



Riksrevisionens styrelses framställning angående statens insatser för att säkerställa en god kommunal beredskap för oljekatastrofer

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens åtgärder för att säkerställa en god kommunal beredskap för att ta hand om olja som når land vid stora oljeolyckor. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap?* (RiR 2005:31).

Granskningen visar att de statliga insatser som syftar till att stödja kommunerna i samband med oljekatastrofer är bristfälliga. Av granskningen framgår också att ansvaret för saneringsfasen vid en räddningsoperation – dvs. det skede i oljebekämpningen som följer efter den akuta fasen i olycksarbetet – i Sverige inte är reglerat. Detta har flera nackdelar som påtalas i granskningen.

Styrelsen anser att åtgärder behövs för att förbättra de statliga myndigheternas insatser för att stärka kommunernas oljeberedskap och ge stöd i samband med oljeolyckor. Det finns enligt styrelsens mening skäl att överväga om tillsynen av kommunernas oljeberedskap bör förstärkas genom att ansvaret för tillsyn utvidgas till att även avse saneringsfasen. Styrelsen anser också att man bör överväga att komplettera regelverket så att det blir möjligt för en statlig myndighet – antingen Räddningsverket eller den berörda länsstyrelsen – att under vissa omständigheter ta över ansvaret för oljebekämpningen under saneringsfasen vid stora oljeolyckor som rör flera kommuner. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen ser över regleringen av oljeskadeskyddet i syfte att överväga och vid behov genomföra förändringar av detta slag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund och motiv för granskningen	4
Granskningens syfte och avgränsning	5
Iakttagelser och slutsatser	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	10

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Tillsynen av kommunernas oljeberedskap

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen ser över regleringen av oljeskyddsarbetet i syfte att överväga om det statliga ansvaret för tillsyn av den kommunala beredskapen mot oljeolyckor bör utvidgas till att även omfatta saneringsfasen.

2. Ett statligt ansvar för oljesanering i vissa fall

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen ser över regleringen av oljeskyddsarbetet i syfte att överväga om Statens räddningsverk eller den berörda länsstyrelsen bör ges rätt att under vissa omständigheter ta över ansvaret för oljebekämpningen under saneringsfasen vid stora oljeolyckor som rör flera kommuner.

Stockholm den 15 mars 2006

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Gunnar Andrén (fp), Carl Erik Hedlund (m) och Ewa Thalén Finné (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat statens åtgärder för att säkerställa en god kommunal beredskap för att ta hand om olja som når land vid stora oljeolyckor. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap?* (RiR 2005:31). Rapporten publicerades i januari 2006.

Bakgrund och motiv för granskningen

Fartygstransporter med olja medför risker för olyckor som kan få svåra följder för den region som drabbas: dels miljökonsekvenser av olika slag, dels sociala och ekonomiska konsekvenser, bl.a. genom påverkan på fiskerier och turism.

De utsläpp som hittills drabbat Sverige har i ett internationellt perspektiv varit små. Även små utsläpp kan dock leda till allvarliga miljöeffekter på grund av de ekologiska förhållandena i Östersjöområdet. Det största oljeutsläppet som drabbat svensk kust ägde rum utanför Ystad år 2003. Vid tolv olika tillfällen under perioden 2000–2004 har svenska stränder oljesanerats med hjälp av statligt tillhandahållen utrustning.

Risken har ökat

Fartygstrafiken med oljetransporter i Östersjön har ökat. Mellan 1995 och 2017 beräknas oljetransporterna öka med 40 %. Fartygen har också blivit större. De största tankfartygen som i dag trafikerar Östersjön har laster på 150 000 ton. Från såväl svenskt som internationellt håll uttrycks farhågor om att transportererna sker med undermåliga fartyg.

Risken för att en stor oljeolycka ska drabba Sverige är i dag väsentligt större än tidigare, trots de motåtgärder som vidtagits. Kostnaderna för sanering efter en riktigt stor olycka kan enligt internationella erfarenheter uppgå till flera miljarder kronor.¹ En olycka skulle kunna leda till allvarliga skador, såväl på miljön som för kustnäringar och friluftsliv. Ett effektivt räddnings- och saneringsarbete kan dock lindra de negativa effekterna väsentligt.

Beredskapen för olyckor till havs bedöms av regeringen som en strategiskt viktig insats för att nå det nationella målet för havsmiljön.² Regeringen och

¹ Den största saneringsinsats som genomförts i Europa skedde efter det att oljetankern *Prestige* bröts itu och sjönk utanför spanska Atlantkusten år 2002. *Prestige*, som var enkelbottnad, lade ut från Lettland och passerade genom Östersjön med sin oljelast. Utsläppet smutsade ned en kuststräcka på 190 mil och drabbade främst Spanien men även Frankrike och England. Den totala kostnaden för saneringen beräknas uppgå till 9 miljarder kronor.

² Det nationella målet för havsmiljön kommer inom kort att kompletteras med ett nytt delmål som kopplar till risken för olycksrelaterade oljeutsläpp (bet. 2005/06:MJU3, s. 373, rskr. 2005/06:48).

riksdagen har också ställt upp mål om att det ska finnas en räddningstjänst som kan begränsa effekterna av de olyckor som sker.

Både kommunalt och statligt ansvar

Ansvar för att ta hand om olja som når land är kommunernas. Staten stöder kommunerna med materiel via regionala oljeskyddsförråd samt med vägledning och information.

Det statliga ansvaret utövas genom Räddningsverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Dessa myndigheter har i uppgift att ge stöd till kommunerna för att de ska uppnå en god beredskap och svarar även för att genom tillsyn kontrollera att kommunerna lever upp till de mål som riksdag och regering har satt upp. De övergripande mål som gäller på området är två: dels målet för skydd mot olyckor, som ligger inom Försvarsdepartementets ansvarsområde, dels miljömålet för hav, kust och skärgård som hör till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets område.

Bekämpningen av oljeolyckor regleras i lagen om skydd mot olyckor (LSO) som trädde i kraft den 1 januari 2004. Införandet av denna lag, som ersatte den tidigare räddningstjänstlagen, innebar en övergång från detaljreglering till målstyrning av den kommunala beredskapen mot olyckor. Regeringen har gjort bedömningen att målstyrningsmodellen ställer höga krav på tillsyn, rådgivning, stöd och information för att lagstiftningens syften ska uppnås.

Mellanstatligt samarbete förekommer men är mindre vanligt

Det finns flera internationella överenskommelser om samarbete vid bekämpning av oljeutsläpp i haven runt Sverige. De avtal som gäller för närvarande avser endast bekämpningen till havs, dvs. Kustbevakningens ansvarsområde. Det pågår dock diskussioner om att i avtalen även inkludera samarbete vad gäller oljesanering av stränderna. Mellan de nordiska länderna finns ett räddningstjänstavtal som ger möjlighet att begära hjälp vid oljepåslag. Sverige har också bilaterala avtal med de baltiska länderna. Än så länge är det dock inte lika vanligt med mellanstatligt samarbete vid strandskydd och strandsanering som vid bekämpning till havs.

Granskningens syfte och avgränsning

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

När oljan når land är ansvaret fördelat mellan stat och kommun, mellan flera statliga myndigheter och mellan central och regional nivå. Den kommunala beredskapen är inte föremål för Riksrevisionens granskning. Men för att

granska de statliga insatserna har Riksrevisionen inhämtat information om de problem och brister som är förknippade med den kommunala beredskapen.

Revisionsfrågorna är följande:

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

Förebyggande insatser som syftar till att undvika fartygsolyckor som leder till oljeutsläpp – t.ex. arbetet med att få till stånd säkrare farleder – behandlas inte i granskningen. Det förebyggande arbetet ansvarar framför allt Sjöfartsverket för. Insatser för att ta upp olja till havs, som Kustbevakningen ansvarar för, omfattas inte heller av granskningen.

Iakttagelser och slutsatser

Olyckor som orsakar stora oljeutsläpp till havs inträffar så pass sällan att kommunerna i regel saknar egen erfarenhet av att ta hand om och lindra effekterna av stora oljepåslag på stränderna. Även staten har därför åtagit sig ett ansvar genom att ge stöd till de kommuner som drabbas och utöva tillsyn i förebyggande syfte.

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

Ett fåtal kommuner har handlingsplaner

Lagen ställer krav på kommunerna att ta fram handlingsprogram för räddningstjänsten, med bl.a. bedömningar av vilka typer av olyckor kommunen riskerar att drabbas av. Riksrevisionens undersökning visar att de flesta kustkommuner i Syd- och Mellansverige har gjort riskanalyser för olyckor som kan leda till räddningsinsatser. Av de kommuner som har tagit fram riskanalyser har ca två tredjedelar identifierat oljepåslag som en risk för kommunen, men mindre än en tredjedel har en beredskapsplan för oljeskadeskydd. De planer som finns är i flera fall inte fullständiga och många av dem är gamla.

Många kommuner har alltså inte tagit steget från att analysera riskerna till att planera för konkreta insatser i samband med tänkbara oljepåslag. Enligt Riksrevisionen inger detta oro för oljeberedskapen.

Det statliga stödet når inte ut

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

Räddningsverket har haft svårt att nå ut med stöd till kommunerna. De seminarier och utbildningar kring oljeskadeskydd Räddningsverket arrangerat har enligt Riksrevisionen mött klent gensvar hos kommunerna. De erfarenheter Räddningsverket på detta sätt försökt förmedla har således endast nått ut till ett begränsat antal kommuner.

Riksrevisionen har också funnit att myndigheternas information om lagstiftningen inom oljeskadeskyddet i flera avseenden är föråldrad. Vidare finns brister i informationen till kommunerna om möjligheten att få rådgivning från den s.k. oljejour som drivs av IVL Svenska Miljöinstitutet AB på uppdrag av Naturvårdsverket. Riksrevisionens rapport visar att kunskapen om denna oljejour inte är spridd i kommunerna. Mer än hälften av kommunerna känner inte till att de kan vända sig till den.

Saneringsfasen utanför myndigheternas kontroll

Den största delen av kommunernas insatser vid oljeolyckor består vanligen av sanering. En viktig del av saneringen är att ta hand om oljeavfall, som t.ex. oljeblandad sand. Riksrevisionens undersökning visar att de flesta kustkommuner inte har förberett sig genom att ta fram planer för hur oljeavfallet ska tas om hand.

Det är enligt Riksrevisionen oklart när räddningstjänst övergår i sanering. Under räddningstjänstfasen, den akuta fasen i olycksarbete, har kommunen möjlighet att utan kostnad få tillgång till resurser som under saneringsfasen måste upphandlas. Den vägledning som Räddningsverket lämnat har enligt Riksrevisionen inte gett tydligt stöd för kommunerna i deras beslut om när övergången ska ske.

Saneringsfasen vid en räddningsoperation är inte reglerad. Här skiljer sig Sverige från flera andra länder. En konsekvens som påtalas av Riksrevisionen är att Räddningsverket och länsstyrelserna i sin tillsyn inte har rätt att kontrollera kommunernas planering för saneringsfasen. Till denna planering hör bl.a. kommunernas förberedelser för att ta hand om oljeavfall.

Riksrevisionen framhåller att oljeavfall betraktas som farligt avfall, vilket medför höga krav på hur oljeavfallet ska tas om hand. En tillståndsansökan om mellanlagring av farligt avfall är en omfattande procedur som kan ta lång tid att behandla. Den tiden finns normalt inte när en större oljeolycka har inträffat. Räddningsverket, Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter har tidigare uppmärksammat att avfallshanteringen kan bli en flaskhals vid en stor olycka.

Riksrevisionen pekar också på att länsstyrelsernas möjligheter att ta över ansvaret för oljebekämpningen vid stora olyckor inte omfattar saneringsfasen. I nuvarande regelverk finns det ingen som är ansvarig för att göra prioriteringar över kommungränserna av var saneringsresurserna ska sättas in.

Oklarheter kring oljeskyddsförråden

Räddningsverket har i uppgift att underhålla och utveckla regionala oljeskyddsförråd. Sådana förråd finns numera på fem platser i landet. Oljeskyddsförråden innehåller utrustning för sanering av olja och är avsedda att komplettera kommunernas resurser. Räddningsverket har träffat avtal med de kommuner resp. kommunala räddningstjänstförbund som ansvarar för förråden. Viss personal ska enligt avtalen svara för förråden.

Räddningsverket har enligt Riksrevisionen inte tillräckligt tydligt klargjort vilka arbetsuppgifter och vilken roll personalen vid förråden ska ha. Det är i dag oklart om förråden i huvudsak ska förse kommunerna med materiel vid oljeskyddsinsatser eller om uppgiften även består i att personalen ska fungera som experter.

Återkommande övningar för personalen är en viktig förutsättning för att uppnå och upprätthålla förmågan att genomföra framgångsrika olycksinsatser. Riksrevisionen anser inte att Räddningsverket i tillräcklig utsträckning utnyttjat de oljepåslag som hittills inträffat till övningstillfällen för personalen. Det är även oklart om oljeskyddsförråden har den materiella kapacitet som krävs för att man ska kunna hantera konsekvenserna av större oljeolyckor och leva upp till regeringens krav på oljeskadeskyddet.

Tillsynen har inte kommit i gång

Räddningsverket och länsstyrelserna har i uppgift att genom tillsyn kontrollera om kommunerna lever upp till lagen om skydd mot olyckor (LSO) som trädde i kraft 2004. Denna tillsyn har, enligt Riksrevisionens granskning, hittills haft en blygsam omfattning. Tillsynsarbetet har framför allt inriktats på att stödja kommuner och länsstyrelser i att tillämpa lagen och anpassa tillsynsmetodiken till en målstyrd verksamhet. Som tidigare nämnts innebär LSO en övergång till målstyrning av den kommunala beredskapen mot olyckor. Enligt Riksrevisionens bedömning motsvarar tillsynen ännu inte riksdagens och regeringens krav på en utvecklad och väl fungerande tillsyn.

Naturvårdsverkets ansvar är oklart

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

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har med anledning av sin granskning utformat rekommendationer riktade till regeringen, Räddningsverket, länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

Rekommendationer riktade till regeringen

Regeringen bör enligt Riksrevisionen:

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

Rekommendationer riktade till berörda myndigheter

Räddningsverket och länsstyrelserna bör:

- göra kommunerna uppmärksamma på behovet av att planera för stora oljepåslag, t.ex. genom att i tillsynen pröva om beredskapen för oljepåslag svarar mot de risker kommunen tagit upp i sina handlingsprogram.

Räddningsverket bör:

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

Naturvårdsverket och Räddningsverket bör:

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

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av statens stöd till kommunernas beredskap för oljekatastrofer. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning handlar om den del av oljeskadeskyddet som är aktuell när oljan når land. Detta är i första hand kommunernas ansvar, men även staten har en roll genom att ge stöd och vägledning och utöva tillsyn m.m. Risken för oljeolyckor till havs har ökat under senare år. Sådana olyckor är dock så pass ovanliga att den eller de kommuner som drabbas sällan har egen erfarenhet av att ta hand om och lindra effekterna av olja på stränderna. Det statliga stödet till kommunerna i samband med oljeolyckor och den statliga tillsynen till kommunernas oljeberedskap har därför stor betydelse.

Granskningen visar att de statliga insatser som syftar till att stödja kommunerna i samband med oljekatastrofer är bristfälliga. Styrelsen anser att åtgärder behövs för att stärka myndigheternas insatser på detta område.

Tillsynen av kommunernas oljeberedskap

Lagen om skydd mot olyckor (LSO), som infördes år 2004, innebar en övergång till målstyrning av den kommunala beredskapen mot olyckor. Målstyrningsmodellen ställer höga krav på tillsyn, rådgivning, stöd och information för att lagstiftningens syften ska uppfyllas.

Riksrevisionens granskning tyder på att det finns ett behov av utökad rådgivning och tillsyn när det gäller kommunernas oljeberedskap. Att det finns ett sådant behov framgår bl.a. av att många kommuner saknar beredskapsplaner, medan andra har ofullständiga eller bristfälliga planer. Det finns också brister i de statliga myndigheternas insatser. Räddningsverket har haft svårt att nå ut med stöd till kommunerna. En del av myndigheternas information hänvisar till föråldrad lagstiftning. Den tillsyn som utövas av Räddningsverket och länsstyrelserna har hittills varit så begränsad att den enligt Riksrevisionens bedömning inte uppfyller de krav som ställs av regering och riksdag.

Till dessa generella brister kommer det faktum att saneringen efter en oljeolycka ligger utanför de statliga myndigheternas kontroll. Saneringsfasen vid en räddningsoperation – dvs. det skede i oljebekämpningen som följer efter den akuta fasen i olycksarbetet – är i Sverige inte reglerad. De berörda kommunerna brukar av tradition ta på sig att sanera efter oljeolyckor, men kommunens ansvar är inte lagreglerat. Detta har också betydelse för de statliga myndigheternas möjligheter att agera. Det innebär att Räddningsverket och länsstyrelserna i sin tillsyn inte har rätt att kontrollera kommunernas planering för saneringsfasen.

Styrelsen anser att den statliga tillsynen av kommunernas oljeberedskap bör förstärkas, liksom de statliga insatserna för stöd och rådgivning till kom-

munerna på detta område. En del av en sådan förstärkning kan ske utan riksdagens medverkan. Styrelsen anser emellertid också att det finns skäl att överväga om det statliga ansvaret för tillsyn bör utvidgas till att även omfatta saneringsfasen. För att uppnå detta krävs en översyn av regleringen av oljeskadeskyddet. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen genomför en sådan översyn.

Ett statligt ansvar för oljesanering i vissa fall

Det faktum att saneringsfasen vid en oljeolycka inte är reglerad har även andra negativa följder som påtalas av Riksrevisionen. Varje kustkommun har ansvar för sanering av sina egna stränder, men oljeolyckor följer inte kommungränserna. Det finns i nuvarande regelverk ingen som är ansvarig för att göra prioriteringar över kommungränserna av var saneringsresurserna ska sättas in.

Styrelsen anser att regelverket på denna punkt bör kompletteras. Den dag en stor olycka inträffar är det viktigt att veta hur ansvaret är fördelat. Styrelsen anser därför att man bör överväga om en statlig myndighet – antingen Räddningsverket eller den berörda länsstyrelsen – bör ges rätt att under vissa omständigheter ta över ansvaret för oljebekämpningen under saneringsfasen vid stora oljeolyckor som rör flera kommuner. Styrelsen anser att regleringen av oljeskadeskyddet bör ses över i detta syfte och föreslår att riksdagen begär att regeringen genomför en sådan översyn.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär att regeringen ser över regleringen av oljeskyddsarbetet i syfte att överväga följande förändringar:

- Räddningsverkets och länsstyrelsernas ansvar för tillsyn av den kommunala beredskapen mot oljeolyckor utvidgas till att även omfatta saneringsfasen.
- Räddningsverket eller den berörda länsstyrelsen ges rätt att under vissa omständigheter ta över ansvaret för oljebekämpningen under saneringsfasen vid stora oljeolyckor som rör flera kommuner.