: Ulrika Borg, Mikael Lager
Transportstyrelsen: Nicklas Berndtsson
Länsstyrelserna: Claes Wiberg
Det kommunala perspektivet: Lars-Göran Uddholm

Layout: Advant Produktionsbyrå AB
Tryck: DanagårdLiTHO

Publ.nr: MSB702 - juni 2014
ISBN: 978-91-7383-453-7

Innehåll

1. Bakgrund 7

1.1. Behovet av en strategi 8

1.2. Läsanvisningar 8

1.3. Hur strategin och handlingsplanen ska användas 9

1.4. Omfattning och avgränsningar 9

1.5. Uppdrag, syfte, målgrupp 10

1.6. Hållbarhet och revidering 11

1.7. Uppföljning av föregående strategi 11

2. Nulägesbeskrivning 13

2.1. Varför är det viktigt att bekämpa oljeutsläpp? 13

2.2. Riskbild idag 13

2.3. Förebyggande arbete idag 19

2.4. Förberedande arbete idag 22

2.5. Hanterande arbete idag 25

3. Trender och risker inför 2025 31

3.1. Dagens och framtidens transporter 33

3.2. Riskfaktorer 34

3.3. Riskbild för de stora insjöarna 34

3.4. Svaveldirektivet förändrar riskbilden 35

4. Målbild och prioriteringar 37

4.1. Prioriterade arbetsområden 37

Bilaga 1 – Aktörer och ansvar 43

Bilaga 2 – Styrinstrument 51

Bilaga 3 – Internationella samarbeten och arbetet inom EU 65

Bilaga 4 – Arbetets bedrivande och deltagande aktörer 71

Bakgrund

1. Bakgrund

Utsläpp av olja och oljeliknande kemikalier kan orsaka allvarliga skador på miljön och en större händelse kan drabba flera kommuner, län och till och med flera länder samtidigt. Utsläppen kan vara resultatet av olyckor som grundstötning eller kollision, läckage från vrak eller resultat av antagonistiska handlingar. För att kunna förebygga och hantera händelser krävs ett brett arbete som bedrivs utifrån flera perspektiv och som inbegriper ett stort antal aktörer i samhället. Aktörerna innefattar kommuner, länsstyrelser och ett flertal centrala myndigheter samt frivilliga och privata aktörer. De myndigheter som är verksamma inom området har olika kompetens och delvis olika ansvarsområden.

Sveriges strategi för oljeskadeskydd (strategin) är Sveriges fjärde aktörsgemensamma, nationella strategidokument för området oljeskadeskydd. Förutsättningarna för svenskt oljekadeskydd har förändrats över tiden, vilket har varit anledningen till att man haft behov att upprepat revidera de strategiska dokumenten på området. Den typen av förändringar förväntas fortsätta i framtiden i enlighet med den framtida riskbild som anges i kapitel 3[1] i oljestrategin.

Denna strategi skiljer sig på flera sätt från de tidigare oljestrategierna. Olja inkluderas idag som en del av CBRNE-begreppet som omfattar kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen[2]. Ett stort aktörsgemensamt arbete med en nationell strategi för CBRNE-området har pågått parallellt med framtagandet av detta dokument[3]. Sveriges strategi för oljeskadeskydd ska läsas som ett komplement till den övergripande aktörsgemensam strategi för CBRNE. En annan väsentlig skillnad mot tidigare är att oljestrategin nu saknar slutdatum och dokumenten kommer att revideras fortlöpande. Oljestrategin har nu blivit betydligt mer kortfattad och fokuserad jämfört med tidigare motsvarigheter och detta dokument är en mer omfattande underlagsrapport till oljestrategin. Kapitel fyra är identiskt i bägge dokumenten.

Strategin utgår från de fyra av regeringens och riksdagens 16 miljömål som har bäring på oljeskadeskyddet. Det finns inga motsättningar mellan miljömålen och andra viktiga värden, exempelvis de som lagen om skydd mot olyckor syftar till att skydda[4].

Det finns fler fördelar med att tydligare utgå från miljöskyddet än tidigare strategier för oljeskadeskydd gjort. Dels korrelerar det med regeringens uttalade vilja och det går i linje med de relevanta internationella samarbetena som Sverige deltar i på området. Förhoppningen är även att tydligare visa på behovet av sektorsövergripande samverkan och balansera det svenska arbetet inom oljeskadeskyddet på alla samhällsnivåer. Miljöskyddet ska genomsyra de svenska aktörernas arbete med oljeskadeskydd.

1. https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-MSB/Sveriges-strategi-for-oljeskadeskydd/
2. CBRNE används här synonymt med begreppet farliga ämnen.
3. Läs mer om arbetets bedrivande i bilaga 4 i aktörsgemensam strategi för CBRNE.
4. Bestämmelserna i lag (2003:778) om skydd mot olyckor syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

1.1. Behovet av en strategi

Kustbevakningen fick 1971 regeringens uppdrag att svara för oljebekämpningen till sjöss i svenska vatten. Därmed var grunden lagd för det moderna svenska marina oljeskadeskyddet, men det var först 1984 som man tillsammans formulerade den första nationella strategin för det aktörsgemensamma arbetet.

FYRA GENERATIONER OLJESTRATEGIDOKUMENT

- Inriktning av det svenska marina oljeskadeskyddet för 1990-talet.
- Det svenska marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet.
- Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010.
- Sveriges strategi för oljeskadeskydd.

Oljestrategin reviderades 1996 och 2004 av den vid tidpunkten aktuella konstellationen för nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd, NSO (tidigare även kallad oljeinriktningsgruppen) och arbetet samordnades av dåvarande Räddningsverket. Flera av myndigheterna har omorganiserats under årens lopp men det är i stort sett samma aktörer som utgjort Sveriges strategiskt inriktande forum för oljeskadeskydd sedan tidigt 1980-tal. Se aktuell sammansättning av NSO i figur 2.

Behovet av en ny strategi grundar sig i en önskan att inrikta det samlade svenska arbetet på ett bättre sätt och i en vilja att gemensamt kunna planera, genomföra och följa upp vad som görs inom området, från lokal till central nivå. Det är också viktigt att kunna rikta de omfattande resurser som används inom området (bl.a. via anslaget 2:4 *Krisberedskap*, forskningsmedel, studier och projekt) på ett så effektivt sätt som möjligt.

1.2. Läsanvisningar

Oljestrategin är en del av paketet strategiska dokument för området CBRNE och ska läsas som ett komplement till Sveriges aktörsgemensamma strategi för CBRNE. Till oljestrategin kommer även en handlingsplan att kopplas, ett arbete som påbörjas efter färdigställandet av denna strategi.

1.2.1. Disposition

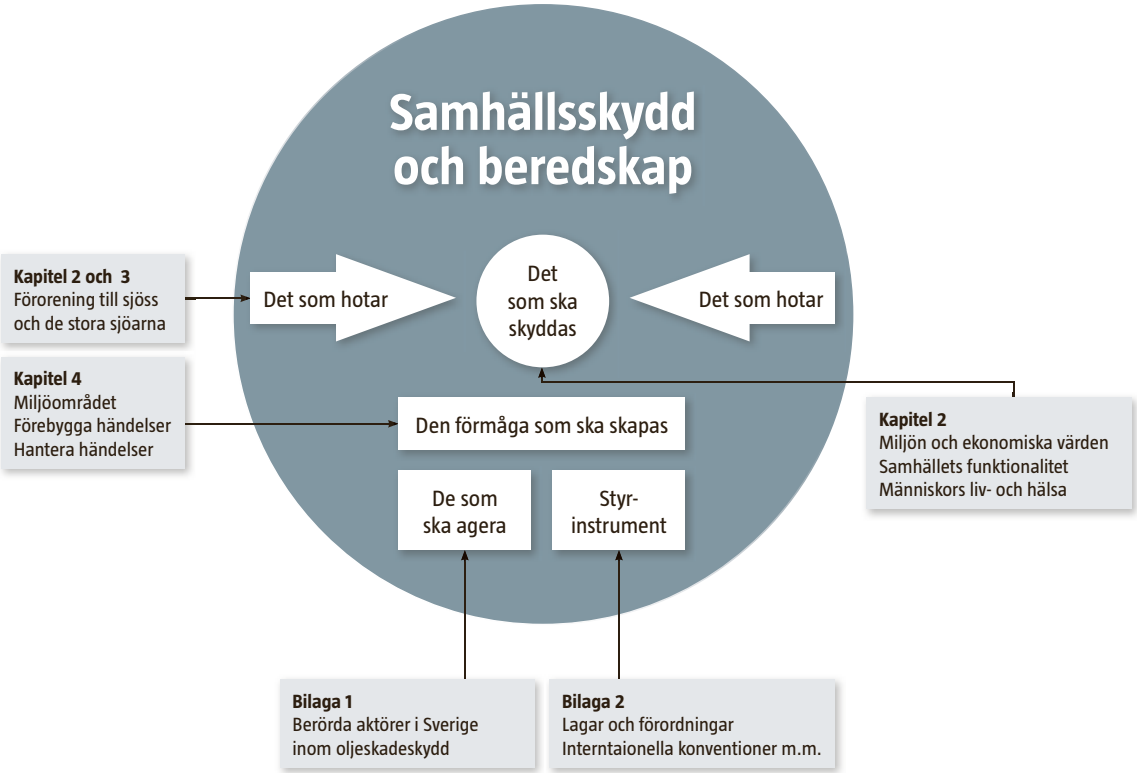
- *Kapitel 1* ger en grundläggande information om dokumentet.
- *Kapitel 2* ger en nulägesbeskrivning och beskriver dagens riskbild för förorening till sjöss.
- *Kapitel 3* ger en indikation av framtida trender och risker inför år 2025 som till stor del baseras på en kunskapsöversikt som tagits fram för oljestrategin.
- *Kapitel 4* anger målbild och prioriteringar för svenskt oljeskadeskydd och utgör grund för handlingsplanen för området. Kapitel fyra är identiskt i underlagsrapporten och strategidokumentet.
- *Bilaga 1* Aktörer och ansvar, omfattar de svenska huvudsakliga aktörerna samt EU.
- *Bilaga 2* Styrinstrument, omfattar miljöområdet, förebyggande, förberedande samt ekonomiska styrmedel.
- *Bilaga 3* Internationella samarbeten och arbetet inom EU.
- *Bilaga 4* Arbetets bedrivande beskriver hur NSO arbetat och vilka andra aktörer eller större arbeten som på olika sätt bidragit till strategins skapande.

– *Sveriges handlingsplan för oljeskadeskydd* är ett komplement till oljestrategin och arbetet påbörjas efter oljestrategins färdigställande. Handlingsplanen konkretiserar de prioriterade områdena i kapitel 4 och ger förslag till specifika åtgärder som riktas till utpekade aktörer. Handlingsplanen ska vara klar senast i december 2015.

1.3. Hur strategin och handlingsplanen ska användas

Strategin ska användas i det samlade svenska samordnings- och utvecklingsarbetet inom oljeskadeskyddet. Alla aktörer som är verksamma inom området ska kunna använda strategin och handlingsplanen som grund för gemensam planering och samverkan.

1.4. Omfattning och avgränsningar



Figur 1. Området samhällsskydd och beredskap beskrivs genom en tankemodell, som pekar på områdets beståndsdelar[5]. Denna tankemodell används här som grund för att visualisera området oljeskadeskydd och ger samtidigt en läsanvisning för oljestrategin.

Strategin omfattar utsläpp till följd av avsiktliga och oavsiktliga handlingar såväl som händelser som inträffar utan mänsklig inverkan från fartyg i kommunalt och statligt ansvarsområde till sjöss, vilket omfattar hela Östersjön[6], Västerhavet, Vänern, Vättern och Mälaren. De inre vattenvägarna Göta älv, Trollhätte kanal och Södertälje kanal[7] är kommunalt ansvar och likställs med övriga insjöar. Vänern, Vättern och Mälaren benämns i dokumentet som ”de stora insjöarna” och ”till sjöss” refererar i löptexten till både Östersjön och Västerhavet.

5. Inriktning för området samhällsskydd och beredskap https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Inriktning-for-omradet-samhallsskydd-och-beredskap/
6. Östersjön omfattar Bottenviken. Bottenhavet, Ålands hav och Egentliga Östersjön.
7. Det som skiljer sig från andra vattendrag är att kommunerna får ersättning efter en saneringsinsats.

Strategin omfattar inte utsläpp på land eller i andra vatten utöver de ovannämnda. Utsläpp tills sjöss som härstammar från landbaserade anläggningar omfattas heller inte av oljestrategin då dessa olyckstyper kräver en annan typ av förebyggande och förberedande arbete samt har en avvikande riskbild och styrs av ett annat legalt ramverk. Dessa olyckstyper anses inte heller ha samma behov av nationell strategisk styrning som föroreningar från fartyg.

Strategin omfattar följande oljor: beständig mineralolja som innehåller kolväte, såsom råolja, eldningsolja, tjock dieselolja, smörjolja samt andra oljelikande kemikalier. Oljestrategin begränsar sig till sådana kemikalier vars egenskaper liknar oljans och de därmed är möjliga att bekämpa med motsvarande metoder som olja. Exempel på oljeliknande kemikalier kan vara biooljor såsom tallolja eller flytande kemikalier såsom vissa pesticider.

Strategin omfattar hela skalan av föroreningar från fartyg vilket innebär allt från små operationella utsläpp till extrema utsläpp från ett haveri med oljetankfartyg. Strategin täcker därmed in hela skalan från fortlöpande, diffusa havsföroreningar till olyckor och kriser.

Arbetet inom oljeskadeskyddet är en del av ett större sammanhang. Oljestrategin ska omfatta det som är specifikt för oljeskadeskyddet och som inte behandlas i andra strategiska arbeten. Det innebär att vissa frågor som är viktiga för att skapa en god förmåga inom oljeskadeskyddet kan behöva hanteras av andra mer övergripande processer än av oljestrategin. Närmast koppling har oljestrategin till aktörsgemensam strategi för CBRNE.

Sveriges strategi för oljeskadeskydd måste kunna användas tillsammans med övriga styrande och inriktande dokument både av övergripande och av ämnesspecifik karaktär. Aktörsgemensam strategi för CBRNE är ett exempel på en ämnesspecifik strategi. Inriktningen för samhällsskydd och beredskap eller EU:s strategi för Östersjöregionen är exempel på övergripande inriktningar.

Oljestrategin är även ett viktigt underlag för lokala, regionala och centrala planeringen av vår gemensamma resurs havet. Havsplaneringen kan förebygga att konfliker uppstår mellan olika intressen. Utgångsläget för planeringen är att ekosystemen fungerar väl och man tillämpar försiktighetsprincipen. Sverige ska få en ny lagstiftning som innebär systematisk havsplanering, vilket i sin tur leder till ökad insyn i förvaltningen av våra havsområden.

1.5. Uppdrag, syfte, målgrupp

Strategiarbetet påbörjades våren 2012 och avslutas våren 2014. Arbetet initierades av och förvaltas av nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd och är således aktörsgemensamt. NSO såg att en revidering av föregående oljestrategi[8] var nödvändig och MSB utsågs att svara för projektledningen. NSO utgör även arbetsgrupp för framtagandet av strategin.

1.5.1. Syfte och målgrupp

Oljestrategin ska inom ramen för aktörsgemensam strategi för CBRNE och andra överordnade styrdokument utgöra underlag för långsiktig planering och skapa

8. Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010.

NATIONELL SAMVERKANSGRUPP FÖR OLJESKADESKYDD (NSO)

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Havs- och vattenmyndigheten inklusive Oljejouren
- Kustbevakningen
- Sjöfartsverket
- Transportstyrelsen
- Länsstyrelsen
- Företrädare för det kommunala perspektivet

Figur 2. Aktuella deltagande aktörer i nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd. MSB är sammanhållande.

en gemensam grund för oljeskadeskyddet i det förebyggande, förberedande, hanterande och lärande skedet. För att uppnå relevanta miljömål ska den fungera som underlag för utvecklingsinsatser, skapa förutsättningar för effektivare hanterande och fungera som stöd i samband med erfarenhetsåterföring enligt de prioriteringar som anges i kapitel 4.

Sveriges strategi för oljeskadeskydd är ett aktörsgemensamt dokument som ska kunna användas av alla svenska aktörer som är verksamma inom oljeskadeskyddet. Detta inkluderar en stor mängd aktörer från lokal till regional och central nivå i Sverige och inkluderar offentliga, privata och icke-statliga organisationsformer.

1.6. Hållbarhet och revidering

Sveriges strategi för oljeskadeskydd ska ge styrning åt det svenska arbetet inom området över tid. För att kunna vara relevant över tid måste strategin revideras och ändras vid behov, vilket måste ske på ett strukturerat och förutsägbart sätt. En årlig översyn görs av NSO, som även svarar för att en mer omfattande uppföljning och revidering sker med 4-5 års intervaller.

1.7. Uppföljning av föregående strategi

En uppföljning och utvärdering av ”Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora sjöarna inför 2010” togs fram hösten 2010 av MSB[9]. Resultatet visar att myndigheter, kommuner och län ser inriktningen som ett stöd i sin verksamhet. Framförallt de centrala myndigheterna visade sig ha störst nytta av strategin. Det varierar mellan kommunerna hur långt man kommit i oljeskyddsarbetet.

De mål och efterföljande åtgärder som strategin 2010 anger har i varierande grad genomförts. Bland annat visar utvärderingen på tveksamheter vad gäller Kustbevakningens förmåga att klara av sitt uppdrag på grunda vatten. Även kommunernas och länsstyrelsernas varierande kompetens föranleder osäkerhet om den sammantagna förmågan att hantera stora oljeolyckor.

Utvärderingen pekar också på en osäkerhet kring hur ansvaret är fördelat mellan berörda aktörer både vad gäller räddningstjänst och sanering.

9. MSB diarienummer 2010-8580.

Nulägesbeskrivning

2. Nulägesbeskrivning

2.1. Varför är det viktigt att bekämpa oljeutsläpp?

Både små och stora oljeutsläpp har negativ påverkan på den marina och limniska miljön. En oljeskada har omfattande följder för miljön och människans verksamhet. En olycka påverkar användningen av havet och stränderna för rekreation, turistnäringen, fiskodlingsanläggningarnas verksamhet, yrkesfiskarnas näringsutövning samt verksamheten vid industrianläggningar som använder havsvatten som processvatten. Följderna av en oljeolycka avspeglas också i naturen på många sätt.

De mest akuta och synliga oljeskadorna vi ser är oljeindränkta sjöfåglar och nedoljade stränder. Effekter som sker under vattenytan är svårare att observera. Det kan exempelvis vara fiskyngel och musslor som blir utsatta för lättflyktiga oljor.

Oljan har en giftig påverkan på marina organismer som exempelvis kan orsaka negativ påverkan på immunförsvaret, orsaka genetiska skador, fortplantningstörningar eller störning i födoupptag. Även vid låg exponering under längre perioder kan oljan ha stor inverkan på organismers funktion och i förlängningen på hela ekosystem.

Olja som driver i land orsakar långt större skador på miljön och det är mycket svårare, arbetsammare och dyrare att hantera än om upptagning sker till sjöss. Det är dock i princip omöjligt att i praktiken samla upp all olja till sjöss och man räknar idag med att i snitt hälften av den spillda oljan till slut hamnar på stränderna[10].

Miljömedvetenheten och engagemanget har ökat markant över tid vilket minskar allmänhetens acceptans för oljeutsläpp och andra miljökatastrofer. Trycket på myndigheterna att upprätthålla en godtagbar och effektiv förmåga ökar således i takt med engagemanget för vår havsmiljö. Motsvarande ökande förväntningar finns på det förebyggande arbetet.

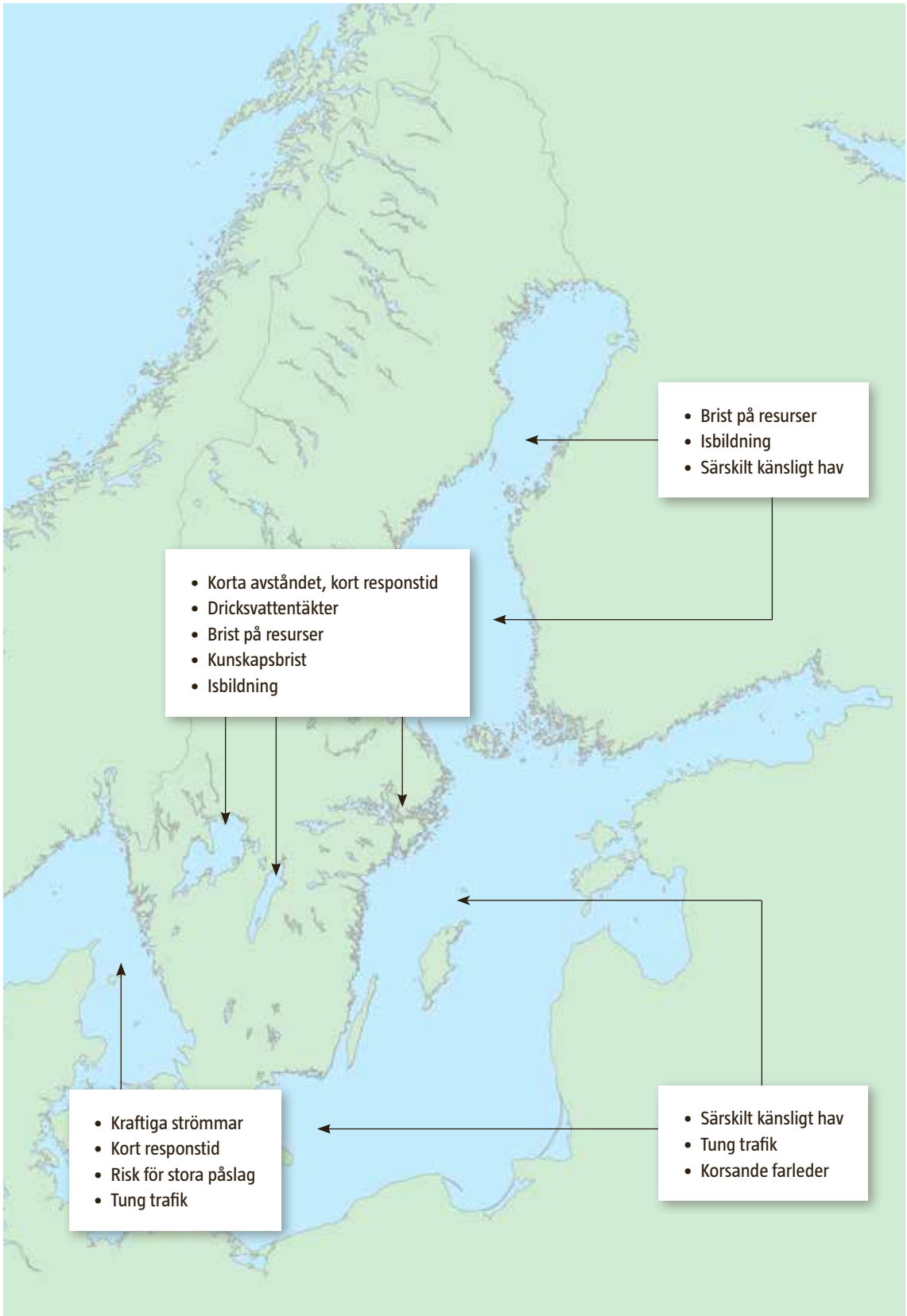
2.2. Riskbild idag

De senaste 15 åren har oljetransporterna från Ryssland genom Östersjön ut till Nordsjön tiodubblats. År 2012 gick åtminstone 40 procent av rysk oljeexport via Östersjön och samma år kom hälften av den importerade oljan till Sverige från Ryssland. År 2014 är Ryssland en av världens största oljeexportörer.

Fartygen anpassas och blir större, med tankvolymer upp till 150 000 ton i Östersjön. På Västerhavet trafikerar fartyg i den dubbla storleken. Antal fartygsrörelser ökar där fler verksamheter ska samsas om det begränsade utrymmet. Redan idag vistas ca 2000 fartyg samtidigt på Östersjön, och för att ta sig till Östersjön måsten man passera Bornholmsgattet och av dessa fartyg är ca 25 procent tankers, resterande är lastfartyg samt passagerarfartyg.

Under perioden 1998-2012 var antalet upptäckta oljeutsläpp till sjöss i svenska vatten som lägst 176 utsläpp år 2001, och som högst år 1998[11] med 395 utsläpp.

10. HELCOM beräkningar för Östersjön (Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK)) http://www.brisk.helcom.fi
11. Kustbevakningen årsredovisningar 1998-2012.



Figur 3. Figuren pekar ut några av de karakteriska skillnaderna mellan olika kustområden i Sverige men gör inte anspråk på att ge en fullständig beskrivning. Utvecklingsinsatser har prioriterats för Östersjön på grund av dess särskilda miljöstatus. Det har lett till förhållandevis lägre kunskapsnivå om Västkusten och de stora insjöarna gällande exempelvis miljöeffekter och riskbild.

EXEMPEL FRÅN VERKLIGHETEN

Golden Trader (Tjörn)

Ett oljeutsläpp av moderat omfattning drabbade västkusten i september 2011. En fartygskollision inträffade på danskt territorialvatten utanför Jylland och resulterade i oljeutsläpp från en bunkertank. Oljeutsläppet från olyckan ledde till ett oljepåslag i Bohuslän och då främst Tjörnområdet. Utsläppet ledde till en resurskrävande operation i svårsanerad skärgårdsmiljö och pågick i nästan två år. Bekämpnings- och saneringskostnaden för Kustbevakningen och MSB uppgår till ca 168 miljoner kronor. Den totala kostnaden, som även inkluderar miljö- och samhällskostnaderna har inte beräknats.

Sverige har hittills förskonats från riktigt stora oljeutsläpp, liksom våra grannländer. Vi har erfarenhet av enstaka, medelstora utsläpp i 1000-tonsomfattning och av lite fler mindre utsläpp som uppgått i några hundra ton[12]. Vid ett flertal tillfällen har dock den typen av utsläpp varit nära att inträffa.

Konsekvenser av oljeutsläpp på miljön och samhället ska begränsas genom en väl avvägd beredskap. Om riskbilden är okänd eller underskattad och förhållandet mellan beredskap och risk inte är i balans kan en allvarlig olycka leda till mycket stora skador. Det är därför viktigt att samhällets berörda aktörer har en gemensam grund för sin bedömning av riskerna och en samlad förståelse för effekterna av ett stort oljeutsläpp på miljön och samhället[13].

Omständigheterna skiljer sig vid en händelse på Västkusten, Östersjön och de stora insjöarna i flera aspekter såsom strömmar och tidsaspekter och resurstillgång enligt figur 4. Östersjön har särskilt skyddsstatus[14] och därför har ett antal utvecklings- och förmågehöjande arbeten bedrivits i regionen. Det har lett till att kunskapsnivån om förhållandena på västkusten och i de stora insjöarna idag är förhållandevis lägre.

2.2.1. Dagens risker för olyckor till sjöss och i de stora insjöarna

Till sjöss

Grundstötningar och kollisioner är de mest sannolika anledningarna till omfattande oljeutsläpp till sjöss. Det är lägre sannolikhet för oljeutsläpp kopplat till övriga olyckstyper, så som bränder ombord, kollision med fasta objekt, läckage från vrak, utsläpp från offshore oljeplattformar eller illegala utsläpp.

Statistik över kollisionerna under 2002-2011, visar att danska sunden är det mest riskfyllda området för fartyg att kollidera. Även för grundstötningar är området kring danska sundet det mest drabbade. Endast en liten andel av de inträffade fartygsolyckorna leder till föroreningar. Risken för utsläpp beror till stor del på fartygets typ och storlek. Risken för utsläpp vid kolliderande fartyg är 100 gånger större än vid grundstötning[15].

Det har tydligt visats att störst risker för olyckor med utsläpp som följd är längs huvudfarleden för oljetransporterna från Ryssland. De flesta fartygsolyckor som lett till förorening till sjöss har inträffat nära kusten och koncentreras till de

12. Sammanställning av större oljeutsläpp nationellt och internationellt 1978-2003, Räddningsverket, 2005.
13. Socioekonomiska effekter av större oljepåslag, (SSPA, 2005), SRV.
14. Östersjön är genom IMO klassificerat som ett särskilt känsligt havsområde, ett så kallat Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) med påföljd av hårdare krav kring sjösäkerhet, oljeutsläpp och andra föroreningar.
15. Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK) http://www.brisk.helcom.fi

stora fartygsstråken. Speciellt stor risk för olyckor är det vid korsande farleder[16]. Största riskvärdena genereras på de platser där känsliga kuster sammanfaller med områden där sannolikheten för olyckor är störst. Det innebär att ett utsläpp i ett ekologiskt känsligt område får större konsekvenser än ett lika stort utsläpp i ett mindre känsligt område[17].

Stora olyckor (300-500 ton) beräknas inträffa vart fjärde år någonstans inom Östersjön och Västerhavet, vilket innebär att vi idag kan förvänta oss relativt frekventa utsläpp i storleksordning med Tjörn-exemplet ovan. Exceptionellt stora olyckor (5000-150 000 ton) beräknas inträffa med 26 års intervall i samma område[18].

Sannolikheten för att en stor oljeolycka ska inträffa är inte jämnfördelad i Sverige. Risken för stora oljeolyckor är störst vid Öresund och Kattegatt. Det är lägst sannolikhet för kollisioner i Bottenviken och Bottenhavet. Även Skåne-Blekinge kusten har relativt hög risk att drabbas av en oljekatastrof. Motsvarande information för de stora insjöarna saknas idag.

Enligt kalkyleringar i Östersjön beräknas i snitt hälften av den spillda oljan resultera i strandpåslag efter en fartygsolycka[19]. Dock är det väldigt beroende av flera slumpartade faktorer, såsom vädret, typ av olja och olycksposition vilket ger kraftigt varierande resultat för bekämpningsframgången till sjöss.

Genom att fasa ut enkelskroviga tankfartyg har risken för läckage och utsläpp minskat i svenska vatten. Till följd av att Östersjön är klassificerat som ett särskilt känsligt havsområde, ett så kallat Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) följer hårdare krav på sjösäkerhet, oljeutsläpp och andra föroreningar. Sedan 2003 har enkelskroviga fartyg förbjudits att anlägga vid hamnar i EU.

Miljöövervakningen har förstärkts vilket gett en positiv förebyggande effekt på framför allt små illegala utsläpp, som idag i stort sett upphört[20].

De stora insjöarna

Det saknas ett samlat underlag för att kunna ge en aktuell riskbild för de stora insjöarna. De kan anses mycket sårbara för föroreningar genom att de är dricksvattentäkter och har hög andel känsliga och svårsanerade strandtyper[21].

Vänern är Sveriges största sjö, Europas tredje största och av stor betydelse för befolkningen runt sjön och sjöfarten är en viktig del i godstransporter i regionen. Vänern och Göta älv försörjer omkring 800 000 personer med dricksvatten. Vänern bjuder på havsliknande miljöer med kala klippor och skär, stora sandstränder och grunda vikar. Exempel på andra skyddsvärda miljöer är artrika strandängar, lövsumpskogar och stora fågel- och våtmarksområden. Vänern är den sjö som har flest fiskarter i landet. Med sina 22 000 öar, holmar och skär har Vänern stort värde för turistnäringen och som rekreationsområde.

16. Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK) http://www.brisk.helcom.fi
17. Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK) http://www.brisk.helcom.fi
18. Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK) http://www.brisk.helcom.fi
19. Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK) http://www.brisk.helcom.fi
20. Mer information om miljöövervakning och annat olycksförebyggande arbete finns att läsa under stycke 2.3.
21. Se även kap 3.3.

Vättern är Sveriges näst största sjö, Europas sjätte största men på grund av de begränsningar i fartygsstorlek som Göta kanal innebär är fartygstrafiken mer begränsad och den största delen utgörs av fritidsbåtar. Vättern saknar betydelse som sjötransportled för godstrafik. Vättern är dricksvattentäkt för c:a 500 000 människor.

Även Mälaren har hög känslighet för oljeutsläpp, dels på grund av att avståndet till land är kort och ett oljepåslag är nästan omedelbart, dels att Mälaren är dricksvattentäkt för mer än två miljoner människor[22]. Det finns åtta större och ett 20-tal mindre uttag för kommunal vattenförsörjning. Vattenverken är extremt känsliga för alla typer av föroreningar. I likhet med Vänern är Mälaren viktig för sjöfarten och näringslivet. Mälaren har dessutom ett mycket stort avrinningsområde vilket ökar riskerna för att oljeutsläpp på land kan hamna i Mälaren. Mälaren är också ett omfattande rekreationsområde och har ett 40-tal yrkesfiskare.

2.2.2. Operationella utsläpp

Under ett fartygs normala drift läcker oljor och oljebaserade produkter, såsom smörj-, hydrauloljor och fetter, rutinmässigt ut i havet från olika delar av fartyget. Utsläppen kommer från bl.a. propellerhylsor, propellrar, thruster, stabilisatorer och däcksmaskinerier (t.ex. kran-hydraulik och vinschar). Blandningen av mineralolja och tillsatser i smörjmedel resulterar i motståndskraftiga, bioackumulativa och giftiga kemikalier som ackumuleras i den marina miljön, särskilt nära kusten där 80 procent av alla fartygsrörelser förekommer.

De operationella utsläppen av smörjmedel riskerar att allvarligt skada den marina miljön med konsekvenser för vattenkvalitet, fiske, friluftsliv och det marina djurlivet eftersom de i allmänhet är giftiga även i låga koncentrationer.

Det är oftast orimligt och praktiskt omöjligt att genomföra en oljebekämpningsaktion till havs för dessa små, operationella utsläpp. Det är därför framför allt viktigt att arbeta förebyggande för att minimera mängden operationella utsläpp.

2.2.3. Konsekvenser på miljö och samhälle

Våra svenska hav och de stora insjöarna är särskilt känsliga för oljeutsläpp. De är konstant utsatta för en mängd stressfaktorer exempelvis genom ett hårt fisketryck, industrier och jordbruket. Ett kallt klimat fördröjer dessutom den naturliga återhämtningen efter ett utsläpp. Miljöeffekterna vid ett oljeutsläpp beror främst på när utsläppet sker, var det sker samt typen av olja. Volymen utsläppt olja kan vara av mindre betydelse då även ett litet utsläpp kan få svåra konsekvenser.

Miljökonsekvenserna för oljeutsläpp varierar i landet. I Östersjön är vattenomsättningen långsam, havet är relativt grunt och vattnet är brackt. Ekosystemen är således känsliga och organismerna lever redan under hög salthaltsstress och ofta under syrefattiga förhållanden.

I Västerhavet är förutsättningarna något annorlunda, temperaturen är generellt högre hela året jämfört med i Östersjön och vattenomsättningen är mycket större beroende på rådande strömförhållanden. Djur och växtliv lever inte under samma

22. Vattenmyndigheten Norra Östersjön.

salthaltsstress och artförekomsten är oerhört mycket större. Alla dessa faktorer gör att förmågan att bryta ner olja är större i västerhavet än i Östersjön. Samtidigt leder strömförhållandena i Västerhavet till att ett oljeutsläpp sprids snabbare till ett större område med de negativa konsekvenser detta för med sig.

Ett oljeutsläpp i någon av de stora insjöarna får i allmänhet ett helt annat förlopp än i havet bland annat beroende på tidsaspekten d.v.s. oljan når land inom en mycket kort tidsperiod. Vidare är isbildning under vintern snarare regel än undantag. Ett oljeutsläpp i insjöarna riskerar att slå ut andra samhällsfunktioner än i den marina miljön, framför allt genom att påverka eller skada dricksvattentäkter. Den naturliga nedbrytningsförmågan i en insjö är mycket begränsad framför allt under den kallare delen av året.

Även om stora enstaka utsläpp kan orsaka omfattande effekter, är den kontinuerliga påverkan av olika oljeprodukter och deras innehåll av giftiga kemikalier ett betydligt allvarligare problem. Sjöfåglar tillhör den mest akut drabbade gruppen av djur, eftersom det räcker med små mängder av olja för att fåglarnas fjäderdräkt ska förlora sin vattenavvisande förmåga. Vintertid vistas mer än 90 procent av Nordeuropas hela bestånd av alfågel och svärta kring de stora fartygsstråken i öppna Östersjön.

Inventeringar av oljeskadad alfågel längs Gotlands sydkust har utförts under en 15-årsperiod. Studien visar att även ett mycket litet oljeutsläpp i ett område som hyser hundratusentals sjöfåglar kan slå ut en mycket stor del av fågelbestånden.

Utsläpp av olja sker i allmänhet ute till havs men de största miljöskadorna uppkommer i allmänhet när oljan driver in mot land. Det gäller såväl små som stora oljeutsläpp. Skyddade vikar och stränder, t.ex. strandängar som hyser stor artrikedom och är särskilt känsliga för olja. Nedbrytningen är långsam och oljan innesluts lätt i sedimenten och fästs på växternas rötter. Dessa områden kan dessutom vara omöjliga att sanera utan att det medför större skada än oljan själv orsakar.

Oljans livslängd och skadeverkningar i havsmiljön beror i stor utsträckning på dess sammansättning. Tyngre och svårlösligare oljekomponenter som förr eller senare hamnar på bottnarna kan finnas kvar i åratal och förhindra att bottendjur återkoloniserar området.

Idag är kunskapsnivån låg om hur ekosystemen på sikt påverkas av oljeutsläpp och i synnerhet av de kontinuerliga diffusa utsläppen. Även kunskap för hur stor risken är i förhållande till olika habitat och populationers känslighet är idag bristfällig. Den befintliga informationen finns samlad i Digital Miljöatlas[23] och resultat från en sårbarhetsanalys för oljeutsläpp i svenska havsområden[24] men en helhetsbild saknas. Kunskapsnivån är dessutom ojämnt fördelad i landet och förhållandevis låg i de stora insjöarna och Västerhavet jämfört med Östersjön.

Konsekvenserna är störst för miljön efter alla typer av oljeutsläpp. Kostnader förknippade med miljökonsekvenser är diffusa till sin karaktär och kan påverka ekosystemen under lång tid efter utsläppet.

23. http://gis.lst.se/ivl/htm/viewer.asp
24. Sårbarhetsanalys för oljeutsläpp i svenska havsområden, NV rapport 6410 januari 2011.

Konsekvenserna på samhället i den drabbade regionen kan också bli mycket omfattande. Vissa miljö- och samhällskonsekvenser kan uppskattas i monetära belopp men flera negativa konsekvenser kan inte kvantifieras av etablerade system för kostnadsersättningar och kompensation kan därmed inte fullt ut ersätta alla skador som drabbar miljön, samhället och individer.

Av de olika typerna av kostnader är bekämpnings- och saneringskostnaderna ofta endast en begränsad del av den totala kostnaden[25]. Av övriga samhällskostnader står näringslivet ofta för den största andelen i form av inkomstbortfall. Turistnäringen drabbas hårdast, men även fiske och andra näringar påverkas kraftigt. Bland andra kostnader kan nämnas försämrade rekreationsmöjligheter och minskad attraktionskraft för regionen och dessa är svåra att beräkna. Totalbeloppen för större oljeutsläpp kan uppgå till flera miljarder kronor[26].

2.3. Förebyggande arbete idag

Flera myndigheter arbetar för att förebygga olyckor och utsläpp. Transportstyrelsen arbetar förebyggande inom flera områden bland annat hur fartyg ska vara konstruerade och hur transport av oljeprodukter och andra farliga kemikalier i bulk i fartyg ska gå till. Transportstyrelsen ansvarar för tillsynen och efterlevanden kring klassificering, förpackning och märkning av farligt gods för sjötransporter. Sjöfartsverkets ansvarsområden lotsning, sjötrafikinformation och sjögeografisk information bidrar i hög grad till att minska risken för grundstötningar och kollisioner. Även Kustbevakningens miljöövervakning och regelbundna kontroller av hur last och lastbärare surras samt hur förpackat farligt gods transporteras har förebyggande inverkan. MSB deltar i det internationella samarbetet med framtagande av regler för klassificering, förpackning och märkning av farligt gods samt att lastbärare ska vara så säkra som möjligt även när de är ombord på ett fartyg.

2.3.1. Säkra fartygstransporter

Tillsyn av fartyg

För att säkerställa att svenska fartyg konstrueras och byggs enligt ett sammanhållet regelverk utför Transportstyrelsen besiktningar. Transportstyrelsen utför även periodiska kontroller av fartyg, dess utrustning och ledningssystem, samt inspektioner av utländska fartyg som anlöper svensk hamn. Transportstyrelsens tillsyn omfattar även rederiers organisation och förmåga att bedriva säker sjöfart.

Farledshållning

Farledshållningen i Sverige – som bygger på internationella rekommendationer för en enhetlig utmärkning världen över – syftar till att upprätthålla tillgängliga och säkra farleder för att undvika grundstötningar och kollisioner. Sjöfartsverket svarar för drift och underhåll av farleder, kanaler och slussar samt anpassar farledssystemet efter ändrade trafikmönster, nautiska behov och den tekniska utvecklingen.

Trafikseparering

För att minska risken att fartyg kolliderar så har ett antal trafikseparering skapats i Östersjön genom åren. Sjöfartsverket övervakar sedan 1 januari 2014

25. Jämför exemplet Golden Trader (Utvärdering Tjörn) stycke 2.2.
26. Costs associated with a major oil spill in the Baltic Sea, Baltic Master II och IVL, Svenska Miljöinstitutet 2012. http://www.balticmaster.org/index.aspx?page_id=1

fartygsrörelser i samtliga trafikseparering i svenska farvatten. Transportstyrelsen och Sjöfartsverket samarbetar med danska myndigheter för att få till ett nytt rutt-system i Skagerak, Kattegatt och Öresunds norra del. Arbetsgruppen tar fram ett beslutsunderlag som, om det godkänns i IMO, kan vara i drift tidigast i juli 2017.

Lotsning
På svenskt inre vatten gäller lotsplikt enligt förordning (1982:569) om lotsning m.m. och det är Sjöfartsverket som ska tillhandahålla lotsning. Lotsarnas huvudsakliga uppgift är att förebygga olyckor och bidra till att fartygens laster kommer in och ut från Sveriges hamnar på ett effektivt och säkert sätt. Lotsar har skyldighet att rapportera missförhållanden ombord (utrustning, arbetsmiljö, etc.) till Transportstyrelsen som är ansvarig myndighet.

Sjötrafikinformation
Sjöfartsverkets VTS-centraler (Vessel Traffic Service) övervakar och kommunicerar med fartyg som färdas genom trafiktäta områden på s.k. inre vatten. Dessa centraler bidrar – tillsammans med kustradiosystem, radar och fartygens AIS[27]-system – till en säker och effektiv trafik till och från hamnar.

Sjögeografisk information
Sjökort och sjökortsdata för ECDIS (elektroniska sjökortssystem) som tillhandahålls av Sjöfartsverket är ett led i att minska risken för grundstötningar och kollisioner. Vid en grundstötning är det t ex viktigt att Sjöfartsverket snabbt kan tillhandahålla en högupplöst bild av bottentopografin kring olycksplatsen. Detta dels för att aktörerna ska kunna fatta rätt beslut om bärgning så att en eventuell skada på fartyget inte förvärras och dels för att bärgnings- och bekämpningsfartyg på ett säkert sätt ska kunna arbeta i området.

Rapporteringssystem
Sjöfartsverket ansvarar för det nationella fartygsrapporteringssystemet Safe Sea Net Sweden. Här anmäls uppgifter om alla fartyg som anlöper eller avgår från svensk hamn eller ankarplats. Dessa uppgifter förmedlas vidare till en indexdatabas som hanteras av Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) för vidare spridning till övriga medlemsländer i EU. Ett pågående projekt benämnt SMMS (Swedish Maritime Monitoring System) syftar till att automatiskt fånga upp de som brister i rapportering enligt gällande regler. Konstaterade överträdelser rapporteras via Safe Sea Net i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/59/EG).

Eskortbogsering
Transportstyrelsen arbetar för att få till eskortbogsering eller andra säkerhetshöjande åtgärder för oljetrafiken i Östersjön. I nuläget (sedan mitten av 2000-talet) har näringen tillsammans med myndigheter infört eskortbogsering på västkusten och Transportstyrelsens mål är att få till samma ”frivilliga” åtgärder i hamnar runt Östersjön. Då alla farleder och hamnar har olika förutsättningar anser Transportstyrelsen att åtgärder införda på eget initiativ (som ett förebyggande arbete för miljö och säkerhet) är att föredra framför generella regler som med stor sannolikhet kan bli fyrkantiga och svåra att anpassa efter lokala förutsättningar.

27. Automatic Identification System.

Läktring
Vid transport av olja kan det p.g.a. fartygs djupgående ibland vara nödvändigt att till sjöss förflytta olja från ett fartyg till ett annat (läktra). För att läktra olja inom svenskt sjöterritorium och svensk ekonomisk zon krävs tillstånd av Transportstyrelsen. Vid tillståndsgivningen beaktar Transportstyrelsen bl.a. de särskilt känsliga områden som pekas ut i Naturvårdsverkets sårbarhetsanalys[28] för oljeutsläpp i svenska havsområden.

Utbildning
För att få arbeta till sjöss krävs att man har rätt behörighet och certifikat/intyg för aktuell tjänst. För att få det måste man utbilda sig på en godkänd utbildning och erhålla behörighet av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen är den myndighet som godkänner utbildningsanordnare och utbildningar samt kontrollerar fortlöpande att de uppfyller internationella krav och standarder.

Sverige har, genom Transportstyrelsen, varit drivande i arbetet med att få in nya krav angående utbildningar och specialbehörigheter för olje-, kemikalie- och gastankfartyg i den reviderade versionen av STCW-konventionen (The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers).

2.3.2. Miljöövervakning till sjöss
Föregående oljestrategi hade som mål att ”De olagliga utsläppen av olja i svenska vatten skall i princip ha upphört till 2010”. Detta mål anses vara uppfyllt, tack vare Kustbevakningens ökade miljöövervakning med flyg och fartyg samt EU:s satellitspaning. Möjligheterna att spåra föroreningar tillbaka till förövaren har haft en dramatisk effekt i antal konstaterade oljeutsläpp de senaste decennierna. Möjligheten att spåra föroreningar baklänges är en del av de lyckade satsningarna på vidareutvecklingen av SeatrackWeb driftprognossystemet.

2.3.3. Internationellt samarbete
Sjöfarten är i hög grad en global näringsgren som styrs av internationella regler i syfte att förebygga olyckor och därmed förhindra utsläpp som skulle kunna skada både miljö och människa. Det internationella arbetet inom sjöfartssektorn är en naturlig och fullt integrerad del av Sjöfartsverkets och Transportstyrelsens arbete. Sverige har en stark tradition av att arbeta i internationella fora inom sjöfartsområdet och svenska tekniska experter har en bred och djupgående kunskap vilket har bidragit till att Sverige är väl ansett och får stort gehör i det internationella arbetet. Sverige har deltagit i ett antal projekt de senaste åren med bäring på det förebyggande arbetet inom oljeskadeskyddet. Mer ingående information om samarbetsfora och projekt finns att läsa i bilaga 3.

2.4. Förberedande arbete idag
Det förberedande arbetet har sin utgångspunkt i insikten att alla risker och sårbarheter inte kan förebyggas eller reduceras till noll. Händelser kommer att inträffa och det förberedande arbetet syftar till att säkerställa att samhället har

28. Sårbarhetsanalys för oljeutsläpp i svenska havsområden, NV rapport 6410, januari 2011.

en så god beredskap som möjligt inför detta. En stor del av det löpande arbetet inom oljeskadeskyddet bedrivs förberedande och involverar en mängd aktörer från olika delar av samhället. Den förmåga som ska skapas inom det förberedande arbetet återfinns i kapitel 4 under rubrik målsättning för att hantera händelser. I samma stycke ingår även hantera och lära från nulägesbeskrivningen.

2.4.1. Förmåga och resurser

Till sjöss

Kustbevakningen har i enlighet med krav i LSO upprättat ett program för räddningstjänst till sjöss med uppgifter om myndighetens egen förmåga samt en beskrivning av samverkan med andra aktörer.

Kustbevakningens kapacitet för miljöräddning består i huvudsak av materiella och personella resurser. Miljöövervakning sker huvudsakligen från flygplan, som patrullerar dagligen över svenskt territorialhav och svensk ekonomisk zon. Flygplanen har sensorutrustning för att kunna upptäcka fartyg, oljor på vattnet och annan verksamhet under dygnets alla timmar. Kustbevakningen bedriver även miljöspaning från de ständigt patrullerande miljöskyddsfartyg, kombinationsfartyg, och sjöövervakningsfartyg som är i tjänst.

Kustbevakningens fartyg är utrustade med länsor, läktringsutrustning, upptagningssystem och lagringskapacitet. De tre största KBV fartygen har förmåga att nödbogsera fartyg och även påbörja storskalig fartygsbrandsläckning/kylning av fartyg.

Kustbevakningen har också en överenskommelse med Sjöräddningssällskapet (SSRS) om samverkan under ledning av KBVs räddningsledare, primärt för insats i strandnära områden. Det finns även resurser tillgängliga från andra aktörer som kan tas i anspråk vid räddningstjänstinsats.

Inom de regionala samarbetsavtalen, HELCOM, Bonn- och Köpenhamnsavtalet finns uppgjorda rutiner för hur assistans kan nyttjas mellan medlemsstater[29]. Denna samverkan innebär betydande resursförstärkningar vid större händelser. Förstärkningsresurser kan även avropas från Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) i form av kontrakt med särskilda fartyg[30].

SeatrackWeb används idag för att prognostisera vart oljan driver och utgör ett strategiskt planeringsverktyg för var miljöräddningsåtgärderna ska sättas in till sjöss för att förhindra strandpåslag i känsliga områden.

På strand

Det förberedande arbetet på land involverar ett stort antal aktörer på lokal, regional och central nivå. Den sammantagna förmågan är beroende av samverkan.

Idag varierar kustlänens förmåga i landet. Förberedande arbete med oljeskyddsberedskap prioriteras olika högt i länen och beredskapsnivån är inte alltid i fas med den aktuella riskbilden för länet.

29. Se bilaga 3.
30. Se bilaga 1.

Många kustkommuner saknar fortfarande beredskapsplaner för oljeskadeskydd[31]. Tillsammans med miljöatlas utgör planerna beslutsunderlag vid bekämpning och sanering vid oljepåslag på strand.

SeatrackWeb kan på motsvarande sätt som till sjöss prognostisera var oljan förväntas driva i land. Verktyget kan därmed användas för att strategiskt planera var insatserna på land ska koncentreras.

Vid ett oljeutsläpp till sjöss ska räddningstjänsten kunna förstärka sina resurser med materiel från MSB:s nationella oljeskyddsdepåer, när regionens egna resurser är uttömda. Materielen ska kunna vara på plats i ett tidigt skede vid en räddningstjänstinsats. Avseende saneringsinsats är inte tidsaspekten lika brådskande. Även personal medföljer för att utbilda den drabbade kommunen på materielen.

I samband med storskaliga oljeutsläpp tar de nationella resurserna snabbt slut och internationell förstärkning måste tillkallas. Sveriges nuvarande system har goda förutsättningar för att ta emot internationellt stöd vid en sådan händelse, få reella administrativa hinder finns. Däremot har både Utredningen om internationellt stöd vid kriser[32] och övningar[33] visat att problematiken i första hand är bristande kunskap och rutiner hos aktörerna om det svenska samhället, krisberedskapssystemet och relevant rättslig reglering.

2.4.2. Utbildning och övning

Det saknas idag central överblick eller styrning över utbildningsbehov och övningsverksamhet inom oljeskadeskyddet vilket har lett till en ojämnt fördelad förmåga i de svenska kustlänen.

Den relativt omfattande utbildning som bedrivs och kompletterats med återkommande övningar är en av förutsättningarna för att man ska ha en god beredskap och förmåga att genomföra framgångsrika bekämpnings- och saneringsoperationer. På senare år har insikten etablerats om att förmåga till gränsöverskridande samverkan mellan länder är nödvändig även vid strandzonen och inte bara ute till sjöss.

Utbildning

De kurser MSB bedriver inom oljeskadeskyddet i marin miljö är uppdelade i fem steg från den grundläggande delen om oljans egenskaper och miljöpåverkan samt en kurs för händelser där det finns risk för spridning av olja i mark, till ledningsstöd i en operativstab vid en ”insats mot löskommen olja”[34].

I grundutbildningen Skydd mot olyckor (SMO) som MSB erbjuder ingår teoretiska och praktiska grunder för oljeskadeskydd. Även i vidareutbildningarna för räddningsledare ingår oljespecifika moment. MSB utbildar även den personal som har hand om de mobila oljeskyddsförråden. Kustbevakningen utbildar sin personal i egen regi.

31. Oljeskyddsberedkap bland Sveriges kommuner 2013. (Rapport framtagen av World Maritime University för Baltic Maritime Scenence park och KIMO Baltic Sea.) http://www.kimobaltic.eu/arkiv/
32. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid (SOU 2012:29).
33. Exempelvis utvärderingen av övning BOILEX 2011.
34. https://msb.se/sv/Utbildning--ovning/Utbildning/CBRNE--olja/Oljeskadeskydd/

FOTO: KUSTBEVAKNINGEN

Träning och övning
Grundutbildningen för kustbevakningens personal omfattar även praktisk träning med miljöskyddsutrustning, både fartygsbunden och förrådsställd materiel. Årliga träningstillfällen och övningar inom miljöskyddet för bibehållande av förmåga genomförs där Sjöräddningssällskapet (SSRS) kan delta när verksamheten så medger.

Större praktiska strandnära oljeskyddsövningar har genomförts årligen runtom i Sverige mellan 2008-2011. År 2011 utfördes den första gränsöverskridande strandnära övningen i Östersjön[35] där länderna både teoretiskt och praktiskt övade att ge och ta emot internationell stöd i strandzonen. Ett antal lokala och regionala seminarieövningar har genomförts de senaste åren, men en helhetsbild för kustsverige saknas. Övningarna, liksom verkliga händelser har en komplex karaktär eftersom många aktörer från olika sektorer och från alla samhällsnivåer behöver samverka för en lyckad insats. Övningarna har utförts som delar i olika EU projekt eller på enskilda organisationers egna initiativ.

2.4.3. Internationellt samarbete
Utsläpp av olja till sjöss är en utpräglat gränsöverskridande olyckstyp. I det förberedande arbetet är internationellt samarbete en grundförutsättning för att skapa en förmåga i Sverige. Till sjöss finns en lång tradition och ett välfungerande samarbete i ett antal samarbetsfora[36] och Sverige har genom Kustbevakningen en aktiv roll inom dessa. Idag pågår en breddning av vissa samarbeten[37] för att även inbegripa bekämpning och sanering på strand. MSB företräder Sverige i dessa frågor och samordnar arbetet som berör ett stort antal aktörer i Sverige. Samordning av oljeskadeskydd ingår i MSB:s CBRNE-samordning.

35. https://msb.se/ensaco
36. Mer ingående information om relevanta samarbeten finns att läsa i bilaga 3.
37. Beslut om ändring av Helsingforskonventionen togs i samband med HELCOM ministermöte i oktober 2013.

De hanterande aktörerna i strandnära vatten och på land[38] saknar ofta erfarenhet av, kunskap om och konkreta planer för hanterande av gränsöverskridande oljepåslag eller sådana påslag som föranleder internationellt bistånd. Genomförda gränsöverskridande övningar har visat behovet av ökad förmåga och gemensamma planer då en omfattande händelse är av komplex karaktär och kräver ett stort mått av samverkan och samordning.

Det pågår utvecklingsarbete både inom exempelvis HELCOM och EU för att underlätta gränsöverskridande samverkan även på land.

Sverige har deltagit i ett antal EU projekt de senaste åren med bäring på det förberedande och i vissa fall förebyggande arbetet inom oljeskadeskyddet[39] listade i ungefärlig tidsordning;

- Baltic Master I (2005-2007) - Maritime safety across borders.
- Baltic Master II (2009-2011) - Maritime safety across borders.
- MARSUNO (2010-2011) - Maritime Surveillance North.
- BRISK (2010-2012) - Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea.
- EnSaCo (2010-2012) - Environment and Safety Management Cooperation on Shoreline Oil Spill Response.
- MIMIC (2011-2013) - Minimizing Risks of Maritime Oil Transport by Holistic Safety Strategies.
- ARCHOIL (2013-2014) - Management of onshore cleanup operations of oil spills in archipelagos.

2.5. Hanterande arbete idag

Kommunen och Kustbevakningen är med sina räddningstjänster de hanterande aktörerna. Ansvaret är fördelat mellan dem genom Lag (2003:778) om skydd mot olyckor där Kustbevakningen ansvarar för miljöräddning till sjöss, och kommunerna svarar för att skydda sina prioriterade kustområden. Räddningstjänstinsatser förutsätter antingen att skada har skett eller att det föreligger en överhängande fara detta. Följande fyra kriterier ska vara uppfyllda:

- Behov av snabbt ingripande.
- Det hotade intressets vikt.
- Kostnaderna för insatsen.
- Omständigheterna i övrigt.

Vid ett större utsläpp som hotar flera kommuner samtidigt ska gemensamma prioriteringar göras och resurser fördelas med stöd av länsstyrelsen.

Lagstiftningen inom området är tydlig men uppfattas ofta av de hanterande aktörerna som opraktisk att följa i praktiken. Dessutom finns det en historik

38. Främst kommunerna, länsstyrelsen och MSB.
39. Årtalen då projekten genomfördes är ungefärliga, och de flesta projekt har pågått i två år. Sveriges deltagande i projekten har varierat geografiskt och olika svenska myndigheter och organisationer har medverkat i projekten. För mer ingående information hänvisas till respektive projekts hemsida.

kring hur man har fördelat roller och ansvar mellan aktörerna som kan anses tvetydiga jämfört med lagstiftningen. Skillnader mellan gällande praxis och legalt ansvar har lett till otydlighet och olika tolkningar bland aktörerna. Myndigheternas instruktioner tillämpas inte alltid fullt ut i praktiken[40].

Det är de hanterande aktörernas sak att bedöma behovet av och åberopa nationella och/eller internationella stödresurser om länets eller närområdets egna resurser[41] inte räcker till. Kustbevakningen och MSB utgör kontaktpunkter för internationella stödresurser.

MSB är inte en hanterande aktör men kan vid behov stödja kommunen och Kustbevakningen med bland annat expertis och nationella förstärkningsresurser för både räddningsinsats och sanering. Privata och frivilliga resurser är mycket betydelsefulla aktörer i ett hanterande skede och det är därför av yttersta vikt att en god samverkan med nyckelaktörerna i länet upprättats på förhand.

I enlighet med myndighetsinstruktionen stödjer också samordningsfunktionen vid MSB samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris eller större händelse, och detta inkluderar stöd till informationssamordning, kommunikation med allmänheten, och koordinerat beslutsfattande. För att säkerställa ett snabbt och effektivt hanterande så har dessutom ett myndighetsgemensamt informatörsnätverk kring kemikalieolyckor och oljeutsläpp bildats under 2013, som vid en större händelse som oljeutsläpp kan ta fram gemensam information och koordinera sina kommunikationsåtgärder främst till media och allmänhet[42].

Händelseförloppet kan delas in i tre skeden; upptäckt, bekämpning och sanering och dessa beskrivs i styckena nedan.

2.5.1. Upptäckt

För ett lyckat bekämpningsarbete är det mycket viktigt att alla berörda aktörer tidigt får vetskap om händelsen och kan bilda sig en uppfattning och omedelbart påbörja mobilisering av bekämpningsinsatsen. Den som får kännedom ansvarar för att berörda informeras.

Erfarenheter[43] [44] har visat på brister gällande snabb informationsspridning och larmning till berörda aktörer vid en händelse, vilket försvårat koordinerade insatser.

2.5.2. Bekämpning

Akut bekämpning syftar till att i första hand hindra strandpåslag eller, i andra hand, styra oljan till lämpliga områden. Oljebekämpning karakteriseras av behovet av ett snabbt ingripande och är en utpräglad samverkanshändelse. Aktörer på land likväl som till sjöss ansvarar för att minimera miljöskada. Koordinering av

40. Exempelvis ingår det inte enligt MSB:s instruktion att stödja aktörerna vid oljesanering, trots att myndigheten (tidigare SRV) sedan 80-talet erbjudit ett sådant stöd. Ingen myndighet har idag utpekat ansvar för sanering.
41. Här avses länets sammantagna resurser vilket inkluderar privata, frivilliga och kommunala resurser, både materiella och personella.
42. I nätverket deltar Kustbevakningen, Kemikalieinspektionen, Havs-och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen i Örebro län, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och MSB, som är ansvarig.
43. BOILEX 2011 övningsutvärdering (EU projekt EnSaCo, 2012).
44. Utvärdering av räddningstjänst och sanering på Tjörn (MSB/HaV, 2013).

insatsen mellan dessa aktörer är avgörande och insatsen utgår från att skydda de prioriterade områdena på strand. Till sin hjälp för de strategiska besluten finns bl.a. SeatrackWeb och Digital Miljöatalas.

Ledning och samverkan inom och mellan olika organisationer och aktörer är centralt för hanterandet av ett oljeutsläpp. Kunskap, teknik och metoder måste finnas för att hantera både det återkommande och det oväntade.

Under 2012-2014 pågår ett projekt om Ledning och samverkan (LoS) under MSB:s ledning. Det involverar ett stort antal samhällsviktiga aktörer för att gemensamt ta fram nationella riktlinjer för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser. Projektet syftar till att skapa gemensamma förhållningssätt för alla samhällets aktörer att agera utifrån och att aktörerna kan samverka och stödja varandra, fatta koordinerade beslut samt förbättra förmågan att leda och samverka genom utbildning, övning och erfarenhetsåterföring. Ett system för ledning och samverkan införs i länen som bygger på att alla berörda aktörer före, under och efter en kris arbetar samordnat inom länet. I framtiden förväntas ledning och samverkan bli mer likriktat nationellt. Projektet tar även fram nationella riktlinjer för lägesbild och informationsspridning.

En bekämpningsinsats kan pågå i flera veckor och kräver således stor uthållighet av aktörerna. Idag är aktörerna inte dimensionerade för så långa insatser. Erfarenhet från större händelser har visat att aktörerna ibland brutit mot arbetsmiljölagen. Bristande planering för långa insatser och otillräcklig uthållighet riskerar både personalsäkerheten och insatsens kvalitet.

Kustbevakningen har på senare år genomfört stora fartygsanskaffningar, vilket medfört en betydande kapacitetsökning. Fartygen är idag större med effektivare upptagningssystem och större tankvolymer för att förvara upptagen olja. Investeringarna har genomförts i linje med föregående oljestrategis slutsatser och målsättningar, exempelvis skulle Sverige inför år 2010 ha en nationell förmåga att omhänderta 10 000 ton olja till havs. Målet är idag uppnått, men endast för den delen som omfattar hantering till sjöss[45].

Kustbevakningen har moderniserat de allra minsta bekämpningsresurserna ”strandbekämparna” för att även fortsatt kunna ta upp olja i strandzonen.

Kustbevakningen har beslutat behålla två miljöskyddsfartyg av mindre storlek samt en fortsatt utrustning av sjösläp med länsor för strategisk utplacering längs kusten.

I grunda strandnära vatten bedöms Sveriges totala förmåga att bekämpa föroreningar idag inte nöjaktig, både vad gäller tillgängliga materiella resurser men även ”organisatoriskt” med tanke på den stora mängd berörda organisationer som behöver samverka för att hantera en sådan händelse. Det saknas idag effektiva arbetsmetoder och en tydlig rollfördelning vad gäller samverkan vid bekämpning i grunda, strandnära vatten. Även förmågan att omhänderta föroreningar i andra försvårande förhållanden, såsom mörker och is är bristfällig idag.

45. Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (2013/14:144), bilaga 7.

2.5.3. Sanering

Sanering syftar till att ur miljösynpunkt så skonsamt som möjligt avlägsna olja som har nått strand. Karakteristiskt för saneringsfasen att skadan inte kan förvärras och är kräver således inte samma snabba ingripande som under bekämpningsfasen. Sanering är kunskapskrävande och det är viktigt att den kunskap som finns tillgodogörs av hanterande aktörer.

Även saneringsfasen kräver uthållighet av aktörerna och kan pågå under väldigt lång tid (flera år). Sanering är arbetsintensivt och är ofta förknippat med stora kostnader.

En saneringsinsats kan övergå till bekämpning beroende på förändrade omständigheter, exempelvis väderomslag.

Idag råder otydlighet kring vilken myndighet som ansvarar för att stödja aktörerna och utveckla området oljesanering. Materiellt saneringsstöd ingår idag i MSB:s nationella förstärkningsresurser trots att myndigheten saknar uppdrag för ändamålet. Sanering regleras av miljölagstiftningen[46] och är i första hand en miljöfråga. Hav- och vattenmyndighetens Oljejour bistår idag med saneringsexpertis, trots att det inte ingår i myndighetens uppdrag enligt instruktionen.

2.5.4. Stödfunktioner

Vid en händelse finns ett antal stödfunktioner och verktyg att tillgå för de berörda aktörerna.

Oljejouren arbetar på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten som expertstöd vid olje- och kemikalieolyckor till sjöss och i inlandsvatten. Oljejouren består av miljöexperter och kan ge kostnadsfri rådgivning under viss tid till berörda aktörer i länet vid en händelse av olje- eller kemikalieutsläpp på plats. Mot avgift kan de bistå med sin expertis under hela händelsen och även ge rådgivning i samband med planering av uppföljning av effekterna efter ett utsläpp.[47] Det pågår en översyn på Havs- och vattenmyndigheten om Oljejourens i framtida organisation och omfattning.

När regionens egna resurser är uttömda finns möjligheten att avropa förstärkningsresurser från MSB. Resurserna utgörs av räddningstjänst- och saneringsmateriel samt expertstöd.[48]

SeatrackWeb[49] är ett verktyg för driftprognoser och bakåtkalkylering av olje-, kemikalie- och andra substansers rörelser till sjöss. SeatrackWeb används vid en händelse för att ta fram en driftprognos av oljans spridning och förväntat strandpåslag, men kan även användas för att spåra ett konstaterat oljebälte tillbaka till utsläppskällan. Detta har haft en mycket positiv effekt, antalet mängden olagliga utsläpp har idag nästan upphört helt. SMHI driver och förvaltar idag SeatrackWeb utan särskilt uppdrag eller instruktion om detta. Det saknas även långsiktig finansiering för vidareutveckling, drift och förvaltningskostnader. Utveckling av verktyget görs i samarbete med andra länder inom HELCOM.

46. 10 kap. 2 § miljöbalk (1998:808).
47. http://www.sweco.se/sv/SwecoOljejouren/Om-Oljejouren/
48. https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Hantera-olyckor--kriser/Forstarkningsresurser/Oljeskydd/
49. Verktyget är Östersjögemensamt och används av samtliga HELCOM stater. https://stw-helcom.smhi.se/

Digital Miljöatlas[50] innehåller information om strandtyper längs den svenska kusten och de stora insjöarna som är extra känsliga för oljeutsläpp och ger förslag på lämpliga saneringsmetoder för respektive område. Den information som finns i Digital Miljöatlas för närvarande är dock långtifrån heltäckande och varierar betydligt mellan länen. Därför finns det idag behov av likriktning och uppdatering av innehållet. Länsstyrelsen i Västra Götalands län är förvaltningsansvarig myndighet för Digital Miljöatlas. Driften bygger idag på frivilliga bidrag från några av landets länsstyrelser.

Både SeatrackWeb och Digital Miljöatlas möjliggör att en större effekt fås ut av våra begränsade resurser, de är mycket viktiga verktyg i hanteringen av en händelse. Idag pågår utvecklingsprojekt både av Digital Miljöatlas och SeatrackWeb men det saknas en långsiktig finansiering för vidareutveckling.

Oljeskyddspärmen ”Kommunens oljeskydd” ger praktisk vägledning vid bekämpning av oljeolycka till berörda aktörer i länet samt stöd för det förberedande arbetet i länet. Pärmen revideras kontinuerligt och den senaste versionen finns på MSB:s hemsida[51].

I Kommunens oljeskyddspärm finns även en saneringsmanual som är avsedd att fungera som beslutsstöd vid saneringsinsatser efter ett oljeutsläpp. Saneringsmanualen ger vägledning om vilka metoder som är lämpligast att använda under rådande förutsättningar och är baserad på största möjliga miljöhänsyn i saneringsarbetet.

2.5.5. Lärande arbete idag

Det är viktigt att dra lärdomar av inträffade händelser och använda denna kunskap i det förebyggande och förberedande arbetet. Varje aktör har idag ett ansvar att göra en egen uppföljning och erfarenhetsåterföring och förvaltar erfarenheterna inom sina respektive ansvarsområden. Idag saknas en överblick av dragna erfarenheter, och överblick över vilka utvärderingsarbeten som genomförts och av vilka aktörer. Ingen myndighet har idag ett utpekat ansvar att hålla ihop helheten.

2.5.6. Forskning och utveckling

Mycket av utvecklingsarbetet i Sverige har bedrivits genom olika EU projekt de senaste åren. Forskning har inte bedrivits i samma utsträckning som tidigare inom oljeskadeskyddet. Det saknas en tydlig process för identifiering av forskningsbehov och möjlighet att fånga upp relevanta utvecklingsområden på lokal, regional och central nivå samt behov av relevant miljöforskning. Det saknas även en helhetsöverblick över vilka forsknings och utvecklingsprojekt som genomförts och bedrivs vilket kan leda till ineffektiv användning av begränsade resurser. Det saknas även en struktur för hur information om ny forskning och utveckling sprids till berörda aktörer. Överlag finns relativt omfattande kunskap, men det är inte samlat och tillgängligt. Ett arbete pågår på MSB med utveckling av en CBRNE-databas som även ska utgöra nationell plattform för kunskap inom området oljeskadeskydd. När CBRNE-databasen är klar torde den underlätta för alla aktörer att kunna ta del av den samlade kunskapen på området i stort förutsatt att aktörerna bidrar och lägger in relevant information i databasen.

50. http://www.gis.lst.se/miljoatlas/
51. https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/CBRNE-samordning/Oljeskadeskydd/Kommunens-oljeskydd/

Trender och risker inför 2025

3. Trender och risker inför 2025

Sjöburna transporter ses som en av de mest miljövänliga sätt för transport av människor och varor. Under många år har sjöfarten ökat och Östersjön har blivit ett av de mest trafikerade haven i världen. I framtiden förutspås en fortsatt ökning av passagerarfartyg, lastfartyg, kryssningsfartyg, yrkesfiske och vindkraftsparker. Sjöfartens utveckling följer till stor del den allmänna konjunkturen. Stor trängsel i kombination med svårnavigerade rutter med istäckta områden på vintern, samt grunda vatten och skärgårdsmiljö gör att både Östersjön och Västerhavet är potentiella högriskområden för olyckor[52].

En kunskapsöversikt för att identifiera trender och risker inför år 2025 har tagits fram i samband med strategiarbetet. Merparten av arbetet bedrevs i slutet av 2012 av Sweco[53] och har kvalitetssäkrats av nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO). Arbetet resulterade i rapporten ”Riskbild för oljeolyckor till sjöss i Sverige inför år 2025 – En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och Mälaren”[54] och slutsatserna i denna bygger på den information som fanns tillgänglig vid den tidpunkten. NSO konstaterar att det finns ett behov av uppdatering. Hur utvecklingen för oljetransporter kommer att se ut beror på ett antal faktorer som är svåra att med säkerhet fastställa på sikt. Underlaget är därmed inte fullständigt i denna utgåva. En komplettering av kunskapsöversikten planeras därför under 2015 som sedan kommer att ligga till grund för en revidering av detta kapitel. Informationen är särskilt bristfällig angående Rysslands framtida oljeexport samt om trender och risker för de stora insjöarna.

Ett möjligt scenario är att oljeexporten från Ryssland på sikt styrs om och merparten i framtiden transporteras genom Arktis i takt med att nya rutter öppnas upp som en följd av den globala uppvärmningen. Det skulle förändra riskbilden i en, för oss, positiv riktning i våra hav.

Ett annat tänkbart scenario är att antalet sjöburna transporter fortsätter att öka enligt de progoner som NSO grundade sina slutsatser på i kunskapsöversikten. Detta skulle innebära att Ryssland kraftigt ökar sin oljeexport genom Östersjön inför år 2025 och risken för riktigt stora olyckor skulle fortsätta öka i våra hav.

Ett tredje är att rysk oljeexport i princip förväntas upphöra till 2030, kanske redan så tidigt som 2025 på grund av en fortsatt ökad inhemsk efterfrågan och långsiktiga kontrakt med Kina parallellt med en fallande produktion. Detta skulle innebära kraftigt minskade oljetransporter i våra hav[55].

52. Läs mer om dagens riskbild i kap 2.2.
53. Sweco är ett konsultföretag som under rapportuppdraget även ansvarade för Havs- och vattenmyndighetens Oljejour. Oljejouren är samtidigt en del av NSO.
54. Kunskapsöversikten togs fram under 2012-2013 och bygger den kunskap som fanns tillgänglig vid tillfället. https://msb.se/RibData/Filer/pdf/27231.pdf
55. Informationen härstammar från både konsultföretaget Maritime Insights presentation vid Skeppsmäklarföreningens höstmöte 2013-11-14 (via Sjöfartsverket) och från bloggen Cornucopia som bl.a. används av Sjöfartsverkets omvärldsbevakning. http://cornucopia.cornubot.se/2013/02/kina-lagger-beslag-pa-rysk-oljeexport.html. I samband med revidering av rapporten som kap 3 grundar sig på kommer denna information att ses över och uppdateras.

FOTO: NATURVÅRDSVERKET

NSO drar därmed slutsatsen att det idag råder ovisshet om utvecklingen av oljetransporter i våra hav inför år 2025. Följande slutsatser kan dras inför år 2025;

- Östersjön och Västerhavet förväntas även i framtiden att vara hårt trafikerade och förväntas förbli högriskområden för olyckor inför år 2025.
- Flera viktiga steg har tagits de senaste åren för att förebygga olyckor till sjöss. Ett ambitiöst olycksförebyggande arbete förväntas fortsätta i framtiden.
- Andelen tjockolja som drivmedel förväntas på sikt minska i förmån till alternativa, renare drivmedel inför år 2025.
- I takt med att tankfartygen blir allt större förutspås en ökad risk för riktigt stora utsläpp.
- De stora insjöarna utgör dricksvattentäkt för 3,2 miljoner invånare vilket gör dem särskilt sårbara för föroreningar.

3.1. Dagens och framtidens transporter

Östersjön är ett hårt trafikerat hav och står för ca 15 procent av världens transporter[56]. Idag beräknas ca 2 000 fartyg förflytta sig på Östersjön vid varje givet tillfälle, vilket ger ca 3 500-5 000 fartyg per månad[57].

Vart fjärde fartyg i trafik idag på Östersjön transporterar olja eller kemikalier[58]. Oljetrafiken i Östersjön och Västerhavet har under de senaste åren ökat, det beror till stor del på ökad tillväxt kring Östersjön. Framtidens oljetrafik i Östersjön kommer till största del bero på Rysslands oljeexport, eftersom en stor del idag transporteras över Östersjön.

Genom utbyggnad av pipelinesystemet och hamnarna i Primorsk och Ust-Luga beräknas Ryssland kunna öka sin export av olja. Volymer som Ryssland idag exporterar från Baltländerna kan då komma att flyttas till Rysslands egna hamnar, vilket skulle innebära en ökad trafik i Finska Viken och Östersjön.

Kunskapsöversikten som genomfördes 2012-2013 visade att en ökning av sjötrafiken prognosticeras ske av lastfartyg och oljetankers[59]. Även lastvolymen inom Östersjöregionen bedömdes öka. Oljeprodukter och kemikalier utgör enligt kunskapsanalysen största andelen av lastvolymerna. Med en ökad trafik kan även sannolikheten för olyckor och utsläpp av olja öka. Risken för oljeutsläpp från fartyg finns oavsett vilken last som finns ombord, eftersom majoriteten av fartygen idag använder bunkerolja som drivmedel.

Storleken på tankfartygen påverkar dess trafikmönster. Råolja transporteras i större tankfartyg och går generellt i huvudtrafiklederna medan de raffinerade produkterna hanteras av mindre tankfartyg som ofta går längre in mot kusterna och in i hamnarna. Större tankfartyg ger lägre kostnad per transporterad tonnage. På grund av restriktionerna på djupgående fartyg för passagen in till Östersjön förväntas inte samma utveckling i storleksökning av fartygen i Östersjön som

56. WWF Baltic Ecoregion, 2010.
57. HELCOM statistik (2011).
58. CHEMBALTIC – Risks of Maritime transportation of chemicals in the Baltic Sea (2012) http://www.merikotka.fi/chembaltic/Files/Logistiikka_5_2012.pdf
59. Sedan dess har även andra prognoser framförts gällande oljetransporter, och det råder därmed idag osäkerhet kring detta.

globalt. Andra sätt för att kunna dra fördel av större tankers för trafik över längre sträckor är att dellasta fartyget alternativt använda två mindre fartyg och sedan fylla upp lasten via Ship-To-Ship (STS[60]) när fartyg passerat igenom Stora Bält. Detta kommer troligen leda till fler större fartyg i Östersjön samt fler STS-operationer.

Utvecklingen i efterfrågan på oljeprodukter visar på att andelen destillat samt råmaterial för petrokemiska sektorn[61] kan komma att öka medan andelen bensin och tjockolja kan komma att minska fram till 2030. Inom gruppen tjockolja är det främst den högsvavliga tjockoljan som prognistiseras minska på grund av hårdare restriktioner på renare bränslen.

3.2. Riskfaktorer

Vanligaste orsaken till oljeutsläpp är grundstötningar och kollisioner. Statistik över kollisionerna under 2002-2011, visar att danska sunden är det mest riskfyllda området för fartyg att kollidera. Även för grundstötningar är området kring danska sundet det mest drabbade. Endast en liten procent av de inträffade fartygsolyckorna leder till föroreningar. Risken för utsläpp beror till stor del på fartygets typ och storlek. Risken för utsläpp vid kolliderande fartyg är 100 gånger större än vid grundstötning[62].

Även en antagonistisk händelse har identifierats som en möjlig orsak till stora oljeutsläpp, även om Sverige inte anses vara ett primärt mål. Det finns även ett större antal vrak som kan läcka olja men det anses osannolikt att de leder till stora utsläpp.

Små, så kallade operationella utsläpp ökar i takt med trafikökningen. Dessa utsläpp är för små för att bekämpa men kan orsaka stor skada på miljö och våra sjöfåglar är särskilt utsatta[63].

Volymen utsläppt olja kan vara av mindre betydelse då även ett litet utsläpp kan få svåra konsekvenser. Miljökänsligheten är störst i kustnära vatten, i skärgårdsmiljö och på grunt vatten[64]. Under året är våren i allmänhet den mest känsliga tiden och ett oljeutsläpp kan ge större konsekvenser på populationer och ekosystem[65].

3.3. Riskbild för de stora insjöarna

Det saknas ett samlat underlag för att kunna ge en framtida riskbild för de stora insjöarna. Riskbilden för oljeskada i Vänern, Vättern och Mälaren skiljer sig från kusten och anses hög dels genom att avståndet till land är kort och ett utsläpp leder till ett nästan omedelbart påslag och dels genom att de är dricksvattentäkter för mer än tre miljoner människor[66].

60. Läktring innebär att t.ex. olja pumpas (lossas) från en oljetanker till ett annat fartyg för vidare transport.
61. Till exempel butan, propan, propen samt lättare nafta.
62. Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK). www.brisk.helcom.fi
63. Läs mer om operationella utsläpp i kap 2.2.2.
64. Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea (BRISK). http://www.brisk.helcom.fi
65. Sårbarhetsanalys för oljeutsläpp i svenska havsområden, NV rapport 6410 januari 2011.
66. Vattenmyndigheten Norra Östersjön.

FOTO: MSB

3.4. Svaveldirektivet förändrar riskbilden

Införandet av svaveldirektivet 2011, som ska begränsa utsläppen av svaveldioxid i Östersjön, leder till hårdare restriktioner på svavelinnehåll i bränslet. Den 1 januari 2015 införs skärpta gränsvärden för svavel i marint bränsle inom s.k. svavelkontrollområden (SECA) i Östersjön, Nordsjön, Engelska kanalen och utmed den nordamerikanska kusten. Detta kan i framtiden leda till att fartygen drivs med alternativa renare drivmedel som uppnår miljökraven, t.ex. LNG (Liquefied Natural Gas) eller MGO (Marin Gasolja) och därmed kan riskbilden av oljeutsläpp till sjöss förändras. Andra åtgärder för att fartygen ska klara kraven är att använda skrubbers[67]. LNG kan ersätta tjockoljan som drivmedel och skulle bidra till att minska luftutsläppen till miljön betydligt. Vid läckage av LNG förångas vätskan, vilket innebär att det blir en annan typ av händelse förknippat med andra typer av risker. LNG-marknaden förväntas fortsätta växa inför år 2025.

67. Skrubbers är en anordning som renar luftutsläpp från fartyg.

Målbild och prioriteringar

4. Målbild och prioriteringar

MÅLBILD

Det övergripande målet för Sveriges oljeskadeskydd är att minimera miljöskada och skada på andra samhällsvärden.

Målet med strategin är att samtliga berörda aktörer ska bidra till att uppnå en ökad samordning, systematik och effektivitet av svenskt oljeskadeskydd genom att ha anpassat sin verksamhet till de gemensamma prioriteringar som strategin anger.

Den förmåga som ska skapas är här indelad i målsättningar för skydd av miljön, för att förebygga och för att förbereda händelser. Indelningen tar sin grund i inriktningen för samhällsskydd och beredskap[68].

Sveriges hav, kust, skärgårdar och inlandsvatten har mycket höga natur, kultur och upplevelsevärden. För att skydda dessa värden har Sveriges regering och riksdag satt upp ett antal miljömål som ska uppnås inom en generation. De miljömål som framför allt berör oljeskadeskyddet är;

- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Levande sjöar och vattendrag.
- Giftfri miljö.
- Ett rikt växt- och djurliv.

Det är av största vikt att arbetet med oljeskadeskyddet integreras i det miljömålsarbete som pågår från lokal till central myndighetsnivå. Även internationellt miljömålsarbete och internationella direktiv har bäring på svenskt oljeskadeskydd[69].

Åtgärder som kan hindra eller förebygga utsläpp och som leder till att miljömålen uppfylls ska prioriteras.

4.1. Prioriterade arbetsområden

De prioriterade arbetsområdena bygger framför allt på brister som konstateras i nulägesbeskrivningen och trender och risker inför år 2025. Även erfarenheter från händelser[70] och genomförda övningar[71] har gett värdefulla ingångsvärden till dessa prioriteringar.

68. Läs mer om inriktningen här https://www.msb.se/inriktning-samhallsskydd-och-beredskap samt figur 2 i Underlagsrapporten.
69. Läs mer om dessa i underlagsrapportens bilaga 2 (Styrinstrument) och 3 (Internationella samarbeten och arbetet inom EU).
70. En omfattande utvärdering om hanteringen av oljepåslaget i Tjörns kommun har genomförts parallellt med strategins framtagande av HaV och MSB. Utvärderingen har fokuserat på sanerings och bekämpningsskedet.
71. Gränsöverskridande övning BOILEX 2011.

FOTO: NATURVÅRDSVERKET

4.1.1. Målsättningar för skydd av miljön

1. Centralt stöd för miljöfrågor inom oljeskadeskyddet

En grundförutsättning för aktörernas arbete på lokal och regional nivå gällande miljöfrågor inom oljeskadeskyddet är att det finns ett samlat centralt stöd att tillgå kommunalt, regionalt och centralt och att det finns en tydlig ansvarsfördelning. En stor mängd aktörer på alla samhällsnivåer, samt inom det internationella samarbetet, har behov av och har efterfrågat tydlighet och stöd i miljöfrågorna. Idag är många miljöfrågor gällande oljeskadeskydd omhändertagna av olika centrala myndigheter, men fortfarande faller en del frågor mellan stolarna. En målsättning för att komma tillrätta med problemen är att det finns ett samlat nationellt stöd att tillgå. Det samlade centrala stödet för miljöfrågor inom oljeskadeskyddet bör omfatta förorening till havs, i inlandsvatten och på land samt för alla skeden före, under och efter en händelse. Ansvarsfrågan och hur ett samlat nationellt stöd ska utformas bör utredas vidare[72].

4.1.2. Målsättningar för att förebygga händelser

2. Minska riskerna för utsläpp till sjöss

Sverige ska, inom relevanta nationella och internationella samarbetsforum vara drivande i framtagande och genomförande av säkerhetshöjande och gränsöverskridande åtgärder för att minska risken för oljeutsläpp till sjöss som kan leda till miljöskada.

3. Relevant information om förebyggande arbete sprids

Det förebyggande arbetet utförs till stor del av andra aktörer[73] än de som är verksamma inom de förberedande, hanterande och lärande områdena. De förebyggande aktörerna ska ingå som en integrerad del i samordningen av hela området oljeskadeskydd[74] och informationsspridning om det förebyggande arbetet ska möjliggöras för övriga aktörer.

4.1.3. Målsättningar för att hantera händelser

4. Ökad förmåga under svåra förhållanden

Förmågan att bekämpa och begränsa utsläpp särskilt i strandnära, grunt vatten men även i mörker och isförhållanden är inte tillfredsställande idag. Satsningar för att öka förmågan inom dessa områden bör prioriteras av berörda aktörer.

5. Samordnad central förmåga skapas som en nationell resurs

Ett centralt stöd ska skapas som utgör en samlad resurs för att nyttjas av aktörerna inom oljeskadeskyddet. Den nationella resursen ska innehålla både materiella och personella resurser samt omfatta alla skeden; före, under och efter en händelse. Resursen ska exempelvis omfatta följande områden; miljö, förstärkningsresurser, ekonomihantering och stöd inom ledning och samverkan samt stöd inom metod och teknik. Här samlas de centrala myndigheternas befintliga stöd, som ska vidareutvecklas i samverkan så att det innefattar samtliga delar som aktörerna

72. Se kap 2.5.3 samt utvärderingen av oljepåslaget i Tjörn, som drar samma slutsats. Ingen miljömyndighet ansvarar idag för exempelvis sanering eller oljeskadat vilt.
73. Sjöfartsverket och Transportstyrelsen är de huvudsakliga aktörerna men även andra aktörer så som Kustbevakningen, länsstyrelsen, kommunen och MSB har olika roller i det olycksförebyggande arbetet och med att bygga upp verksamheters motståndskraft gentemot påfrestningar. Läs mer om detta i Underlagsrapporten kap 2.3.
74. Med hela området avses det förebyggande, förberedande, hanterande och lärande arbetet. Samordningen av svenskt oljeskadeskydd bedrivs genom Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO), se 1.4 och figur 2 i underlagsrapporten.

har behov av utan att frångå respektive organisations ansvar. Resursen ska vara långsiktig, tillgänglig och känd för aktörerna och dess innehåll ska anpassas till behoven. Den nationella resursen ska verka för en ökning av den samlade förmågan i Sverige och den ska medverka till att öka Sveriges förmåga att ge och ta emot internationellt stöd.

6. Ökad regional samordnande förmåga
Länsstyrelsen ska samordna det förberedande arbetet genom sitt geografiska områdesansvar. Genom risk och sårbarhetsanalyser ska förmågan anpassas till den uppskattade risken för länet. Syftet med den regionala samordningen är att underlätta samverkan och samplanering mellan aktörerna[75] och skapa förutsättningar för en effektiv kompetensutveckling. Länsstyrelsen ska stötta kommunerna i denna verksamhet[76].

7. Ökad kompetens inom området
Det är en grundläggande förutsättning att aktörerna har kunskaper inom området för att kunna skapa en förmåga eller kunna hantera en större händelse i form av förorening till sjöss. Kunskaper om det svenska samhället, miljöskyddet, området samhällsskydd och beredskap och det rättsliga regelverket utgör en grund. Dessa behöver dessutom kompletteras ytterligare med oljespecifika kunskaper om relevanta verktyg och metoder. Aktörerna ska prioritera satsningar på relevanta kunskaps- och färdighetshöjande aktiviteter såsom utbildning, övning, utvecklingsarbete och lärande av erfarenheter. All typ av kunskapsutveckling görs i privat-offentlig samverkan över såväl kommun-, läns- och landgränser.

8. De sammantagna resurserna optimeras
Prioriteringsordningen i samband med en händelse är att i första hand förhindra att förorening uppstår[77], i andra hand att begränsa den förorening som uppstått och i tredje hand omhänderta förorening[78]. Samsyn hos berörda aktörer ska säkerställas om att högsta prioritet i det hanterande skedet är att löskommen förorening inte når stränder i allmänhet och skyddsvärda strandområden i synnerhet. Samtliga aktörer ska använda Digital Miljöatlas för identifiering av särskilt skyddsvärda områden som ett gemensamt beslutsstöd.

75. Med ”samverkan och samplanering mellan aktörerna” avses Kustbevakningen till sjöss och berörda aktörer på land på lokal, regional och central nivå, vilket inkluderar offentliga, frivilliga och privata aktörer.
76. 1:a kap §5 lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
77. Regleras främst genom Lag (2006:263) om transport av farligt gods.
78. Regleras främst genom Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

9. Räddningsinsatserna sker samordnat
Val av metod och strategi för hela insatsen görs i samverkan mellan berörda aktörer, oavsett enskilda aktörers förmåga och ansvar. Insatserna ska baseras på en gemensam analys som leder till ett koordinerat agerande. En förutsättning för ett koordinerat agerande är att kommunikation och informationsdelning inom och mellan aktörerna fungerar. Länsstyrelsen och kommunerna ska inom sitt geografiska område vara sammanhållande funktioner mellan lokala aktörer. Länsstyrelsen är även sammanhålande för den nationella nivån[79] [80] [81].

10. Gemensamt lärande
Ett starkt gränsöverskridande samarbete nationellt och internationellt för att lära av varandra över gränserna både på land och till sjöss är en grundförutsättning för utveckling på området. Den typen av samarbete är formaliserad i ett antal fora men behöver ytterligare förstärkas särskilt på lokal och regional nivå. Gränsöverskridande utvecklingsprojekt som syftar till ett gemensamt lärande och kompetensutveckling på området ska prioriteras.

11. En kunskapsplattform möjliggör utveckling
Vid en större händelse bör det alltid göras en samlad bedömning av insatserna och en utvärdering ska göras av hur aktörerna har samverkat. Det är särskilt viktigt att dra lärdomar av de händelser som sker[82] och använda denna kunskap för att utveckla oljeskadeskyddet. En kunskapsplattform tas fram som syftar till att tillgängliggöra relevant information och ge en samlad bild av befintlig kunskap inom området oljeskadeskydd. Dokumentation som görs i samband med en händelse ska samlas och tillgängliggöras i kunskapsplattformen[83]. Vidare ska aktörerna bidra med information som omfattar alla skeden till kunskapsplattformen, exempelvis relevanta projektresultat, övningsdokumentation, rapporter och studie- och forskningsresultat.

79. 2 kap §7 lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap.
80. § 7 förordordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
81. 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 (4 kap §33 förordning (2003:789) om skydd mot olyckor).
82. Även tillbud som har avlöpt lyckligt.
83. En CBRNE-databas håller på att byggas på MSB:s hemsida, parallellt med strategins framtagande. En förutsättning för att den ska kunna utgöra en gemensam kunskapsplattform är att alla aktörer bidrar med information.

Bilaga 1
Aktörer och ansvar

Bilaga 1 – Aktörer och ansvar

Ett stort antal aktörer på lokal, regional och central nivå har olika ansvar, roller och funktioner inom oljeskadeskyddet i Sverige. De aktörer som har ansvar för väsentliga delar av helheten beskrivs i styckena nedan. Transportstyrelsen och Sjöfartsverket bedriver i stort sett endast förebyggande arbete, övriga aktörer har olika roller före-under och efter en händelse.

Försvarsmakten har inget eget ansvar men är en resurs vid stora händelser, exempelvis genom sjö-, flyg- och marktransporter och lokalt genom hemvärnet. Frivilligorganisationer står också för en betydande kapacitet i den samlade svenska oljeskyddsberedskapen både vad gäller materiella och personella resurser. Privata aktörer, exempelvis producenter, leverantörer och mottagare av oljeprodukter har en betydande roll, likaså konsulter och experter. Samtliga utgör viktiga och ibland nödvändiga delar av Sveriges sammantagna förmåga. De aktörer som beskrivs närmare i denna bilaga har en utpräglad roll eller legalt ansvar för en del av helheten, övriga agerar på uppdrag av de ansvariga aktörerna, vilket är anledningen till att de inte beskrivs i detalj här.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är ett tjänsteproducerande affärsverk inom transportsektorn och verksamheten fastställs i regeringens förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket. I sin roll som infrastrukturhållare verkar Sjöfartsverket för att upprätthålla en hållbar maritim miljö, vilket innefattar både arbete för en högre sjösäkerhet men också att främja miljöarbetet. Detta sker genom att verket levererar hållbara sjövägar och värnar liv och miljö vilket utförs genom lotsning, farledshållning, isbrytning, sjötrafikinformation, sjögeografisk verksamhet, sjömansservice samt sjö- och flygräddning. Att farlederna är säkra är inte minst viktigt vid oljetransporter längs kuster och i de stora insjöarna Mälaren och Vänern. Myndighetens ansvar för sjögeografisk information följer internationell standard och bidrar i stor grad till att minska risken för grundstötningar och kollisioner till havs, vilket även Sjöfartsverkets ansvar för sjögeografisk information och lotsning bidrar till. Sjöfartsverket deltar i olika nationella och internationella organ och samarbeten, bl. a IMO[84], IHO[85], IALA[86] och HELCOM[87].

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen arbetar för att uppnå god tillgänglighet, hög kvalitet, säkra och miljöanpassade transporter. Detta görs genom att ta fram regler, ge tillstånd och följa upp hur de efterlevs, t.ex. genom periodiska besiktningar av fartyg samt dess utrustning och ledningssystem, samt inspektioner av utländska fartyg som anlöper svensk hamn.

84. Internationella sjöfartsorganisationen.
85. Internationella hydrografiska organisationen.
86. International Association of Lighthouse Authorities.
87. Helsingforskommissionen (HELCOM).

Transportstyrelsen samordnar det svenska arbetet i IMO, den delegation som representerar Sverige och har hand om all IMO-dokumentation. Transportstyrelsen representerar Sverige i de flesta av IMO:s kommittéer och underkommittér samt i generalförsamlingen och rådet.

Transportstyrelsen bistår Regeringskansliet i förhandlingar inom EU, genom att granska förslag från kommissionen, utarbeta utkast till instruktioner inför möten och delta som expertstöd vid förhandlingar. Transportstyrelsen har en representant i EMSA:s styrelse och deltar därutöver även aktivt i tekniska möten och utbildningar som anordnas av EMSA.

Transportstyrelsen deltar även i andra internationella organisationer som har stor betydelse för sjöfartens regler, bl.a. HELCOM Maritime, the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MoU) och den internationella mobila satellitorganisationen (IMSO).

Transportstyrelsen har, med avseende på fartygs konstruktion, utrustning och drift, huvudansvaret för åtgärder som syftar till att förebygga oljeutsläpp från fartyg och olyckor till sjöss.

När olyckor inträffar ska Transportstyrelsen, enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg[88], se till att åtgärder vidtas ombord för att så långt som möjligt förhindra eller begränsa oljeutsläpp.

Transportstyrelsen rapporterar alla fartygsolyckor till HELCOM (detta började som rapportering av utsläpp). Transportstyrelsen rapporterar alla utsläpp till Internationella sjöfartsorganisationen (IMO).

Havs- och Vattenmyndigheten

Havs och vattenmyndigheten har ett övergripande ansvar för att ta fram planer för hur Sveriges havsområden kan nyttjas samt hur dessa ska förvaltas. Havs- och Vattenmyndighetens, ansvarsområde vid en oljeolycka eller ett oljeutsläpp är att bistå med bedömningar av hur utsläppet kan påverka miljön. Vidare ingår i myndighetens ansvarsområde att upprätthålla ett kompetenscentrum, Oljejouren. En stor del av arbetet i Oljejouren bedrivs av konsulter, som bidrar med sitt expertstöd vid olje- och kemikalieolyckor till havs och i inlandsvatten och som ger råd om lämpliga miljöskyddsåtgärder.

Havs- och Vattenmyndighetens Oljejour ger kostnadsfri rådgivning och information åt räddningstjänst, länsstyrelser och kommunernas miljö- och hälsoskyddskontor vid utsläpp av olja och kemikalier. Vid större oljeutsläpp i Sverige bistår Oljejouren med rådgivning på plats. Oljejouren kan även ge råd i samband med planering av uppföljning av effekterna efter ett utsläpp av olja.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ansvarar för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket ansvarar även för administration, uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om

88. Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

avhjälpande av föroreningsskador och statsbidrag för sådant avhjälpande. Bidragen fördelas till åtgärder där behoven är som störst utifrån en nationell prioritering. Arbetet med förorenade områden syftar till att på sikt nå delmålet i Giftfri miljö som anger att förorenade områden inte ska utgöra några risker för människors hälsa och miljön. I den akuta situationen vid exempelvis stora oljeolyckor har dock inte Naturverket en operativ roll för att avhjälpa skador.

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI)

SMHI är en expertmyndighet under Miljödepartementet med ansvar för att beskriva det meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska läget i Sverige och våra omgivande hav. Det innebär att SMHI förvaltar och utvecklar information om väder, vatten och klimat som ger samhällets funktioner, näringsliv och allmänhet kunskap och kvalificerat beslutsunderlag. Därigenom bidrar SMHI till god samhällsplanering och ett uthålligt och säkert samhälle. SMHI har stor kompetens inom havs- och atmosfärsmodellering och har varit drivande i utvecklandet av oljedriftsprognossystemet SeatrackWeb sedan start. Systemet förvaltas och övervakas dygnet runt, men myndigheten har idag inte något utpekat ansvar inom Sveriges oljeskadeskydd.

Kustbevakningen

Kustbevakningen ska inom Sveriges sjöterritorium – med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren – samt inom Sveriges ekonomiska zon svara för räddningstjänsten när olja eller andra skadliga

FOTO: MSB

ämnen har kommit ut i vattnet. Denna skyldighet regleras i Lagen om skydd mot olyckor[89] och benämns miljöräddningstjänst till sjöss och är en typ av statlig räddningstjänst.

Kustbevakningen ska upprätta ett program för miljöräddningstjänsten till sjöss[90]. Programmet ska innehålla

1. uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser, och
2. uppgifter om samverkan med kommuner, statliga myndigheter och berörda organisationer.

Som en del av förmågan ska anges vilka resurser myndigheten har och avser att skaffa sig.

Kustbevakningen ska planera och organisera räddningstjänsten så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.[91]

Kustbevakningens arbete med miljöövervakning ska bidra till att de miljökvalitetsmål som har anknytning till myndighetens verksamhetsområde nås[92]. Miljöövervakning sker huvudsakligen från flygplan, som patrullerar dagligen över svenskt territorialhav och svensk ekonomisk zon. Miljöövervakning bedrivs även från de ständigt patrullerande miljöskyddsfartyg, kombinationsfartyg, och sjöövervakningsfartyg som är i tjänst.

Kustbevakningen har också till uppgift att bland annat övervaka efterlevnaden av nationella och internationella regler till skydd för den marina miljön. Kustbevakningen är svensk representant i Helsingforskommissionens (HELCOM) arbetsgrupp för bekämpningsfrågor tillsammans med MSB och Europeiska sjösäkerhetsbyråns (EMSA) Consultative Technical Group (CTG) samt deltar i följande regionala samarbetsavtal; Bonnavtalet, Köpenhamnsavtalet och Arktiska rådet.

Kommunen

Vid akuta insatser ska kommunen, Enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, svara för räddningstjänsten inom sitt område. Olja som hotar att nå stränder betraktas normalt som skäl för räddningstjänst.

Om oljan redan nått stranden och skadan inte kan förvärras är insatsen en fråga om sanering. Sanering regleras av miljölagstiftningen[93] och är i första hand en miljöfråga. Praxis är att kommunen i kraft av sitt geografiska områdesansvar leder och samordnar saneringsinsatser inom sitt område.

Kommunen ska även svara för planerings- och förberedelsearbete samt att krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer vid en händelse och information om händelsen till allmänheten samordnas.

89. 4 kap. 5 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
90. 4 kap. 14 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.
91. 1 kap. 3 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
92. Enligt mål i regleringsbrevet.
93. 10 kap. 2 § miljöbalk (1998:808).

Länsstyrelsen

Enligt Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap 7 § ska länsstyrelsen inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån.

Alla län kan drabbas av oljepåslag och händelserna kan omfatta allt från operationella utsläpp från fartyg till stora olyckor och kriser. Beredskapsnivån ska kopplas mot riskbild. Länsstyrelsen ska stödja räddningsledare före, under och efter en insats. Länsstyrelsen ska också vara behjälplig att samordna insatserna i saneringsskedet[94].

Enligt Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 33§. Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna.

Detta kan ske exempelvis vid stora oljeolyckor. Om flera län berörs av räddningsinsatser får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. När räddningsinsatserna omfattar statlig räddningstjänst skall länsstyrelsen svara för att insatserna samordnas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB arbetar inom området samhällsskydd och beredskap som utgår från lagstiftning gällande skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Samhällsskydd och beredskap handlar om samhällets förmåga att förebygga, förbereda sig inför, hantera och lära av oönskade händelser. MSB arbetar genom kunskapsuppbyggnad, stöd, utbildning, övning och eget operativt arbete i nära samverkan med berörda aktörer.

Det ingår i MSB:s verksamhetsområde att utveckla och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera oönskade händelser där farliga ämnen ingår. MSB svarar för samordning av aktörernas gemensamma arbete med CBRNE och leder aktörsgemensamt strategiskt arbete på området[95]. Underordnat detta är MSB även sammanhållande för nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd som är en strategiskt inriktande expertarbetsgrupp[96].

Vid en händelse (olycka eller kris) ska MSB ha förmåga att bistå med stödresurser och rådgivning. Vid kris ska MSB stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder. MSB ska ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser[97].

MSB är svensk representant i Helsingforskommissionens (HELCOM) arbetsgrupp för bekämpningsfrågor tillsammans med Kustbevakningen och deltar, tillsammans med Kustbevakningen i Köpenhamnsavtalet och Arktiska Rådet. MSB bevakar där främst frågor som berör föroreningar på strand.

---

94. Länsstyrelsen ska verka för att de av riksdag och regering fastställda miljökvalitetsmålen uppnås enligt Länsstyrelseinstruktionens 5 § (2007:825). Arbetet med oljeskadeskydd tar sin grund i fyra av de 16 miljömålen.
95. Faktablad Samordning och samverkan inom CBRNE (augusti 2013).
96. Vidare läsning hänvisas till kap 1.4.
97. Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

ERCC (Emergency Response Coordination Centre)

ERCC är kontaktpunkt vid EU-kommissionen och har till uppgift att analysera och värdera information om händelser både inom och utom EU. ERCC koordinerar medlemsländernas begäran om hjälp samt meddelar det drabbade landet vilken hjälp som finns att tillgå. Målsättningen är att öka medlemsstaternas förmåga att bekämpa olje- och kemikalieutsläpp samt att ytterligare öka det internationella samarbetet. I Bryssel finns en dygnet-runt-bemannad informationscentral, som kan samordna insatser vid en större miljöolycka till sjöss. MSB är kontaktpunkt gentemot ERCC för civilskyddsfrågor.

Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA)

Sedan Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) inrättades 2003 har den arbetat med förebyggande, införande och bekämpning. Som ett led i denna verksamhet utvärderar byrån det praktiska införandet och effekterna av de befintliga EU-bestämmelserna. Byrån tillhandahåller även nödvändig hjälp och sakkunskap till Europeiska kommissionen och medlemsstaterna för att de ska kunna genomföra gemenskapslagstiftningen på lämpligt sätt inom alla områden som rör sjösäkerhetsfrågor.

FOTO: KUSTBEVAKNINGEN

En av EMSA:s uppgifter är att förbättra EU:s sjösäkerhetssystem och minska risken för sjöolyckor, förorening av haven och förluster av människoliv till sjöss. EMSA skall förse kommissionen med allmän teknisk och vetenskaplig rådgivning i fråga om sjösäkerhet och för att för-hindra föroreningar från fartyg. Detta skall ske genom en fortlöpande översyn av lagstiftningen och genom att utveckla ny lagstiftning, övervakning av tillämpningen och utvärdering av åt-gärdernas effektivitet. I arbetet med att övervaka hur EU:s system för sjösäkerhet och för-hindrande av föroreningar från fartyg fungerar skall byråns tjänstemän göra kontrollbesök i medlemsstaterna.

Bland byråns särskilda uppgifter kan nämnas arbetet med att stärka den statliga hamnkontrollen, övervaka de klassificeringssällskap som är erkända på EU-nivå, utveckla en gemensam metodik för undersökning av olyckor till havs och att bygga upp ett europeiskt informationssystem för sjöfarten. EMSA kommer också att medverka i utvidgningsprocessen genom att bistå kandidatländerna med att genomföra lagstiftningen om sjösäkerhet och förhindrande av föroreningar från fartyg. http://www.emsa.europa.eu/

Bilaga 2
Styrinstrument

Bilaga 2 – Styrinstrument

Under bilaga 2 anges sådana nationella lagar och förordningar, internationella konventioner och direktiv m.m. som har bäring på området oljeskadeskydd. Dessa är indelade enligt

- Styrinstrument för miljöområdet.
- Styrinstrument för förebyggande.
- Styrinstrument för förberedande.
- Ekonomiska styrinstrument.

Styrinstrument för miljöområdet

Regeringens skrivelse 2009/10:23 Åtgärder för levande hav utgör en svensk handlingsplan för det internationella havsmiljöarbetet. Flera olika processer inom EU har stor bäring på Östersjöns miljö; bl.a. EUs strategi för Östersjöområdet och det övergripande målet ”Rädda Östersjön”, EU:s integrerade havspolitik där havsmiljödirektivet fungerar som miljöpelare samt vattendirektivet. Samtliga av dessa arbetar, eller kommer att arbeta, i enlighet med åtgärdsprogram och har i stort överlappande syften och målsättningar. Åtgärdsarbetet bör även återspeglas nationellt, i av regering och riksdag, fastställda miljömålen;

- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Levande sjöar och vattendrag.
- Giftfri miljö.
- Ett rikt växt- och djurliv.

Därutöver har oljeskadeskyddet stark bäring på arbetet inom havsmiljökonventionerna HELCOM och OSPAR. Havsmiljödirektivet understryker att regionala miljökonventioner så som HELCOM och OSPAR har en viktig roll att spela i implementeringen av direktivet.

EU:s Havsmiljödirektiv

EU:s havsmiljödirektiv (2008/56/EG)[98] utgör miljöpelaren i den maritima strategi som har utvecklats inom EU. Syftet med direktivet är att skydda och bevara den marina miljön, förhindra att den försämras och att, när det är praktiskt möjligt, återställa miljön där den har påverkats negativt. Målet är att uppnå en god miljöstatus i Europas marina miljöer till år 2020. Havsmiljödirektivet gäller alla EU:s marina vatten inklusive den ekonomiska zonen. EU:s ramdirektiv för vatten och havsmiljödirektivet överlappar varandra i kustzonen.

Genomförandet av direktivet i Sverige har skett genom havsmiljöförordningen (2010:1341), som trädde i kraft i december 2010. Havs- och vattenmyndigheten är den myndighet som har ansvar för den havsmiljöförvaltning som avses i havsmiljö-

98. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

förordningen. Havsmiljöförvaltningen ska genomföras i sexåriga förvaltningsperioder. Som ett första led i detta arbete har Havs- och vattenmyndigheten gjort en inledande bedömning av miljötillståndet i Sveriges havsområden, som har delats in i två förvaltningsområden: Nordsjön och Östersjön. Mot bakgrund av den inledande bedömningen har Havs- och vattenmyndigheten antagit föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Av föreskrifterna framgår nio miljökvalitetsnormer för att komma tillrätta med problem i havsmiljön; alltför hög tillförsel av näringsämnen och organiskt material, tillförsel av farliga ämnen, biologisk störning och fysisk störning i de svenska haven. Till varje norm hör olika indikatorer, som används för att kunna bedöma miljötillståndet och se om normen uppnås eller följs. Exempel på sådana är siktdjup, späcktjockleken hos sälar, koncentration av kväve och fosfor eller antal olagliga utsläpp av olja.

Havs- och vattenmyndigheten ska senast 2015 upprätta ett åtgärdsprogram som anger vilka åtgärder myndigheter och kommuner behöver vidta för att se till att miljökvalitetsnormerna följs. Det praktiska genomförandet av åtgärdsprogrammen ska utföras av myndigheter och kommuner, och miljötillståndet i respektive förvaltningsområde ska övervakas genom ett övervakningsprogram som ska fastställas av Havs- och vattenmyndigheten.

MÅLSÄTTNINGAR RELATERAT TILL OLJA INOM HAVSMILJÖDIREKTIVET		
God miljöstatus för kriterium 8.2: Farliga ämnen orsakar inte oacceptabla biologiska effekter på individ-, populations-, samhälls-, eller ekosystemnivå.		
Kommissionens indikator: **8.2.2** Förekomst, källa, omfattningen av betydande akuta föroreningshändelser och deras inverkan på den biota som påverkas fysiskt av en sådan händelse.		
Svensk indikator: **8.2D** Antal upptäckta olagliga utsläpp av olja och oljeliknande produkter per år.		
God miljöstatus för indikatorn.	**Påverkan/belastning:** (vilka deskriptorer i havsmiljödirektivet som berörs)	**Funktionell**: (när indikatorn kan vara i bruk i respektive område)
8.2D Antalet upptäckta olagliga utsläpp per flygtimme minskar långsiktigt, med målet att inga utsläpp förekommer.	Biologisk mångfald (D1) Marina näringsvävar (D4) Havsbottnens integritet (D6)	Nordsjön: 2012 Östersjön: 2012

EU:s ramdirektiv för vatten (Vattendirektivet)

Sedan år 2000 utgör EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) grund för vad EU-länderna inte får underskrida vad gäller kvalitet och tillgång på vatten. Syftet med direktivet är att EU-ländernas resurser ska samordnas bättre inom och mellan länderna för att komma tillrätta med brister i vattenmiljön. Vattendirektivet har sin grund i en insikt om att vi gemensamt måste vårda våra vattenresurser för en framtida hållbar vattenanvändning. Hela planeringsprocessen inom avrinningsområdena ska genomsyras av en av de bärande principerna i vattendirektivet, nämligen att engagera allmänheten och därigenom skapa en ”vattensolidaritet” i samhället. Vatten som redan är bra ska bevara sin kvalitet - inga vatten får försämras.

Vattendirektivet infördes i svensk lagstiftning 2004 genom bl.a. vattenförvaltningsförordningen (2004:660) samt ett antal föreskrifter utfärdade av Naturvårdsverket.

Syftet med vattenförvaltningen är att man ska jobba avrinningsområdesvis och ha en helhetssyn på vatten. Vattenförvaltningen omfattar både ytvatten (sjöar, vattendrag, kust- och övergångsvatten) och grundvatten (det vill säga allt vatten utom havet). Målet med vattenförvaltningen är att uppnå en god vattenstatus. Det innebär att både tillgång och kvaliteten på vatten ska vara god. Siktet är därför inställt på att så långt som möjligt vidta åtgärder som förbättrar vattenkvaliteten.

1992 års Helsingforskonvention: Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (HELCOM)

Den ursprungliga Helsingforskonventionen från 1974 om skydd för Östersjöområdets marina miljö har ersatts av den reviderade Helsingforskonventionen från 1992. Den nya konventionen trädde i kraft under våren 2000 efter det att samtliga länder kring Östersjön samt EU-kommissionen hade ratificerat den. Helsingforskommissionen (HELCOM) ansvarar för genomförandet av de regler som finns i konventionen och dess annex samt av det stora antal rekommendationer som antagits. (Läs mer om Helcom miljö- och förberedande arbetet i bilaga 3.) http://www.helcom.fi

1992 års OSPAR-konvention: Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic

Den nya OSPAR-konventionen till skydd för den marina miljön i Nordostatlanten ersätter 1972 års Oslokonvention till skydd av den marina miljön från förorening genom dumpning från fartyg och flyg, och 1974 års Pariskonvention till skydd för den marina miljön från förorening från landbaserade källor.

Den nya, gemensamma konventionen till skydd för den marina miljön i Nordostatlanten är anpassad till nuvarande förhållanden och synsätt i området. Samtliga fördragslutande parter till de tidigare Oslo- och Pariskonventionerna (Belgien, Danmark, EU-kommissionen Finland Irland, Island, Norge, Portugal, Spanien, Sverige och Storbritannien) samt dessutom Luxemburg och Schweiz har ratificerat 1992 års konvention, som trädde i kraft i mars 1998. Det nya verkställande organet OSPAR-kommissionen har därmed också ersatt de två tidigare Oslo- respektive Pariskommissionerna. http://www.ospar.org/

EU:s direktiv om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (Miljöskadedirektivet)

Genom EU:s miljöskadedirektiv direktiv (2004/35/EG) har det skapats ett regelverk på gemenskapsnivå för avhjälpande av miljöskador. Direktivet har införlivats i svensk rätt genom ändringar i 10 kap. miljöbalken. För närmare beskrivning se avsnitt Miljöbalken på sid 3.

Miljömålen

Riksdagen beslutade 2010 om en ny struktur för miljöarbetet med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Målstrukturen för miljöarbetet är:

- Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang.
- De 16 miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Till miljökvalitetsmålen finns ett antal preciseringar som tydligare definierar vilket miljötillstånd som ska uppnås.
- Etappmålen ska tydliggöra de samhällsförändringar som är nödvändiga för att vi ska nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Miljömålssystemets syfte är att ge ett strukturerat miljöarbete och en systematisk uppföljning av miljöpolitiken. Den regelbundna uppföljningen av miljökvalitetsmålen och tillståndet i miljön ger grunden för ett strategiskt åtgärdsarbete.

Målen i systemet ger en tydlig signal till alla samhällets aktörer om vad regering och riksdag vill uppnå med miljöpolitiken och - minst lika viktigt - integreringen i andra politikområden.

I den fördjupade utvärderingen av miljömålet Hav i balans samt levande kust och skärgård (Naturvårdsverket, juni 2012[99]) görs bedömningen att miljömålet inte kommer att nås till 2020 med nuvarande eller planerade styrmedel.

Sammanfattning av Hav i balans samt levande kust och skärgård:

”Havsmiljön är inte i balans och mycket finns kvar att göra för att lösa de stora marina miljöproblemen som övergödning, förorening med miljögifter och ett för intensivt fiske. De åtgärder som hittills har vidtagits för att minska problemen har inte varit tillräckliga. Om miljökvalitetsmålet ska nås till 2020 krävs stora framsteg inom både det nationella och internationella havsmiljöarbetet. Viktiga områden som påverkar möjligheten att nå målet är genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv, reformerna av EU:s fiskeripolitik och jordbrukspolitik samt den havsplaneringsreform som regeringen avser att genomföra. Genomförandet av HELCOM:s aktionsplan för Östersjön samt fortsatt arbete med att skydda och förvalta värdefulla natur- och kulturområden är andra viktiga områden.”

Lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140)

Enligt 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon ska den som bedriver sådan verksamhet som anges i 5 § (utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar, och i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar) iaktta bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Även andra som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver verksamhet där ska vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön.

99. Naturvårdsverket. 2012. Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Rapport 6500.

Miljöbalken (1998:808)

Huvuddelen av den svenska lagstiftningen på miljöområdet finns sedan den 1 januari 1999 samlad i miljöbalken (1998:808). Det övergripande syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Alla typer av åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda berörs.

Innehållet i 1 kap. 1 § miljöbalken ska vara styrande för tillämpningen av alla balkens bestämmelser. Vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken, liksom när det gäller verksamheter och åtgärder som påverkar miljön eller människors hälsa, ska miljöbalkens regler tillämpas på det sätt som bäst främjar miljöbalkens mål.

De följande fem grundstenarna lyfter fram det som är av särskild betydelse för balkens mål: människans hälsa och miljön ska skyddas mot störningar, natur- och kulturområden ska skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden ska bevaras, en god hushållning av mark och vatten ska tryggas samt återanvändning och återvinning ska främjas.

I miljöbalkens 2 kap. finns ett antal allmänna hänsynsregler, som ger uttryck för bl.a. försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren ska betala, produktvalsprincipen samt principer om hushållning, kretslopp samt lämplig lokalisering av verksamheter och åtgärder. Balken innehåller därutöver särskilda hänsynsregler för viss verksamhet, vilket bl.a. omfattar bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för viss miljöfarlig verksamhet (9 kap) och vattenverksamhet (11 kap). Tillstånds- och tillsynsarbetet ska bland annat styras av de 16 av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen.

När det gäller oljeutsläpp i svenskt vatten är bl.a. följande bestämmelser i miljöbalken av särskild betydelse. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet (kunskapskravet 2 kap. 2 § miljöbalken). Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (försiktighetskravet, 2 kap 3 § miljöbalken). I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Bestämmelser om miljökvalitetsnormer, som reglerar kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, finns i 5 kap. miljöbalken. Genom miljökvalitetsnormerna bestäms till exempel högsta eller lägsta tillåtna halt av olika ämnen i mark, vatten eller luft. Miljökvalitetsnormer för vatten framgår av havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660) med dithörande föreskrifter.

Det kan också finnas vissa mark- eller vattenområden som har ett särskilt skyddsvärde och är skyddade enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, t.ex. Natura 2000-områden, strandskyddsområdet, naturreservat och nationalparker.

Med avfall avses enligt 15 kap. 1 § miljöbalken varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. När oljeprodukter hamnar utanför fartyget bör de således enligt miljöbalkens bestämmelser betraktas som avfall. Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon gäller ett generellt dumpningsförbud (15 kap. 31 § miljöbalken) som innebär att avfall inte får dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. Vad som sägs ovan gäller dock inte sådana utsläpp av skadliga ämnen från fartyg som regleras genom lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. För närmare beskrivning se avsnitt *Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg* under Styrinstrument för förebyggande arbete i stycket nedan.

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar enligt 2 kap. 8 § miljöbalken till dess att skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap. miljöbalken. Med avhjälpande avses enligt 10 kap. 1 § miljöbalken utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada. Enligt 10 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken är verksamhetsutövaren dessutom skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten om det upptäcks en överhängande fara för allvarlig miljöskada respektive om en allvarlig miljöskada har inträffat. Tillsynsmyndigheten ska, enligt 10 kap. 14 § miljöbalken, pröva om de åtgärder som verksamhetsutövaren har redogjort för är lämpliga och tillräckliga, samt förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder för avhjälpande som behövs.

10 kap. miljöbalken gäller inte miljöskador som omfattas av 10 kap. eller 10 a kap. sjölagen (1994:1009) eller omfattas av lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna.

Avfallsförordningen (2011:927)

Avfallsförordningen gäller avfall och hanteringen av avfallet. För vissa avfallsslag och viss avfallshantering finns ytterligare bestämmelser i andra förordningar och föreskrifter. Förordningen beskriver vilka regler som gäller för insamling, återvinning, bortskaffande och deponering av avfall. Dessutom beskrivs i förordningen till vilka avfallskategorier som olika sorters avfall hör och hur farligt avfall, brännbart avfall och organiskt avfall definieras. Av förordningen framgår att oljerester och oljehaltigt material som regel är att betrakta som farligt avfall.

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

Det finns stöd för att klargöra ansvarsförhållandena för sanering som kan hämtas från miljölagstiftningen[100]. Där slås fast att den som bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för avhjälpande insatser[101]. 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 går det givetvis

100. 28 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd.
101. 10 kap. 2 § miljöbalk (1998:808).

inte att avvakta en sådan juridisk process innan saneringsarbetet påbörjas, därav att den drabbade kommunen i praktiken tar ansvar för saneringen.

28 § Det är förbjudet att utan anmälan till tillsynsmyndigheten vidta en avhjälpande åtgärd med anledning av en föroreningsskada i ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning enligt 10 kap. miljöbalken, om åtgärden kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa. Första stycket gäller inte i fråga om områden som blivit förklarade som miljöriskområden enligt 10 kap. 15 § miljöbalken.

Styrinstrument för förebyggande arbete

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG av den 27 juni 2002 om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen och om upphävande av rådets direktiv 93/75/EEG

Syftet med direktivet är att öka säkerheten och effektiviteten för sjötrafiken, att förbättra myndigheternas insatser vid tillbud, olyckor eller potentiellt farliga situationer samt att bättre kunna förhindra och upptäcka förorening från fartyg. Detta ska ske genom att ett övervaknings- och informationssystem inrättas för sjötrafiken inom gemenskapen. I huvudsak föreskriver direktivet om fartygs förhandsanmälan innan de anlöper hamn, inrättande av fartygsrapporteringssystem, sjötrafikinformationstjänster och ruttsystem längs de europeiska kusterna i enlighet med de regler som antagits av IMO.

1969 års internationella konvention om ingripande på det fria havet vid olyckor som befaras leda till förorening genom olja: International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties

Ingreppskonventionen definierar kuststaternas befogenheter att på det fria havet ingripa mot utländskt fartyg för att förebygga förorening genom olja på grund av fartygsolycka eller för att begränsa skadeverkningarna av sådan förorening. I konventionen slås fast att stat har rätt att på det fria havet vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska eller avvärja allvarlig och överhängande fara, som förorening genom olja medför för statens kuster. Även hot om sådan förorening ger stat rätt att ingripa. http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-Relating-to-Intervention-on-the-High-Seas-in-Cases-of-Oil-Pollution-Casualties.aspx

1973 års MARPOL-konvention: International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, samt 1978 års protokoll till konventionen

Syftet med MARPOL-konventionen är att avsiktliga otillåtna utsläpp av olja, kemikalier, toalettavfall och hushållsavfall från fartyg till havs eller i hamn skall förebyggas och slutligen helt upphöra, liksom att utsläppen av olja och kemikalier i samband med olyckor skall minimeras. http://www.imo.org/

1974 års SOLAS-konvention: International Convention for the Safety of Life at Sea, samt 1978 års protokoll till konventionen

Målsättningen med reglerna i 1974 års SOLAS-konvention om säkerhet för människoliv till sjöss är att lägga fast internationella bestämmelser för hur fartyg skall vara konstruerade, utrustade och bemannade på ett hur sjösäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. Konventionen innehåller bland annat detaljerade konstruktionsregler (vattentät indelning, stabilitet, maskineri, elektriska installationer,

brandskydd), regler för utrustning och arrangemang för livräddning, radiokommunikation, navigation, transport av farligt gods mm.

ISM-koden: International Management Code for Safe Operation and for Pollution Prevention

ISM-koden ingår som en del i SOLAS. De flesta regler och bestämmelser för bättre sjösäkerhet och säkrare transporter i syfte att förhindra utsläpp av olja och andra föroreningar, har hittills främst varit av teknisk natur. Det har dock visat sig att det till 70–80 procent är mänskliga misstag som ligger bakom fartygsolyckor och mot denna bakgrund har operativa kontroller blivit allt vanligare. www.imo.org/OurWork/HumanElement/SafetyManagement/Pages/ISMCode.aspx

Parisavtalet: Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, Paris MoU

Erfarenheterna visar att vissa flaggstater inte i tillfredställande utsträckning kontrollerar att deras fartyg uppfyller de regler och bestämmelser som man internationellt beslutat om beträffande fartygs konstruktion, säkerhet och för att minska riskerna för förorening. För att tackla detta problem finns ett avtal mellan 18 europeiska stater samt Kanada om att minst 25 procent av de utlandsflaggade fartyg som anlöper hamnar i medlemsländerna skall inspekteras. Dessa inspektioner kallas Hamnstatskontroll (Port State Control). http://www.parismou.org/

FOTO: KUSTBEVAKNINGEN

Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreningslagen) och förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg

Syftet med denna lag är att förebygga och begränsa utsläpp av skadliga ämnen från fartyg.

I lagen finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygets konstruktion, tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg samt om förundersökning vid brott mot bestämmelserna i denna lag eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Sjölagen (1994:1009)

Den tidigare oljeskadelagen upphävdes 1996 då motsvarande bestämmelser infördes i 10 kap. Sjölagen. Här regleras ansvar för skador av beständig olja från tankfartyg enligt 1992 års ansvarighetskonvention.

Sjölagen reglerar bland annat vilket ansvar en redare har. Av 7 kap. sjölagen framgår att redaren är ansvarig för skada som befälhavaren, en medlem av besättningen eller en lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten. Redaren är också ansvarig om skada vållas av någon annan, när denne på redarens eller befälhavarens uppdrag utför arbete i fartygets tjänst. Om redaren har betalat ett skadestånd enligt ansvarsbestämmelsen har han rätt att kräva tillbaka detta från den som vållat skadan. Särskilda bestämmelser om ansvar och om inskränkning av en redares ansvar finns i 9, 10 och 13–15 kap. sjölagen.

Lag (2006:263) om transport av farligt gods

Lagen reglerar myndighetsansvar för land-, järnvägs-, flyg- och sjötransporter för nio olika klasser av farligt gods. Enligt förordning (2006:311) om transport av farligt gods bemyndigas Transportstyrelsen att meddela föreskrifter om klassificering, transportsätt, märkning, säkerhetsutrustning, lastning, lossning m.m. av farligt gods vid sjötransporter. För sjötransport av farligt gods gäller de internationella bestämmelserna om märkning etc. enligt den s.k. IMDG-koden. Enligt lagen skall den som transporterar farligt gods ha en utbildad säkerhetsrådgivare denne kan vara en viktig kontaktperson för kommunens räddningstjänst vid dialog med transportörer angående förebyggande oljeskadeskydd.

Förordning (1982:569) om lotsning m.m.

För biträde åt sjöfarande håller staten genom Sjöfartsverket lotsar vid rikets kuster samt i Mälaren och Vänern och i Trollhätte kanal. Den som vill anlita lots för lotsning eller för annat biträde åt fartyg inom Sveriges sjöterritorium får endast anlita lots som är anställd av Sjöfartsverket.

Styrinstrument för förberedande arbete

EUs civilskyddslagstiftning

Vid årsskiftet 2013-2014 trädde EUs nya civilskyddslagstiftning i kraft. Syftet är ett stärkt civilskydd genom snabbare och effektiva insatser vid katastrofer men också ökade satsningar på förebyggande åtgärder. Ett viktigt inslag i lagstiftningen är inrättandet av en frivillig resurspool som bygger på medlemsländernas resurser. Den nya lagen har breddats och omfattar utöver tidigare hanterandefrågor nu även förebyggande, förberedande och lärande perspektiv.

1978 års STCW-konvention: International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers

STCW-konventionen om utbildning, träning, certifiering och vakthållning för sjöfolk är den första konvention i vilken man på internationell nivå lägger fast grundläggande krav beträffande utbildning, träning, certifiering och vakthållning för sjöfolk. Regler av detta slag hade tidigare beslutats på nationell nivå oftast utan hänsyn till reglerna i andra länder. Detta innebar att var stora skillnader i reglerna mellan olika länder, trots att sjöfarten är den mest internationella av alla näringar. STCW-konventionen trädde ikraft 1984 och har ratificerats av 144 länder.

1990 års OPRC-konvention: International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation

OPRC-konventionen trädde i kraft 1995. Den tillkom på amerikanskt initiativ inom IMO efter den stora Exxon Valdez-olyckan i Alaska våren 1989. I konventionen ställs krav på att fartyg skall ha detaljerade beredskapsplaner för att hantera oljeutsläpp vid haverier, liksom att incidenter skall rapporteras även om de inte utvecklas till stora olyckor. Konventionen föreskriver även att det skall finnas nationella och regionala beredskapsplaner för oljeutsläpp. De fördragsslutande parterna förbinder sig att samarbeta och assistera varandra vid akuta oljeolyckor, samt samordna träning och utrustning (jfr principerna i Bonnavtalet, Helsingforskonventionen och Köpenhamnsavtalet). Kunskaps- och tekniköverföring till länder med sämre beredskap är också en viktig komponent inom OPRC. Ett tilläggsprotokoll om kemikalier antogs år 2000.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Lagen om skydd mot olyckor föreskriver hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas samt innehåller också bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder.

Strukturen i lagen om skydd mot olyckor bygger på ”de tre skedena”, förebyggande åtgärder, räddningstjänst och efterföljande åtgärder, samt ansvar för den enskilde, för kommunen och för staten. Lagen har nationella mål för såväl olycksförebyggande verksamhet som räddningstjänstsverksamhet införts och kommunerna är skyldiga att upprätta handlingsprogram för skydd mot olyckor. Handlingsprogrammet skall omfatta såväl olycksförebyggande verksamhet som räddningstjänst.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Denna förordning innehåller föreskrifter som ansluter till vad som föreskrivs i lagen om skydd motolyckor.

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

Denna lag reglerar kommuners och landstings organisation vid extraordinära händelser i fredstid. Kommuner och landsting skall fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser och det skall det finnas en särskild krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. Krisledningsnämnden får om det anses nödvändigt besluta att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen. Kommuner får på begäran bistå andra kommuner som drabbats av en extraordinär händelse och har då rätt till skälig ersättning av den andra kommunen.

Förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Bestämmelserna i denna förordning syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet skall minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Denna förordning innehåller föreskrifter som dels reglerar krisberedskapen, dels ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Det geografiska områdesansvaret på lokal nivå regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Förordning (2012:586).

Länsstyrelsen skall inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas, och
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg

Denna förordning innehåller föreskrifter som ansluter till lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Förordning (1996:528).

Transportstyrelsen får meddela sådana föreskrifter som avses i 1 kap. 3 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och som avser oljetankfartyg eller andra skadliga ämnen än olja och skadliga flytande ämnen i bulk.

Transportstyrelsen får också meddela sådana föreskrifter som avses i 2 kap. 3 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och som avser förbud mot utsläpp av andra skadliga ämnen än skadliga flytande ämnen i bulk. Förordning (2008:1127).

Ekonomiska styrinstrument

1969 års internationella konvention om ansvarighet för oljeskada till sjöss: International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, samt 1976 och 1992 års protokoll till konventionen

Ansvarighetskonventionen innehåller regler om skadeståndsskyldighet för oljeskador till sjöss. Enligt konventionen är ägare av varje fartyg som fraktar olja (råolja, eldningsolja, tjock dieselolja eller smörjolja) som last (bulklast) skyldig att oberoende av vållande ersätta föroreningsskada orsakad av olja som härrör från fartyget. Ägarens ansvar för en och samma olycka är begränsat per ton av fartygets dräktighet, s k ansvarston. Dessutom gäller ett högsta ersättningsbelopp per olycka. http://www.itopf.com/spill-compensation/clc-fund-convention/

1971 års fondkonvention: International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, samt 1976 och 1992 års protokoll till konventionen samt 2003 års fondprotokoll

Fondlagen eller lagen om ersättning från den internationella oljeskadefonden syftar till att täcka de kostnader för oljeskador som inte täcks av fartygets ägare enligt 10 kap. sjölagen. Ersättningsbeloppet är även här begränsat men i och med att 1971 års fondkonvention upphörde och ersattes av 1992 års fondkonvention gäller enligt fondlagen från 1 november 2003 nya och högre ersättningsnivåer (2003 års fondprotokoll). Den maximala nivån höjdes därmed från ca 600 miljoner kronor till ca 7,5 miljarder kr. Fondlagen är emellertid inte tillämplig om fartyget är okänt eller kommer från en stat som inte är konventionspart i fondkonventionen. Även oljefondens ersättningsbelopp är begränsade. Det utgår inga medel ur Internationella oljeskadefonden för att göra långsiktiga undersökningar av miljöeffekter om oljeutsläpp i den marina miljön. Sådana undersökningar måste bekostas av staterna själva. http://www.iopcfund.org/

Förordning (2013:540) om ansvar för oljeskador till sjöss (Bunkerkonventionen)

Bunkerkonventionen är en global IMO-konvention, som skrevs under 2001 och trädde i kraft 2008. Sverige har tillträtt konventionen som trädde ikraft i Sverige den 3 september 2013. Genom konventionen skapas ett ersättningssystem för föroreningsskador som orsakas av utsläpp av bunkeroljor, d.v.s. mineraloljor som används för ett fartygs drift.

Konventionen gäller föroreningsskador på en konventionsstats territorium och ekonomiska zon samt bekämpningsåtgärder oberoende av var de vidtagits. Fartygets ägare, som enligt konventionens definition är fartygets registrerade ägare, den som hyr fartyget utan personal (bareboat-befraktare), redaren eller näringsidkaren, har strikt ansvar för skador som orsakas av bunkerolja. De ansvariga personerna kan begränsa sitt ansvar till de belopp som bestäms i enlighet med de allmänna bestämmelser som tillämpas angående rätten till ansvarsbegränsning.

Fartyg med en dräktighet som är högre än 1 000, ska ha en försäkring eller ha annan betryggande säkerhet ställd för att täcka ansvaret vid en eventuell bunkeroljeskada enligt 10 a kap 11-12 §§ sjölagen (1994:1009). http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Sjolag-19941009_sfs-1994-1009/

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Forordning-2013540-om-ansva_sfs-2013-540/

EU States Claims Management Guidelines

Inom EU har en gemensamt dokument tagits fram för skadeståndsersättning. ”EU states Claims Management guidelines.” Syftet är att samtliga EU länder ska vara enade vi ansökan om ersättning från rederier, försäkringsbolag eller Internationella oljeskadefonden.

Statlig ersättning för räddningstjänst- och saneringsinsats orsakade av oljeutflöden inom statligt ansvarsområde

Kommunen har enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 7 kap. 2 § rätt till ersättning från staten för de kostnader som uppstår vid en räddningstjänst- eller saneringsinsats till följd av löskommen olja orsakar om utflödet skett i havet utanför Sveriges sjöterritorium, Vänern, Vättern och Mälaren eller inom Göta älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal. Statlig ersättning utgår för den del av kostnaden som överstiger ett av regeringen fastställt belopp. Ersättning enligt 7 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor lämnas för den del av kostnaderna som överskrider hälften av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för det år då kostnaden uppstod. Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 7 kap.1 §.

Statlig ersättning för räddningstjänst som medfört betydande kostnader – utsläpp i hamn

Kommunen har enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 7 kap. 3 § rätt till ersättning från staten om en kommunal räddningstjänstinsats om kostnaderna varit betydande och endast för kostnader som är direkt hänförliga till räddningsinsatsen. Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor 7 kap. 3 § beräknas självrisken till ett belopp som motsvarar 0,02 procent av det sammanlagda skatteunderlaget i kommunen året innan kostnaden uppkom.

Ersättning för oljesanering orsakade av utflöden utanför statligt ansvarsområde – utsläpp i hamn

För kostnader i samband med kommunala oljeskyddsinsatser som inte är räddningstjänst och då oljan inte kommit från statligt ansvarsområde får kommunen själv driva ersättningskrav mot den verksamhetsutövare som vållat utsläppet.

Bilaga 3
Internationella samarbeten och arbetet inom EU

Bilaga 3 – Internationella samarbeten och arbetet inom EU

I bilaga tre listas de samarbeten som Sverige deltar i inom oljeskadeskyddet. Dessa samarbeten omfattar förebyggande, förberedande och miljöområdet och arbetets omfattning går ofta in i varandra inom dessa samarbetsfora.

IMO

FN:s internationella sjöfartsorganisation (International Maritime Organisation, IMO) är med sina drygt 150 medlemsländer den viktigaste organisationen för internationellt samarbete för sjösäkerhet och för att förhindra förorening av den marina miljön på grund av utsläpp från fartyg. IMO:s sjösäkerhetskommitté (Maritime Safety Committee, MSC) arbetar med olika tekniska aspekter på sjöfarten, däribland tillämpning och utveckling av reglerna i SOLAS-konventionen. IMO:s miljökommitté (Marine Environment Protection Committee, MEPC) har till uppgift att samordna IMO:s aktiviteter om åtgärder för att förhindra utsläpp av olja och andra farliga ämnen från fartyg. Man arbetar särskilt med genomförandet av MARPOL-konventionen. Det finns dessutom ett antal underkommittéer till MSC och MEPC som behandlar vissa specialfrågor.

Inom IMO, EU, IALA och andra internationella samarbetsorgan genomförs satsningar på s.k. e-navigation – ett koncept som tagits fram av IMO för att öka säkerheten till sjöss genom förbättrad kommunikation mellan fartyg och landorganisationer. Inom EU har konceptet utvecklats till att även omfatta den logistiska delen av en sjöfrakt, varför benämningen inom EU ofta är e-Maritime. Inom EU arbetar främst projektet MONALISA102 med denna utveckling och Sjöfartsverket leder en del av arbetet. Även i andra delar av världen pågår arbete med motsvarande typer av lösningar, t.ex. Stora Barriärrevet (Australien) respektive Norra Ishavet/Arktiska Oceanen (Kanada). http://www.imo.org/Pages/home.aspx

HELCOM

Sverige är part till 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, eller Östersjökonventionen som är en överenskommelse mellan Danmark, Estland, EU, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Tyskland och Sverige. Miljödepartementet är ansvarigt departement för Konventionen. Kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö, eller Helsingforskommissionen (HELCOM) är styrande organ för Konventionen. Under HELCOM finns fem arbetsgrupper som arbetar med genomförandefrågor[103] (se även förebyggande). Kustbevakningen och MSB deltar i Bekämpningsgruppen (HELCOM Response) för Sveriges räkning. Bekämpningsgruppens arbete omfattar bland annat flygövervakning, gränsöverskridande övningar, förvaltning av bekämpningsmanualer och upprätthållande av en snabb förmåga att hantera föroreningar till sjöss och på strand i Östersjön. MSB delar även i en till Bekämpningsgruppen underordnad expertarbetsgrupp för förorening på strand som omfattar räddningstjänst på strand, sanering och oljeskadat vilt.

102. http://www.monalisaproject.eu
103. http://www.helcom.fi/

Baltic Sea Action Plan (BSAP)

Länderna inom Helcom har kommit överens om en gemensam handlingsplan för Östersjöns miljö, Baltic Sea Action Plan (BSAP). Målet är att Östersjön ska vara i god ekologisk status år 2021. För att nå målet ska länderna ta fram nationella åtgärdsprogram inom fyra prioriterade områden:

- Övergödning
- Farliga ämnen
- Biologisk mångfald
- Maritima aktiviteter

Beslutet om handlingsplanen fattades av ministrarna runt Östersjön på Helcoms ministermöte i Krakow 2007. På ministermötet i Moskva 2010 lämnade länderna in sina förslag på vilka åtgärder man behöver genomföra för att Östersjön ska vara i god ekologisk status 2021. Den svenska åtgärdsplanen återfinns i regerings skrivelse Åtgärder för levande hav.

Följande definierade åtgärder inom BSAP är av direkt relevans för arbetet med oljeutsläpp. Förutom dessa finns en rad åtgärder som syftar till ökad sjösäkerhet i Östersjön och därmed verkar olycks- och utsläppsförebyggande.

M7, M27	Samverka inom European Maritime Safety Agency, EMSA för satellitövervakning av oljespill.
M20–21	Antagande och implementering av Helcom recommendation 28E/12 ”Strengthening of sub-regional cooperation in response field”.
M22	Främja ett effektivt samarbete vid fartygsolyckor.
M23	Östersjöländerna är överens om att övertyga fartyg i svårigheter att acceptera den bästa hjälpen för att minimera utsläpp av föroreningar.
M27	Använd satellitövervakning för att stödja åtgärder i händelse av oljeolyckor i Östersjön.
M28a	Utveckla ett stöd för beslut om användning av dispergeringsmedel.
M29	Samverka för utveckling av ”best practice” för omhändertagande av föroreningar på stränderna.
M30	Integrera hanteringen av oljeskadad fågel i planerna för oljeskydd.

Östersjöstrategin

EUs strategi för Östersjöregionen antogs av Europarådet i oktober 2009. HELCOM:s aktionsplan för Östersjön har integrerats i strategin och är en hörnsten i miljödelen genom flera prioriterade aktiviteter och flaggskeppsprojekt. Aktionsplanen återspeglas också i andra delar i strategin. EU:s strategi för Östersjöområdet omfattar även det regionala genomförandet av den integrerade havspolitiken. För att ge strategin bättre fokus och ledning har kommissionen under våren 2012 fastställt tre övergripande mål, som alla åtföljs av indikatorer och specifika mål: Rädda Östersjön, Integrera Östersjöområdet och Öka välståndet.

Östersjöstrategin finns med i flera myndigheters regleringsbrev.

FOTO: NATURVÅRDSVERKET

1971 års Köpenhamnsavtal

Sverige är sedan 1993 en av parterna inom Köpenhamnsavtalet. Avtalet är en överenskommelse mellan Norge, Danmark, Finland, Island och Sverige.

Man informerar varandra om hur beredskapen är organiserad och vem som svarar för olika insatser, utbyter erfarenheter, vidarebefordrar övervakningsresultat och information om den tekniska utvecklingen.

Samarbetet präglas av att kontakterna mellan länderna hålls på de nordiska språken danska, norska och svenska. Hos Nordiska ministerrådet kan Köpenhamnsavtalet söka medel för att genomföra till exempel seminarier, workshops och utbildningar.

Informationsutbytet mellan de nordiska länderna sker på alla nivåer, på plenummöten, i arbetsgrupper och på övningar. Plenum, där samtliga nordiska länder är representerade, är beslutande och har till sitt förfogande en arbetsgrupp och en sekreterare. Delegaterna kommer från departement och myndigheter som ansvarar för bekämpning av olja och andra skadliga ämnen till sjöss i respektive land.

Genom Köpenhamnsavtalet förbinder sig de nordiska länderna att samverka med varandra för att skydda havsmiljön när den är hotad - oavsett vilket av länderna som hotet berör. Avtalet gäller inre vatten, territorialhav och andra vattenområden innanför respektive fiskegräns, kontinentalsockel och ekonomiska zongräns. För att genomföra övervakning till sjöss har länderna fartyg, flyg och satelliter till sitt förfogande. Kustbevakningen och MSB representerar Sverige i Köpenhamnsavtalet. http://www.ust.is/kph/index.html

1969 års Bonnavtal: Agreement for Cooperation in Dealing with Pollution of the North Sea by Oil and Other Harmful Substances

Bonnavtalet (utvidgat 1982) om samarbete vid miljöförorening i Nordsjön är nära knutet till de tidigare Oslo- och Pariskonventionerna och den nya OSPAR-konventionen. Genom avtalet samarbetar Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Irland, Sverige och EU-kommissionen vid händelser som leder till olje- och/eller kemikalieförorening i Nordsjön. Det geografiska avtalsområdet omfattar Engelska kanalen, farvattnen väster om Irland och mellan Irland och Storbritannien och Nordsjöområdet, inklusive Skagerrak. Inom Bonnavtalet har man utarbetat regler och rutiner för samordnad flygövervakning av avtalsområdet och för dokumentation och bevissäkring mot fartyg som bryter mot gällande utsläppsregler. Avtalet gäller också större oljeutsläpp från oljeplattformar till havs. Länderna har ett ömsesidigt varningssystem samt rutiner för samordnade bekämpningsinsatser vid större olyckor eller illegala utsläpp. http://www.bonnagreement.org/

Arktiska Rådet (EPPR)

Inom Arktiska Rådet deltar Kustbevakningen och MSB i arbetsgruppen EPPR (Emergency Prevention, Preparedness and Response) Rådets medlemsstater är USA, Kanada, Ryssland, Norge, Danmark, Finland och Sverige. Island har en särskild roll.

Gruppens huvudsakliga arbete rör förebyggande och förberedande arbete för olyckor i Arktis både till lands och till sjöss. Ett nyligen undertecknat samarbetsavtal (2013) där medlemsstaterna förbinder sig att bistå vid större olyckor till sjöss med oljeutsläpp finns. En manual för det operativa samarbetet håller på att utvecklas och ska innehålla rutiner för utlarmning samt begäran/erbjudande av assistans. Gruppen har bland annat utarbetat en arktisk guide om olycksförebyggande insatser, beredskap och åtgärder vid utsläpp, en fältguide för oljebekämpning i arktiska vatten samt en databas som visar resurser som riskerar att skadas vid oljeutsläpp i Arktis Mycket av grunderna i avtalet har hämtats från HELCOM/BONN-avtalen. http://eppr.arctic-council.org/

Nordred

Nordred är ett nordiskt samarbetsform för räddningstjänstfrågor. Medlemsländerna är Damnark, Finland, Island, Norge och Sverige. Syftet med Nordred är att på olika sätt främja samverkan inom räddningstjänsten mellan medlemsländerna, både vad gäller samarbete för att utveckla räddningstjänsten men också en operativ samverkan i akuta räddningssituationer. Som grund för samarbetet finns ett särskilt ramavtal. http://www.nordred.org/

Bilaga 4
Arbetets bedrivande och deltagande aktörer

Bilaga 4 – Arbetets bedrivande och deltagande aktörer

Sveriges strategi för oljeskadeskydd ersätter Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010. Strategin är anpassad till den nationella CBRNE och arbetena har bedrivits parallellt.

Arbetsgruppen Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) har anpassat arbetsgången efter aktörsgemensam strategi för CBRNE första fas. Strategin har arbetats fram under två års tid med start våren 2012.

NSO har prioriterat ett brett deltagande av de berörda aktörerna i arbetet med strategin. Detta arbetssätt har varit värdefullt för att kvalitetssäkra, förankra och implementera strategin. Det har även visat sig vara uppskattat och kunskapshöjande för många av aktörerna som deltagit. Flera har förmedlat önskemål om ett aktivt deltagande i det fortsatta arbetet med den kommande handlingsplanen.

Två studier har beställts av MSB och levererats till NSO och gett direkta ingångsvärden till strategin;

- Riskbild för oljeolyckor till sjöss i Sverige inför år 2025 (2013) – En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och Mälaren. Studien genomfördes av Oljejouren/SWECO.
- Kunskapsöversikt för metoder vid strandnära oljebekämpning (3013). Studien genomfördes av World Maritime University.

De nedan listande myndigheter, kommuner, kommunförbund och övriga aktörer eller andra samarbeten har bidragit med underlag, synpunkter till arbetet med Sveriges strategi för oljeskadeskydd eller lämnat skriftliga remissvar. Många har deltagit vid en eller flera av de nedan listade workshopar som arrangerats, andra har deltagit vid NSO:s arbetsmöten eller inbjudit NSO att presentera strategiarbetet vid sina respektive möten.

- Workshop för kommuner och län, Stockholm den 2013-08-15.
- Workshop i samband med Nationell konferens oljeskadeskydd, Stockholm den 2013-11-27.
- Hearing och workshop för Sveriges strategi för oljeskadeskydd.
  - Göteborg 2014-03-05
  - Umeå 2014-03-11
  - Ronneby 2014-03-19
  - Stockholm 2014-03-26
- Slutseminarium Sveriges strategi för oljeskadeskydd, Stockholm den 2014-06-25.

CENTRALA MYNDIGHETER	
Försvarsmakten	Naturvårdsverket
Havs- och vattenmyndigheten	Sjöfartsverket
Kustbevakningen	SMHI
MSB	Transportstyrelsen

LÄNSSTYRELSER	
Blekinge län	Västernorrlands län
Halland län	Västmanlands län
Skåne län	Västra Götalands län
Stockholms län	Nordsam (sex län)*
Södermanlands län	ÖSAM (åtta län)*
Uppsala län	Sydlänen (sex län)*
Västerbottens län	

** Länsstyrelserna har lämnat skriftliga remissvar genom sina respektive samverkanskonstellationer.*

KOMMUNER	
Ekerö kommun	Robertfors kommun
Eskilstuna kommun	Ronneby kommun
Falkenbergs kommun	Skellefteå kommun
Gullspångs kommun	Stockholms stad
Gävle kommun	Strömstads kommun
Göteborgs stad	Sölvesborgs kommun
Haninge kommun	Tanums kommun
Haparanda kommun	Tierps kommun
Helsingborgs stad	Tjörns kommun
Hudiksvall kommun	Tyresö kommun
Järfälla kommun	Töreboda kommun
Karlskrona kommun	Umeå kommun
Kristianstads kommun	Upplands-Bro kommun
Kungsbacka kommun	Varbergs kommun
Kungälvs kommun	Vaxholms stad
Luleå kommun	Vellinge kommun
Malmö kommun	Värmdö kommun
Mariestads kommun	Åmåls kommun

Nacka kommun	Ängelholms kommun
Nordanstig kommun	Öckerö kommun
Nordmalings kommun	Örnsköldsviks kommun
Piteå kommun	Österåker
Norrtälje	Östhammar
Oxelösunds kommun	

KOMMUNFÖRBUND	
Brandkåren Attunda	Räddningstjänsten Tjörn-Stenungsund
Kommunalförbundet Norrvatten	Räddningstjänsten Väst
Miljöförbundet Blekinge Väst	Räddningstjänsten Västra Blekinge
Mälardalens Brand- och Räddningsförbund	Räddningstjänsten Östra Blekinge
Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund	Räddningstjänsten Östra Götaland
Norrhälsinge miljökontor	Räddningstjänsten Östra Skaraborg
Norrhälsinge räddningstjänst	Storstockholms Brandförsvar
Räddningstjänsten Karlstadsregionen	Södertörns Brandförsvarsförbund
Räddningstjänsten Medelpad	Sörmlandskustens Räddningstjänst
Räddningstjänsten Storgöteborg	Uppsala Brandförsvar

ÖVRIGA AKTÖRER	
Baltic Sea Action Plan	Oceanus AB
Chalmers Tekniska Högskola	Oljejouren/SWECO
Civilförsvarsförbundet	Sjöräddningssällskapet
Civilförsvarsföreningen Järfälla	Sjösäkerhetskonsulten Anders Jönsson AB
Combitech AB	Sjövärnskåren
Försäkringsbranschens restvärdesräddning i Sverige	Stockholms Hamn AB
IVL Svenska Miljöinstitutet	Structor Riskbyrån
Karlshamns hamn	Svenska Blå Stjärnan
Katastrofhjälp för fåglar och vilt	Sveriges kommuner och landsting
KIMO Baltic	Umeå Hamn AB
Luleå Hamn	World Maritime University
Nynas AB	

ÖVRIGA SAMARBETEN OCH PROJEKT MED BÄRING PÅ STRATEGIARBETET	
Baltic Maritime Science Park	Nationell konferens oljeskadeskydd 2013
Delprojekt för framtida riskbild (kap 3)	KIMO konferensen 2013
Delprojekt Metodstudie för sanering och bekämpning	Projekt CBRNE databas
EU-projekt ARCHOIL	Projekt CBRNE strategi
EU-projekt Baltic Master II	Projekt inriktning samhällsskydd och beredskap
EU-projekt BRISK	Projekt Ledning och samverkan
EU-projekt EnSaCo	Projekt Samverkan i Mälaren, före, under, efter
EU-projekt MIMIC	Projekt utveckling av SeatrackWeb
EU-projekt MONALISA 2.0	Projekt utvärdering Tjörn 2011
Försvarshögskolans högre kurs i samhällets krisberedskap, steg 1	Regionala rådet Hallands län
HELCOM Response och expertarbetsgrupp EWG SHORE	

Ett samarbete mellan:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publ.nr MSB702 - juni 2014 ISBN 978-91-7383-453-7