

Sveriges strategi för oljeskadeskydd



Utarbetad av Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO)

MSB (sammanhållande): Sonja Dobo, Margaretha Ericsson

Havs- och vattenmyndigheten: Christer Larsson, Jessica Hjerpe-Olausson

HaV:s oljejour (Sweco): Charlotte Gyllenhammar

Kustbevakningen: Bernt Stedt, Jan Fälteke

Sjöfartsverket: Ulrika Borg, Mikael Lager

Transportstyrelsen: Nicklas Berndtsson

Länsstyrelserna: Claes Wiberg

Det kommunala perspektivet: Lars-Göran Uddholm

Layout: Advant Produktionsbyrå AB

Tryck: DanagårdLiTHO

Publ.nr: MSB701 - juni 2014

ISBN: 978-91-7383-452-0

Innehåll

Förord	4
1. Bakgrund, uppdrag och syfte	7
1.1 Syfte och målgrupp	9
2. Nulägesbeskrivning	10
2.1 Arbetet före, under och efter ett utsläpp.....	10
3. Trender och risker inför 2025	13
4. Målbild och prioriteringar	15
4.1 Prioriterade arbetsområden	16
4.1.1 Målsättningar för skydd av miljön	16
4.1.2 Målsättningar för att förebygga händelser	17
4.1.3 Målsättningar för att hantera händelser	17

Förord

I din hand håller du Sveriges fjärde strategidokument för oljeskadeskydd. I strategin ges ett samlat underlag för långsiktig planering i syfte att uppnå en erforderlig förmåga för hela området oljeskadeskydd i Sverige.

Denna strategi skiljer sig på flera sätt från de tidigare strategierna på området. Bland annat utgår strategin nu från relevanta miljömål, den saknar slutdatum och omfattningen har begränsats till det som är specifikt för området oljeskadeskydd. Det svenska arbetet med oljeskadeskydd är nu en tydligare del av en helhet och är en del av den aktörsgemensamma strategin för CBRNE¹.

Strategin riktar sig till alla berörda aktörer, oavsett om det är i en kommun, ett privat företag, en frivilligorganisation eller en myndighet. Arbetet har bedrivits i samverkan med ett hundratal aktörer och projekt från hela Sverige, sammanhållet av Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO)². Alla aktörer har nu ett eget ansvar att finna sina roller och använda strategin så att den blir verklighet utmed Sveriges kuster och de stora insjöarna.

Vi har tagit fram denna strategi tillsammans i syfte att minimera miljöskada av oljeutsläpp och för en säkrare krisberedskap. Nu fortsätter NSO och aktörerna implementeringen av strategin bland annat genom att precisera de prioriterade arbetsområdena i en aktörsgemensam svensk handlingsplan för oljeskadeskydd.

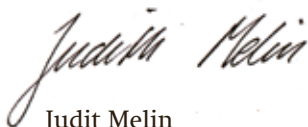
-
1. CBRNE är en förkortning av engelskans ord för kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen och används synonymt med farliga ämnen.
 2. NSO består av följande aktörer: Havs- och vattenmyndigheten och Oljejouren, Kustbevakningen, Länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Sjöfartsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Transportstyrelsen. MSB är sammanhållande av samverkansgruppen och strategiprojektet.



Helena Lindberg
Generaldirektör
Myndigheten för samhälls-
skydd och beredskap



Björn Risinger
Generaldirektör
Havs- och vattenmyndigheten



Judit Melin
Generaldirektör
Kustbevakningen



Ann-Catrine Zetterdahl
Generaldirektör
Sjöfartsverket



Staffan Widlert
Generaldirektör
Transportstyrelsen



Peter Molin
Länsråd
Länsstyrelserna



Gunilla Glasare
Direktör
Sveriges Kommuner och Landsting



FOTO: NATURVÅRDSVERKET

1. Bakgrund, uppdrag och syfte

Sveriges strategi för oljeskadeskydd (strategin) är Sveriges fjärde aktörsgemensamma, nationella strategidokument för området oljeskadeskydd. Denna strategi skiljer sig på flera sätt från de tidigare oljestrategierna. Oljeskadeskydd är numera en del av den nationella samordningen av CBRNE. Sveriges strategi för oljeskadeskydd är en del av strategiska dokument för området CBRNE och ska läsas som ett komplement till aktörsgemensam strategi för CBRNE. En annan väsentlig skillnad mot tidigare är att oljestrategin nu saknar slutdatum. Denna oljestrategi har även kraftigt komprimerats, men kompletteras av en mer omfattande underlagsrapport.

Strategiarbetet är initierat av, och förvaltas av, nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) och är således aktörsgemensamt. Gruppen består av representanter från Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen samt företrädare för det kommunala perspektivet. NSO utgör arbetsgrupp för framtagandet av strategin och svarar för en strukturerad uppföljning och revidering av dokumentet.

Strategin omfattar utsläpp till följd av avsiktliga och oavsiktliga handlingar såväl som händelser som inträffar utan mänsklig inverkan från fartyg i kommunalt och statligt ansvarsområde till sjöss, vilket omfattar hela Östersjön, Västerhavet, Vänern, Vättern och Mälaren. Avgränsningen har gjorts utifrån aktörernas behov av övergripande strategisk styrning.

Sveriges strategi för oljeskadeskydd utgår numera från de fyra av regeringens och riksdagens 16 miljömål som har bäring på oljeskadeskyddet. Avsikten är att tydliggöra att oljeskadeskyddet i första hand är en fråga om miljöskydd men ska inte tolkas som en motsättning mot andra viktiga värden.

Strategin kommer att kompletteras med en handlingsplan, ett arbete som påbörjas efter färdigställandet av denna strategi.



FOTO: KUSTBEVAKNINGEN



1.1 Syfte och målgrupp

Sveriges strategi för oljeskadeskydd ska inom ramen för aktörsgemensam strategi för CBRNE och andra överordnade styrdokument utgöra underlag för långsiktig planering och skapa en gemensam grund för oljeskadeskyddet i arbetet före, under och efter en händelse. För att uppnå relevanta miljömål ska den fungera som underlag för utvecklingsinsatser, skapa förutsättningar för effektivare hanterande och fungera som stöd i samband med erfarenhetsåterföring.

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

2. Nulägesbeskrivning

Utsläpp av olja och oljeliknande kemikalier kan orsaka allvarliga skador på miljön och en större händelse kan drabba flera kommuner, län och till och med flera länder samtidigt. De senaste 15 åren har oljetransporterna från Ryssland genom Östersjön ut till Nordsjön tiodubblats. År 2012 gick åtminstone 40 procent av rysk oljeexport via Östersjön och samma år kom hälften av den importerade oljan till Sverige från Ryssland. År 2014 är Ryssland en av världens största oljeexportörer. Sverige har hittills förskonats från riktigt stora oljeutsläpp, liksom våra grannländer. Vid ett flertal tillfällen har dock den typen av utsläpp varit nära att inträffa.

Våra svenska hav och de stora insjöarna är särskilt känsliga för oljeutsläpp. Miljöeffekterna vid ett oljeutsläpp beror främst på när utsläppet sker, var det sker samt typen av olja. Volymen utsläppt olja kan vara av mindre betydelse då även ett litet utsläpp kan få svåra konsekvenser.

2.1 Arbetet före, under och efter ett utsläpp

Flera myndigheter arbetar för att förebygga olyckor och utsläpp, i form av sjösäkerhetsarbete, exempelvis genom tillsyn och övervakning och andra säkerhetshöjande åtgärder. En stor del av det förebyggande arbetet bedrivs inom internationella samarbetsföretag. Det förebyggande arbetet syftar till att antal utsläpp och utsläppsvolymer ska minska oavsett om antal fartygrörelser ökar.

Det **förberedande** arbetet tar sin grund i insikten att alla risker och sårbarheter inte kan förebyggas eller reduceras till noll. En stor del av det löpande arbetet inom oljeskadeskyddet bedrivs förberedande och involverar en mängd aktörer från olika delar av samhället. Det förberedande arbetet syftar till att öka kunskapen, identifiera skyddsvärda områden och skapa förutsättningar för bättre samordning mellan de hanterande aktörerna. Vidare bör resurser tillskapas för att hantera insatser till sjöss och på strand.

Vid **hanterandet** kan förloppet delas in i tre skeden; upptäckt, bekämpning och sanering. Kommunerna och Kustbevakningen ansvarar för bekämpningen. Ansvaret för räddningstjänstinsats är fördelat mellan dem genom Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, Kustbevakningen till sjöss och kommunerna på land. Sanering regleras av miljölagstiftningen och är i första hand

en miljöfråga. Många andra aktörer har stödjande funktioner exempelvis Havs och vattenmyndigheten, MSB, länsstyrelsen, försvarsmakten och frivilligorganisationer. Erfarenheter har visat på brister gällande snabb informations-spridning och larmning till berörda aktörer vid en händelse, vilket försvårat koordinerade insatser.

Det är viktigt att dra **lärdomar** av inträffade händelser och använda denna kunskap i det förebyggande och förberedande arbetet. Varje aktör har idag ett ansvar att göra en egen uppföljning och erfarenhetsåterföring och förvaltar erfarenheterna inom sina respektive ansvarsområden. Dessa erfarenheter tas idag inte alltid omhand på ett sådant sätt att en kontinuerlig utveckling av lärdomar kan ske och att en samlad bild av befintlig kunskap tillgängliggörs för aktörerna.

FOTO: KUSTBEVAKNINGEN





FOTO: NATURVÄRDSVERKET

3. Trender och risker inför 2025

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

Hur utvecklingen för oljetransporter kommer att se ut beror på ett antal faktorer som idag inte går att med säkerhet fastställa på sikt. NSO drar därför slutsatsen att det idag råder ovisshet kring detta inför år 2025.

Följande slutsatser dras om trender och risker inför år 2025;

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



FOTO: NATURVÅRDSVERKET

4. Målbild och prioriteringar

Målbild

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

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

Den förmåga som ska skapas är här indelad i målsättningar för skydd av miljön, för att förebygga och för att förbereda händelser. Indelningen tar sin grund i inriktningen för samhällsskydd och beredskap³.

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

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

Det är av största vikt att arbetet med oljeskadeskyddet integreras i det miljömålsarbete som pågår från lokal till central myndighetsnivå. Även internationellt miljömålsarbete och internationella direktiv har bäring på svenskt oljeskadeskydd⁴.

3. Läs mer om inriktningen här <https://www.msb.se/inriktning-samhallsskydd-och-beredskap> samt figur 2 i underlagsrapporten.

4. Läs mer om dessa i underlagsrapporten, <https://www.msb.se/sv/Produkter-tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-MSB/Underlagsrapport-Sveriges-strategi-for-oljeskadeskydd/>, bilaga 2 (Styrinstrument) och 3 (Internationella samarbeten och arbetet inom EU).

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

4.1 Prioriterade arbetsområden

De prioriterade arbetsområdena bygger framför allt på brister som konstateras i nulägesbeskrivningen och trender och risker inför år 2025. Även erfarenheter från händelser⁵ och genomförda övningar⁶ har gett värdefulla ingångsvärden till dessa prioriteringar.

4.1.1 Målsättningar för skydd av miljön

1. Centralt stöd för miljöfrågor inom oljeskadeskyddet

En grundförutsättning för aktörernas arbete på lokal och regional nivå gällande miljöfrågor inom oljeskadeskyddet är att det finns ett samlat centralt stöd att tillgå kommunalt, regionalt och centralt och att det finns en tydlig ansvarsfördelning. En stor mängd aktörer på alla samhällsnivåer, samt inom det internationella samarbetet, har behov av och har efterfrågat tydlighet och stöd i miljöfrågorna. Idag är många miljöfrågor gällande oljeskadeskydd omhändertagna av olika centrala myndigheter, men fortfarande faller en del frågor mellan stolarna. En målsättning för att komma tillrätta med problemen är att det finns ett samlat nationellt stöd att tillgå. Det samlade centrala stödet för miljöfrågor inom oljeskadeskyddet bör omfatta förorening till havs, i inlandsvatten och på land samt för alla skeden före, under och efter en händelse. Ansvarsfrågan och hur ett samlat nationellt stöd ska utformas bör utredas vidare⁷.

4.1.2 Målsättningar för att förebygga händelser

2. Minska riskerna för utsläpp till sjöss

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

-
5. En omfattande utvärdering om hanteringen av oljepåslaget i Tjörns kommun har genomförts parallellt med strategins framtagande av HaV och MSB. Utvärderingen har fokuserat på sanerings och bekämpningsskedet. <https://www.msb.se/sv/Produkter-tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-MSB/Oljepaslaget-pa-Tjorn-2011-En-utvardering-av-forberedelser-formagor-och-hantering/>
 6. Gränsöverskridande övning BOILEX 2011.
 7. Se kap 2.5.3 samt utvärderingen av oljepåslaget i Tjörn, som drar samma slutsats. Ingen miljömyndighet ansvarar idag för exempelvis sanering eller oljeskadat vilt.

3. Relevant information om förebyggande arbete sprids

Det förebyggande arbetet utförs till stor del av andra aktörer⁸ än de som är verksamma inom de förberedande, hanterande och lärande områdena. De förebyggande aktörerna ska ingå som en integrerad del i samordningen av hela området oljeskadeskydd⁹ och informationsspridning om det förebyggande arbetet ska möjliggöras för övriga aktörer.

4.1.3 Målsättningar för att hantera händelser

4. Ökad förmåga under svåra förhållanden

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

5. Samordnad central förmåga skapas som en nationell resurs

Ett centralt stöd ska skapas som utgör en samlad resurs för att nyttjas av aktörerna inom oljeskadeskyddet. Den nationella resursen ska innehålla både materiella och personella resurser samt omfatta alla skeden; före, under och efter en händelse. Resursen ska exempelvis omfatta följande områden; miljö, förstärkningsresurser, ekonomihantering och stöd inom ledning och samverkan samt stöd inom metod och teknik. Här samlas de centrala myndigheternas befintliga stöd, som ska vidareutvecklas i samverkan så att det innefattar samtliga delar som aktörerna har behov av utan att frångå respektive organisations ansvar. Resursen ska vara långsiktig, tillgänglig och känd för aktörerna och dess innehåll ska anpassas till behoven. Den nationella resursen ska verka för en ökning av den samlade förmågan i Sverige och den ska medverka till att öka Sveriges förmåga att ge och ta emot internationellt stöd.

-
8. Sjöfartsverket och Transportstyrelsen är de huvudsakliga aktörerna men även andra aktörer så som Kustbevakningen, länsstyrelsen, kommunen och MSB har olika roller i det olycksförebyggande arbetet och med att bygga upp verksamhetens motståndskraft gentemot påfrestningar. Läs mer om detta i Underlagsrapporten kap 2.3.
 9. Med hela området avses det förebyggande, förberedande, hanterande och lärande arbetet. Samordningen av svenskt oljeskadeskydd bedrivs genom Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO), se 1.4 och figur 2 i underlagsrapporten.

6. Ökad regional samordnande förmåga

Länsstyrelsen ska samordna det förberedande arbetet genom sitt geografiska områdesansvar. Genom risk och sårbarhetsanalyser ska förmågan anpassas till den uppskattade risken för länet. Syftet med den regionala samordningen är att underlätta samverkan och samplanering mellan aktörerna¹⁰ och skapa förutsättningar för en effektiv kompetensutveckling. Länsstyrelsen ska stötta kommunerna i denna verksamhet¹¹.

7. Ökad kompetens inom området

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

8. De sammantagna resurserna optimeras

Prioriteringsordningen i samband med en händelse är att i första hand förhindra att förorening uppstår¹², i andra hand att begränsa den förorening som uppstått och i tredje hand omhändertara förorening¹³. Samsyn hos berörda aktörer ska säkerställas om att högsta prioritet i det hanterande skedet är att löskommen förorening inte når stränder i allmänhet och skyddsvärda strandområden i synnerhet. Samtliga aktörer ska använda Digital Miljöatlas för identifiering av särskilt skyddsvärda områden som ett gemensamt beslutsstöd.

10. Med "samverkan och samplanering mellan aktörerna" avses Kustbevakningen till sjöss och berörda aktörer på land på lokal, regional och central nivå, vilket inkluderar offentliga, frivilliga och privata aktörer.

11. 1:a kap §5 lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

12. Regleras främst genom Lag (2006:263) om transport av farligt gods.

13. Regleras främst genom Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

9. Räddningsinsatserna sker samordnat

Val av metod och strategi för hela insatsen görs i samverkan mellan berörda aktörer, oavsett enskilda aktörers förmåga och ansvar. Insatserna ska baseras på en gemensam analys som leder till ett koordinerat agerande. En förutsättning för ett koordinerat agerande är att kommunikation och informationsdelning inom och mellan aktörerna fungerar. Länsstyrelsen och kommunerna ska inom sitt geografiska område vara sammanhållande funktioner mellan lokala aktörer. Länsstyrelsen är även sammanhållande för den nationella nivån^{14 15 16}.

10. Gemensamt lärande

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

11. En kunskapsplattform möjliggör utveckling

Vid en större händelse bör det alltid göras en samlad bedömning av insatserna och en utvärdering ska göras av hur aktörerna har samverkat. Det är särskilt viktigt att dra lärdomar av de händelser som sker¹⁷ och använda denna kunskap för att utveckla oljeskadeskyddet. En kunskapsplattform tas fram som syftar till att tillgängliggöra relevant information och ge en samlad bild av befintlig kunskap inom området oljeskadeskydd. Dokumentation som görs i samband med en händelse ska samlas och tillgängliggöras i kunskapsplattformen¹⁸. Vidare ska aktörerna bidra med information som omfattar alla skeden till kunskapsplattformen, exempelvis relevanta projektresultat, övningsdokumentation, rapporter och studie- och forskningsresultat.

14. 2 kap §7 lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap.

15. § 7 förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

16. Fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst, får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst, skall länsstyrelsen ansvara för att räddningsinsatserna samordnas (4 kap §33 förordning (2003:789) om skydd mot olyckor).

17. Även tillbud som har avlöpt lyckligt.

18. En CBRNE-databas håller på att byggas på MSB:s hemsida, parallellt med strategins framtagande. En förutsättning för att den ska kunna utgöra en gemensam kunskapsplattform är att alla aktörer bidrar med information.

Ett samarbete mellan:



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Havs
och Vatten
myndigheten



KUSTBEVAKNINGEN



SJÖFARTSVERKET



TRANSPORT
STYRELSEN



Länsstyrelserna



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publ.nr MSB701 - juni 2014 ISBN 978-91-7383-452-0