

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

1 Inledning

I syfte att stärka samverkan och förmågan att hantera för föroreningsolyckor till sjöss när olyckan blir så stor att den är att betrakta som kris eller miljökatastrof, genomför Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO)¹ ett treårigt projekt. Projektet finansieras genom medel som tilldelats Kustbevakningen ur anslaget 2:4 Krisberedskap.

Inom ramen för projektet ska NSO bland annat:

- uppdatera och vidareutveckla det centrala stödet från centrala myndigheter till kommuner och andra aktörer som har att hantera utsläpp av förorening till sjöss
- ta fram en nationell beredskapsplanering för fartygsolyckor med förorening till sjöss
- uppdatera rapporten *Riskbilden för fartygsolyckor till sjöss i Sverige*
- följa upp oljeskyddsberedskapen i Sverige och
- utveckla en nationell utbildnings- och övningsinriktning utvecklas.

Första steget i projektet är en analys av roller och ansvar vid en fartygsolycka med förorening till sjöss samt av befintligt centralt stöd. I analysen ingår även att utifrån nuläget diskutera hur det centrala stödet, mot bakgrund av bland annat en föränderlig riskbild inkluderande nya typer föroreningar och potentiellt ökade sannolikheter för olyckor, kan samordnas och tillgängliggöras bättre. Genom Kustbevakningen har NSO lagt detta inledande steg som ett uppdrag på FOI.

Syftet med studien har således varit att lägga en basplatta för NSO:s vidare utvecklingsarbete i form av en analys av nuvarande roller och ansvar vid större fartygsolycka med förorening till sjöss samt av befintligt centralt stöd, och vilka utmaningar som finns avseende dessa. Detta memo redovisar FOI:s arbete och slutsatser. Målgruppen för memot utgörs i första hand av NSO.

1.1 Frågor

I samråd med uppdragsgivaren har ett antal frågor identifierats som vägledande för arbetet:

- Vilka roller och ansvar har olika aktörer, framförallt de som är representerade i NSO, vid storskalig fartygsolycka med förorening till sjöss? Vilka roller och ansvar är man förberedd att ta på sig? Hur ser dessa aktörer på övriga aktörers roller och ansvar vid en storskalig fartygsolycka med förorening till sjöss?
- Vilket centralt stöd ska eller vill dessa aktörer kunna ge idag vid storskalig fartygsolycka med förorening till sjöss och hur väl förberedda är aktörerna för att ge detta stöd? Vilka möjligheter till internationellt stöd ser aktörerna? Vilka behov av centralt stöd ser sig drabbade aktörer (framförallt kommuner och länsstyrelser) ha avseende storskalig fartygsolycka till sjöss?

¹ I NSO ingår MSB, Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Sveriges kommuner och regioner (SKR), samt representanter för länsstyrelser och kommuner.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

- Vilka luckor eller eventuella överlapp finns idag i ansvar, roller och stöd?
- Hur påverkas analysen av roller, ansvar och centralt stöd av en förändrad och föränderlig riskbild avseende fartygsolyckor till sjöss med föroreningar?
- Hur skulle samordningen och tillgängligheten av det centrala stödet kunna utvecklas?

Den sista frågan, om utveckling av det centrala stödet, utgör ett fokus för kommande steg i NSO:s projekt. I här föreliggande memo erbjuds några tentativa hypoteser, utifrån övriga resultat, som ett ingångsvärde för detta fortsatta arbete.

1.2 Metod

Roller och ansvar vid fartygsolycka med förorening till sjöss, samt behov av och förmåga till centralt stöd i sådana situationer, har i arbetet studerats utifrån i huvudsak två faser: 1) Räddningstjänstfas, den akuta fasen då utsläppet fortgår. 2) Saneringsfas, då ingen ny förorening tillkommer och den som anlant ska plockas upp eller neutraliseras. Dessa faser kan vara delvis överlappande. I tillägg har också vad som kan kallas en förberedelsefas (planering, utbildning, övning, anskaffning) och det som kan kallas en efterfas (skuld- och ersättningsfrågor samt erfarenhetshantering och lärande) berörts i vissa intervjuer.

För att ytterligare illustrera faserna, och underlätta diskussioner kring dem, så har ett scenario för en större fartygsolycka med förorening till sjöss tagits fram (bilaga 1).

Information inhämtats på tre olika vis:

- Inläsning av styrande dokument avseende berörda aktörer. Detta inkluderar lagar (inklusive myndighetsinstruktioner), förordningar (inklusive regleringsbrev), aktörers redovisning på hemsidor samt interna styrdokument där dessa har tillgängliggjorts.
- Intervjuer med representanter för berörda aktörer, med fokus på hur de ser dels på den egna organisationens roller och ansvar, dels på andras aktörers roller och ansvar. Frågelista samt intervjupersoner redovisas i bilaga 2.
- Workshop med berörda aktörer där centrala aspekter avseende roller, ansvar och centralt stöd fördjupades i diskussionen. Workshopens upplägg och deltagare återfinns i bilaga 3.

Intervjuer valdes som metod för att få data om hur aktörerna själva såg på utmaningarna vad avser roller och ansvar, samt på behovet av centralt stöd. Detta var också fokus för intervjuerna. Varje intervju inleddes med en diskussion om scenariots utformning och trovärdighet, som en ingång till resonemangen om ansvar, roller och behov av centralt stöd. De intervjuade har fått möjlighet att ge synpunkter på intervjuanteckningarna, vilket en majoritet också har gjort.

Utifrån styrande dokument och intervjuer formulerades därefter ett antal utmaningar med koppling till ansvar, roller och behov av centralt stöd. Dessa prövades i workshopen (se Bilaga 3), där de precisades och fördjupades. Det sammanvägda resultatet presenteras i detta memo.

1.3 Läsanvisning

Efter detta inledande kapitel följer ett kapitel (kapitel 2) som diskuterar fartygsolyckor med förorening till sjöss, bland annat utifrån en föränderlig riskbild. I kapitel 3 beskrivs fördelningen av roller och ansvar i de olika faserna. I kapitel 4 diskuteras därefter de utmaningar vad avser ansvar och roller som har identifierats i studien, samt hur dessa kan påverkas av den föränderliga riskbilden. Avslutningsvis resoneras i kapitel 5 om behovet av centralt stöd och hur detta stöd skulle kunna utvecklas.

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

2 Fartygsolyckor med förorening till sjöss

I detta kapitel diskuteras först vad som utgör stora fartygsolyckor med förorening till sjöss. Därefter diskuteras riskbilden och hur denna kan vara på väg att förändras.

2.1 Vad är en stor fartygsolycka?

Fartygsolyckor med förorening till sjöss är ett vitt spektrum av händelser. De varierar i *vad som släpps ut*, det kan exempelvis handla om råolja, hybridolja eller andra kemikalier. De varierar i *storlek på utsläppet*, från utsläpp av några enstaka liter förorening till utsläpp av tusentals, i extrema fall hundratusentals ton. De varierar i *var de inträffar*, både vad avser om det är långt ut till havs eller kustnära och vad avser känsligheten (miljö, ekonomi, etc.) i de miljöer som drabbas. Var ett utsläpp inträffar påverkar vidare hur snabbt det når land, hur stort kustområde som drabbas och hur utsläppet kan hinna förändras innan det når land.

Denna studie berör i första hand *stora* fartygsolyckor med förorening till sjöss. Vad som utgör en stor fartygsolycka är dock inte entydigt definierat. MSB/NSO anger i sin riskbild (2020) att det fortsatt bör vara kollisionsolycka med ett lastat råoljetankfartyg som är dimensionerande svensk oljeskyddsberedskap. För insatser till sjöss använder Kustbevakningen en definition som säger att det är ett stort utsläpp om det måste hanteras av fler än två enheter, vilka måste tillföras personella och materiella resurser, och pågår mer än 72 timmar (Kustbevakningen, 2023). Kustbevakningen anger vidare ett utsläpp om 10 000 ton olja som en dimensionerande händelse (Kustbevakningen, 2023).

För insatser på strand finns inte samma uttalade kvantitativa mål eller dimensionerande nivå. I den nationella strategin från 2014 (MSB/NSO, 2014) pekas istället på att ”högsta prioritet i det hanterande skedet är att löskommen förorening inte når stränder i allmänhet och skyddsvärda strandområden i synnerhet”. En utgångspunkt för insatserna på skulle kunna vara att ”stor” är en olycka som leder till sådana konsekvenser att de är svåra att hantera med de förmågor och resurser som normalt finns i en kommun eller i ett län. Detta inrymmer både en kvantitativ aspekt (hur stort utsläppet som ska tas om hand är) och en kvalitativ aspekt (hur farligt, svårt eller på annat sätt speciellt den utsläppta föroreningen är att ta om hand).

2.2 Den föränderliga riskbilden

Utgångspunkten för aktörernas förberedelser och prioriteringar är de risker i form av utsläpp och föroreningar som de kan behöva hantera. Riskbilden är dock inte konstant utan föränderlig. I detta avsnitt ska denna föränderliga riskbild, och hur den kan komma att se ut framöver, diskuteras närmare.

Antalet storskaliga tankfartygsutsläpp globalt har enligt MSB/NSO:s rapport *Riskbild för oljeolyckor till sjöss* minskat med mer än 90 procent sedan 1970-talet (MSB/NSO, 2020). I Östersjöområdet har vidare antalet mindre, olagliga utsläpp, exempelvis som resultat av tankrengöring, minskat med närmare 80 procent sedan 1990-talet (MSB/NSO, 2020). Den positiva utvecklingen beror delvis på säkrare fartyg, med bland annat dubbelskrov och AIS, men även på en förbättrad övervakning. Samtidigt finns det fortfarande utsläpp som är tillåtna vid tankrengöring, exempelvis av tallolja och palmolja, vilka kan få svåra konsekvenser för djur och miljö (Hermansson *et al*, 2023).

Samtidigt har antalet fartygsolyckor i Östersjöområdet ökat något. Av dessa olyckor leder 5-15 procent till utsläpp. Dessa utsläpp består framförallt av fartygens bränsle och inte av dess fraktade last (MSB/NSO, 2020). Mer än hälften av dessa olyckor inträffar i hamnområden eller vid kaj/docka, en knapp femtedel inträffar i inre eller trångt kustfarvatten och en femtedel inträffar i öppen sjö eller i öppet kustfarvatten (MSB/NSO, 2020). Med en fortsatt utveckling mot säkrare fartyg, exempelvis med en skrovdesign som placerar bränsletankar längre från skrovet, bör antalet olyckor som också leder till utsläpp emellertid minska.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

Små utsläpp dominerar således dagens riskbild. Även om sådana utsläpp kan få allvarliga konsekvenser lokalt för exempelvis miljö och ekonomi, ställer de oftast inte samma krav på samordnat stöd från central nivå. MSB/NSO har, som noteras ovan, emellertid understrukit att stora olyckor med tankfartyg där last läcker ut ska vara fortsatt dimensionerande för oljeskadeskyddet (MSB/NSO, 2020).

Antalet olyckor korrelerar med antalet fartygsrörelser, både för att fler fartygstimmar innebär en ökad summerad risk men också för att fartygstrafiken blir tätare vilket ökar risken för exempelvis kollisioner (MSB/NSO, 2020). Enligt den nationella riskbilden från 2020 (MSB/NSO, 2020) förväntas antalet fartygsrörelser inte förändras dramatiskt de närmaste åren. Regeringens godstransportstrategi innebär emellertid att mer inrikes godstrafik ska överföras till fartyg, vilket skulle kunna öka främst mängden kusttrafik (MSB & SKR, 2022). I Strategin från 2014 förutsågs också en utveckling mot större fartyg, och därmed ökad risk för större utsläpp, men detta verkar enligt riskbilden från 2020 ännu inte ha inträffat (MSB/NSO, 2014b; MSB/NSO, 2020).

Det senaste decenniet har, som en effekt av strängare miljökrav, lågsvavliga så kallade hybridoljor kommit att ersätta traditionella bunkeroljor i allt högre utsträckning. Dessa har visat sig ha delvis andra egenskaper än de traditionella bunkeroljorna, och därför också vara svårare att ta upp med konventionell utrustning (Kustbevakningen, 2021; MSB/NSO, 2020). En förändrad prisbild kan innebära att dessa fasas ut till förmån för andra alternativ, men en sådan process är bara i sin början (MSB/NSO, 2020).²

En del av riskbilden som fått ökad betydelse de senaste åren är det antagonistiska hotet, från stater och från terrorgrupper. Fysiska angrepp mot fartyg kan inte uteslutas, inte heller fysiska angrepp mot andra installationer som exempelvis gasledning (jämför Nordstream 2022). Även digitala angrepp mot fartyg, exempelvis mot deras lasthanterings- eller styrsystem kan förekomma (MSB/NSO, 2020).

Närbesläktat med det antagonistiska hotet är fartygsrörelser för att kringgå sanktioner. Detta slags så kallad *skuggflotta* av äldre och dåligt försäkrade fartyg är enligt medierapportering aktiv i Östersjön för att transportera rysk olja (Smith, Wilson & Cook, 2023; Stavridis, 2023). Riskbilden från dessa fartyg har främst sin grund i att de är av äldre typ, och i oklart skick, men det kan även finnas risk för att de används för att medvetet smutsa ner vatten och kuster.

Sammanfattningsvis innehåller morgondagens riskbild flera potentiella förändringar jämfört med gårdagens. En första förändring är ett i längden ökat antal sjötrafikerörelser, vilket i sig också leder till större sannolikhet för olyckor och utsläpp. En andra är återkomsten av ett antagonistiskt hot och till detta relaterade fenomen som skuggflottorna. En tredje förändring är ett större spektrum av olika typer av utsläpp, såväl vad avser bränsletyper som transporterad last. Detta innebär att trots att fartyg fortsatt blir säkrare och övervakningen fortsatt blir bättre kan utvecklingen av riskbilden stå inför ett trendbrott med fler och större fartygsolyckor med förorening till sjöss.

3 Ansvar, roller och centralt stöd

Studien har utgått från en uppdelning av en insats för att hantera ett utsläpp av förorening till sjöss i två faser: räddningstjänstfas och saneringsfas. I studiens intervjuer och workshop har även en förberedelsefas och efterfas berörts. I förberedelsefasen ingår bland annat att säkra tillgång till materiel och kompetens, men även att genomföra planering, utbildning och övningar. I efterfasen ingår att reda ut skuld- och ersättningsfrågor men också erfarenhetshandling och lärande.

Fokus för denna studie har legat på räddningstjänstfas och saneringsfas. I detta kapitel diskuteras först ansvar, roller och centralt stöd under dessa två faser med grund i framförallt intervjuer och workshop, men även i inläsning av styrande dokument. Därefter berörs samma aspekter mer översiktligt för före- och efterfaserna. I nästa kapitel kommer därefter identifierade utmaningar avseende roller, ansvar och centralt stöd att redovisas.

² Rederiet Maersk har dock nyligen beställt 19 fartyg som ska drivas med metanol (Birkebaek, 2023).

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

3.1 Räddningstjänstfasen

Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.

Staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

För att en räddningstjänstinsats ska påbörjas måste de så kallade räddningstjänstkriterierna i Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) vara uppfyllda: behov av en snabb insats, det hotade intressets vikt, kostnaden för insatsen och ”omständigheterna i övrigt”. Detta gäller även för räddningstjänstinsatser vid föroreningar till sjöss och på strand.

Räddningstjänstkriterierna innebär att räddningstjänstfasen vid en förorening till sjöss pågår så länge som läget är föränderligt, exempelvis genom att fartyget fortsatt släpper ut förorening eller genom att ny olja fortsatt når strand. När så inte längre är fallet minskar tidspresen och räddningsledaren ska besluta om att avsluta räddningstjänstinsatsen.

3.1.1 Ansvar för ledning och samordning under räddningstjänstfas

Vid fartygsolycka med förorening till sjöss har de drabbade kommunerna ansvaret för räddningstjänst på land (SFS 2003:778). Den kommunala räddningstjänsten är ofta organiserad i form av räddningstjänstförbund med flera kommuner. Ingår de drabbade kommunerna i samma räddningstjänstförbund blir det automatiskt en räddningsledare för insatsen. Om så inte är fallet ska räddningsledarna besluta vilken kommun som ska ansvara för räddningsinsatsen. Kan räddningsledarna inte komma överens ska berörda länsstyrelser utse en ansvarig kommun (SFS 2003:778).

En kommuns räddningstjänst ska ha ett ledningssystem för räddningstjänsten där en övergripande ledning ständigt ska upprätthållas (SFS 2003:778). I praktiken är dessa ledningssystem många gånger gemensamma, inte bara för flera kommuner utan också för kommuner från olika räddningstjänstförbund.

Länsstyrelser med civilområdesansvar får ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom sitt civilområde ”om insatsen är särskilt omfattande eller det finns andra synnerliga skäl” (SFS 2003:778; SFS 2003:789). Länsstyrelsen ansvarar då även för att samordna med den statliga räddningstjänst som eventuellt pågår parallellt (SFS 2003:789).

Statlig räddningstjänst som är aktuell i ett scenario med större fartygsolycka med förorening till sjöss är miljöräddningstjänst och sjöräddningstjänst. Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss ”när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta” (SFS 2003:789). Sjöfartsverket ansvarar för sjöräddningstjänst, dvs. ”efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd samt sjuktransporter från fartyg” (SFS 2003:789).

Det kan således pågå tre parallella räddningstjänstinsatser vid en större fartygsolycka med förorening till sjöss, med en räddningsledare för respektive insats. Länsstyrelsen ansvarar för samordningen av dessa insatser (SFS 2017:870). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får på begäran av räddningschefer prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser, och kan också begära in information om tillgängliga resurser hos kommuner och statliga myndigheter samt begära att dessa deltar i insatsen (SFS 2003:778). Räddningsledare, kommunala såväl som statliga, har dessutom lagstöd för att begära stöd från andra aktörer, privata såväl som offentliga, samt från individer mellan 18 och 65 år (SFS 2003:778).

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

3.1.2 Övriga roller och ansvar under räddningstjänstfasen

En kommuns roller under räddningstjänstfasen vid en fartygsolycka med förorening till sjöss kan inbegripa mer än bara räddningstjänst. Det finns en tjänsteman i beredskap (TIB) som antingen är den första att få larmet eller som får det via räddningstjänsten, och som har ansvar att vid behov larma vidare inom kommunen. Om föroreningspåslaget från sjön bedöms som stort och allvarligt kan den politiska ledningen, eventuellt i form av en krisledningsnämnd, behöva engageras. Miljönämnden kan också behöva involveras tidigt, både för att dess förvaltning innehåller miljökompetens som kan vara relevant för hanteringen av påslaget och för att nämnden har ett tillstånds- och tillsynsansvar utifrån miljöbalken. Det sistnämnda kan bland annat handla om att ge tillstånd för tillfällig lagring och annan hantering av förorening som plockas upp.

Länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område och har ett generellt ansvar för att verka för nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län. Länsstyrelsen har även ansvar för att samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter samt för att information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas (SFS 2017:870). Länsstyrelserna har vidare en roll att kunna bistå med en ledningsfunktion för samordning och information (SFS 2017:870). Länsstyrelserna har ansvar för inmatningen av data om skyddsvärda områden i den Digitala Miljöatlasen³, men kan också ha en roll i att stödja drabbade kommuner i användning och tolkning av informationen som finns i denna. Erfarenheterna med Digital Miljöatlas visar dock att hur den har fyllts i har varierat, varför dess värde som prioriteringsverktyg också kommer att variera vid en händelse (MSB, 2021a).

Kustbevakningen har utöver ansvaret för miljöräddningstjänst även ansvar för fortsatt sjöövervakning samt, när så är aktuellt, ansvar för att bedriva eller stödja förundersökning vad avser händelse och utsläpp. Till detta ska läggas att Kustbevakningen många gånger är den aktör som är först på plats med sjöresurser vid olycksplatsen.⁴ Därmed faller det i praktiken på Kustbevakningen att söka svar på centrala frågor som vad som har läckt ut (eller riskerar att läcka ut) och i vilka mängder. Detta kan ske genom samtal med besättningen, men också genom provtagning.

Kustbevakningen har vissa resurser som är lämpliga för att bekämpa förorening i strandnära miljöer. Under räddningstjänstfasen kan räddningsledaren i enlighet med LSO begära och få stöd från statliga myndigheter eller kommuner, om de har lämpliga resurser och om stödet inte allvarligt hindrar deras vanliga verksamhet. Detta gäller även Kustbevakningen.

Kustbevakningen kan vidare, utifrån bedömningar av typ och mängd av förorening, göra körningar i systemet SeaTrackWeb⁵ för att få en bild av hur utsläppet kan komma att driva och var det kan komma att slå in mot land. Även SMHI har denna förmåga.

Kustbevakningen har slutligen också ett ansvar i form av att vara kontaktpunkt för internationella samarbeten avseende skydd av maritim miljö, såsom HELCOM (Baltic Marine Environment Protection Commission), Bonnavalet, Köpenhamnsavtalet och EMSA. HELCOM, Bonnavalet och Köpenhamnsavtalet är mellanstatliga överenskommelser för berörda kuststater i Östersjön, Nordsjön respektive Norden. Vad avser fartygsolyckor med förorening till sjöss så har de deltagande staterna såväl en skyldighet att larma om olyckor och utsläpp som en möjlighet att begära stöd med resurser och personal från övriga stater för hanteringen av ett utsläpp. EU-myndigheten EMSA (European Maritime Safety Agency) kan mäkla tillgång till såväl fartyg som materiel, och ingår i samarbeten som HELCOM. EMSA har även expertnätverk för farliga ämnen och en databas över sådana ämnen och

³ Digital miljöatlas är ett GIS-baserat beslutsstödsverktyg i vilket skyddsvärda områden ska vara inlagda. Länsstyrelserna ansvarar för uppdateringen av Digital miljöatlas.

⁴ Räddningshelikoptrar från Sjöfartsverket och flygplan från Kustbevakningen kan dock vara på plats tidigare.

⁵ SeaTrackWeb är ett verktyg för driftprognoser vid utsläpp av förorening till sjöss som vidmakthålls av SMHI och som bland annat Kustbevakningen kan använda.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

deras egenskaper (MAR-ICE)⁶. Vidare har EMSA en kontinuerlig uppföljning med satellitbilder och kan larva vid misstänkta utsläpp (CleanSeaNet).

MSB har ansvar för förstärkningsresurser i form av såväl personal för lednings- och stabsfunktioner (Förstärkningsresurs för stöd till samverkan och ledning, FSOL) som materiel för bekämpning av förorening strandnära och på strand (Förstärkningsresurs oljeskydd). MSB har möjlighet att besluta om att materielen omedelbart ska lämna förråden för att finnas på plats i ett tidigt skede av en händelse (MSB, 2021b).

MSB fungerar också som en spindel i nätet för NSO genom att föra information vidare till NSO:s medlemmar, men också förmedla stöd i form av kunskap och kontakter som NSO:s ledamöter kan ha. MSB ansvarar slutligen för kontakter med EU:s civilskyddsmekanism för att begära stöd med såväl expertteam för bedömning av krisen som andra resurser men kan också begära internationellt stöd för insatser på strand från exempelvis HELCOM.

Transportstyrelsen ansvarar för flaggstatsbynspektion av fartygets sjöduglighet, bland annat för att bedöma om det går att ta in till skyddad plats. Transportstyrelsen ansvarar också för beslut om lots samt för beslut om bogsering till nödhamn/skyddad plats (se även avsnitt 4.6). Inom myndigheten finns kunskap om farliga ämnen, inte minst genom myndighetens del i arbetet inom IMO (International Maritime Organization) med att klassificera och riskbedöma nya ämnen.

Sjöfartsverkets roll, utöver ansvaret för sjöräddningsinsatsen, inkluderar ansvar för att varna övrig sjötrafik och för att besluta om eventuell avlysning. I Sjöfartsverkets roll ingår även att genom lotsorganisationen planera för lämplig väg för att ta det skadade fartyget till skyddad plats. De har också möjlighet att bistå Kustbevakningen med stöd i miljöräddningsarbetet med sina lotsbåtar, exempelvis för att lägga ut länsar.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten saknar operativa roller vid en större fartygsolycka med förorening till sjöss. Myndigheterna besitter dock kompetens avseende frågor såsom ekotoxikologi, miljöpåverkan och hantering av oljeskadat vilt. Det har i intervjuer lyfts möjligheten för dessa myndigheter att ta på sig en del av det mediala trycket för att på så vis avlasta drabbades kommuner och länsstyrelser. I intervjuerna har det vidare framkommit att andra aktörer, exempelvis kommuner och länsstyrelser, har förväntningar på att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska ta aktiva roller exempelvis genom att ge råd.

Ett stort antal frivilliga kan förväntas vilja hjälpa till redan under räddningstjänstfasen. Frivilliga kan vara organiserade i föreningar som har viss utbildning och förberedelser som är relevant för hanteringen ett utsläpp, exempelvis Katastrofhjälp – Fåglar och Vilt, Sjöräddningssällskapet eller olika former av lokala räddningssällskap. De frivilliga kan också komma spontant, som individer eller i grupper från exempelvis hembygdsföreningar, samfälligheter eller lokala sammanslutningar av verksamhetsutövare, exempelvis fiskare. Även fastighetsägare som vill skydda sin egendom kan räknas in i denna grupp. Vilken kompetens dessa har kan variera stort, och det har i intervjuerna lyfts flera exempel på där frivilliga i sin vilja att hjälpa på grund av brist på adekvat utbildning och råd faktiskt har bidragit till ökade skador eller utsatt sig själva för risker.

3.2 Saneringsfasen

Saneringsfasen syftar till att rengöra och återställa miljöer drabbade av förorening och påbörjas när ingen ny förorening tillkommer. Räddningstjänst och sanering kan pågå parallellt i olika delar av den övergripande insatsen. I motsats till vad som var fallet med räddningstjänstfasen är inte ansvaret för

⁶ Marine Intervention in Chemical Emergencies (MAR-ICE) är ett europeiskt expertnätverk som kan stötta vid utsläpp av kemiska ämnen till sjöss. Nätverket kan bland annat bidra med dokumentation för specifika ämnen, expertråd om egenskaper och farlighet hos specifika ämnen samt riskbedömningar. Svensk kontaktpunkt till MAR-ICE är Kustbevakningen. Se vidare <https://www.chemsarportal.com/tools/mar-ice-network/>.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

saneringsfasen explicit definierat i lagstiftningen, utan följer mer generellt av miljölagstiftningen (MSB/NSO, 2014).

En viktig aspekt vad avser sanering är val av metoder och hur långt saneringen ska fortsätta. ”Hur rent är rent” är en fråga som flera av de intervjuade har återkommit till. Denna fråga inrymmer för det första en kunskapsdimension som handlar var gränsen går mellan att saneringen är nyttig och att den blir onödig eller i värsta fall skadlig. För det andra inrymmer frågan en intressedimension, där olika intressen kan ha olika svar på frågan ”hur rent är rent”. Ur intervjuerna har framgått att detta kan vara en laddad diskussion.

3.2.1 Ansvar för ledning och samordning under saneringsfas

Ansvar för sanering ligger egentligen hos skadevällaren, men den praktiska hanteringen hamnar vanligtvis hos de drabbade kommunerna som sedan via MSB får återkräva kostnaderna för saneringen. I praktiken lägger dessa ofta ut saneringsarbetet på särskilda företag. Såväl kommuner som länsstyrelser har också roller som tillstånds- och tillsynsinstans för aspekter som exempelvis lagring och transporter av det under saneringen insamlade farliga avfallet. Kommunerna har också ansvaret för hantering av oljeskadat vilt.

Det finns i motsats till i räddningstjänstfasen inga krav i lagar och förordningar på att kommunerna ska samordna sig under saneringsfasen. Länsstyrelserna har inte heller någon lagstadgad möjlighet att ta över ansvaret för ledningen under saneringsfasen, såsom under räddningstjänstfasen. Däremot utgör även saneringsfasen en kris, åtminstone vid stora utsläpp, varför länsstyrelser fortsatt har en roll att åstadkomma samverkan inom och mellan län (SFS 2017:870). Regeringen kan även i saneringsfasen besluta om att en länsstyrelse ska prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande (SFS 2017:870).

I saneringsfasen återfinns utöver länsstyrelsernas roll inget annat tydligt statligt ansvar.

3.2.2 Övriga roller under saneringsfas

MSB kan fortsatt bistå med förstärkningsresurser inom ramen för FSOL, exempelvis stabsfunktioner och stöd med kriskommunikation. Däremot är MSB:s resurser för oljeskadeskydd endast avsedda för räddningstjänstfasen. Även under saneringsfasen kan MSB emellertid begära stöd via EU:s civilskyddsmekanism och från internationella samarbeten som exempelvis HELCOM för insatser på strand.

När insatsen på strand har övergått i saneringsfas har kommunen inte längre rätt att kräva stöd från Kustbevakningen (eller andra myndigheter) för strandnära bekämpning. Kustbevakningen skulle kunna ge stöd, men då krävs enligt Kustbevakningen full kostnadstäckning för insatserna. Detta för att insatsen inte ska uppfattas som en olovlig konkurrens med privata aktörer.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har kompetens som kan vara värdefull i saneringsfasen. Det kan exempelvis handla om kunskap om ekotoxikologiska konsekvenser, men myndigheterna saknar idag ett tydligt uppdrag i instruktioner och regleringsbrev att bidra med denna. Naturvårdsverket har vidare ett övergripande ansvar för vägledning och normgivning vad avser hantering av oljeskadat vilt, men inget ansvar för den operativa hanteringen. Naturvårdsverket har slutligen enligt sin instruktion ett ansvar för ”nationell samordning när det gäller förorenade områden och avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken”. Detta handlar då enligt intervjuade på Naturvårdsverket om att finansiera insatser för att långsiktigt avhjälpa sådana skador, inte om att gå in i den akuta saneringsfasen.

Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har inga roller eller ansvar direkt relaterade till saneringsarbetet.

Under saneringsfasen kan ett än större antal frivilliga, organiserade såväl som oorganiserade, förväntas ställa sina tjänster till förfogande.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

3.3 Före- och efterfaserna

Förefasen handlar om planering, utbildning, övning samt anskaffning av materiel. Detta är alltid respektive aktörs eget ansvar, men centrala aktörer kan stödja genom vägledningar, utbildningar etc. MSB:s kommunpärm⁷ och MSB:s saneringsmanual⁸ har lyfts fram som bra exempel på sådant stöd. Naturvårdsverkets vägledning för hantering av oljeskadat vilt, som nu är under framtagande, är ytterligare ett exempel på ett efterfrågat stöd.

Den tidigare Oljejouren gav i perioder även visst stöd i utvecklingen av lokala och regionala oljeskyddsplaner. Sådant konsultstöd är möjligt även idag, mot betalning.

Även om ansvaret för förberedelserna ligger hos de enskilda aktörerna, finns det inte några tydliga riktlinjer för hur förberedelser ska se ut och genomföras. Det gäller exempelvis planernas utformning, utbildning av personal och vilken materiel aktörer ska ha. Få aktörer tycks ha övat storskaligt påslag av förorening från sjön (MSB, 2021a). I intervjuer har kommuner och länsstyrelser uttryckt att detta är viktigt, men att eftersom det handlar om en sällanhändelse är det inte högst prioriterat. De storskaliga övningar som genomförs är i huvudsak BALEX-övningarna som genomförs i regi av HELCOM, med cirkulerande värdskap för de stater som ingår i samarbetet. Detta innebär för Sverige en större övning i någon region ungefär var tionde år.

Efterfasen har fokus på att lösa ut ersättnings- och försäkringsfrågor samt ansvarsfrågor. Kommunerna har enligt LSO rätt att kräva ersättning för räddningstjänst- och saneringskostnader av MSB som i sin tur kräver ersättning från skadevällare eller oljeskadefonden. Olika regelverk styr ersättningen för räddningstjänstfasen respektive saneringsfasen. En förutsättning för att få rätt till ersättning är att kostnaderna går att hänföra direkt till insatsen. Övriga kostnader som är en följd av den händelse som förorsakat insatsen ger inte möjligheter till ersättning. Det gäller exempelvis kostnader för att rädda oljeskadat vilt, inkomstbortfall eller skador på vägar och anläggningar. Sådana kostnader får kommunen söka ersättning för direkt från skadevällaren eller oljeskadefonden. För att få ersättning behöver kostnaderna vara väl dokumenterade och kunna verifieras.

I efterfasen ingår också erfarenhetshantering, inklusive utveckling av nationella och internationella regelverk. Här har Statens haverikommissions haveriutredningar en nyckelroll. Transportstyrelsen, såsom representant för Sverige i arbetsgrupper inom IMO som bland annat har att hantera sjösäkerhet, kan samtidigt arbeta för förändringar i det internationella regelverket.

4 Identifierade utmaningar

I detta kapitel presenteras de utmaningar avseende roller, ansvar och centralt stöd som har identifierats under arbetet. Det avslutas med en sammanfattning där även påverkan av en föränderlig riskbild berörs. I nästa avslutande kapitel diskuteras aspekter av ett utvecklat centralt stöd för att hantera delar av de identifierade utmaningarna.

4.1 Behovet av centralt stöd är bara delvis täckt

Kommunerna, med stöd av länsstyrelserna, står i första linjen vid hanteringen av ett utsläpp. Det gäller såväl under räddningstjänstfasen som under saneringsfasen. MSB:s kartläggning av förmågan (2021a) visade att nivån på förberedelser i form av planering och övning varierade mellan kommuner (och mellan län) och intervjuerna i här föreliggande studie ger vid hand att även den kompetens och den

⁷ MSB:s kommunpärm är en manual med olika flikar som berör bland annat ledning, planering och juridik. Pärmerna ska ge "räddningstjänsten och miljökontoret i kommunen råd vid bekämpning vid en stor oljeolycka, men gäller även vid vanliga oljeolyckor". Se <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farligen-ammnen/oljeskadeskydd/kommunens-oljeskadeskydd/>.

⁸ MSB:s saneringsmanualen (MSB, 2009) ger praktiska råd vad avser metoder och angreppssätt vid oljepåslag.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

materiel som kommuner (eventuellt via räddningstjänstförbund) har tillgång till för räddningstjänst- och saneringsfaserna varierar.

Det finns inte heller några tydliga krav på kommunerna, exempelvis i lagar och förordningar, vad avser nivå på kompetens och materiel. Att riskbilden ständigt förändras, liksom det juridiska regelverket, kan också göra det svårt och kostsamt, och därmed mindre rationellt, för varje enskild kommun att upprätthålla en tillräckligt djup och bred förmåga. Detta understryks ytterligare av att större fartygsolyckor med förorening till sjöss är sällanhändelser, vilka för en enskild kommun kanske aldrig inträffar.

Det finns således behov av centralt stöd avseende både kompetens, materiel och digitala verktyg. Mer specifikt har följande sex kategorier av centralt stöd kopplat till kompetens och materiel identifierats. Dessa är stöd med:

- resurser för samordning och ledning, inklusive kommunikationssamordning.
- operativ kompetens inklusive räddnings- och saneringsledare.
- expertstöd avseende exempelvis farliga ämnen och deras egenskaper inklusive val av saneringsmetoder och prioriteringar av insatser.
- digitala verktyg för beslutsstöd som exempelvis driftsprognoser och kartläggning av skyddsvärda områden.
- materiel och personal för insatser på strand och strandnära.
- materiel och personal för insatser till sjöss.

Vad avser de två första kategorierna av stödbehov så tycks de i huvudsak tillgodosedda. MSB:s förstärkningsresurser för stöd till samverkan och ledning innebär möjlighet att relativt snabbt få tillgång till bland annat erfarna räddningsledare och erfaren stabspersonal. Vidare har länsstyrelserna generellt goda möjligheter att stötta drabbade kommuner inom ramen för sitt uppdrag. Skogsbränderna 2014 och 2018, och pandemin, har också inneburit att samverkan mellan länsstyrelserna har utvecklats och stöd kan ges från fler än den drabbade länsstyrelsen. Slutligen innebär samverkan i räddningstjänstförbund och inom ledningscentraler möjligheter för kommuner att stötta varandra med ledningsresurser men också med operativ kompetens.

Den tredje kategorin, expertstöd, handlar om att bidra med uppdaterad kompetens för att hjälpa räddnings- och saneringsledare att ta goda beslut i den konkreta krissituationen. Det kan handla om att bidra med kunskap om hur föroreningen kan förväntas uppträda i den aktuella miljön, att ge råd om metodval för saneringen av den specifika substansen och att stödja arbetet med prioriteringar. Det finns idag inte något självklart sådant expertstöd. Även om flera intervjuade har understrukt vikten av rådgivande material såsom MSB:s kommunpärm eller saneringsmanualen, uttrycker de behov av ett expertstöd som kan hjälpa dem att tolka innehållet i dessa på ett korrekt sätt i förhållande till den aktuella situationen. Flera av de intervjuade har också uppgett att de kommer att försöka kontakta ”den gamla Oljejouren”, det vill säga de individer som är verksamma som konsulter och som har ingått i Oljejouren tidigare. Detta är en möjlighet men riskerar då att bli en resurs som förbehålls de som ringer först eller betalar mest, samtidigt som det också finns det en risk för att denna kompetens långsamt tunnas ut utan ett mer kontinuerligt uppdrag att följa upp flertalet utsläpp.

Andra intervjuade har nämnt att de förutsätter att de kan få nödvändigt stöd med kompetens från myndigheter som Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Även om det finns kompetens hos dessa, och även hos individer på exempelvis Transportstyrelsen, kan detta vara förväntningar som dessa myndigheter inte har möjlighet att möta utifrån sina roller och resurser.

Havs- och vattenmyndigheten har inom ramen för åtgärdsprogrammet för havsmiljön också satt upp en åtgärd kallad *Expertstöd för oljeskadeskydd* som ska genomföras tillsammans med Naturvårdsverket och i samråd med andra relevanta myndigheter (Havs- och vattenmyndigheten, 2021). Det handlar om ett expertstöd som ska bidra med miljöexpertis till stöd för bland annat prioritering av insatser och hantering av föroreningen. Havs- och vattenmyndigheten anser att arbetet med denna åtgärd nu inkorporerats i arbetet med det 2:4 projekt som NSO fått medel för att bedriva (se kapitel

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

1). Ett samordnat stöd utgör också en prioriterad åtgärd i MSB/NSO handlingsplan för den svenska strategin för oljeskadeskydd (MSB/NSO, 2022). I intervjuerna har det framkommit olika perspektiv på vad åtgärden ska mynna ut i. Det har nämnts ett utvecklat kunskapsstöd på webben men också ett expertstöd med personer som kan bidra på plats med kunskap och råd.

Möjligheten att nyttja internationellt kompetensstöd har också lyfts. EU:s expertteam (EU Civil Protection Team, EUCPT) utgör främst ett stöd för länsstyrelse och centrala myndigheter som MSB och Kustbevakningen, och kan bland annat ge råd om resursbehov. Även EU:s centrum för samordning av katastrofberedskap (ERCC) kan stötta proaktivt med exempelvis lägesbilder. Vad avser kommunernas behov av konkret kompetens kring metoder och prioriteringar har det dock lyfts att utländsk expertis kan vara svåra att använda då de inte har kunskapen om svenska förhållanden och lagar. Även språkbarriärer framhålls som ett hinder.

Expertstöd vad avser farliga ämnen från EMSA/MAR-ICE kan vara en viktig del i att tolka och förstå vilka effekter och konsekvenser ett visst ämne kan förväntas ha. För att kunna nyttja denna resurs hos de som operativt ansvariga krävs det dock någon form av mellanhand som kan tolka och vidareförmedla underlaget.

Den fjärde kategorin, digitala verktyg för beslutsstöd som exempelvis driftsprognoser och kartläggning av skyddsvärda områden, är något som lyfts som användbart och viktigt i flera intervjuer. Dessa verktyg kräver dock kontinuerliga uppdateringar för att vara aktuella och funktionella. Som tidigare konstaterats har det varierat mellan olika länsstyrelser hur väl uppdaterat den Digitala miljöatlasen är. Det har också i intervjuer framkommit att vissa kommuner föredrar att använda egna GIS-verktyg.

Den femte kategorin, stöd med materiel och personal för insatser på strand och strandnära, är delvis tillgodosedd i räddningstjänstfasen genom den materiel, tillsammans med instruktörer, som MSB:s förstärkningsresurs Oljeskadeskydd kan bidra med. Även Kustbevakningen kan bidra med viss materiel, egentligen avsedd för strandnära bekämpning men som även kan användas på strand om räddningsledaren på land så begär. Förstärkningsresurser i form av personal saknas i stort, utan räddningstjänsten ansvarar för att bemanna sina insatser själv. MSB:s nationella förstärkningsresurs oljeskydd är också en begränsad resurs som snabbt kan bli otillräcklig, redan under räddningstjänstfasen av en stor händelse. Uthålligheten med nationella resurser vid en större insats är därför oklar på strand.

I den efterföljande saneringsfasen saknas det förstärkningsresurser och det är oklart om kommuner och länsstyrelser är medvetna om detta. Många kommuner har tecknat avtal med saneringsföretag eller på annat sätt planerat för saneringsinsatsen. Om avtal och förberedelser saknas, och vid mindre utsläpp kan tiden möjligen medge att köpa in materiel för saneringsfasen efter det att utsläppet har uppstått. Vid större händelser kan det däremot bli konkurrens på marknaden om upphandlade företag och tillgänglig materiel samtidigt som det kan uppstå utrymme för oseriösa aktörer. Det kan finnas risk för orealistiska förväntningar på svenska förstärkningsresurser.

Samtidigt finns möjligheter till internationellt stöd med materiel och personal för insatsen på strand, exempelvis via HELCOM, eller för strandnära bekämpning/sanering via EMSA:s förråd i Borgå (Finland). Ofta har internationellt stöd emellertid ansetts som logistiskt och juridiskt svårt, eftersom personal och materiel ska föras över gränser och arbeta under svenskt ansvar. I övningar som HELCOMS BALEX DELTA⁹ övades det länge i relativt sjösidan begränsad omfattning, och då i form av expertteam via EU:s civilskyddsmekanism och vissa specialförmågor, som fågeltvätt. Nu har det skett en utveckling där internationellt stöd med både materiel och personal också på land blir en allt vanligare del av övningarna. Det har i intervju också lyfts att bland annat erfarenheterna från det internationella stödet under skogsbränderna 2018 har inneburit en utveckling av förmågan att ta emot

⁹ BALEX DELTA är en årlig övning med operativa resurser för bekämpning till sjöss och på strand.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

operativt stöd på land. Bland annat har MSB tagit fram en Vägledning i att ta emot internationellt stöd (MSB, 2015) och ett faktablad Förstärkningsresurs Vårdlandsstöd (MSB, 2020).

Den sjätte och sista kategorin, stöd med materiel och personal för insatser till sjöss, bedöms vara mindre problematisk. Det kan handla om stöd från civila fartyg och Sjöfartsverkets fartyg för att exempelvis lägga ut länsar, men också om att begära internationellt stöd från exempelvis HELCOM. Att ta in internationellt stöd för insatser till sjöss är mycket enklare än motsvarigheten för insatser på land. Det beror på att fartygen kommer med logi, förnödenheter och det mesta av övrig nödvändig logistik. De leds också i alla avseenden förutom de operativa av sina egna respektive kaptener. Därtill har detta slags stöd övats mer och under längre följd av år.

Sammantaget utgör expertstöd och stöd med materiel och personal för insatser på strand utmaningar vid större fartygsolycka med förorening till sjöss. Det kan vara orimligt att kräva att enskilda kommuner ska ha förmåga i form av kompetens och materiel dimensionerad för en sällanhändelse som större fartygsolycka med förorening till sjöss. Samtidigt är det i nuläget oklart vem som skulle kunna bistå med detta stöd och hur.

4.2 Många aktörer innebär en samordningsutmaning

Ett stort antal aktörer är inblandade i hanteringen av en förorening till sjöss som riskerar att nå strand: kommuner, länsstyrelser, Kustbevakningen, MSB, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, frivilliga (såväl organiserade som spontana) och saneringsföretag. Lägg till detta att allmänhet, media, företagare och fastighetsägare kräver information om vad som händer, potentiella konsekvenser, hur dessa kan förebyggas och hanteras samt vad som krävs för att få ersättning. Vissa aktörer har långtgående mandat och ansvar, som kommuner och Kustbevakningen, medan andra har mer stödjande och ibland diffusa roller.

Koordination och samordning av alla dessa aktörer utgör i sig en utmaning. Under räddningstjänstfasen tycks det utifrån intervjuerna i första hand vara den utsedde räddningsledaren som förväntas stå för samordningen av resurserna på land, medan länsstyrelsen har ansvar för att stödja samordning inom länet. Länsstyrelsen har även ansvar för att bidra till samordning av, och med, de statliga insatser som genomförs. Alternativet att den civilområdesansvariga länsstyrelsen tar över ledningen av räddningsinsatsen på land verkar de flesta intervjuade anse som mindre troligt, och mindre önskvärt.

Under saneringsfasen är det varje kommun var för sig som ansvarar för saneringsarbetet inom sitt geografiska område. Räddningstjänsten kan, men behöver inte, vara involverad. Ansvar för saneringen ligger normalt på andra delar av den kommunala förvaltningen. Det finns inte några krav i lagar och förordningar på samordning mellan drabbade kommuner i saneringsfasen. Är räddningstjänsten inte engagerad så finns det inte heller någon koordinering genom denna (som ofta spänner över flera kommuner genom räddningstjänstförbund). Eftersom även saneringsfasen kan utgöra en kris har länsstyrelserna fortsatt ett samordningsuppdrag. Detta är emellertid ett stöd och det finns ingen möjlighet för länsstyrelsen att ta över ledningen av saneringsinsatserna.

I flera intervjuer har övergången mellan räddningstjänstfas och saneringsfas lyfts upp som utmanande. Detta både för att räddningstjänstens koordinerande roll försvinner och för att länsstyrelsernas mandat i delar blir svagare när de inte längre kan gå in och ta över insatsen. I princip skulle en kommun med mindre känslig kust kunna vägra att bidra med sina resurser till en grannkommun som har en extremt känslig kust med motiveringen att ”vi ska först sanera klart vår egen kust, sedan kan vi låna ut resurser”. Även om exemplet är draget till sin spets visar det på en svårighet vad avser att uppnå en koordinerad insats under saneringsfasen. Samtidigt illustrerar det också ett potentiellt dilemma. Ska en kommun som förberett sig bättre verkligen förväntas avhända sig saneringsresurser till en kommun som valt att inte förbereda sig utan lagt pengarna på annat?

En annan aspekt som har lyfts i intervjuer är samordningen mellan insatserna till sjöss (Kustbevakningen) och på strand (kommun/räddningstjänst). De prioriteringar som räddningsledaren gör till sjöss kan få påverkan på förutsättningarna för räddnings- och saneringsinsatserna på strand. Det har dock

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

inte gått att ur skriftligt material eller intervjuer fullt ut reda ut hur denna samordning är tänkt att ske operativt, utöver att ansvaret för att bereda möjlighet till samverkan vilar på ansvariga länsstyrelser.

Det stora antalet aktörer innebär emellertid inte bara ett koordinationsproblem. En relaterad utmaning är att aktörer inte fullt ut känner till varandras roller, ansvar och förmågor. Detta kan potentiellt bidra till det slags orealistiska förväntningar på varandra som diskuterades i förra avsnittet (4.1). En annan sida av detta mynt är att aktörer inte heller vet *vem* de ska kontakta hos andra aktörer för att få snabb hjälp. Även om de skulle vilja få kontakt med en viss aktör, är det inte säkert att de får kontakt med rätt del av organisationen.

Kommuner har i intervjuer understrukit att de förutsätter att länsstyrelsen står för kontakter med aktörer utanför kommunen. Länsstyrelserna tycks också beredda att ta på sig betydande roller för samordning genom bland annat samverkanskonferenser och genom att erbjuda resurser för kommunikationsinsatser. Intrycket från intervjuer, men också från de senaste årens händelser med skogsbränder och pandemi, är också att aktörer strävar efter att samverka på ett klokt vis. Att på olika sätt diskutera och öva, i tabletopformat eller i ”riktiga” övningar, kan då vara centralt för att reda ut var det slags samordningsutmaningar som diskuterats här kan uppstå och hur de i så fall kan lösas.

NSO har i handlingsplanen för den svenska strategin för oljeskadeskydd (MSB/NSO, 2022) betonat just samordning och samverkan före, under och efter insatser som central för lyckade insatser. Även övningar på olika nivåer är en del i denna handlingsplan, vilka också kan bidra till ökad förmåga till samverkan och samordning.

4.3 Larmning kan ske många olika vägar

Länsstyrelser och kommuner önskar att få larm om fartygsolyckor i ett så tidigt skede som möjligt för att kunna bedöma behov av åtgärder och förberedelser för ett eventuellt påslag på land av olja eller annan förorening. Ur intervjuer och workshopens diskussioner har emellertid framkommit att det i praktiken finns flera olika larmvägar. Om det handlar om ett skadat fartyg är det troligen Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningscentral (JRCC) som får den första indikationen på en händelse. JRCC kan då larma Kustbevakningen och SOS Alarm. SOS Alarm kan därefter larma länsstyrelserna (TIB) i det drabbade området som i sin tur kan larma berörda kommuner.

Andra larmvägar har dock också beskrivits i intervjuerna: Att JRCC larmar räddningstjänstens ledningscentral i det aktuella området, att Kustbevakningens ledningscentral larmar berörda länsstyrelsernas TIB när Kustbevakningen har identifierat var geografiskt som påslaget kan komma, att ett larm kommer in från allmänheten till kommun eller räddningstjänsten eller att en lokal Kustbevakningsenhet hör av sig direkt till kommuner.

En utmaning med detta slags sällanhändelse är rutinerna för vem en TIB på en central myndighet, länsstyrelse eller kommun ska kontakta. Det underströks i diskussionen att TIB inte bör låsas vid en strikt lista, då detta minskar handlingsfriheten att agera situationsanpassat. Samtidigt lyftes att det kan ta tid innan rätt personer och funktioner har väckts upp.

Alla berörda aktörer har inte heller en TIB. Ett sådant exempel är Havs- och vattenmyndigheten. NSO har emellertid ett slags intern larmlista, i vilken även Havs- och vattenmyndigheten ingår med en funktionsmailadress. Detta kan således ses som ytterligare en larmväg.

Olika larmvägar behöver inte vara en utmaning i sig, utan det kan tvärtom krävas en flexibilitet i hur larmning sker. Händelser är olika och vilken aktör som uppmärksammar dem först kan variera. Med många aktörer involverade är det dock viktigt att systemet är konstruerat så att alla berörda aktörer får del av larmet oavsett hur larmvägen ser ut så. Det kan således finnas behov att ensa och tydliggöra larmvägar och ansvaret för dessa, såväl mellan aktörer som inom aktörer. Det är också en aspekt som lyfts redan i strategin för oljeskadeskydd från 2014 (MSB/NSO, 2014a).

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

4.4 Tidiga informationsbehov

Olika aktörer har olika behov av tidig information vid en större händelse. Centrala myndigheter har ett behov av att få en översikt av händelsen för att kunna bedöma dess allvar och de behov av nationellt och internationellt stöd som kan komma att uppstå. Kustbevakningen har därutöver behov av att tidigt veta vilket eller vilka ämnen som ingår i föroreningen och hur farliga (toxiska) dessa är för att kunna välja metoder för miljöräddningsinsatsen och för att tillse adekvat skyddsnivå för sin personal.

Kommuner/räddningstjänster och länsstyrelser behöver också information om föroreningens typ och egenskaper. I ett tidigt skede är det emellertid framförallt information om var, när och i vilken mängd föroreningen kommer att nå land som är viktig. Har föroreningen ännu inte nått land, kan förberedande åtgärder, exempelvis för att skydda vissa strandområden eller placera ut vissa resurser, genomföras utan hänsyn till föroreningens farlighet för människor. Däremot kan föroreningens typ och egenskaper vara viktiga för att avgöra och prioritera insatser. I ett senare skede, men innan föroreningen når land, måste kommuner och länsstyrelser få en mer detaljerad information om föroreningens egenskaper, som exempelvis toxikologiska och ekotoxikologiska egenskaper men även hur föroreningen kan förväntas uppföra sig.

Det är i första hand Kustbevakningen, som första aktör på plats (utöver eventuella civila fartyg), som kan bistå med information om typ, mängd och spridning av föroreningen. Det snabbaste sättet att få denna information är om besättningen på det läckande fartyget kan ge Kustbevakningen en detaljerad bild av såväl typ som mängd av förorening som har släppts ut eller riskerar att släppas ut. Om detta inte är möjligt blir istället Kustbevakningens provtagning central. Här har tidigare funnits kritik att det vid vissa tillfällen har varit svårt för andra aktörer att få tillgång till denna information från Kustbevakningen. Just nu utvecklar dock Kustbevakningen förmågan att vid behov snabbt (timmar-dag) kunna analysera prov för att få fram den initialt viktigaste informationen till nytta för alla aktörer. Detta blir då ett parallellt spår till den provtagning vilken görs inom ramen för Kustbevakningens brottsutredande arbete med fokus på att reda ut skuldfrågan. Den sistnämnda tar både längre tid och kan vara omgärdad av vissa begränsningar i spridning utifrån förundersökningens behov.

Att ämnet är identifierat är inte detsamma som att det står klart vilka egenskaper det kommer att ha, särskilt inte i den specifika miljö som den aktuella händelsen inträffar i. Det kan således behövas expertstöd kring det farliga ämnets egenskaper. Här har olika möjligheter lyfts i intervjuerna, som att:

- använda sig av Kemikalieinspektionen
- nyttja ekotoxikologisk kompetens hos myndigheter som Havs- och vattenmyndigheten eller Naturvårdsverket, eller hos länsstyrelserna
- nyttja MSB:s databas för farliga ämnen¹⁰ eller
- använda sig av internationell kompetens t.ex. från MAR-ICE via Kustbevakningen eller genom den klassificering av farliga ämnen som görs inom ramen för IMO, via Transportstyrelsen.

Ovanstående pekar mot att det finns viktiga initiala informationsbehov, men att det främst är Kustbevakningen som kan möta dessa. Hur informationen sprids och tillgängliggörs är också viktigt. I intervjuer har representanter för centrala myndigheter uttryckt att de är osäkra på vem eller vilken funktion på Kustbevakningen som de ska kontakta för att snabbt få den information som de behöver. Det är inte heller självklart att Kustbevakningen i ett tidigt skede vet vilka geografiska områden som har störst risk att drabbas och vilka länsstyrelser som då ska kontaktas. Det kan således finnas skäl att ytterligare tydliggöra informationsvägar, men också vilken information som är viktig initialt. Ett sätt att utveckla detta skulle kunna vara genom tabletopövningar på nationell och regional nivå.

Samverkans- och informationsbehoven mellan sjö- och strandinsats kan också handla om hur Kustbevakningen prioriterar sina insatser med att samla in föroreningen. Dessa prioriteringar kan påverka strandinsatsens förutsättningar, exempelvis var föroreningen når land och vilka miljöer som drabbas.

¹⁰ Näs på <https://rib.msb.se/fa>.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

Det kan finnas behov av att utveckla denna dialog för att tillse att insatserna/prioriteringarna till havs och på land sker samordnat. Även här skulle tabletopövningar kunna användas för att utveckla processerna.

4.5 Hantering av oljeskadat vilt är en känslig fråga

Det har framkommit ur intervjuer och workshop att Oljeskadat vilt är en fråga som engagerar många. Det blir en synlig och påtaglig konsekvens av utsläppet och resulterar i ett stort lidande för djuren. Resultatet kan bli upprörda känslor och ett fokus från media.

Oljeskadade och döda djur utgör också en risk för att föroreningarna sprids okontrollerat i miljön varför det finns behov av att agera. Djur som avlider måste hanteras som farligt avfall, på samma sätt som övrigt material från räddnings- och saneringsinsatserna. Samtidigt förekommer olika uppfattningar om metoder och strategier. I vissa fall kan det vara mest hänsynsfullt mot djuret att avliva det, istället för att utsätta det för det slags stress som en sanering, vilken kanske ändå inte räddar djurets liv, innebär. Beslutet kan också påverkas av om arten är rödlistad eller inte. Årstid och logistik är också faktorer som påverkar möjligheten att utföra rehabilitering.

Såväl länsstyrelser som kommuner tycks känna en viss osäkerhet inför hur oljeskadat vilt ska hanteras. Inte minst har det pekats på en juridisk gråzon, där det bland annat inte är självklart när och hur man får fånga in och hålla vilda djur, även om det är för att sanera dem.

Kommunerna har ansvaret för att ta hand om skadat eller dött vilt¹¹. Länsstyrelserna har också möjlighet att ge råd utifrån sin roll vad gäller jakt- och viltvårdsfrågor, men besluten är dock kommunernas. Vad gäller denna fråga har intervjudeltagare uttryckt behov av stöd från länsstyrelserna vad avser handlingsvägar.

Naturvårdsverket, som har en normgivande men inte operativ funktion avseende oljeskadat vilt, har för avsikt att ta fram en vägledning för hantering av oljeskadat vilt. Denna ska framförallt fokusera på principer och lagstiftning som ett stöd till beslutsfattande vid pågående händelser. Däremot kommer denna vägledning inte att innehålla något om metoder för den praktiska saneringen.

Kompetens för praktisk sanering av oljeskadat vilt är generellt sett inte något som finns hos vare sig kommuner, länsstyrelser eller Naturvårdsverket. I praktiken är det istället snarare frivilligorganisationer samt vissa länder, som Finland och Estland, som har denna kompetens och förmåga¹². Resurser och kompetens för insatsen kan även fås genom nätverket EUROWA (European Oiled Wildlife Response Assistance).

Just eftersom oljeskadat vilt är en känslig fråga som engagerar många, kan det vara viktigt med klara och gemensamma riktlinjer för såväl övergripande principer som konkret hantering. Detta skulle kunna bidra till ett ensat agerande oavsett var ett föroreningspåslag sker.

4.6 Oklar beslutsprocess om Place of Refuge

Frågan om ansvar och beslut avseende Place of Refuge (PoR) eller skyddad plats har aktualiserats och visat sig utmanande i flera av de senaste årens händelser, inte minst vid branden på Almirante Storni¹³. Statens haverikommission konstaterade i sin rapport om Almirante Storni bland annat att beslut om anvisning av skyddad plats involverar fyra parter (Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och räddningstjänsten som ansvarar för skyddad hamn eller plats). Statens haverikommission konstaterade vidare att oklarheter i beslutsprocessen innebar att värdefull tid gick förlorad innan fartyget kunde tas till en skyddad plats (Statens haverikommission, 2023). I intervjuer har intervjuade

¹¹ Även privatpersoner får avliva djur som lider.

¹² I Finland är detta en förmåga som är knuten till vissa räddningstjänster.

¹³ Almiranti Storni var ett virkeslastat fartyg som började brinna utanför Göteborg den 4 december 2021.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

på kommunal och regional nivå uttryckt en oro att ett läckande fartyg plötsligt ska dyka upp i hamn eller bogseras förbi känsliga områden.

Transportstyrelsen ska enligt fartygssäkerhetsförordningen (SFS 2003:438) utarbeta planer för att ta emot fartyg i behov av assistans. Förordningen anger också att planerna ska utarbetas efter överenskommelse med Sjöfartsverket och Kustbevakningen. En sådan överenskommelse tillkom också under 2020 (Kustbevakningen, Sjöfartsverket & Transportstyrelsen, 2020). Därefter har Transportstyrelsen definierat ett antal skyddade platser (Transportstyrelsen, 2021).

Det som bland annat återstår för Transportstyrelsen är att utarbeta hur bedömnings- och beslutsprocessen ska se ut i specifika fall. Transportstyrelsen anger i sitt svar på Statens haverikommissionens rekommendation om att ”prioritera och skyndsamt slutföra arbetet med att utarbeta planer för att ta emot fartyg i behov av assistans” att arbetet har påbörjats med målsättningen att slutföras till årsskiftet 2023/24 (Statens haverikommission, 2023; Transportstyrelsen, 2023). Denna utmaning kan således gå mot en lösning.

4.7 Frivilliga är en ledningsutmaning

Den stora mängden frivilliga, såväl organiserade som oorganiserade, kan innebära en lednings- och samordningsutmaning i både räddningstjänstfas och saneringsfas. I grunden handlar utmaningarna om att tillse att de frivilliga gör nytta och inte åstadkommer större skador (exempelvis genom sekundärkontamination) och att tillse att de frivilligas liv och hälsa inte utsätts för risker.

De frivilliga är samtidigt en heterogen skara, från noviser till personer med viss expertis. Dessa kan ha olika behov av ledning och stöd, och ta på sig olika roller i arbetet. Frivilliga som är organiserade kan i vissa fall vara enklare att arbeta med om de kommer med en egen struktur och egen logistik.

Beroende på bakgrund, erfarenhet och kompetens kan de frivilliga behöva snabbutbildas både i metoder för bekämpning och sanering av aktuell förorening och i hur de säkrar sin arbetsmiljö. Det måste samtidigt klaras ut vem som har arbetsmiljöansvaret, vem som leder de frivilliga samt vem som tar ansvar för resultatet av de frivilligas arbete. Vidare ställer ett stort antal frivilliga krav på logistik, i form av mat, vätska, skyddskläder, sängplatser etc.

I intervjuer har både kommuner och länsstyrelser lyft att hanteringen av frivilliga kan vara en uppgift övermäktig en kommun och att detta kan vara ett område där länsstyrelserna kan bidra. Här kan viktiga erfarenheter finnas från exempelvis skogsbränderna som kan ligga till grund för en utvecklad användning av frivilliga vid en större fartygsolycka med förorening till sjöss.

4.8 Ersättningar

De flesta intervjuade var väl medvetna om kravet på en detaljerad dokumentation för att kunna få ut ersättning för räddningstjänst- och saneringsinsatser i samband med fartygsolycka med förorening till sjöss. Däremot sågs det av vissa som krångligt att räddningstjänst och sanering ersattes i två olika spår, med olika självriskmodeller, och det fanns en osäkerhet om vilka kostnader som kunde ersättas via MSB.

Eftersom kostnaderna för räddningstjänst och sanering kan bli omfattande vid en större fartygsolycka är detta en viktig fråga för kommunerna. Samtidigt är regelverket tämligen klart, och det handlar snarare om hjälp med vägledning och råd än om förändringar i roller och ansvar.

4.9 Sammanfattning

En större fartygsolycka med förorening till sjöss kan på många sätt liknas vid en radiologisk olycka. De är båda två sällanhändelser som bara kan drabba ett urval av kommuner, som kan få potentiellt katastrofala konsekvenser för hälsa, miljö och ekonomi och som har en sådan magnitud att de genast

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

skulle bli frågor för högsta nationell nivå, det vill säga för regeringen och för ledningen hos centrala myndigheter. Ändå finns det stora skillnader i hur dessa olika typer av händelser ska hanteras. Radiologiska olyckor hanteras av statlig räddningstjänst (länsstyrelser) och i lagar och förordningar ställs krav på förberedelser såsom särskilda program för hantering av radiologiska olyckor och förberedda beredskaps- och planeringszoner. Vidare har Strålsäkerhetsmyndigheten i uppdrag att ge råd om strålningsmätningar samt samordna och bistå med strålskyddsbedömningar vid räddningstjänst.

En övergripande betraktelse är att styrningarna av berörda aktörer, i form av lagar och förordningar (inklusive instruktioner och regleringsbrev), synes vara relativt tydliga avseende de enskilda aktörernas ansvar. Utmaningarna ligger därför inte främst i att det är oklart för enskilda aktörer vad de förväntas göra. Snarare handlar de om luckor i det ansvar och de roller som riksdag och regering har fördelat ut relativt behoven och i vissa fall om aktörers orealistiska förväntningar på varandra. Ett skäl till det sistnämnda kan vara osäkerhet eller okunskap om varandras roller, ansvar och resurser.

Intervjuerna har ändå visat på en generell vilja hos aktörer att på olika sätt möta upp de faktiska behoven som utmaningarna speglar. Gränserna för vad aktörerna kan göra sätts dock av de styrningar och de ekonomiska ramar som de har att förhålla sig till i sina uppdrag. Sist och slutligen är det således en fråga för riksdag och regering att avgöra vilka behov som ska mötas och i så fall av vem och med vilken finansiering.

Det kan vidare konstateras att kommuner och länsstyrelser är beroende av stöd avseende såväl materiel som expertis för att kunna klara av en större fartygsolycka med förorening till sjöss. Det är inte rationellt att i varje kommun ha fullständig förmåga att hantera en sällanhändelse av detta slag, särskilt inte med ett allt vidare spektrum av farliga ämnen med olika egenskaper.

Inom myndigheter som MSB, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten. Transportstyrelsen och länsstyrelserna finns idag kompetenser och expertis avseende farliga ämnen samt bekämpning och sanering. Dessa är dock inte samlade eller organiserade i en helhet och är i vissa fall individknuten snarare än funktionsknuten. Det är inte heller uppenbart att dessa kompetenser, även om de skulle organiseras i en helhet, skulle kunna ge konkret rådgivning om metodval och prioriteringar i specifika situationer av det slag som kommuner tycks efterfråga och som den tidigare Oljejouren bidrog med.

Det finns ett betydande internationellt stöd att avropa, både vad avser expertis och vad avser materiel. Detta stöd är troligen lättast att tillgodogöra för insatser till sjöss, men visst expertstöd kan vara aktuellt på land. Vidare kan expertstöd av det slag som MAR-ICE ger vara en lågt hängande frukt att nyttja för att öka förmågan att snabbt översätta vetenskap om vilka ämnen som släppts ut till kunskap om hur de bäst kan hanteras. Troligen kommer det dock att även fortsättningsvis en tolkning av informationen för att översätta den till svenska behov, förhållanden och regelverk. Detta kan i sig påverka hur processen för att tillgodogöra sig ett sådant stöd ska se ut.

Vid större insatser kommer åtgärder som vidtas tidigt att påverka handlingsfriheten i arbetet senare under insatsen. Detta understryker behovet av samordning. Ett exempel är att beslut som Kustbevakningens räddningsledare fattar om var och hur utsläpp ska bekämpas kommer att påverka var påslag sker på strand. Ett annat exempel, som har lyfts i intervjuer, är att utplacering av förstärkningsresurser, men också var exempelvis saneringsföretag upphandlas, kan påverka vilka prioriteringar som kan göras senare i saneringsfasen.

Inom några fall, som hantering av oljeskadat vilt samt av fastighetsägares ersättningskrav, har det i intervjuer förmedlats osäkerhet om vad det legala ramverket innebär. Det gäller bland annat hanteringen av oljeskadat vilt och kommunens relation till fastighetsägare som vill påbörja sanering. Här kan stöd som vägledning och manualer ge ett viktigt bidrag genom riktlinjer uppdaterade utifrån aktuell lagstiftning.

En utmaning som fallit utanför denna studies fokus, men som tagits upp i några av intervjuerna och på workshopen, är hur roller och ansvar skulle förändras i en situation av höjd beredskap. I en sådan

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

situation kan Kustbevakningen få delvis andra roller samtidigt som antalet händelser med förorening till sjöss riskerar att öka. Detta kan vara en aspekt som behöver tas med i ett fortsatt arbete med att stärka samverkan och förmågan att hantera föroreningsolyckor till sjöss.

Den föränderliga riskbilden både skapar nya utmaningar och påverkar redan befintliga utmaningar. Ett trendbrott mot fler och större olyckor med förorening till sjöss och ett större spektrum av typer förorening skulle få stor påverkan på oljeskadeskyddet. Det mest uppenbara är att en sådan utveckling ställer än högre krav på en sammanhängande beredskap som har förmåga att skala upp och kraftsamla resurser till en drabbad region. Detta ökar också kraven på tillgången till förstärkningsresurser, avseende såväl kompetens som materiel, men även på förmågan till samverkan och samordning på lokal, regional och nationell nivå. Sammantaget understryker en föränderlig riskbild behovet av att arbeta med de utmaningar som har identifierats i denna studie.

Ett trendbrott med fler utsläpp, varav majoriteten är små, skulle även kunna leda till att kommuner och andra aktörer successivt ökar sin förmåga att bekämpa utsläpp inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Därmed skulle ett trendbrott kunna leda till en generell förmågehöjning som även förbättrar förmågan att hantera större utsläpp. Samtidigt kan enskilda kommuner inte upprätthålla hela den bredd och kvantitet av kompetens och materiel som krävs för större påslag på strand. De kommer således sannolikt även fortsatt att behöva stöd.

Avslutningsvis ska konstateras att mycket också har blivit bättre vad avser såväl roller och ansvar som stöd. I intervjuerna framkom att räddningstjänsternas anslutning till ledningscentraler har ökat möjligheterna till samverkan vid insatser, inklusive oljepåslag. Kustbevakningens förmåga till snabb provtagning av förorening till stöd även för insatserna på land är också under utveckling. Generellt tycks också de flesta aktörers förmåga till samordning vid, och hantering av, kriser ha utvecklats genom de senaste årens händelser (skogsbränderna, flyktingkrisen, pandemin). Vidare har det samarbete som finns i NSO lyfts fram som både pådrivande i arbetet att ta fram olika dokument som exempelvis strategin och nationell riskbild, och som en yta för kontaktskapande och informationsdelning. Denna informationsdelning når även utanför NSO närmaste krets, exempelvis genom den årliga konferensen om oljeskadeskydd.

5 Behovet av ett utvecklat centralt stöd

I det förra kapitlet presenterades en rad utmaningar avseende roller och ansvar vid hanteringen av en större fartygsolycka med förorening till sjöss. I detta kapitel ska några resonemang om hur det centrala stödet kan utvecklas redovisas.

5.1 Stöd i förefasen

Fartygsolyckor med förorening till sjöss hanteras av statlig räddningstjänst till sjöss men på strand ligger ansvaret såväl under räddningstjänstfas som under saneringsfas på kommunerna. Det finns inte någon central funktion som likt Strålsäkerhetsmyndigheten vid radiologiska olyckor har i uppdrag att ge råd till kommuner vid en insats. Kommunerna kan få ut ersättning i efterhand för kostnader i samband med en insats vid förorening till sjöss men förväntas ha tillgång till, eller kunna skapa tillgång till, kompetens och materiel. Vid behov kan dessa egna resurser förstärkas med vissa resurser från central nivå, annars förväntas detta upphandlas efterhand.

Kraven i lagar och förordningar på kommunernas planering är begränsade vad gäller fartygsolycka med förorening till sjöss. Varje kommun ska i sitt handlingsprogram för räddningstjänsten ange de risker för olyckor som finns och hur förmågan att genomföra räddningsinsatser för dessa olyckor ser ut (SFS 2003:778). Utifrån stickprov hos ett antal kommuner tycks det variera huruvida oljeskadeskydd tas upp och värderas i handlingsprogrammet för räddningstjänst. Däremot var det ungefär fyra av fem kustkommuner år 2021 som antingen hade en egen oljeskyddsplan eller ingick i en regional

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

oljeskyddsplan (MSB, 2021a). Oljeskyddsplanerna tycks dock variera i omfång och detaljeringsgrad. MSB konstaterar emellertid i *Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats. Nationellt underlag som stöd och fördjupning till arbetet med kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor* (MSB, 2021d) att ”i alla kommuner med kust mot statligt vatten kan det inträffa fartygsolyckor till sjöss som orsakar omfattande utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen som driver i land på kommunens stränder”. MSB anger också att kommunerna behöver planera för detta och att skyddsvärda områden måste prioriteras och finnas tillgängliga i Digital miljöatlas. Slutligen konstateras att ”kommunens förmåga behöver stå i proportion till sannolikheten för att en olycka ska inträffa och de konsekvenser som kan uppstå på de skyddsvärda områdena”.

Vidare anger lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap att varje kommun ska ha genomföra en risk- och sårbarhetsanalys för att identifiera risker för extraordinära händelser och ha en plan för hanteringen av dessa. År 2021 var det dock endast hälften av kommunerna med kust mot statligt vatten som hade tagit upp oljeutsläpp i sin RSA (MSB, 2021a).

Det finns således ett behov av ett utvecklat stöd i förberedelsefasen, i form av stöd till planering, utbildning och övning samt anskaffning av materiel. I den handlingsplan som upprättats för Sveriges strategi för oljeskadeskydd (MSB/NSO, 2022) är planering, utbildning och övning också viktiga delar.

5.2 Stöd vid händelser

Vid en större fartygsolycka med förorening till sjöss handlar behovet av ett utvecklat centralt stöd emellertid främst om stöd med expertis och materiel, samt med digitala verktyg som SeaTrackWeb och Digital miljöatlas, till berörda kommuner och länsstyrelser. Även uppdaterade manualer som exempelvis kommunpärmen, saneringsmanualen och en framtida vägledning för hantering av oljeskadat vilt är viktiga. Som har konstaterats i tidigare avsnitt är det inte rationellt att varje kustkommun ska hålla kompetens och materiel för händelser av en typ eller storlek som för de flesta aldrig kommer att inträffa. Detta är dock inte detsamma som att kommuner inte ska ha *någon* kompetens och materiel. Tvärtom krävs både kompetens och materiel även för att hantera mindre händelser och för att ha förmåga att ta emot stöd. Eftersom tidiga insatser kan vara avgörande för slutresultatet finns det även av detta skäl behov av att ha viss mängd materiel lokalt i kommuner.

Det finns därför skäl för att diskutera någon slags grundförmåga i kommuner och län vad avser kompetens och materiel, och vad en sådan kan innebära. Givet skillnaderna i förutsättningar och riskbild mellan olika kommuner och olika län så kan en sådan grundförmåga emellertid inte se likadan ut för alla. Utgångspunkten skulle exempelvis kunna vara att ha tillräcklig egen förmåga för att hantera det slags mindre, men mer frekventa, utsläpp som en viss kommun eller länsstyrelse ser framför sig i sin riskbild. Detta kopplar också till skrivningarna i MSB:s *Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats* (MSB, 2021d). Denna måste då inte bara innehålla materiel och kompetens, samt vara övad, utan måste också vara skalbar och kunna tillväxa med genom tillförsel av materiel och personal. Det kan också handla om att ha viss grundförmåga att hantera situationer som dessa inom förvaltningarnas ordinarie verksamheter. Det kan exempelvis vara att ha förmåga att inom miljöförvaltningen snabbt ta fram och besluta om platser för tillfällig lagring av farligt avfall, att ha förberedda ramavtal med företag för inköp av materiel eller saneringsinsatser samt att ha förberedda ståndpunkter i vissa juridiska frågor.

När det gäller grundförmåga kan också konstateras att ett oljepåslag från sjön ofta drabbar flera kommuner. Det kan leda till att det uppstår konkurrens i upphandling av nödvändig materiel och kompetens på marknaden. Samtidigt drabbar ett oljepåslag sällan alla kommuner i ett län eller i en region, vilket ger möjlighet för kommuner att förstärka varandra. Grundförmåga kan således handla om något som mäts på regional (eller högre regional) nivå snarare än lokal. Samarbetet inom Västra Götaland, där flera kommuner har köpt in liknande materielcontainrar, är ett exempel som kan vara en förebild även för andra.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

Även med en grundförmåga kommer kommuner och län som drabbas av en större fartygsolycka med förorening till sjöss emellertid att behöva stöd med expertis och materiel. För båda kategorierna bedöms dagens möjligheter för sådana stöd vara otillräckliga. I utvecklingen av ett stöd behöver en avvägning göras mellan det som kan uppnås genom att poola resurser mellan kommuner och län, genom resurser från en nationell, central nivå och genom resurser från en internationell nivå.

Basen i ett utvecklat centralt stöd behöver troligen även fortsättningsvis vara stöd av en referenskaraktär. Det kan vara underlag som kommunpärmen, saneringsmanualen eller en framtida vägledning om hantering av oljeskadat vilt. Referensstödet kan även behöva innehålla verktyg såsom Sea TrackWeb och Digital Miljöatlas. Detta slags verktyg kräver emellertid ständig uppdatering för att vara aktuellt relativt lagstiftning, riskbild och andra förutsättningar. Det är i sig ett ansvar som behöver vara tydligt. Slutligen kan i referensstödet också räknas in visst internationellt stöd, exempelvis stöd med expertkunskap om farliga ämnen från MAR-ICE. Det krävs troligen utvecklade former för att detta ska fullt ut kunna inlemmas i svensk insatsberedskap. Överlag krävs utbildning och övning för att kunna använda ett referensstöd.

Referensstödet kan behöva kompletteras med planerings- och övningsstöd av det slag som handlingsplanen (MSB/NSO, 2022) har i sina åtgärder, för att utveckla förmågan att samverka och dela information vid händelser.

Även med ett utvecklat referensstöd krävs troligen ett expertstöd som kan ge råd och input på plats vid händelser. Detta behöver vara personer som har såväl uppdaterad kunskap om risker, metoder och regelverk som bred erfarenhet från händelser. Samtidigt har förmågan avseende oljeskadeskydd i kommuner och länsstyrelser på många håll utvecklats de senaste decennierna. Det finns allt fler personer inom både miljö- och krisberedskapssidan med kunskap om oljeskadeskydd. Saneringsledare har utbildats i många kommuner. Fler kommuner har arbetat fram oljeskyddsplaner. Resurser som saneringsmanualen, MSB:s kommunpärm och Digital Miljöatlas är viktiga stöd till den lokala och regionala oljeskyddskompetensen. Den gamla Oljejouren bör därför inte utgöra en mall, men kan vara en inspiration.

Förstärkningsmateriel utöver de resurser som kan finnas regionalt och nationellt kräver en fördjupad analys. Denna analys behöver bland annat beröra om Sverige ska utöka sina egna, nationella förstärkningsresurser eller om det går att ytterligare fördjupa de internationella samarbetena inom detta område.

5.3 Rollen för NSO

En fråga i arbetet har varit vilken roll som NSO kan spela som del i ett stöd till de som har att hantera fartygsolyckor med föroreningar till sjöss. I intervjuer och workshop har det rått en samstämmighet om att NSO i första hand är av vikt i det förberedande arbetet. I grunden handlar detta om stöd till planering, anskaffning av materiel, utbildning och övning. Detta är också aspekter som är tydliga i handlingsplanen för Sveriges strategi för oljeskadeskydd (MSB, 2022). Rollerna för NSO kan framförallt sägas inbegripa att vara pådrivande, att vara kunskapsbyggande och att vara kunskapspridande.

NSO är pådrivande genom att identifiera behov av åtgärder. Handlingsplanen kopplad till Sveriges strategi för oljeskadeskydd är kanske det mest synliga exemplet. Även åtgärder inom handlingsplanen, som att utveckla en nationell beredskapsplan och en nationell utbildnings- och övningsinriktning, är pådrivande.

NSO är kunskapsbyggande, och normutvecklande, bland annat i form av framtagande av olika former av gemensamma, grundläggande dokument (som *Sveriges strategi för oljeskadeskydd* med kopplad handlingsplan och *Riskbild för oljeolyckor till sjöss*).

NSO är kunskapspridande genom dels de dokument som ges ut, dels den årliga Oljeskyddskonferens med föredrag från forskare, praktiker och andra. Bådadera tillgängliggörs i stor utsträckning samlat på nätet till nytta för de som ska arbeta med frågorna. NSO kan även bidra med analys och samordning

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

och öka aktörers kännedom om varandras roller, ansvar och förmågor. Det finns en helhetsbild av systemet hos NSO och en förmåga att nå ut de flesta aktörer genom ledamöternas nätverk.

När det gäller en roll vid konkret större fartygsolycka med förorening till sjöss så har NSO som grupp ingen formell uppgift. Det finns inte heller någon struktur som innebär att gruppen ska ha en viss uppsättning av kompetenser bland sina medlemmar. Många av gruppens individer har också begränsat med tid och resurser för att arbeta med oljeskadeskydd.

Samtidigt är NSO ett dialogforum vars nationella och internationella kontaktnät, samt den kompetens som enskilda individer i gruppen besitter, kan också nyttiggöras för de som har att operativt hantera en händelse. NSO har också utvecklat att inom gruppen uppmärksamma och diskutera när större händelser inträffar. I sina ordinarie myndighetsroller kan enskilda individer i gruppen också få mer konkreta uppgifter i hantering och uppföljning av en händelse. De nationella och internationella kontaktnät och den kompetens som enskilda individer i gruppen besitter kan också nyttiggöras för de som har att operativt hantera en händelse.

Sammantaget innebär detta att NSO bara i en begränsad mening kan ta en roll vid en större fartygsolycka med förorening till sjöss, och då framförallt som förmedlare av information och kontakter. Enskilda individer kan emellertid komma att engageras. I det förberedande och uppbyggande arbetat har NSO däremot en central ledarroll som pådrivande, kunskapsbyggande och kunskapspridare. Detta är i sig viktigt för att utveckla den nationella förmågan till oljeskadeskydd.

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

Referenser

- Birkebaek, J. (2023). *Maersk secures fuel for first methanol container ship journey*. Reuters 2023-06-12.
- Havs- och vattenmyndigheten. (2021). *Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022-2027 enligt havsmiljöförordningen*. Rapport 2021:20.
- Hermansson, A. H., Hassellöv, I-M., Larsson, K. & Sundbland, E-L. (2023). *Ställ hårdare krav för att minska kemikalieutsläpp till havs från tankrengöring*. Policy Brief från Havsmiljöinstitutet April 2023.
- Kustbevakningen. (2021). *Studie av en hybridoljas egenskaper: implikationer på Kustbevakningens oljeupptagningskapacitet*. Kustbevakningen 2021-489.
- Kustbevakningen. (2023). *Riktlinjer om miljöräddningstjänst till sjöss*. Utgåva 2023.
- Kustbevakningen, Sjöfartsverket & Transportstyrelsen. (2020). *Överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor eller tillbud till sjöss där utsläpp kan skada svenskt territorium*. TSA 2020-36.
- MSB. (2009). *Saneringsmanual för olja på svenska stränder*. MSB0134.
- MSB. (2015). *Vägledning i att ta emot internationellt stöd*. MSB927
- MSB. (2020). *Faktablad Förstärkningsresurs Vårdlandsstöd*. MSB1580.
- MSB. (2021a). *Kartläggning av förmågan – Sveriges oljeskyddsberedskap 2021*. MSB1821.
- MSB. (2021b). *Instruktion Oljeskydd*. MSB S 00295.
- MSB. (2021c). *Scenarioanalys oljeutsläpp till sjöss*. MSB1688.
- MSB. (2021d). *Beskrivning av olyckor som kan leda till räddningsinsats - Nationellt underlag som stöd och fördjupning till arbetet med kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*. MSB1790.
- MSB/NSO. (2014a). *Sveriges strategi för oljeskadeskydd*. MSB701.
- MSB/NSO. (2014b). *Sveriges strategi för oljeskadeskydd – Underlagsrapport*. MSB702.
- MSB/NSO. (2020). *Riskbild för oljeolyckor till sjöss. En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och de stora sjöarna*. MSB1643.
- MSB/NSO. (2022). *Sveriges strategi för oljeskadeskydd - - Handlingsplan fram till år 2026*. MSB1886.
- MSB & SKR. (2022). *Handbok i kommunal krisberedskap – 4. Riskkatalog – Oljeutsläpp och föroreningsolyckor till sjöss*. MSB1925.
- Smith, I., Wilson, T. & Cook, C. (2023). *Russian sanctions heighten threat of oil spill disaster, shipping insurer warns*. Financial Times, 2023-04-02.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

Statens haverikommission. (2023). *Slutrapport SHK 2023:01 Brand på fartyget ALMIRANTE STORNI, december 2021 utanför Göteborg. S-302/21.*

Stavridis, J. (2023). *Russia's Ghost Fleet of Oil Tankers Is a Floating Time Bomb.* Bloomberg 2023-03-13.

SFS 2019:32. *Kustbevakningslag.*

Transportstyrelsen. (2021). *Beskrivning av skyddade platser (Places of Refuge) i Sverige.* TSS 2019-3262.

Transportstyrelsen. (2023). *Transportstyrelsens svar angående rekommendationer i Slutrapport RS 2023:01 Brand på fartyget ALMIRANTE STORNI, december 2021 utanför Göteborg.* TSS 2021-4720.

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

Bilaga 1 Scenario för större fartygsolycka med förorening till sjöss

Scenariot utvecklades för att kunna användas som ett verktyg under intervjuer och workshop. Det ska justeras utifrån aktörernas input för att vara så korrekt som möjligt vad avser deras roller och verksamhet. Däremot är aspekter som oljespillets utbredning och platser för oljepåslag utformade för att scenariot ska illustrera samordningsutmaningar, och inte baserade på verkliga strömförhållanden. Scenariot har inspirerats av bland annat MSB:s rapport *Scenarioanalys oljeutsläpp till sjöss* (2021), scenariot som användes vid NSO-konferensen 2022 och scenariot för BALEX DELTA 2018.

Upptakt

En blåsig höstnatt i november (natt mellan lördag och söndag) stävar tankfartyget Solar Star (Vietnam-registrerat, byggt 2005) med en last om ca 80 000 ton råolja längs med Ölands östra kust (internationellt vatten) och ska vidare genom Bornholmsgattet och ut genom Öresund.

Klockan 0347 inkommer ett larm till sjöräddningscentralen, JRCC, från Solar Star som då befinner sig ca 15 sjömil sydväst om Ölands södra udde. Fartyget har drabbats av två explosioner och två hål om ca 2 meter vardera i diameter har slagits upp i vattenlinjen på styrbords sida. Fartyget läcker såväl råolja från bulklasten som hybridolja från bunkertankar, och tar in vatten. Fartygets framdrift och styrning fungerar, och slagsidan är begränsad. Ombord på fartyget finns en besättning om 22 personer, varav en är allvarligt skadad.

Omedelbara åtgärder

Sjöräddning inleds och två av Sjöfartsverkets helikoptrar (från Kristianstad respektive Visby) dirigeras omedelbart ut till fartyget. Den första beräknas anlända klockan 0430.

Samtidigt larmas tre kustbevakningsfartyg ut från Karlskrona. Ett kombinationsfartyg (KBV003 AMFITRITE) genomförde verksamhet utanför Karlskrona och kunde omedelbart börja gå mot olycksplatsen, ca 12 sjömil bort. Beräknad ankomst är 0430. Ytterligare ett kombinationsfartyg (av klass KBV031) stävar ut från Karlskrona två timmar efter larmet och kan vara på plats 0800. Ett miljöräddningsfartyg av klass KBV047 avgår efter ytterligare en timme, och kan vara på plats 0900.

Kustbevakningens flygplan lyfter från Skavsta 0410 och beräknas nå olycksområdet 0440.

Två handelsfartyg svarar på Solar Stars Mayday och det första beräknas nå henne senast 0415.

Akutfasen

När det första handelsfartyget anländer till Solar Star är det fortfarande mörkt, och medelvinden ligger på 8 till 9 sekundmeter, med upp till 13 sekundmeter i byarna. Våghöjden är ca 4 meter. De undsättande fartygen lägger sig därför på avstånd från Solar Star, med hänsyn till bland annat giftiga ångor och risk för brand i oljegaser. Med hjälp av strålkastare kan de se hålen i Solar Stars skrov och en snabbt växande oljeyta på vattnet. Fartyget verkar dock stabilt i vattnet, och efter diskussion med kaptenen på Solar Star blir beslutet att besättningen kvarstannar och försöker hålla kontrollen på fartyget, medan de undsättande fartygen är beredda att vid behov ta över besättningen.

Strax därefter anländer KBV003, och avlöser de undsättande handelsfartygen. KBV003 inleder omedelbart att lyfta över de delar av besättningen som inte är nödvändig för att hålla kontroll på Solar Star, 12 personer. När den första helikoptern anländer vinschas den skadade besättningspersonen upp och förs till sjukhus i Karlskrona. Kvar på fartyget är nio personer. KBV003 lägger ut länsar runt fartyget men hård sjö gör att dessa inte håller tätt.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

Kustbevakningens flygplan kan genom sin övervakning konstatera att vindar och strömmar gör att oljespillet snabbt sprider sig, samtidigt som utsläppet fortsätter. Besättningen berättar att de har drygt 80 000 ton råolja i lasten och att de hade bunkrat 6 000 ton bränsle (tjockolja, samt hybridolja, både ULSFO och VLSFO). Besättningen bedömer att en eller två av lasttankarna har skadats tillsammans med minst en, kanske två, av bränsletankarna.

Fortsatt läckage och stor spridning

Under hela den följande dagen (söndagen) fortsätter läckaget, men Kustbevakningen försöker dels skärma av med länsar, dels plocka upp olja. Fler fartyg har nu anslutit. Kustbevakningen har begärt stöd från EMSA och HELCOM, och fartyg är på väg från bland annat Tyskland och Finland.

Beräkningar med SeaTrack Web visar att det huvudsakliga oljepåslaget kommer att ske längs en sträcka från östra Karlskrona skärgård upp till kusten strax söder om Kalmar. Ett stråk kan också riskera att nå kusten söder om Åhus. De kommuner som riskerar att drabbas av oljepåslag är Kristianstad, Karlskrona, Torsås, Kalmar och möjligen Mörbylånga. Det finns flera känsliga områden längs denna kuststräcka. Kommunerna varslas om hotet på söndag morgon och drar igång sina krisorganisationer samtidigt som räddningstjänsten förbereder för miljöräddningstjänst.

Kommuner, Kustbevakningen och MSB blir nedringda av media och oroliga medborgare. Återkommande frågor är när och var oljan når land, hur farlig den är, vad den innebär för möjligheten att fiska och använda stränderna framöver och hur den ska saneras, och av vem.

Framåt eftermiddagen har utsläppet av olja från Solar Star i stort upphört, men samtidigt uppfattar den kvarvarande besättningen det som allt svårare att kontrollera fartyget och det finns risk att det börjar driva. Närmaste *Place of Refuge* är Karlshamn, och den näst närmaste är Kalmar. Diskussion förs om att bogsera fartyget till Karlshamn.

I samverkan mellan berörda kommuner och Kustbevakning görs insatser för att styra oljan till mindre känsliga områden och för att skydda särskilt känsliga samt plocka upp olja som är på väg in. Det visar sig dock vara svårt, särskilt för stråk som består av hybridolja som visar sig ha oförutsägbara egenskaper i det kalla vattnet.

Oljepåslag

Sent måndag eftermiddag når oljan land i Karlskrona skärgård samt en sträcka upp emot de södra delarna av Torsås kommun. En dag senare har även delar av Kalmar kommun drabbats och ytterligare en dag senare når oljan också Åhus stränder. Kommunerna, i samverkan med Kustbevakningen, fortsätter försöken att styra var oljan hamnar och förhindra att den når land.

I samband med oljepåslaget uppkommer också en stor mängd oljeskadade vilt, såväl fåglar som däggdjur inklusive sälar och minkar.

I detta skede har även representanter för The International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF) anlänt och påbörjar viss rådgivning när det gäller framförallt den kommande saneringsinsatsen.

Saneringsfasen

Dag fem bedöms all olja antingen ha lösts upp/avdunstat/sjunkit, plockats upp eller nått land. Räddningstjänstinsatsen avslutas av räddningsledaren/ledarna. Sammanlagt bedöms uppemot 10 000 ton råolja och 700 ton olja från drivmedelstankar ha läckt ut.

Saneringsarbetet, som påbörjats parallellt med akutfasen, är nu det dominerande. Ett stort antal frivilliga anmäler sig och från Finland kommer en fågeltvätt.

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

De drabbade kuststräckorna består av både sand- och klippstränder, med flera känsliga områden. En blandning av oljor har nått land, såväl råolja som tjock- och hybridolja.

Eftersom tre länsstyrelser och två civilområdeschefer är involverade uppstår flera diskussioner om vem som ska leda och samordna insatserna. Till slut blir det länsstyrelsen i Skåne då de rent operativa uppgifterna upptar mindre av Lst Skånes verksamhet och de då kan lägga mer resurser på samordning.

Efterfasen

Efter några veckors sanering längs stränderna och fortsatt oljeupptagning till havs, påbörjas övergången till efterfasen. Det är fortfarande oklart vem eller vad som orsakade explosionerna. Försäkringsfrågorna är känsliga, och ett försäkringsbolag uttrycker tvekan för att försäkra fartyg som går i Östersjön givet riskerna. ITOPF har synpunkter på hur långgående sanering som är nödvändig.

Kommunerna lyfter nu också frågorna om statlig ersättning för insatserna att möta och sanera oljepåslagen. Särskilt för en kommun, som tagit hjälp av grannkommuner och privata företag i såväl räddningstjänst- som saneringsskedet, är kostnaderna mycket stora.

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

Bilaga 2 Intervjumall och intervjupersoner

Intervjuerna genomfördes på SKYPE och tog 90 minuter styck. Intervjupersonerna hade i förväg fått intervjumall och en tidig version av scenariot. Intervjun fokuserade på frågor i mallen med relevans för intervjupersonen. Intervjupersoner fick läsa igenom och kommentera anteckningarna i efterhand.

Intervjupersoner

Peter Dafteryd, Strömstads kommun, onsdagen den 12 april.

Martin Neldén, Länsstyrelsen Norrbotten, torsdag den 13 april.

Lars Persson, Länsstyrelsen Skåne, torsdagen den 13 april.

Alice Ahoniemi, Nacka kommun, torsdagen den 13 april.

Anna Dimming, Länsstyrelsen Västra Götaland, fredagen den 14 april.

Samuel Dahlström, Räddningstjänsten Östra Götaland, måndagen den 17 april.

Carolina Malmquist, Transportstyrelsen, tisdagen 18 april.

Sonja Dobo, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, tisdagen den 18.

Jonas Pålsson, Havs- och vattenmyndigheten, fredagen den 21 april.

Cesar Vallin, Kustbevakningen, fredagen den 21 april.

Johan Gert, SKR, måndagen den 24 april.

Gustav Björnstad och Nils Mårtenson, Naturvårdsverket, onsdagen den 26 april.

Maria Carling och Carina Eriksson, Sjöfartsverket, torsdagen den 27 april.

Intervjumall

Bakgrundsfrågor

- Vad är din roll i din organisation, allmänt och vid en större fartygsolycka med förorening till havs? Hur länge har du haft denna roll?
- Har du haft någon annan roll tidigare relaterat till oljeskadeskydd eller liknande?
- [Specifikt kommuner] Har ni haft att hantera ett större föroreningspåslag? Hur såg det ut? Var du involverad i hanteringen?

Frågor om scenariots utformning

- Är scenariot trovärdigt (om än ej troligt) utifrån er erfarenhet?
- Saknas det något väsentligt i scenariot vad avser t.ex. händelser, åtgärder eller stödbehov?
- Är din organisations roller/ansvar beskrivet på ett trovärdigt vis? Vad behöver justeras?

Frågor om aktuell aktörs roller och ansvar samt stödbehov

- Vilka är din myndighets roller, ansvar och uppgifter i de olika faserna vid en större fartygsolycka med förorening till sjöss? Av vem och var är dessa definierade?
- Har din organisation resurser/förmåga att uppfylla dessa roller/ansvar? Om inte, vad saknas? Hur väl utbildat/förberett? Alla möjliga utsläpp eller vissa? Hur väl förberedda är ni på att hantera nya typer av utsläpp, sådant som inte är tjockolja?

Titel

Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer

FOI Memo 8199

- Är det någon roll/ansvar/uppgift ni skulle önska att ni hade vad avser fartygsolycka med förorening till sjöss?
- Vilka behov av stöd/information från andra aktörer har ni för att kunna uppfylla era roller/ansvar i de olika faserna? Till vem och på vilket sätt begär ni stöd/information?
- Vilka dokument och beslut styr din organisations roller, ansvar och agerande i detta slags händelse? Interna och externa? [Specifikt kommun] Ert handlingsprogram enligt LSO, hur berör det oljeskadeskydd och finns det andra program kring detta?
- Hur definierar ni en ”stor” händelse inom detta område? När blir en föroreningshändelse för stor för att kunna hanteras av en kommun eller en länsstyrelse? Vem avgör när en händelse är nationell, och vad betyder det i så fall för er?
- Hur säkras i er organisation uthållighet i ledning och utförande av räddningstjänstinsatsen respektive saneringsinsatsen?

Frågor om andra aktörers roller/ansvar

- Vilka aktörer har, ur din organisations perspektiv, ledande roller/ansvar i de olika faserna och hur ser detta ut? Finns det luckor i ansvarsfördelningen? Hur skulle ni vilja utveckla fördelningen av roller, ansvar och uppgifter?
- Vad behöver kommunerna vidta för åtgärder/förberedelser direkt på söndagsmorgonen (i scenariot) och hur ska de uppmärksammas på detta? Hur och av vem får de information om exempelvis utsläppets karaktär (typ, viskositet, toxikologiska egenskaper etc.)?
- Vilket centralt stöd uppfattar ni att kommuner/länsstyrelser behöver i de olika faserna, exempelvis i form av kunskapsstöd, materiel, personal etc.? Vem ansvarar för att ge detta stöd? Vilket stöd kan din myndighet ge? Vilka luckor finns i stödet? Vem hjälper/råder kommunerna avseende saneringsinsatsen?
- [SPECIFIKT HAV] Hur ser ni på en framtida Oljejour och var ligger arbetet med en sådan?
- Hur säkras tillgång på materiel som länsar, strandduk och sorptionsmedel?
- Vilket stöd kan kommunerna få vad avser att ta hand om upplockat farligt avfall?
- Hur skulle ni vilja utveckla stödet till länsstyrelser/kommuner i de olika faserna?

Frågor om ledning och samordning

- Vem ansvarar för att samordna/informationsdela i de olika faserna?
- Det är i scenariot fyra kommuner, i tre län och med två civilområdeschefer, samt miljöräddningstjänst till havs och på land – hur och av vem leds och samordnas först räddningstjänstinsatsen och därefter saneringsinsatsen?
- Hur ser samarbete/arbetsdelning ut i länet?
- Vem prioriterar insatser i de olika faserna?
- Hur fattas beslutet om bogsering till *Place of Refuge*, och efter vilken typ av samråd med tanke på att det finns risk för ytterligare utsläpp?

Övergripande om centralt stöd (delvis berörda tidigare)

- Hur skulle ni vilja utveckla det centrala stödet till länsstyrelser/kommuner vid fartygsolycka med förorening till sjöss?
 - Vem ska ansvara för stödet?
 - Hur ska det se ut vad gäller tillgänglighet, innehåll och utförare?
 - Vilken roll kan NSO spela?

Titel
Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss

Memo nummer
FOI Memo 8199

Bilaga 3 Workshop

Workshopen genomfördes den 2 maj kl 1000-1500 i MSB:s lokaler i Stockholm. Syftet var att fördjupa diskussionen om några centrala aspekter avseende roller, ansvar och centralt stöd som hade identifierats i inläsning och intervjuer. Diskussionen dokumenterades skriftligt av FOI.

Workshopens upplägg

Workshopen inleddes med en presentation av FOI:s intryck och slutsatser från första delen av arbetet.

Med hjälp av ett efter intervjuerna uppdaterat scenario diskuterades sju olika aspekter: (1) Larmning, (2) informationsbehov (vad, när och från vem), (3) vilka egna resurser som ska finnas lokalt och regionalt visavi centrala förstärkningsresurser, (4) vilken egen kompetens som ska finnas lokalt och regionalt visavi centrala förstärkningsresurser, (5) övergången mellan räddningstjänstfas och saneringsfas (samordning och roller), (6) oljeskadat vilt samt (7) NSO roll. Utöver dessa sju aspekter hade FOI identifierat ytterligare fem som det inte fanns möjlighet att diskutera på workshopen: (1) Processen för att besluta om Place of Refuge (PoE), (2) hur hantera frivilliga, (3) ersättningsfrågan samt (4) hur beslut som tas tidigt i arbetet (räddningstjänstfasen) kan påverka förutsättningarna för arbetet i de senare faserna.

Varje aspekt som diskuterades presenterades med några inledande frågeställningar för att få igång diskussionen.

Deltagare

Mette Lindahl Olsson,	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
Sonja Dobo,	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
Cesar Vallin,	Kustbevakningen.
Malin Holm Roos,	Kustbevakningen.
Jonas Pålsson,	Havs- och vattenmyndigheten.
Gunnar Björnstad,	Naturvårdsverket.
Carolina Malmquist,	Transportstyrelsen.
Maria Carling,	Sjöfartsverket.
Anna Dimming,	Länsstyrelsen Västra Götaland.
Lars Persson,	Länsstyrelsen Skåne.
Johan Gert,	Sveriges Kommuner och Regioner.
Alice Ahoniemi,	Nacka kommun.
Peter Dafteryd,	Strömstads kommun.
Aron Björk,	Totalförsvarets forskningsinstitut (dokumentatör).
Pär Eriksson,	Totalförsvarets forskningsinstitut (workshopledare).