Regeringens proposition
1980/81: 119

om miljösäkrare sjötransporter;

beslutad den 2 april 1981.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ANDERS DAHLGREN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram ett förslag till handlingsprogram för miljösäkrare sjötransporter. Handlingsprogrammet är inriktat på såväl förebyggande åtgärder, dvs. åtgärder för att förhindra utsläpp, som åtgärder för att minska skadeverkningarna för miljön när utsläpp väl har inträffat.

Handlingsprogrammet utgår, när det gäller säkerheten i farleder, från sjöfartsverkets program för ökad farledssäkerhet. Sjöfartsverkets program, som ger uttryck för en ökad ambitionsnivå och bygger på en helhetssyn på säkerhetsfrågorna, förutsätter ett långsiktigt och fortlöpande arbete. Sjöfartsverket föreslås få ökade resurser för utvecklingsverksamhet och farledsundersökningar inom ramen för programmet. Vidare föreslås att medel ställs till verkets förfogande för ett effektivare utnyttjande av vissa navigeringshjälpmedel. När det gäller lotsning föreslås ett system som utgår från farledsförhållanden, områdets miljökänslighet, fartygets utrustning och bemanning samt lastens miljöfarlighet. Sjöfartsverket bemyndigas att successivt utforma ett behovsanpassat lotstvång. För att ytterligare höja lotsningens kvalitet förordas att sjöfartsverket tillförs resurser för vidareutbildning av lotsar.

Användandet av säkrare fartyg i första hand för trafik i svårnavigabla och miljökänsliga områden såsom Stockholms skärgård, Mälaren, Vänern och Göta älv stimuleras genom ett särskilt avgiftssystem. För att öka säkerheten i farlederna till Stockholm föreslås att Sandhamns- och Dalarö-ledernas gemensamma sträckning rustas upp.

I fråga om åtgärder för att minska skadeverkningarna för miljön när

utsläpp har inträffat innebär handlingsprogrammet att den hittillsvarande inriktningen av vår oljeskyddsberedskap bibehålls. Olja som har kommit lös skall så långt det är möjligt och rimligt bekämpas till sjöss och på mekanisk väg. Nuvarande ordning beträffande ansvaret för insatser till sjöss resp. på land föreslås inte bli ändrade. Däremot föreslås att åtgärder vidtas för att underlätta samordningen. Medel ställs också till förfogande för gemensamma övningar.

En fortsatt förstärkning föreslås av de resurser för olje- och kemikaliebekämpning som successivt har tillförts tullverkets kustbevakning. Nybyggnad av miljöskyddsfartyg avses även i fortsättningen ske som tidigare läggning av statliga beställningar. Ytterligare utveckling och anskaffning av utrustning för bl. a. tidig upptäckt av oljeutsläpp föreslås ske. När det gäller anskaffning av materiel i övrigt avses betoningen ligga på skyddet av strandzonen. Det föreslås därför att medel för anskaffning av båtar som är lämpade för insatser i strandnära, grunda vatten ställs till kustbevakningens förfogande. Vidare förordas att staten svarar för en ökad materielberedskap för oljepåslag på stränderna. Det föreslås att staten bygger upp regionala förråd av oljebekämpningsmateriel, som vid behov kan användas av kommunerna.

I avsikt att underlätta bekämpningsarbetet skall SMHI vidareutveckla och anpassa spridningsprognoser för olja som har kommit lös till havs. Vidare ges SAKAB i uppdrag att ta fram en beredskapsplan för förvaring, transport och behandling av upptagen olja.

Propositionen innehåller också förslag om en ny ordning för handläggning av bemanningsfrågor för samhällets havs- och kustanknutna aktiviteter. Genom denna handläggningsordning införs en informations- och utredningsskyldighet så att personalinskränkningar som medför allvarliga verkningar inte kan genomföras utan att en samordnad lösning först har prövats.

Kostnaderna för de i propositionen föreslagna åtgärderna uppgår till ca 17,5 milj. kr.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-04-02

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtèn, Holm, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsråden Dahlgren, Adelsohn och Boo

Proposition om miljösäkrare sjötransporter

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren, anför.

1 Allmän bakgrund

Alla transportslag medför risker för miljön i olika avseenden. Landtransporter med järnväg och på väg innebär kontinuerliga störningar genom t. ex. buller och utsläpp av avgaser. Även flygtransporter medför bullerstörningar och avgasutsläpp. Vid såväl land- som flygtransporter av främst hälso- och miljöfarligt gods föreligger också risker för olyckor med allvarliga konsekvenser för både människan och miljön. Sjötransporter kan förorena den marina miljön dels genom utsläpp i samband med fartygens kontinuerliga drift, dels vid olyckor e. d.

Jämförelser mellan de miljöskador som olika transportslag kan ge upphov till kan vara mycket svåra att göra. Bedömningar av miljörisker bör dock så långt möjligt utgå från en helhetsbild av transportsystemets miljöeffekter, varvid bl. a. konsekvenserna för miljön av en överflyttning av t. ex. vissa sjötransporter till landtransporter beaktas. Det är också viktigt att bedömningar av behovet av insatser för att öka säkerheten och förbättra miljöskyddet när det gäller ett transportslag ses i förhållande till behovet av motsvarande åtgärder rörande andra transportslag.

Utsläpp från fartyg av olja och andra skadliga ämnen sker, som jag nyss har berört, såväl under fartygens normala drift som vid olika slag av olyckor. Vid kollisioner, grundstötningar och andra olyckor kan förekomma stora utsläpp, som orsakar mycket påtagliga skador på såväl stränder som i den marina miljön. Genom kontinuerliga utsläpp i samband med rengöring av lasttankar, maskinrum m. m. sker en ständig belastning på den marina miljön som på sikt också kan vara mycket allvarlig.

Havsmiljön betraktades under lång tid som okänslig för föroreningar. Att detta var en felsyn har nu blivit allt mer uppenbart. De vattenområden som omger Sverige har visat sig vara särskilt känsliga för föroreningar. Låg vattentemperatur och liten vattenomsättning är en del av förklaringen härtill.

Havs- och kustområdena påverkas genom utsläpp av föroreningar från flera källor. De landbaserade utsläppen är härvid de största och i många avseenden de allvarligaste. Utsläppen av olja och kemikalier i samband med sjötransporter är emellertid också ett mycket svårt hot mot både livet i havet och på stränderna. Utsläppen vid olyckor har ofta väl synliga, dramatiska korttidseffekter. De kontinuerliga utsläppen från fartygen och de landbaserade källorna är inte lika uppseendeväckande.

Miljöeffekterna av de olika typerna av utsläpp är ofullständigt utforskade. Speciellt långtidseffekterna av de kontinuerliga utsläppen är föga kända, men det finns anledning att befara att bestående skador på ekosystemen kan uppstå.

Till sjöss har utsläpp av olja och kemikalier visat sig orsaka sjukdomar, beteenderubbningar och genetiska förändringar hos de djur och organismer som lever i och på vattnet. Utsläppen kan orsaka omfattande fågeldöd och skador på fiskbestånden samt bidra till utrotning av känsliga arter t. ex. sälar och vissa sjöfåglar.

Även vid stränderna har utsläppen biologiska effekter. Strandzonens djur är känsliga för påverkan. Utsläppen smetar också ned klippor, badstränder, båtar, bryggor m. m. och kan därmed bl. a. orsaka omedelbara skador.

Skadorna på miljön kan också på annat sätt få ekonomiska konsekvenser. Fiskerinäringen störs allvarligt av utsläpp genom nedsmutsning av redskap och genom att fisken kan bli oanvändbar för konsumtion. Även för friluftslivet och turismen kan särskilt sådana utsläpp som medfört skador på stränderna få negativa ekonomiska effekter.

Utsläpp av olja sker enligt tillgängliga uppgifter i betydande utsträckning. Under år 1979 registrerade tullverkets kustbevakning 363 oljeutsläpp inom sitt ansvarsområde, varav 180 inom svenskt territorialhav. De flesta av dessa utsläpp är medvetna s. k. operativa utsläpp som har skett i strid mot svensk lag eller internationella överenskommelser. Förutom de rapporterade utsläppen kan ett stort antal utsläpp ha skett utan att bli upptäckta, trots att kustbevakningens övervakning av havsområdena sker med användande av modern teknik bl. a. flygburen fjärranalysutrustning. Under år 1979 var tankfartyg inblandade i sjöolyckor i 33 fall, i några fall med oljeutsläpp som följd. Kustbevakningen utförde under år 1979 sammanlagt 60 bekämpningsaktioner. Motsvarande samlade statistik finns inte för kommunerna, men uppskattningsvis torde här operationerna uppgå till flera hundra.

En rad åtgärder har vidtagits i Sverige för att förbättra säkerheten och

miljöskyddet till sjöss. Så har t. ex. lagstiftningen skärpts successivt. Lotsplikt gäller i vissa områden för alla större oljetransporter och för vissa kemikalietransporter. Farledsutmärkningen i form av t. ex. fyrar, bojar och radarreflektorer har förbättrats. Trafikföreskrifter har utfärdats och trafikinformation har införts. Fartygens konstruktion har förändrats för att minska utsläpp. Förbättringar i de ombordanställdas arbetsmiljö torde också ha haft positiv effekt på säkerheten. Mottagningsanordningar för oljerester har byggts i en rad hamnar.

Sjöfartsverket är den myndighet som har huvudansvaret för åtgärder för att förebygga utsläpp och olyckor till sjöss. Sjöfartsverket svarar för lotsning, fyrar och andra säkerhetsanordningar, sjökartläggning, isbrytning m. m. Verket har utarbetat ett program för ökad farledssäkerhet som underlag för det långsiktiga arbetet inom farledsområdet. Beträffande fartygen ansvarar sjöfartsverket för bl. a. inspektionsverksamhet enligt gällande lagstiftning och ratificerade konventioner.

För att minska skadeverkningarna av inträffade utsläpp har en beredskap för bekämpning och sanering av miljöskadliga utsläpp till sjöss byggts upp. Beredskapsorganisationen har förstärkts successivt under en tioårsperiod. Bekämpningsmateriel har anskaffats och specialfartyg för bekämpning av miljöfarliga utsläpp till sjöss har byggts.

Ansvaret för oljebekämpningen till sjöss ligger på tullverkets kustbevakning. Det åligger verket att svara för åtgärder till havs och i kustvattnen, Vänern och Mälaren för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Uppgiften att bekämpa olja eller kemikalier som har kommit upp på land ankommer på kommunerna. Gränsen mellan kustbevakningens och kommunernas ansvarsområden är i princip strandlinjen. Kommunerna är berättigade till ersättning av statsmedel för kostnaderna för bekämpning samt för sanering, dvs. det uppstädnings- och återställningsarbete som utsläppen kräver.

Arbetet med att utveckla säkerheten och miljöskyddet till sjöss måste till stor del ske genom internationellt samarbete. Sverige har aktivt medverkat i detta samarbete som pågått under många år. Vårt land har också anslutit sig till flera internationella överenskommelser som syftar till att skydda den marina miljön.

Bland dessa överenskommelser kan nämnas 1954 års internationella oljeskyddskonvention som är i kraft f. n. i den lydelse konventionen fick genom ändringar år 1969. Konventionen innehåller förbud mot och begränsningar av utsläpp av beständiga oljor från fartyg. Den kommer att ersättas av den internationella havsföroreningskonventionen av år 1973 i dess vid en internationell konferens år 1978 ändrade lydelse (MARPOL 73/78). I överenskommelsen finns, till skillnad från i oljeskyddskonventionen, bestämmelser inte bara om utsläpp av beständig olja utan också om utsläpp av s. k. lätta oljor samt andra skadliga ämnen, såsom kemikalier, toalettavfall och fast avfall. En viktig nyhet är de särskilda bestämmelserna för

vissa speciellt ömtåliga områden, bl. a. Östersjöområdet. För dessa områden föreskrivs i princip totalförbud mot utsläpp av olja och skyldighet att upprätta mottagningsanordningar för oljerester från fartyg. Överenskommelsen innehåller också föreskrifter om oljetankfartygs konstruktion, utrustning och drift. MARPOL 73/78 beräknas kunna träda i kraft under år 1982.

Genom tre särskilda internationella överenskommelser förekommer regionalt mellanstatligt samarbete om åtgärder mot föroreningar från fartyg och om bekämpning av havsföroreningar. Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö, den s. k. Helsingforskonventionen av år 1974, avser såväl åtgärder för att förebygga och bekämpa havsföroreningar från fartyg som åtgärder för att begränsa havsföroreningar från andra källor än fartyg. Konventionen, som trädde i kraft i maj 1980, har av Sverige tillämpats i det svenska sjöterritoriet sedan år 1977. Den s. k. Köpenhamnsöverenskommelsen av år 1971 gäller främst bekämpningssamarbete mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge, medan den s. k. Bonnöverenskommelsen av år 1969 omfattar samarbete mellan de åtta Nordsjöstaterna vid bekämpning av oljeföroreningar i Nordsjön.

Insatserna för att hindra oljeutsläpp från fartyg och för att begränsa skadeverkningarna från de utsläpp som ändock sker har successivt intensifierats. Olyckan i mars 1967 utanför södra England, då tankfartyget Torrey Canyon förliste och ca 100000 ton olja släpptes ut i havet, visade påtagligt omfattningen av de skador som en stor oljekatastrof innebär. Sedan dess har ytterligare ett antal mycket stora olyckor inträffat vid sidan av de kontinuerliga utsläpp som sker avsiktligt eller vid mindre olyckor. Också havsområdena runt Sverige och svenska kuster har drabbats av ett stort antal utsläpp med allvarliga skador på miljön. Som en följd av bl. a. de utsläpp som inträffat har omfattande skyddsåtgärder vidtagits både nationellt och internationellt.

De insatser som gjorts har skett i form av åtgärder för att förebygga olyckor och utsläpp samt åtgärder för bekämpning av och sanering efter oljeutsläpp till sjöss. I Sverige har betydande resurser lagts ned bl. a. på att bygga upp en omfattande beredskap för oljebekämpning till sjöss. Sverige har vidare deltagit mycket aktivt i det internationella arbetet på att skärpa de regler som syftar till att motverka oljeutsläpp och utsläpp av andra skadliga ämnen.

Jag kan emellertid konstatera att de insatser som hittills gjorts inte har kunnat förhindra att utsläpp av olja från fartyg sker i en utsträckning som inte är godtagbar från miljövårdssynpunkt. Det är därför nödvändigt att ansträngningarna för att minska utsläppen och begränsa skadeverkningarna fortsätter och intensifieras. För att tillgängliga resurser skall kunna användas så effektivt som möjligt är det viktigt att en samlad överblick över problemen eftersträvas.

Jag tillkallade mot denna bakgrund med stöd av regeringens beslut den

29 juni 1978 en särskild utredare med uppgift att göra en från miljövårdssynpunkt samlad översyn av de problem som hänger samman med fartygstransporter av olja och kemikalier. Översynen skulle syfta till att ge underlag för ett samlat handlingsprogram för att minska riskerna vid miljöfarliga transporter till sjöss. Utredaren som arbetat under namnet kommittén för miljörisker vid sjötransporter, MIST, har i betänkandet (SOU 1979: 43–45) Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter redovisat ett förslag till sådant handlingsprogram.

Jag kommer i det följande att lämna uppgifter om betänkandets innehåll och om den remissbehandling som skett.

Med utgångspunkt i de förslag som MIST redovisat har vidare ett flertal kompletterande rapporter utarbetats efter särskilda uppdrag från regeringen. Frågor med anknytning till de problem som MIST haft att pröva har också behandlats av bl. a. sjöövervakningskommittén (H 1977: 05) och 1977 års oljeskyddskommitté (Kn 1977: 03). Sammantaget finns därför f. n. ett omfattande beslutsunderlag i frågor om miljösäkra sjötransporter.

På grundval av det beslutsunderlag som sålunda nu finns i fråga om miljösäkra sjötransporter kommer jag tillsammans med cheferna för kommunikations- och kommundepartementen nu att lägga fram ett förslag till handlingsprogram för miljösäkrare sjötransporter. Cheferna för kommunikations- och kommundepartementen kommer senare att redovisa sina förslag i särskilda anföranden. Handlingsprogrammet berör i övrigt utbildnings-, handels- och industridepartementen och framläggs efter samråd med resp. departementschef.

2 Handlingsprogram för miljösäkrare sjötransporter

Som jag tidigare har nämnt är det från miljövårdssynpunkt angeläget med en samlad syn på behovet av åtgärder för att minska skadorna på miljön till följd av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg. Ett handlingsprogram för miljösäkrare sjötransporter bör därför nu redovisas. Ett sådant handlingsprogram bör omfatta såväl förebyggande åtgärder som insatser för att effektivisera bekämpningsarbetet.

Utgångspunkten för handlingsprogrammet är insikten om att det är nödvändigt att förbättra skyddet av de känsliga miljöer som haven samt våra kuster, skärgårdar och större insjöar utgör. Liksom inom miljövårdsarbetet i övrigt är det viktigt att insatserna i första hand inriktas mot förebyggande åtgärder för att förhindra att utsläpp av olja och kemikalier från fartyg över huvud taget sker. En sådan inriktning underlättar också en riktig fördelning av kostnadsansvaret för insatser, dvs. att det är den som förorenar som skall svara för kostnaderna för att förhindra att miljöskador uppstår. Samtidigt har erfarenheterna från den senaste tioårsperioden visat att de förebyggande insatserna måste kompletteras med en slagkraftig

beredskap för bekämpning i sådana fall då utsläpp ändock inträffar. Bekämpnings- och saneringsarbetet måste bedrivas så att minsta möjliga skador på miljön uppkommer.

Åtgärder behöver vidtas inom ett vidsträckt område där ett stort antal olika myndigheter och andra organ berörs. Det är därför viktigt att en rationell arbetsfördelning och effektiv samordning kan åstadkommas. Såväl MIST som flera av de andra utredningarna har också redovisat förslag när det gäller organisatoriska frågor.

Insatser som görs för att öka säkerheten och minska miljöskadorna till sjöss måste ske kontinuerligt. Det handlingsprogram som nu redovisas bör därför ses som ett led i ett långsiktigt arbete. Som jag tidigare berört har betydande insatser redan gjorts för att minska oljeföroreningsproblemen. Handlingsprogrammet får därför till en del karaktären av en redovisning av det arbete som fortlöpande bedrivs inom detta område. Genom de åtgärder som nu föreslås sker en förstärkning av insatserna på olika områden. När det gäller vissa frågor krävs emellertid fortsatta överväganden om vilka åtgärder som bör vidtas. Det behövs också en successiv bevakning och uppföljning av effekterna av de åtgärder som nu föreslås. Det är därför lämpligt att en utvärdering från miljövårdssynpunkt av vidtagna åtgärder och en ny samlad redovisning av dessa frågor sker när detta bedöms erforderligt.

Det praktiska genomförandet av flertalet av de åtgärder som tas upp i handlingsprogrammet bör i allmänhet integreras i det löpande arbetet inom resp. verksamhetsområde, dvs. i första hand sjösäkerhetsarbetet och arbetet med räddningstjänsten. Därigenom kan tillgängliga resurser och befintlig kompetens hos berörda myndigheter utnyttjas så långt det är möjligt.

Jag kommer i det följande att översiktligt redovisa de olika frågor och förslag som tas upp i handlingsprogrammet. Jag tar i anslutning därtill också upp vissa övergripande samordningsfrågor som behandlats av de aktuella utredningarna. Den närmare redovisningen av förslagen kommer senare att lämnas såvitt avser förebyggande åtgärder av chefen för kommunikationsdepartementet (bilaga 2) och såvitt avser bekämpning och sanering av chefen för kommundepartementet (bilaga 3). Jag återkommer därvid också till vissa frågor rörande bl. a. omhändertagandet på land av oljeavfall som samlats in vid bekämpningsoperationer (bilaga 1).

Vid redovisningen behandlas också vissa frågor som inte är av den karaktären att de kräver beslut av riksdagen. Jag har emellertid ansett det riktigt att i ett sammanhang redovisa alla åtgärder för att åstadkomma miljösäkrare sjötransporter.

3 Handlingsprogrammets innehåll

Ett handlingsprogram för att minska de miljöproblem som är en följd av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg bör som jag tidigare anfört i första hand inriktas på *förebyggande åtgärder, dvs. åtgärder för att förhindra utsläppen*. Utsläpp kan ske vid olyckor av olika slag. För att minska riskerna för olyckor krävs åtgärder för att göra såväl fartyg som farleder säkrare. Många utsläpp sker dock utan samband med olyckor och ofta med avsikt. För att komma till rätta med sådana utsläpp krävs bl. a. bättre övervakning och kontroll, effektiva påföljder gentemot dem som bryter mot gällande regler samt åtgärder som underlättar för fartygen att lämna ifrån sig olje- och kemikalierester till mottagningsanordningar i hamnarna. Vidare krävs bl. a. förbättrad utbildning och information.

Chefen för kommunikationsdepartementet redovisar senare mer utförligt olika förslag till åtgärder som nu bör vidtas för att minska riskerna för utsläpp.

Handlingsprogrammet utgår, när det gäller säkerheten i farleder, från sjöfartsverkets program för ökad farledssäkerhet. Sjöfartsverkets program, som ger uttryck för en ökad ambitionsnivå och bygger på en helhetssyn på säkerhetsfrågorna, förutsätter ett långsiktigt och fortlöpande arbete. Sjöfartsverket föreslås få ökade resurser för utvecklingsverksamhet och farledsundersökningar inom ramen för programmet. Vidare föreslås att medel ställs till verkets förfogande för ett effektivare utnyttjande av vissa navigeringshjälpmedel.

När det gäller lotsning föreslås ett system som utgår från farledsförhållandena, områdets miljökänslighet, fartygets utrustning och bemanning samt lastens miljöfarlighet. Sjöfartsverket föreslås få bemyndigande att successivt utforma ett behovsanpassat lotstvång. För att ytterligare höja lotsningens kvalitet förordas att sjöfartsverket tillförs resurser för vidareutbildning av lotsar.

Vidare föreslås att användandet av säkrare fartyg, i första hand för trafik i svårnavigabla och miljökänsliga områden, stimuleras genom ett särskilt avgiftssystem.

För att förbättra efterlevnaden av gällande regler om förbud mot utsläpp pågår, genom en arbetsgrupp inom regeringskansliet, arbete på att utforma förslag till en ekonomisk sanktion som skall göra det olönsamt med avsiktliga utsläpp till sjöss. En annan grupp inom regeringskansliet arbetar med vissa frågor för att underlätta mottagning i hamnar av olje- och kemikalierester. Frågan om partikelmärkning av olja har övervägts av en särskild utredning vars förslag nyligen avlämnats. Samtliga nu berörda frågor kommer att tas upp till prövning senare efter sedvanlig beredning.

I MIST har frågan om olika alternativ för oljetransporter till bl. a. Stockholmsområdet behandlats. Handlingsprogrammet utgår från att fortsatta fartygstransporter av olja till Stockholmsområdet är ett både realistiskt

och förmånligt transportalternativ. För att öka säkerheten föreslås att Sandhamns- och Dalaröledernas gemensamma sträckning nu upprustas. Frågan om vilken av de två nämnda lederna som är att föredra från säkerhetssynpunkt analyseras f. n. av sjöfartsverket.

Frågan om stora tankfartyg i Östersjön föreslås även fortsättningsvis bli behandlad inom ramen för samarbetet mellan Östersjöstaterna. Sverige kommer också i fortsättningen att aktivt delta i det allmänna internationella arbetet när det gäller sjösäkerhet och miljöskydd.

Den andra huvuddelen av handlingsprogrammet avser *åtgärder för att minska skadeverkningarna för miljön när utsläpp har inträffat*. För detta ändamål krävs en effektiv beredskap för snabba bekämpningsinsatser till sjöss och på stränderna. Detta förutsätter bl. a. särskilda fartyg och särskild utrustning i övrigt, utbildad och övad personal samt en effektiv och samordnad organisation. Vidare krävs resurser för sanering av stränder efter det att själva bekämpningsarbetet har avslutats. Valet mellan alternativa bekämpnings- och saneringsmetoder bör ske med beaktande av miljösynpunkter. Det är också viktigt att särskilt skyddsvärda områden kan prioriteras vid bekämpningsarbetet.

Chefen för kommundepartementet redovisar i det följande ett antal förslag till åtgärder som syftar till att effektivisera bekämpnings- och saneringsarbetet.

Förslagen innebär allmänt att den hittillsvarande inriktningen av vår oljeskyddsberedskap bibehålls. Olja som har kommit lös skall så långt det är möjligt och rimligt bekämpas till sjöss och på mekanisk väg. Nuvarande ordning beträffande ansvaret för insatser till sjöss resp. på land föreslås inte heller bli ändrade. Däremot föreslås att åtgärder vidtas för att underlätta samordningen. Medel ställs också till förfogande för gemensamma övningar.

Ett forsknings- och utvecklingsarbete har satts i gång av styrelsen för teknisk utveckling beträffande oljebekämpningsteknik. Härigenom byggs en kunskapsbas upp från vilken ny och förbättrad teknik kan utvecklas. Kostnaden för detta program beräknas uppgå till ca 30 milj. kr. Resultatet av forsknings- och utvecklingsarbetet skall redovisas successivt och utnyttjas för att förbättra beredskapen. En fortsatt uppbyggnad föreslås av materiel till tullverkets kustbevakning. Nybyggnad av miljöskyddsfartyg anses även i fortsättningen böra ske som tidigareläggning av statliga beställningar. Fortsatt utveckling och anskaffning av utrustning för bl. a. tidig upptäckt av oljeutsläpp föreslås ske.

När det gäller anskaffning av materiel i övrigt anses betoningen böra ligga på skyddet av strandzonen. Det föreslås därför att medel för anskaffning av båtar som är lämpade för strandnära, grunda vatten ställs till kustbevakningens förfogande. Vidare förordas att staten skall svara för en ökad materielberedskap för större oljepåslag på stränderna. Regionala förråd av bekämpningsmateriel föreslås byggas upp. Dessa skall vid behov kunna användas av kommunerna.

Även beredskapen för ingripanden mot kemikalieutsläpp både till sjöss och på land föreslås förbättrad. Anskaffning av bekämpningsmateriel förordas. Vidare avses ett samordnat utnyttjande ske av de resurser som finns på land för att kunna förstärka kustbevakningens organisation om ett kemikalieutsläpp till sjöss skulle inträffa.

Samordningen av räddningstjänsten är angelägen. Det till statens brandnämnd knutna rådet för räddningstjänst föreslås bli ombildat för att kunna spela en mera aktivt samordnande roll. Till rådet avses bl. a. knytas representanter för statens naturvårdsverk och fiskeristyrelsen.

Länsstyrelsernas beredskapsplanläggning avses bli förbättrad och kompletterad med särskilda miljöhandböcker som kan ge underlag för ingripanden mot olje- och kemikalieutsläpp. I miljöhandböckerna finns värdefulla och känsliga naturområden redovisade.

Chefen för kommundepartementet tar också upp frågan om handläggning av bemanningsfrågor i rena kust- och skärgårdsområden. Det gäller bl. a. att skapa en garanti för att personalinskränkningar som medför allvarliga negativa verkningar inte sker utan en allsidig belysning. De totala verkningarna av en personalförändring för såväl statlig som kommunal och enskild verksamhet föreslås beaktas genom införandet av en ny handläggningsordning som föreslagits av utredningen om tillsyn av kusterna (TAK). Genom denna handläggningsordning införs en informations- och utredningsskyldighet så att samordnade lösningar prövas före beslut om de aktuella personalinskränkningarna.

I fortsättningen tar jag upp *vissa övriga frågor* som hör till ett samlat handlingsprogram för insatser för att minska skadeverkningarna till följd av utsläppen av olja eller kemikalier från fartyg.

Bristen på en fungerande organisation för mottagning och hantering av avfall från operationer mot olja och kemikalier som kommit lösa till sjöss har varit en svårighet vid de hittillsvarande bekämpningsoperationerna. Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) föreslås därför få i uppdrag att ta fram en beredskapsplan för förvaring, transport och behandling av i första hand upptagen olja.

Det är angeläget att underlätta bekämpningsarbetet genom att tillförlitliga spridningsprognoser utarbetas för olja som har kommit lös till sjöss. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har enligt tidigare regeringsuppdrag utvecklat en spridningsmodell och anpassat denna till norra Östersjön. SMHI föreslås nu få resurser till vidareutveckling av modellen och anpassning av denna till övriga vattenområden utmed Sveriges kuster.

Forskning om bl. a. miljöeffekter vid utsläpp är viktig. En rad insatser pågår och planeras inom detta forskningsområde. Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) utför undersökningar under akutfasen av olje- och kemikalieutsläpp till sjöss. Statens naturvårdsverk svarar inom ramen för existerande anslag dels för kartering av halter av oljeföroreningar runt

våra kuster, dels för forskning om de långsiktiga miljöeffekterna av olje- och kemikalieutsläpp. Inom ramen för programmet för övervakning av miljökvalitet planeras också särskilda oljeanalyser.

De förslag som nu läggs fram innebär i många avseenden förstärkta insatser. Sammanlagt föreslås en förstärkning för budgetåret 1981/82 med ca 17,5 milj. kr. för olika åtgärder för miljösäkrare sjötransporter.

4 Vissa övergripande samordningsfrågor

Behovet av en effektivare samordning av de insatser som görs av olika organ inom oljeskyddsområdet tas upp i flera sammanhang. MIST framhåller därvid bl. a. att den splittring av arbetsuppgifter och ansvar som i dag finns mellan sjöfartsverket och kustbevakningen inte medger en effektiv planering av och avvägning mellan förebyggande och bekämpande åtgärder. Enligt MIST bör en sammanslagning ske av sjöfartsverket och kustbevakningen till en ny myndighet. En organisationskommitté bör enligt MIST tillsättas med uppdrag att utforma den föreslagna nya organisationen.

MIST tar också upp frågan om bildandet av särskilda samarbetsorgan för vissa frågor. För att skapa utrymme för ett mera formbundet samarbete mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheterna på såväl central som regional nivå bör enligt MIST särskilda samarbetsorgan bildas. Arbetet inom dessa organ skulle avse både beredskapsplanering och rådgivning vid enskild skadeplats. Det centrala samarbetsorganet, vilket föreslås stå under ledning av naturvårdsverket, skulle utarbeta en långsiktig politik för hur bekämpning skall bedrivas i vårt land samt upprätta riktlinjer för länsstyrelsernas beredskapsplanering. Gruppens direkta medverkan vid mycket stora olyckor ansåg MIST borde övervägas.

Vid remissbehandlingen har i stort sett samtliga remissinstanser varit positiva till att en ny organisation bestående av sjöfartsverket och kustbevakningen utreds. Vissa remissinstanser framhåller dock att de effektivitetsmässiga och kostnadsmässiga aspekterna är otillräckligt belysta. Vad gäller förslagen om samarbetsorgan ifrågasätter ingen remissinstans behovet av utökat samarbete mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheterna. Statskontoret och riksrevisionsverket anser dock att samarbetet bör bedrivas inom nuvarande organisatoriska ramar och avstyrker därför förslaget om samarbetsorgan. Även delegationen för samordning av havsresursverksamheten avstyrker att ett nytt organ inrättas och erinrar om de samordningsuppgifter som ankommer på delegationen. Naturvårdsverket tillstyrker ett centralt organ, men kan inte klart se behov av regionala organ. Generaltullstyrelsen och länsstyrelsen i Kalmar län är likaså positiva till ett centralt samarbetsorgan, men tveksamma till de regionala.

Beträffande samarbetsorganens arbetsuppgifter anser naturvårdsverket

att det centrala organet bör ha en klart rådgivande roll. Verket avstyrker att organet får till uppgift att utarbeta långsiktig bekämpningspolitik och riktlinjer för beredskapsplanering. Generaltullstyrelsen avstyrker bestämt samarbetsorganets operativa inflytande på ledningen av akuta bekämpningsaktioner. Räddningstjänstkommittén anser att samarbetet mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheterna har anknytning till kommitténs kommande överväganden. Prövning av MIST:s förslag om samarbetsorgan bör därför anstå till dess kommittén slutfört sitt arbete.

Frågan om samarbetsorgan har också tagits upp av sjöövervakningskommittén och oljeskyddskommittén. Sjöövervakningskommittén föreslår ett centralt samordningsorgan för övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. De viktigaste uppgifterna för detta organ anges vara att samordna materielanskaffning, resursplanering och utbildning, planera över myndighetsgränserna för insatser i olika tänkta lägen samt fungera som rådgivare vid ledning av insatser till sjöss. Oljeskyddskommittén föreslår tillskapandet av ett särskilt organ för löpande samarbete på central nivå i fråga om beredskapen för insatser mot såväl olja till sjöss som olja som flutit i land.

Vid remissbehandlingen har flera remissinstanser ansett det angeläget med en samlad behandling av de organisatoriska förslag som lagts fram av MIST, sjöövervakningskommittén och oljeskyddskommittén.

För egen del anser jag att samordningsfrågorna kräver stor uppmärksamhet. Ett stort antal myndigheter och andra organ kommer på olika sätt i kontakt med frågor som rör miljöskador till följd av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg. Enbart detta förhållande motiverar dock inte särskilda organisatoriska insatser för samordning. I flera fall har de olika organen klart avgränsade uppgifter. Genom en klar ansvarsfördelning och sedvanligt samarbete mellan berörda myndigheter bör därför många samordningsfrågor kunna klaras.

I andra fall krävs emellertid mera ingripande åtgärder för att åstadkomma erforderlig samordning och effektivt resursutnyttjande. Regeringen har genom beslut den 16 oktober 1980 uppdragit åt statskontoret att i samråd med sjöfartsverket och generaltullstyrelsen ta fram ytterligare underlag för den fortsatta beredningen av MIST:s förslag om att föra samman sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning till en ny organisation. Med utgångspunkt i att den nya organisationen skall kunna lösa sina uppgifter på ett effektivt sätt, skall statskontoret enligt beslutet belysa vilka besparingar som kan uppnås enbart genom ett sådant sammanförande. Konsekvenserna för berörda myndigheters organisation, personal och verksamhet i övrigt skall också belysas.

När det gäller MIST:s förslag om särskilda samordningsorgan vill jag framhålla att jag delar uppfattningen att samarbetet mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheterna är från miljövårdssynpunkt ytterst väsentligt. Detta samarbete bör därför ägnas ökad uppmärksamhet, inte minst på

planeringsstadiet. Genom regeringsbeslut i augusti 1979 initierades vid länsstyrelserna dels beredskapsplanläggning vid större olje- och kemikalieutsläpp, dels utarbetande av s. k. miljöhandböcker. Vidare vill jag nämna den verksamhet vid akutfasen av olje- och kemikalieutsläpp till sjöss som IVL bedriver. Genom nu angivna aktiviteter tillgodoses delvis önskemålen om ett visst miljövårdsinflytande på bekämpningsoperationerna. Jag ser därför inte något behov av att f. n. inrätta regionala samarbetsorgan i enlighet med MIST:s förslag.

Frågan om lämpligheten av att ett centralt organ för en vidare samordning av frågor som rör miljösäkra sjötransporter nu bildas bör bedömas bl. a. mot bakgrund av pågående utredningsarbete dels beträffande sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen, dels inom räddningstjänstkommittén. I avvaktan på resultaten av dessa utredningar bör enligt min mening ställning inte tas till frågan om inrättande av ett nytt centralt samordningsorgan. För att uppnå en viss förbättring när det gäller samordningen i fråga om bekämpningsinsatser föreslår chefen för kommundepartementet att en ombildning av det råd för räddningstjänst som nu är knutet till brandnämnden sker i avvaktan på resultatet av räddningstjänstkommitténs arbete.

MIST har också lagt fram förslag om att en delegation för miljösäkra sjötransporter skall inrättas. Delegationen skall enligt MIST medverka vid arbetet med att utveckla och genomföra det av MIST föreslagna handlingsprogrammet. Enligt förslaget skall delegationen därvid få till uppgift att, förutom att följa upp och vidareutveckla programmet, föreslå ändringar som motiveras av utvecklingen av miljöriskerna i samband med sjötransporter. Delegationen föreslås vidare initiera och bedriva utvecklingsarbete för beräkning av samhällsekonomiska kostnader av olje- och kemikalieutsläpp. Enligt MIST bör delegationen bli knuten till jordbruksdepartementet och bestå av representanter för naturvårdsverket, sjöfartsverket, kustbevakningen, brandnämnden, havsresursdelegationen samt sjöfartsorganisationerna.

Den föreslagna delegationen för miljösäkra sjötransporter tillstyrks av statistiska centralbyrån, länsstyrelserna i Värmlands och Norrbottens län, Centralorganisationen SACO/SR, Svenska hamnförbundet och Sveriges redareförening. Svenska hamnförbundet menar att de fördjupade utredningsinsatser som krävs lämpligen hålls samman av den föreslagna delegationen.

Delegationsförslaget avstyrks däremot av bl. a. naturvårdsverket, länsstyrelsen i Stockholms län och Sveriges industriförbund. Statskontoret finner inte tillräckliga skäl att inrätta delegationen. Naturvårdsverket menar att uppgiften att utveckla det föreslagna handlingsprogrammet samt samordningen och uppföljningen av arbetet är en naturlig uppgift för jordbruksdepartementet. Enligt naturvårdsverkets uppfattning bör man inte ytterligare splittra oljeskyddsarbetet med nya tillkommande myndigheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att uppgifterna bör klaras inom statsförvaltningens ordinarie organisation.

Jag har tidigare tagit upp frågan om uppföljningen av det handlingsprogram för miljösäkrare sjötransporter som nu presenteras. Underlaget för det reviderade handlingsprogrammet bör på sedvanligt sätt utarbetas av berörda departement och myndigheter. Jag anser därför inte att det finns tillräckliga skäl att inrätta en särskild delegation för miljösäkra sjötransporter.

Statsråden Dahlgren, Adelsohn och Boo anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för resp. departement.

Statsrådet Dahlgren avslutar.

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anfört hemställer jag att regeringen i en proposition

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag nu har anfört om ett samlat handlingsprogram för miljösäkrare sjötransporter,

dels förelägger riksdagen vad jag och övriga föredraganden har anfört för de åtgärder som vi har hemställt om.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad här har anförts för de åtgärder och det ändamål som föredragandena har hemställt om.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1–3.

Regeringens proposition
1980/81: 119

Bilaga 1
Jordbruksdepartementet

Bilaga 1

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-04-02

Föredragande: statsrådet Dahlgren

Anmälan till proposition om miljösäkrare sjötransporter såvitt avser jordbruksdepartementets verksamhetsområde

---

1 Inledning

Det förslag till handlingsprogram som jag nyss har lagt fram utgår i huvudsak från det arbete som utförts av kommittén[1] för miljörisker vid sjötransporter (MIST) och som redovisats i betänkandet (SOU 1979: 43–45) Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter. Till protokollet i detta ärende bör som *bilaga 1.1* fogas de förslag som MIST har lagt fram och som har publicerats i betänkandets kapitel 4–7.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av rikspolisstyrelsen, chefen för marinen, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, televerket, sjöfartsverket, sjöfartens haverikommission, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), statistiska centralbyrån (SCB), statskontoret, riksrevisionsverket, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, statens vattenfallsverk, styrelsen för teknisk utveckling (STU), statens skeppsprovningsanstalt, havsresursdelegationen, nämnden för fartygskrediter, statens brandnämnd, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, miljöskadeutredningen (Ju 1978: 08), utredningen om transport av farligt gods (K 1979: 01), sjöövervakningskommittén (H 1977: 05), räddningstjänstkommittén (Kn 1979: 01), Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Svenska hamnförbundet, Svenska petroleuminstitutet, Sveriges redareförening (med instämmande av Svenska arbetsgivareföreningen), Stockholms, Nynäshamns, Södertälje och Göteborgs kom-

[1] Förre riksdagsledamoten, byrådirektören Sören Norrby.

muner, Stockholms läns landsting, Svenska brandförsvarsföreningen, Svenska jägareförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska maskinbefälsförbundet, Sveriges fartygsbefälsförening, Sveriges fiskares riksförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges varvsindustriförening, Vattenvärnet, Nordiska oljeskyddsunionen (med instämmande av Sveriges naturskyddsförening), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO) samt Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Socialstyrelsen har bifogat yttranden från länsläkarorganisationerna i Uppsala och Göteborgs och Bohus län. Fiskeristyrelsen har bifogat yttranden från havsfiskelaboratoriet, hydrografiska laboratoriet samt från fiskeriintendenterna i övre norra, nedre norra, mellersta, östra, nedre södra och västra distrikten. UHÄ har bifogat yttranden från Uppsala, Lunds, Stockholms, Göteborgs och Umeå universitet samt från tekniska högskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola och högskolan i Luleå. Vidare har flera länsstyrelser bilagt yttranden från olika länsorgan och kommuner. LO har bifogat yttrande från Svenska sjöfolksförbundet. TCO har bilagt yttranden från Svenska maskinbefälsförbundet, Sveriges allmänna tulltjänstemannaförbund och Svenska tullmannaförbundet.

Härutöver har yttranden inkommit från Göteborgsregionens kommunalförbund och AB Nynäs Petroleum.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1.2*.

De förslag som MIST har lagt fram berör delvis frågor som behandlats av oljeskyddskommittén. Närmare uppgifter om oljeskyddskommitténs betänkande och den remissbehandling som skett lämnas senare av chefen för kommundepartementet (bilaga 3).

Jag avser att nu behandla vissa frågor inom oljeskyddsområdet.

2 Vissa övriga frågor

2.1 Förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier

Enligt MIST behövs en bättre organisatorisk beredskap för att ta emot och behandla oljor och kemikalier som tas upp vid bekämpningsoperationer. MIST föreslog att naturvårdsverket skulle utreda denna fråga vidare. Vid remissbehandlingen av detta förslag framfördes bl. a. olika synpunkter i fråga om utformningen av en mottagningsorganisation.

I augusti 1979 gav regeringen naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med andra berörda myndigheter och organisationer komma in med förslag rörande förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier. I januari 1980 redovisade naturvårdsverket uppdraget. Verket föreslog därvid att ett centralt företag, t. ex. SAKAB, skulle tilldelas det centrala ansvaret för att resurser finns tillgängliga för en beredskap för mottagning och behandling av avfall från bekämpningsoperationer.

I naturvårdsverkets rapport konstateras bl. a. att resurser sannolikt finns för transport av både pumpbart och icke pumpbart oljeavfall samt för behandling av olje/vattenblandningar. Verket framhåller samtidigt att resurser sannolikt inte finns för lagring av icke pumpbart olje- och kemikalieavfall samt för behandling av fast kemikaliehaltigt material och blandningar eller emulsioner av kemikalier och vatten.

Vidare framhåller verket att tillgången på resurser är oklar när det gäller lagring av pumpbart avfall samt behandling av andra än ovan nämnda avfallsslag.

I naturvårdsverkets rapport diskuteras även omfattningen av den beredskap som behövs för mottagning och behandling av ilandförda oljor och kemikalier. Det konstateras därvid bl. a. att de kvantiteter olja och kemikalier som släppts ut till sjöss till följd av fartygsolyckor och liknande samt de kvantiteter avfall som samlats in vid efterföljande operationer hittills varit relativt begränsade jämfört med de olje- resp. kemikalielaster som transporteras till svenska hamnar. Kustbevakningen har i rapporten bedömt behovet av mottagningskapacitet för oljeavfall i olika regioner i landet. Enligt denna bedömning skall, beroende på region, mellan 10000 och 40000 ton olja eller vattenblandad olja kunna tas emot inom en region och inom sju dagar. För kemikalieavfall föreslås att beredskap skall hållas för minst 4000 m^3 per region. Naturvårdsverket som inte framför någon erinran mot den föreslagna beredskapsnivån framhåller att om denna nivå skall tillskapas bör den byggas upp stegvis. Inledningsvis borde därvid enligt naturvårdsverket ambitionen vara att mottagningsanordningarna skall ha en kapacitet motsvarande den som behövts vid inträffade bekämpningsoperationer under de senaste tio åren.

Enligt beräkningar utförda av SAKAB uppgår kostnaden för uppbyggnad av en beredskapsplan enligt den lägre ambitionsnivån till 4,3 milj. kr. De personella kostnaderna härav (rekognosering, transportplanering, avtalsdiskussioner m. m.) beräknas till 2,5 milj. kr. Kostnaden för uppbyggnad av en beredskapsplan omfattande enbart oljeavfall uppgår till 1,4 milj. kr.

För egen del vill jag understryka betydelsen av att mottagning och fortsatt omhändertagande av olje- och kemikalierester kan ske på ett tillfredsställande sätt vid bekämpningsoperationerna. En sådan operations effektivitet beror på hur väl bekämpningssystemets olika komponenter samverkar. Erfarenheter från olika operationer visar att brister i mottagningsorganisationen vållat avbräck i bekämpningsarbetet. Det förslag som naturvårdsverket lagt fram bör därför i huvudsak genomföras. SAKAB bör därvid ges i uppdrag att bygga upp beredskapen för förvaring, transport och behandling av i första hand upptagen olja. SAKAB bör i sitt arbete tills vidare utgå från att mottagningskapaciteten per region skall uppgå till ca 2500 ton oljeavfall. Denna kapacitet motsvarar enligt rapporten den största mängd som hittills kommit lös till sjöss under de senaste tio åren.

Ett genomförande av uppdraget omfattar främst olika planeringsåtgärder. Naturvårdsverkets utredning visar att det i huvudsak finns resurser av aktuellt slag i samhället varför ett minimum av investeringar skulle krävas. I stället bör det vara möjligt att genom avtal försäkra sig om tillgång till erforderliga resurser. Jag anser det väsentligt att SAKAB vid uppdragets genomförande nära samarbetar med naturvårdsverket och de myndigheter som är närmast ansvariga för bekämpning och sanering.

2.2 Spridningsprognoser för olja och kemikalier

Enligt MIST är det väsentligt för bekämpningsarbetet att spridningen av olja och kemikalier kan förutsägas. MIST föreslog därför att resurser skulle tillföras SMHI för att utveckla spridningsmodeller och upprätta en katalog med förberedda spridningsprognoser för vissa vattenområden. Remissinstanserna har överlag varit positiva till förslaget om spridningsmodeller. Statens naturvårdsverk anser uppgiften vara mycket resurskrävande. STU betonar vikten av att bekämpningsåtgärder grundas på en sannolikhetsbedömning av åt vilket håll oljefält, oljeklumpar och kemikalier kan tänkas vara på väg.

Regeringen gav i augusti 1979 SMHI i uppdrag att i samråd med statens naturvårdsverk, sjöfartsverket, generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen utveckla spridningsmodeller för olja och kemikalier enligt en plan som SMHI tidigare utarbetat och tillställt regeringen. SMHI fick samtidigt i uppdrag att upprätthålla en prognosberedskap. Inom ramen för uppdraget från regeringen har SMHI tillsammans med samrådsmyndigheterna arbetat med en rad olika frågor. En av dessa rör utveckling av en oljespridningsmodell. I modellen tas hänsyn till de viktigaste faktorerna som påverkar oljans spridning, nämligen vindens direkta drag på oljan, den storskaliga bakgrundsströmmen och den horisontella turbulensen i vattnet. Vidare har SMHI anpassat oljespridningsmodellen till norra Östersjön och beräknat bakgrundsströmmar med hjälp av en cirkulationsmodell för detta område. SMHI har också genomfört en kontroll av cirkulationsmodellen för norra Östersjön genom en fältstudie inom detta havsområde.

SMHI har lagt fram förslag till fortsatt arbete bestående av anpassning av den framtagna spridningsmodellen för olja till södra Östersjön, Bottenhavet och Bottenviken samt till Öresund, Kattegatt och Skagerack. Vidare föreslår SMHI omarbetning av oljespridningsmodellen så att den kan användas för att i efterhand beräkna varifrån upptäckt olja kan ha spridits. SMHI har uppskattat den totala kostnaden för sitt förslag till fortsatt arbete till 640 000 kr.

Jag anser i likhet med MIST att tillförlitliga spridningsprognoser för olja och kemikalier kan effektivisera bekämpningsarbetet. Det av SMHI hittills genomförda utvecklingsarbetet har visat på möjligheter att nå fram till användbara prognoser för olja. Modellerna har samtidigt fortfarande en

rad brister. Det kan därför krävas ytterligare erfarenhet och utvecklingsarbete innan spridningsprognoser kan anses tillförlitliga.

SMHI bör därför ges möjligheter att fortsätta utvecklingsarbetet beträffande spridningsprognoser för olja i huvudsak enligt det förslag som lämnats. Erfarenheterna från oljemodellerna bör avgöra om och när det kan vara meningsfullt att utarbeta särskilda spridningsprognoser för kemikalier. Det är av vikt att SMHI också i fortsättningen nära samarbetar med naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter. Arbete med spridningsmodeller pågår också i andra länder. Det är därför angeläget att det fortsatta arbetet sker i samarbete med våra grannländer beträffande såväl Östersjön som Kattegatt och Skagerack.

2.3 Forskning om miljöeffekter av utsläpp m. m.

MIST har i sitt betänkande bl. a. pekat på behovet av särskilda i förväg planerade och organiserade program för undersökning av miljöeffekterna vid olje- och kemikalieutsläpp. Insatserna borde inriktas dels på fasta undersökningsprogram vid akut förorening, dels på de långsiktiga miljöeffekterna. Regeringen gav i augusti 1979 statens naturvårdsverk i uppdrag att inkomma med förslag till program för undersökning av miljöeffekter vid olje- och kemikalieutsläpp.

Naturvårdsverket redovisade uppdraget i skrivelse den 27 februari 1980. I skrivelsen föreslår verket bl. a. att IVL ges i uppdrag att svara för larmberedskap och för rådgivning och undersökningar under akutfasen av olje- och kemikalieutsläpp till sjöss. Verket har vidare föreslagit att särskilda medel för oljeanalyser ställs till förfogande inom programmet för övervakning av miljökvalitet samt att kartering rörande halter av oljeföroreningar i vatten, sediment och organismer runt våra kuster genomförs med medel från det särskilda undersökningsanslag som står till verkets förfogande.

Regeringen beslutade den 27 mars 1980 att till IVL överlämna naturvårdsverkets skrivelse för beaktande vid utarbetandet av institutets programbudget för budgetåren 1980/81 och 1981/82. Vid de oljeutsläpp som drabbat Bohuskusten och Dalaröområdet i början av detta år har den s. k. oljeskadegruppen vid IVL bedrivit undersökningar av akutfasens miljöeffekter.

Naturvårdsverket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 inom programmet för övervakning av miljökvalitet (PMK) beräknat särskilda medel för oljeanalyser. Av anslagsframställningen framgår vidare att naturvårdsverket inom anslaget Särskilda undersökningar inom miljövårdsområdet, m. m. avser att skapa utrymme för karteringsverksamhet på oljeskyddsområdet.

Anslaget Program för övervakning av miljökvalitet har i 1981/82 års budgetförslag höjts från 6,7 till 8,2 milj. kr. Även anslaget Särskilda under-

sökningar inom miljövårdsområdet, m. m. föreslås höjt till nästa budgetår liksom det anslag för miljövårdsforskning som disponeras av naturvårdsverkets forskningsnämnd. Jag förutsätter därför att behovet av undersökningar om miljöeffekterna av olje- och kemikalieutsläpp vid sjötransporter kan beaktas inom existerande anslag och anser inte att det f. n. finns behov av särskilda medel för ifrågavarande undersökningsverksamhet.

MIST har också tagit upp frågan om ökad forskning om utsläppens totala samhällsekonomiska kostnader. Sådan forskning är enligt MIST av betydelse som underlag för bedömningar bl. a. vid valet mellan förebyggande och återställande åtgärder. En intensifiering av forskning och utveckling avseende bl. a. metodik för beräkning av de samhällsekonomiska kostnaderna till följd av utsläpp av olja eller kemikalier borde därför ske. Naturvårdsverket erinrar i sitt remissvar om att verket i sin anslagsframställning för budgetåret 1980/81 tagit upp den miljöekonomiska forskningen som ett nytt område för verkets forskningsanslag. Naturvårdsverket anser att omfattning och inriktning av den miljöekonomiska forskningen bör vägas mot annan angelägen miljöforskning.

Vid medelsberäkningen för anslaget Miljövårdsforskning har bl. a. beaktats behovet av medel för start av ett nytt projektområde med inriktning på miljöekonomi. Med hänsyn härtill anser jag inte att det finns skäl att i särskild ordning tillföra ytterligare resurser till forskning om samhällsekonomiska kostnader inom detta område.

2.4 Förstärkning av giftinformationscentralen

Vid kemikalieolyckor på land och till sjöss är det enligt MIST ett ständigt återkommande problem att snabbt få fram information om den aktuella kemikaliens egenskaper och effekter på miljön. Utredningen föreslog därför en förstärkning av giftinformationscentralen med viss kemistjour för att därigenom ge brandförsvar, kustbevakning och andra tillgång till kemikalieinformation dygnet runt. Förslaget har mötts med positivt intresse av huvuddelen av remissinstanserna. Civilförsvarsstyrelsen, statskontoret, arbetarskyddsstyrelsen, statens industriverk, statens brandnämnd, Svenska kommunförbundet, Svenska brandförsvarsföreningen och Sveriges redareförening är bland de instanser som tillstyrker förslaget. Göteborgs kommun är dock tveksam till nyttan av förslaget och menar att det visat sig vara bäst att kontakta tillverkare eller förbrukare vid en inträffad olycka. Övriga specialister har enligt kommunen begränsad varukunskap. Naturvårdsverket avstyrker förslaget och föreslår i stället att ett till kustbevakningen anslutet eller tilltänkt datainformationssystem i första hand utnyttjas och byggs ut.

Utredningen om transport av farligt gods (K 1979: 01) skall enligt sina direktiv bl. a. beröra informationsbehovet för åtgärder av förebyggande

natur och vid olyckshändelser vid transport av farligt gods. Utredningens betänkande väntas föreligga i slutet av år 1981. Mot bakgrund bl. a. härav anser jag det inte lämpligt att nu ta ställning till aktuella informationsfrågor.

2.5 Statistik över miljöfarliga sjötransporter

MIST föreslog också att SCB skulle få i uppdrag att redovisa ett detaljerat program för utveckling och förnyelse av sjöfarts- och varustatistik som tillgodoser informationsbehov inom miljövården. Enligt MIST bör statistiken utvecklas till ett informationssystem över sjöfartens miljörisker omfattande laster, fartygsrörelser, fartygen, hamnar, farleder, utsläpp m. m.

Förslaget om förbättring av statistiken har tillstyrkts av bl. a. sjöfartsverket och naturvårdsverket. Sveriges redareförening menar däremot att MIST:s förslag är överdrivet. Föreningen anser att kunskapen är god om transportvägarna för miljöfarligt gods.

Av det material som redovisas av MIST och av remissvaren framgår att sjöfartsstatistiken f. n. uppvisar vissa brister. I synnerhet synes uppgifterna om miljöfarliga transporter vara bristfälliga. Inom berörda myndigheter pågår eller planeras emellertid aktiviteter av betydelse i detta sammanhang. Försvarsmaktens system med radar- och datorbaserade sjöbevakningscentraler är i drift på ostkusten och planeras för andra kuststräckor. Sjöfartsverket bygger upp trafikinformationssystem i de viktigaste farlederna. Inom Helsingforskonventionens ram planeras ett positionsrapporteringssystem för vissa oljetankers och fartyg med miljöfarlig last med start den 1 juli 1981. Statskontoret har vidare påbörjat utrednings- och utvecklingsarbetet för ett "lägesinformationssystem för pågående aktiviteter i Sverige omgivande vattenområden" för kustbevakningens behov. Fiskeristyrelsen har sedan några år tillbaka ett datorbaserat terminalutrustat fiskekvotkontrollsystem, vartill kustbevakningens sambandscentraler är anslutna.

Enligt min mening bör tills vidare tillräcklig kunskap om de från miljövårdssynpunkt viktiga rörelserna av fartygen med miljöfarlig last kunna erhållas genom ovan redovisade aktiviteter. Den kunskap som de ansvariga myndigheterna behöver för sitt dagliga arbete inhämtas bäst från rutiner som är primärt inriktade på fartygsrörelserna. Jag är därför inte beredd att biträda MIST:s förslag att ge SCB i uppdrag att utveckla sjöfartsstatistiken för miljövårdens informationsbehov.

2.6 Utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor

I avsikt att hos blivande sjöpersonal öka kunskapen om havsmiljön och åtgärder mot förorening av denna föreslog MIST införandet av ett nytt

ämne, miljöteknik, vid den tvååriga fartygstekniska kursen inom gymnasieskolan. Vidare föreslogs att en särskild kurs i miljöteknik- och säkerhetsfrågor skall införas i den nya sjöbefälsskolan.

Sveriges fartygsbefälsförening anser förslagets genomförande mycket angeläget. Fiskeristyrelsen och sjöfartsverket tillstyrker också i princip förslaget. Universitets- och högskoleämbetet påpekar att det inom det utbildningsplanearbete som pågår planeras särskilda kurser i miljöteknik för högskolans nya linjer för utbildning av sjöbefäl. Skolöverstyrelsen erinrar om den läsåret 1978/79 startade försöksverksamheten med en drift- och underhållsteknisk linje. I denna linje ingår enligt skolöverstyrelsen de avsnitt som enligt MIST skall omfatta ämnet miljöteknik.

Jag delar MIST:s uppfattning att det är viktigt att hos blivande sjöpersonal öka kunskaperna om havsmiljön och åtgärder mot förorening av denna. Det är därför värdefullt att såväl skolöverstyrelsen som universitets- och högskoleämbetet vidtagit åtgärder i detta syfte. Beträffande den miljötekniska utbildningen inom gymnasieskolans ram anser jag i likhet med skolöverstyrelsen att utvärderingen av försöksverksamheten bör avvaktas. Det bör ankomma på skolöverstyrelsen att pröva frågan och föreslå åtgärder med anledning av utvärderingen. Beträffande sjöbefälsutbildningen kan jag konstatera att MIST:s förslag enligt vad universitets- och högskoleämbetet anför i huvudsak redan har genomförts. Jag utgår från att behovet av utbildning i miljöfrågor inom sjöbefälsutbildningen också fortsättningsvis beaktas av ämbetet.

3 Anslagsfrågor

Mina förslag i det föregående när det gäller vissa praktiska frågor inom oljeskyddsområdet innebär bl. a. att särskilda medel behövs för uppbyggande av en beredskap för förvaring, transport och behandling av upptagna oljor samt för fortsatt arbete med utveckling av spridningsprognoser för olja. Som jag tidigare har framhållit bör ett nära samarbete äga rum med naturvårdsverket vid arbetet med dessa frågor. Sammanlagt beräknar jag medelsbehovet för dessa ändamål till 2 milj. kr. för budgetåret 1981/82. Jag förordar att för nu angivna ändamål anvisas ytterligare 2 milj. kr. på det under tionde huvudtiteln uppförda reservationsanslaget Särskilda undersökningar inom miljövårdsområdet, m. m. utöver vad som föreslagits i prop. 1980/81: 100 (bil. 13 s. 141).

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att till *Särskilda undersökningar inom miljövårdsområdet, m.m.* under tionde huvudtiteln utöver i prop. 1980/81: 100 bil. 13 föreslaget reservationsanslag för budgetåret 1981/82 anvisa ytterligare 2 000 000 kr.

Innehåll

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 1981 1
1 Inledning 1
2 Vissa övriga frågor 2
2.1 Förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier 2
2.2 Spridningsprognoser för olja och kemikalier 4
2.3 Forskning om miljöeffekter av utsläpp m. m. 5
2.4 Förstärkning av giftinformationscentralen 6
2.5 Statistik över miljöfarliga sjötransporter 7
2.6 Utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor 7
3 Anslagsfrågor 8
4 Hemställan 9

Bilagor, som ingår i en separat bilagedel

Bilaga 1.1 Utdrag ur betänkandet (kap. 4–7) (SOU 1979: 43) Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter 1
Bilaga 1.2 Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1979: 43) Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter 65

Regeringens proposition
1980/81: 119

Bilaga 2
Kommunikations-departementet

Bilaga 2

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-04-02

Föredragande: statsrådet Adelsohn

Anmälan till proposition om miljösäkrare sjötransporter såvitt avser kommunikationsdepartementets verksamhetsområde.

---

1 Inledning

Sjöfarten har de senaste årtiondena genomgått stora förändringar. Fartygsstorlekarna har ökat, trafiken har koncentrerats till ett färre antal hamnar samtidigt som kraven på regularitet och framkomlighet har ökat. I allt högre utsträckning transporteras också gods, som om det kommer löst kan vålla allvarliga miljöskador. Enbart den sjötransporterade mängden olja i svenska farvatten uppgår numera till ca 45 milj. ton årligen, vilket kan jämföras med ca 15 milj. ton vid 1960-talets början. Till detta skall läggas trafiken med andra miljöfarliga laster samt den trafik som passerar svenska kuster.

Genom inträffade olyckor och avsiktliga utsläpp, ofta med stora skador och kostnader som följd, har intresset under senare år alltmer riktats mot de säkerhetsfrågor som hänger samman med sjötransporter. Ökade kunskaper om de risker som är förenade med transporter av olja och annan miljöfarlig last har bidragit till detta. Olika åtgärder har redan, som framgått av chefens för jordbruksdepartementet inledande föredragning, vidtagits för att förebygga olyckor, begränsa skadeverkningarna av inträffad olycka och förhindra avsiktliga utsläpp.

Säkerheten vid sjötransporter är beroende av olika faktorer. Fartygens konstruktion och utrustningsstandard, kompetensen hos berörd personal och farledernas standard utgör var för sig i sammanhanget viktiga faktorer. För att uppnå bästa möjliga säkerhet är emellertid ett väl fungerande samspel mellan människa, fartyg och farled av stor betydelse. För att förbättra sjösäkerheten krävs, inom ramen för en helhetssyn på sjösäkerhetsfrågorna, insatser inom flera områden.

Sjöfartens internationella karaktär gör att åtgärder på sjösäkerhetsområdet, för att bli verkningsfulla, vanligtvis måste vidtas i internationellt samarbete. Det förhållandet att ca 80 procent av sjötransporterna till och

från Sverige sker med utländska fartyg gör att nationella särkrav på t. ex. fartygens konstruktion och utrustning, som villkor för att anlöpa svenska hamnar, måste utformas med hänsyn till bl.a. landets försörjningstrygghet som är ett väsentligt mål i sjöfartspolitiken.

Insatser på sjösäkerhetsområdet måste vidare avvägas inom ramen för den nationella trafikpolitiken. Väsentligt skärpta krav för sjöfartens del kan t. ex. leda till snedvridning av konkurrensförutsättningarna gentemot andra transportmedel. Restriktioner mot fartygstrafik i vissa farleder, t. ex. begränsningar i djupgåendet som leder till ökade transportkostnader, måste också avvägas mot näringslivets behov av rationella sjötransporter och mot de miljörisker som följer vid en övergång till landtransporter. Sjösäkerhetsåtgärderna måste följaktligen baseras på närings- och regionalpolitiska hänsynstaganden och på en samlad bedömning av miljöriskerna i samhället.

Skyddet av miljön är inte enbart en fråga om att förbättra sjösäkerheten. Minst lika viktigt är att på ett verkningsfullt sätt förhindra de vanligt förekommande *avsiktliga utsläppen* från fartygen. Även detta problem måste angripas med åtgärder inom flera områden. Det gäller bl.a. att skapa sådana förutsättningar, både i hamnarna och på fartygen, att oljerester och annat avfall kan tas om hand och därmed inte behöver släppas ut till sjöss. Därutöver krävs effektiva system för upptäckt, identifiering och bestraffning, vilket i stor utsträckning förutsätter internationella överenskommelser.

I den fortsatta framställningen kommer jag att redovisa min syn på sjösäkerhetsarbetet med utgångspunkt i sjöfartsverkets program för ökad farledssäkerhet och förslagen i betänkandet (SOU 1979: 43) Ren Tur – program för miljösäkra transporter *(bilaga 1.1)*, som också innefattar förebyggande åtgärder mot avsiktliga utsläpp. En sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Ren Tur redovisas i *bilaga 1.2*. Vidare kommer jag att behandla vissa förslag i betänkandet (Ds Kn 1981: 1) VÄN TUR – handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter på Vänern och Göta älv och en framställning av sjöfartsverket den 13 augusti 1979 till regeringen angående skyldighet för fartyg att anlita lots inom svenskt inre vatten utanför kusten m. m. Framställningen om lotsning har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2.1*. Till protokollet i detta ärende bör också fogas, som *bilaga 2.2*., ett inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1975: 88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Först vill jag emellertid lämna en översiktlig redogörelse av det internationella samarbetet som rör sjö- och miljösäkerhet.

2 Internationellt samarbete

Det internationella arbetet i fråga om sjösäkerhet och förebyggande av havsföroreningar från fartyg bedrivs inom ett flertal internationella organisationer i vilket Sverige deltar aktivt.

Globalt sker detta arbete inom IMCO (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization), FN:s fackorgan för tekniska sjöfartsfrågor och inom ILO (International Labour Organization) som behandlar frågor som rör de ombordanställdas sociala förhållanden, vilka också har stor betydelse för sjösäkerheten.

Arbetet inom *IMCO* har på sjösäkerhetsområdet resulterat i en rad viktiga konventioner som avser bl. a. fartygs konstruktion, utrustning och certifiering från säkerhetssynpunkt (1974 års SOLAS-konvention[1] och 1978 års SOLAS-protokoll[2]), regler för sjötrafiken (1972 års sjövägsregler[3]) och normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (1978 års STCW-konvention[4]). Sverige har tillträtt samtliga nu nämnda konventioner.

SOLAS-konventionen från år 1974 är en reviderad och mer avancerad version av en konvention från år 1960 med detaljerade föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och certifiering. Konventionen trädde i kraft den 25 maj 1980. 1978 års SOLAS-protokoll, som träder i kraft den 1 maj 1981, innehåller dels skärpta utrustningskrav för främst oljetankfartyg bl. a. genom vidgade krav på inertgasanläggning och krav på dubblerad radar och dubblerad utrustning i styrmaskineriet, dels skärpningar av tidigare konventionsbestämmelser om besiktning, inspektion och certifiering av fartyg. 1972 års sjövägsregler ersätter en tidigare konvention från år 1960 och trädde i kraft den 15 juli 1977. Konventionen om sjöfolks utbildning m. m. är den första internationella konvention som preciserar kompetenskraven för befäl och andra ombordanställda. Konventionen har ännu inte trätt i kraft, men stora ansträngningar görs inom IMCO och på skilda håll i världen för att konventionen skall kunna komma i kraft mot slutet av nästa år.

På havsföroreningsområdet kan nämnas 1954 års internationella oljeskyddskonvention (OILPOL)[5] som föreskriver förbud mot och begränsningar av utsläpp av beständiga oljor från fartyg. Den kommer att ersättas av den internationella havsföroreningskonventionen (MARPOL-konventionen) i dess vid en internationell konferens år 1978 – genom det

[1] International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974
[2] Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974
[3] Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972
[4] International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978
[5] International Convention for the Prevention of Pollution of the Seas by Oil, 1954

s. k. MARPOL-protokollet – ändrade lydelse (MARPOL 73/78)[6]. I MARPOL 73/78 finns bestämmelser, inte bara – som i oljeskyddskonventionen – om utsläpp av olja utan också om utsläpp av andra skadliga ämnen, som kemikalier, toalettavfall och fast avfall. En annan olikhet mot oljeskyddskonventionen är att bestämmelserna om olja i MARPOL 73/78 avser både beständiga oljor och raffinerade produkter, s. k. lätta oljor. En viktig nyhet är de särskilda bestämmelserna för vissa speciellt ömtåliga områden, bl. a. Östersjöområdet, Medelhavet och Svarta havet. För dessa s. k. specialområden föreskrivs i princip totalförbud mot utsläpp av olja. MARPOL 73/78 innehåller också föreskrifter om mottagningsanordningar för oljerester och annat avfall och om oljetankfartygs konstruktion, utrustning och drift. Dessa regler har till syfte att begränsa operationella utsläpp från tankfartyg och utsläpp till följd av olyckor.

Reglerna om oljetankfartygs konstruktion, utrustning och drift har skärpts avsevärt vid 1978 års konferens. De skärpningar som år 1978 gjordes i MARPOL 73/78 avser bl. a. kraven på *segregerade barlasttankar* i nya oljetankfartyg. Sådana tankar har till syfte att förebygga att barlastvatten annat än undantagsvis tas in i lasttankar och där blandas med oljerester. Dessa krav, som enligt den ursprungliga MARPOL-konventionen gällde nya oljetankfartyg på minst 70000 ton dödvikt, har nu utsträckts till att gälla nya råoljetankfartyg från 20000 ton dödvikt och uppåt och nya produkttankfartyg från 30000 ton dödvikt och uppåt. De segregerade barlasttankarna skall dessutom vara placerade på ett sådant sätt att de ger skydd mot oljeutflöde vid grundstötning eller kollision. Nya råoljetankfartyg på minst 20000 ton dödvikt skall vidare vara försedda med ett *system för tankrengöring med råolja* vilket innebär en avsevärd minskning av mängden oljeförorenat tankspolvatten.

Föreskrifterna gäller fartyg för vilka byggnadskontrakt tecknats efter den 1 juni 1979 eller vilkas köl, när byggnadskontrakt saknas, har sträckts efter den 1 januari 1980 eller som levereras efter den 1 juni 1982.

Sverige har tillträtt resp. godkänt såväl OILPOL och samtliga ändringar i OILPOL som MARPOL 73/78. OILPOL gäller i lydelsen enligt ändringar, som beslutades år 1969, sedan den 20 januari 1978. MARPOL 73/78 har ännu inte trätt i kraft. Villkoren för konventionens ikraftträdande bedöms vara uppfyllda mot slutet av år 1981 varefter konventionen träder i kraft ett år senare.

I detta sammanhang bör nämnas att MARPOL 73/78 även beträffande flytande kemikalier som transporteras i bulk innehåller bestämmelser som syftar till en minimering av förorening genom olyckshändelser. Bl. a. föreskrivs att staterna meddelar bestämmelser om kemikalietankfartygs konstruktion, utrustning och drift, och att dessa bestämmelser skall innehålla åtminstone de regler som ges i den av IMCO år 1971 antagna – och

[6] International Convention for the Prevention of Pollution from ships, 1973, as Modified by the Protocol of 1978 Relating thereto

sedermera ett flertal gånger ändrade – kemikaliebulkkoden[7]. Reglerna i koden ökar i stränghet med det transporterade ämnets farlighet för fartyget, besättningen eller miljön. För att så långt som möjligt förebygga miljöskador genom utsläpp på grund av olyckor föreskrivs sålunda att kemikalietankfartyg skall ha skydd mot utflöde vid grundstötningar och sidoskador. Detta skydd utgörs av dubbel botten och dubbla sidor på fartyget. Avståndet mellan bottnarna resp. sidorna varierar, med hänsyn till farligheten hos de ämnen som transporteras, mellan de typer av kemikalietankfartyg – tre till antalet – som är föreskrivna av säkerhetsskäl. I Sverige tillämpas kemikaliebulkkodens regler sedan år 1972.

När det gäller det internationella arbetet som har samband med de ombordanställdas sociala förhållanden kan nämnas ILO:s konvention nr 147 om miniminormer för handelsfartyg[8]. Konventionen ger genom sin konstruktion miniminormer i en rad olika avseenden, bl. a. i fråga om sjukförmåner, förebyggande av yrkesskador, besättningsbostäder och anställningsavtal. Sverige har tillträtt konventionen. Den kommer att träda i kraft den 28 november 1981.

Det internationella samarbetet bedrivs även på *regional* nivå. För Östersjöområdets del kan särskilt nämnas 1974 års Helsingforskonvention[9]. Konventionen avser, förutom förebyggande av havsföroreningar från fartyg, även bekämpning av havsföroreningar, förebyggande av havsföroreningar från andra källor än fartyg och havsföroreningar genom s. k. dumpning av avfall till sjöss. I fråga om skyddet av den marina miljön mot förorening från fartyg innehåller Helsingforskonventionen i allt väsentligt samma utsläppsregler, bl. a. utsläppsförbud beträffande olja, och samma regler om mottagningsanordningar för oljerester och annat avfall som MARPOL 73/78 i fråga om Östersjöområdet. 1974 års Helsingforskonvention trädde i kraft den 3 maj 1980 och blir, såvitt avser bestämmelserna om förebyggande av förorening från fartyg, gällande för samtliga Östersjöstater den 3 maj 1981. Konventionen har tillträtts av samtliga Östersjöstater, dvs. Danmark, Finland, Förbundsrepubliken Tyskland, Polen, Sovjetunionen, Sverige och Tyska Demokratiska Republiken. Konventionen började tillämpas av Sverige i det svenska sjöterritoriet redan år 1977.

Samarbetet mellan Östersjöstaterna på de områden som täcks av 1974 års Helsingforskonvention har pågått sedan år 1974, trots att konventionen formellt inte trädde i kraft förrän år 1980. Samarbetet sker numera inom ramen för en kommission med säte i Helsingfors. Kommissionen har antagit ett antal resolutioner och rekommendationer, däribland en rekommendation om försöksverksamhet i hela Östersjöområdet med rapporte-

[7] Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk

[8] Convention Concerning Minimum Standards in Merchant Ships (Convention 147), 1976

[9] Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974

ring av vissa lastade olje-, kemikalie- och gastankfartygs positioner. Verksamheten skall börja den 1 juli 1981. Östersjöstaterna har begärt IMCO:s stöd för verksamheten, och en IMCO-rekommendation väntas inom kort.

Inom Nordsjöområdet samarbetar Nordsjöstaterna, dvs. Belgien, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige och dessutom numera Grekland genom sina sjöfartsmyndigheter i fråga om kontrollen i hamnarna av fartygens standard. Samarbetet bygger på den s.k. Haagöverenskommelsen[10] som ger riktlinjer för kontroll av fartyg i regionens hamnar och avser även i övrigt samarbetet mellan de deltagande myndigheterna i fråga om sådan kontroll. Arbete har påbörjats på en revision av Haagöverenskommelsen i syfte att vidga dess tillämpningsområde, både geografiskt och i sak, och att förbättra överenskommelsen även i andra hänseenden.

Det internationella samarbetet, som är en viktig förutsättning för ett effektivt skydd mot sjöolyckor och förorening av den marina miljön genom fartygstrafik, är mångfacetterat. I det föregående har endast vissa huvudpunkter kunnat redovisas. För en närmare beskrivning av det internationella arbetet och innehållet i vissa internationella överenskommelser hänvisas till prop. 1979/80:167 om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det internationella arbetet på här ifrågavarande områden alltmer intensifierats på senare år. Detta får i stor utsträckning tillskrivas en ökande medvetenhet på skilda håll i världen om betydelsen av de frågor som rör sjösäkerhet och miljöskydd. Från svensk sida bör denna utveckling hälsas med tillfredsställelse. Som positivt bör också värderas att tyngdpunkten i det internationella arbetet har kommit att förskjutas från normgivningsarbetet till ansträngningar som har till syfte att underlätta ikraftträdandet och tillämpningen av internationella överenskommelser och att göra kontrollen av efterlevnaden av internationella regler mera effektiv. Sverige har deltagit – och kommer även i fortsättningen att deltaga – aktivt i detta arbete som är av stor betydelse från olika synpunkter inte minst för skyddet av de ekologiskt känsliga vattenområden som omger vårt land.

3 Åtgärder för ökad sjösäkerhet

3.1 Allmänt

Inledningsvis framhöll jag att den moderna fartygstrafiken med hänsyn till såväl omfattning, fartygsstorlekar och last, numera ställer helt andra krav på säkerhetssystemet än tidigare. Mot bakgrund av att sjösäkerheten

[10] Memorandum of Understanding between Certain Maritime Authorities on the Maintenance of Standards on Merchant Ships, 1978

är beroende av ett effektivt samspel mellan olika säkerhetsfaktorer är det angeläget att åtgärderna vidtas inom ramen för ett sammanhållet program.

Sjöfartsverket har som myndighet ansvaret för säkerheten såväl på fartyg som i farlederna. Verket redovisade i maj 1979 ett samlat program för ökad farledssäkerhet. Programmet behandlar bl. a. följande delområden:

- allmän farledsplanering avseende såväl befintliga som nya farleder med den därtill hörande sjökarteverksamheten m. m. samt särskilda farledsarbeten t. ex. muddringar och bortsprängning av grund.
- farledsutmärkning i form av fyrar, bojar, prickar och andra säkerhetsanordningar,
- trafikinformation och trafikövervakning liksom behovet av särskilda trafikföreskrifter i form av t. ex. trafikseparationer, trafikdifferentieringar och fartbegränsningar,
- lotsning,
- fartygen och deras utrustning, bryggrutiner och manöverförmåga m. m.,
- forsknings- och utvecklingsinsatser.

I programmet anges att arbetet i fråga om farleder och farledsplanering främst inriktas på sjökarteområdet, trafikföreskrifter, normer för farledsstandard och hydrodynamiska analyser av farledsstandarden. Farledernas utformning, utrustning och kapacitet skall sålunda presenteras och möjliga förbättringar redovisas. På utmärkningssidan innebär programmet bl. a. anskaffning av nya fyrar, lys- och isbojar och utveckling av radarfyrar (racon) med bättre prestanda. Vidare innebär programmet en utveckling och utbyggnad av trafikinformations- och trafikövervakningssystem som i kombination med trafikföreskrifter ger ökade möjligheter att reglera samspelet mellan fartyg och farled. Beträffande lotsningsfunktionen eftersträvas en anpassning av antalet lotsleder till aktuella behov och en justering av nuvarande bestämmelser angående lotsplikt. Dessutom betonas behovet av ökade utbildningsinsatser.

Fartygsdelen i programmet behandlar bl.a. möjligheterna att höja fartygets egen säkerhet. Som exempel nämns dubbel botten, segregerade barlasttankar eller liknande åtgärder som förhindrar eller minskar risken för utflöde av last vid kollision eller grundstötning. Dessutom betonas krav på fartygens utrustning – radio, radar och andra hjälpmedel – som har betydelse för fartygens medverkan i trafikinformationssystem eller liknande. Programmet behandlar också fartygens manöveregenskaper och verkets tillsyn av fartyg som trafikerar svenska farvatten. I programmet betonas även behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser.

Som har framgått av chefens för jordbruksdepartementet inledande redovisning fick i juli 1978 en särskild utredare i uppdrag att behandla miljöriskerna vid sjötransporter av olja och andra miljöfarliga laster. I sitt betänkande Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter, redovisar kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST) förutom sjöfartsver-

kets program för ökad farledssäkerhet även andra åtgärder som enligt MIST:s mening bör ingå i ett handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter.

När det gäller det förebyggande skyddet som rör farledsverksamheten betonar MIST särskilt samspelet mellan olika säkerhetsåtgärder och ansluter sig i det avseendet till det synsätt som sjöfartsverket har redovisat i sitt program för ökad farledssäkerhet. De funktioner som främst tillgodoser detta samspel är enligt MIST trafikövervakning och behovsanpassad lotsning. MIST pekar också på behovet av bättre utmärkning i farlederna och att trafikföreskrifter t. ex. trafikseparering och begränsning av fartygsstorlekar används i ökad utsträckning. Olika åtgärder för att förnya den svenska kusttankerflottan med mer miljösäkra fartyg behandlas också av MIST.

I likhet med sjöfartsverket och MIST anser jag att åtgärder för att förbättra sjösäkerheten fordrar en helhetssyn och ett samlat program som utgångspunkt för ett långsiktigt agerande. Helhetssynen på säkerhetsåtgärderna är viktig i sig men också insikten om sambanden mellan bl. a. säkerhet, transportekonomi och försörjningstrygghet kräver olika avvägningar. Sjösäkerhetsarbetet bedrivs kontinuerligt inom ramen för sjöfartsverkets normala verksamhet. Jag anser därför att den systematiserade syn och den inriktning av arbetet som redovisats i sjöfartsverkets program är av stort värde. Ett långsiktigt handlingsprogram är också enligt min mening en förutsättning för att de prioriteringar som måste göras när det gäller insatserna på sjösäkerhetsområdet blir väl avvägda och baserade på såväl nationella som internationella erfarenheter och hänsynstaganden.

Jag övergår nu till att mer ingående behandla de olika åtgärder som ingår i sjöfartsverkets program och de förslag som redovisats av MIST.

3.2 Farledsåtgärder

MIST förordar en tidsmässig prioritering av vissa farledsåtgärder. Det gäller t. ex. sjökartläggning, anskaffning av isbojar och nya radarfyrar och fördjupning av vissa farleder. MIST anser t. ex. att en förbättring av Böttöleden till Göteborg bör ges förtur.

I sjöfartsverkets program för ökad farledssäkerhet ingår som ett väsentligt moment att analysera förutsättningarna för säker sjöfart i de viktigaste infartslederna. Genom en systematisk undersökning av farlederna kan brister uppmärksammas och lämpliga åtgärder vidtas, t. ex. farledsförbättringar, utmärkning, trafikinformation eller begränsningar av trafiken i något avseende. Ett mer systematiserat och långsiktigt arbete med farledsanalyser har pågått sedan år 1978.

Med utgångspunkt i det förslag till program för miljösäkra sjötransporter som MIST presenterade i juni 1979 gav regeringen i augusti samma år sjöfartsverket i uppdrag att speciellt inrikta de pågående farledsanalyserna på farleder med intensiv eller miljöfarlig trafik. Sjöfartsverket redovisade

en första etapp av arbetet i februari 1980. Farlederna till Göteborg, Marstrand-Uddevalla, Gävle, Umeå, Stockholm, Nynäshamn och farleden genom Kalmarsund har undersökts.

Undersökningarna och analyserna, som fortfarande pågår, har hittills i allmänhet resulterat i preliminära bedömningar av farledsstandarden i förhållande till tidigare utarbetade normer. Analyserna har i stor utsträckning genomförts utifrån befintligt sjömätningsmaterial vilket förutsätter att vissa kompletterande sjömätningar och farledskontroller genomförs innan ett mer definitivt resultat kan redovisas. En kompletterande undersökning har nyligen genomförts av farlederna i Stockholms skärgård, vilket jag återkommer till senare i min föredragning. Tidigare genom farledsundersökningar konstaterade brister i Göteborgsområdet har redan börjat åtgärdas av sjöfartsverket. Det gäller bortsprängning av grund i den s. k. Böttöleden för vilket regeringen under innevarande budgetår utöver ordinarie investeringsmedel anvisat 10 milj. kr. Arbetet beräknas vara avslutat under budgetåret 1981/82.

Farledsåtgärder av typen muddringar och bortsprängning av grund är mycket kostnadskrävande och måste därför enligt min mening noga avvägas mot andra möjliga åtgärder, t. ex. förbättrad farledsutmärkning, trafikinformation och trafikföreskrifter. Den typ av systematiserade farledsanalyser som sjöfartsverket nu bedriver inom ramen för sitt säkerhetsprogram utgör en viktig bas för sådana avvägningar och är enligt min mening av stor betydelse för det fortsatta arbetet med att öka farledssäkerheten. Med ökad kunskap om de olika faktorer som påverkar farledssäkerheten kan också precisionen när det gäller att vidta lämpliga åtgärder förbättras. Analystekniken är emellertid under utveckling. Inom transportforskningsdelegationens ram pågår för närvarande ett forskningsprojekt som rör sjösäkerhet och som bl. a. syftar till att öka kunskapsbasen vid utformning och utrustning av farleder. Det utvecklingsarbete som sjöfartsverket bedriver med att analysera farledskapaciteten i speciellt trånga passager, bl. a. med simuleringsteknik, utgör också ett värdefullt bidrag i säkerhetsarbetet. Sådana studier har nyligen genomförts för Sandhamns- och Dalarölederna i Stockholms skärgård.

Jag anser att arbetet med farledsanalyser är av stor betydelse för att genomföra det samlade säkerhetsprogrammet. Utöver de medel som jag har föreslagit i årets budgetproposition anser jag att sjöfartsverket bör få 1 milj. kr. i ökade resurser för utvecklingsverksamhet och för farledsundersökningar under budgetåret 1981/82. Eftersom anskaffning av nya bojar, prickar och andra navigeringshjälpmedel också medför ökade underhållskostnader i farledsverksamheten föreslår jag att ytterligare 1 milj. kr. ställs till sjöfartsverkets förfogande för detta ändamål under nästa budgetår.

3.3 Trafikinformation och trafikföreskrifter

MIST framhåller i sitt betänkande att trafikinformation har en så olycksreducerande effekt att det bör användas i väsentligt ökad utsträckning. Den uppfattningen grundas bl. a. på erfarenheter från utlandet. MIST anser att trafikinformationssystem bör införas i första hand i Göteborgs- och Stockholmsområdet. Även i Öresund och Kalmarsund bör enligt MIST trafikinformationssystem införas. Remissinstanserna instämmer allmänt i MIST:s uppfattning om trafikinformationssystemens säkerhetshöjande värde.

Trafikinformation är för svenska förhållanden ett relativt nytt sätt att som komplement till traditionella medel öka säkerheten i farlederna. Trafikinformation utövas genom att en trafikcentral på grundval av främst uppgifter från rapporterande fartyg ger trafikanter upplysningar om t. ex. trafiksituationen i en farled. Med denna information får befälhavare och lots bättre beslutsunderlag vilket gör det möjligt att bl. a. undvika möten i trånga passager. Introduktion och utveckling av olika system för trafikinformation ges hög prioritet i sjöfartsverkets säkerhetsprogram. Sedan hösten 1978 pågår en försöksverksamhet med trafikinformation för Oxelösundsområdet. I maj 1980 infördes trafikinformation också för Stockholmsområdet. Trafikcentralen är belägen vid Stockholms lotsplats. Trafikinformationssystemet bygger på VHF-kommunikation mellan fartygen och trafikcentralen vid ingång i och utgång ur trafikinformationsområdet samt vid passage av särskilda anmälningspunkter inom området. Samtliga fartyg skall avlyssna en fastställd VHF-kanal när de befinner sig i trafikinformationsområdet. Systemet omfattar alla fartyg med en bruttodräktighet över 300 ton eller en längd över 50 meter.

Enligt en överenskommelse mellan sjöfartsverket och Göteborgs hamn, som redovisats mer ingående i årets budgetproposition (prop. 1980/81:100, bil. 9) kommer en trafikcentral att tas i drift i Göteborg från årsskiftet 1981/82. Trafikcentralen som får Göteborgs hamn som huvudman kommer att förses med avancerad teknisk utrustning, förutom VHF-radio, även radar och apparatur för automatisk målföljning. Sjöfartsverket bidrar bl. a. med halva investeringskostnaden – 7,6 milj. kr. – för trafikcentralen. I överenskommelsen ingår också att sjöfartsverket övertar den särskilda hamnlotsningen i Göteborg, vilket innebär en effektivisering av verksamheten.

I sjöfartsverkets planer på introduktion av trafikinformation ingår områdena Landsort-Södertälje-Mälaren, Uddevalla-Marstrand, Brofjorden, Luleå, Gävle och Kalmarsund. Enligt regeringens budgetförslag kan sjöfartsverkets planer på trafikinformation för Mälaren-Södertälje-Landsort genomföras redan under nästa budgetår.

När det gäller att öka säkerheten och framkomligheten i de mest trafikerade farlederna delar jag således sjöfartsverkets, MIST:s och remissinstansernas uppfattning att trafikinformation i kombination med andra åtgärder

är av stort värde. Jag anser att den fortsatta uppbyggnaden av olika trafikinformationssystem såväl i fråga om utbyggnadstakt som standard bör ske successivt och grundas på vunna erfarenheter.

Jag vill också nämna att det parallellt med den redovisade utbyggnaden av trafikinformationssystem inom sjöfartsverket pågår arbete med att pröva olika tekniska lösningar avseende bl.a. VHF-täckning, överföring av radarbilder och datorisering av information. De system som successivt introduceras kan alltså vid behov utvecklas mot mer avancerade system. Det är emellertid viktigt att den tekniska standarden avvägs mot farledsområdenas känslighet från miljösynpunkt och trafikens omfattning och intensitet. Tekniskt avancerade system bör enligt min mening förbehållas särskilt trafikintensiva farleder.

Samtidigt som trafikinformationssystemen i sig är ett värdefullt bidrag till farledssäkerheten, medverkar systemen i flera fall också till att underlätta genomförandet av andra åtgärder. Det gäller t.ex. *trafikföreskrifter* av skilda slag som för sin rätta tillämpning underlättas av en övervaknings- och kontrollfunktion. MIST föreslår i det sammanhanget att trafikföreskrifter bör användas för att bl.a. fastställa största tillåten fartygsstorlek för varje farledsområde.

Med stöd av sjötrafikförordningen har sjöfartsverket redan utfärdat föreskrifter om t.ex. enkelriktning av farled, bogserbåtsassistans i svårare avsnitt, radiopassning och begränsning av fartygsstorlek i vissa ledavsnitt. Till denna kategori av trafikföreskrifter räknas även fartbegränsningar och ankringsförbud. Vid sidan av dessa föreskrifter finns också vissa riktvärden utarbetade för fartygs utnyttjande av farled med biträde av lots. Dessa riktvärden som har karaktären av rekommendationer finns samlade i en särskild publikation, Uppgifter om svenska farleder. Publikationen tjänar som vägledning för fartygsbefäl och klarerare om vilka fartygsstorlekar som bedöms kunna trafikera farlederna.

Jag anser att trafikföreskrifter i sina olika former är ett viktigt instrument när det gäller att öka farledssäkerheten. Möjligheterna att mer aktivt använda trafikföreskrifter i sjösäkerhetsarbetet hänger emellertid nära samman med bl.a. de pågående farledsanalyserna. Detta arbete skapar enligt min mening successivt bättre förutsättningar för att fastställa såväl behov som utformning av trafikföreskrifter.

Jag vill i det här sammanhanget erinra om den lag (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg som riksdagen antog i juni 1980 (prop. 1979/80:167, JoU 1979/80:48, rskr 1979/80:366). Enligt 7 kap. 1 § lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen utser föreskriva sådana begränsningar av eller förbud mot trafik i svenska farvatten som behövs för att förebygga vattenföroreningar i särskilt miljökänsliga vattenområden. Regeringen gav i november 1980 sjöfartsverket i uppdrag att utarbeta förslag till hur sådana föreskrifterna bör utformas.

MIST behandlar också en speciell form av trafikföreskrift, nämligen *trafikseparering* med tillämpning i Öresund.

Mot bakgrund av den höga trafikintensiteten i Oresund och den därmed sammanhängande risken för kollisioner och grundstötningar, föreslår MIST en separering av trafiken i Öresund med Ven som naturlig separeringspunkt. Enligt MIST:s förslag skulle Drogdenrännan på den danska sidan reserveras för sydgående trafik och Flinträннan på den svenska sidan reserveras för nordgående trafik. För att en separering skall kunna genomföras föreslår MIST en fördjupning av Flinträннan till minst 8 meters djup. MIST anger kostnaden för breddning och fördjupning och för ändrade fyrarrangemang till 15 milj. kr. MIST föreslår också att trafikseparingen kompletteras med trafikövervakning.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslaget. Fiskeristyrelsen pekar emellertid i sitt remissyttrande på de fiskerättsliga konflikter som redan uppstått inom området till följd av förslag om trafikseparering. En fördjupning av Flinträннan kan också få hydrologiska konsekvenser som enligt fiskeristyrelsen först bör klarläggas.

Sjöfartsverket erinrar i sitt yttrande om Öresunds status som internationell genomfartsled, vilket förutsätter internationell sanktion för olika trafikseparingssystem. Samtidigt som sjöfartsverket, trots det låga olyckstalet i förhållande till trafiktätheten, instämmer i behovet av säkerhetsfrämjande åtgärder konstaterar verket att en utökad trafikseparering sannolikt endast skulle ha förhindrat ett mindre antal grundstötningar och kollisioner. Den sammanlagda effekten av en totalseparering för genomfartstrafiken är enligt verket inte uppenbart positiv. Ett särskilt problem är i det sammanhanget den täta färjetrafiken som korsar nuvarande trafikseparering i norra Öresund mellan Helsingborg och Helsingör. Kostnaden för trafikövervakning i Öresund av någon större omfattning kan enligt sjöfartsverket bli betydande. Något konkret förslag finns ännu inte utarbetat.

Jag delar den positiva grundinställning som remissinstanserna redovisar om säkerhetshöjande åtgärder i Öresund. Som framgår av såväl sjöfartsverkets som fiskeristyrelsens yttrande är emellertid förslaget om fördjupning av Flinträннan och separering av trafiken inte tillräckligt belyst. De hydrologiska och fiskerättsliga aspekterna har betonats av fiskeristyrelsen. Sjöfartsverket har i sitt yttrande pekat bl. a. på den speciella trafiksituation som råder i sundet. Med hänsyn till de betydande kostnader som är förenad med en fördjupning av Flinträннan och till att något konkret förslag enligt sjöfartsverket inte föreligger i fråga om trafikövervakning anser jag att MIST:s förslag bör behandlas inom ramen för sjöfartsverkets normala verksamhetsplanering.

Jag vill i sammanhanget emellertid erinra om att regeringen har beslutat om en försöksverksamhet med trafikövervakning i Malmöområdet med anledning av sjöövervakningskommitténs (H 1977: 05) förslag. Försöksverksamheten, som påbörjas under år 1981, skall bedrivas i samarbete mellan marinen, sjöfartsverket och kustbevakningen. Vidare har beslut

fattats om en försöksverksamhet från den 1 juli 1981 med ett system för positionsrapportering i Östersjön inom ramen för Östersjösamarbetet. Erfarenheterna från försöksverksamheten bör ge ett värdefullt underlag för att bedöma såväl behov som utformning av ytterligare säkerhetsinsatser i Öresundsområdet.

3.4 Lotsning

MIST anser att lotsning rätt utnyttjad och fortlöpande anpassad till sjöfartens utveckling är en viktig säkerhetsfaktor. Lotstvång måste enligt MIST bestämmas av det enskilda fartygets behov av lots i en aktuell situation mer än av i förväg fastställda generella regler. Behovsanpassat lotstvång medför en ökad lokal beslutanderätt inom farledsområdena, vilket innebär en decentralisering. Allmänt sett bör lotstvånget enligt MIST:s mening anpassas till farledsförhållanden, fartygets utrustning, bemanning och lastens miljöfarlighet.

Nuvarande regler för lotsning innebär principiell lotsfrihet med skyldighet att anlita lots i vissa farvatten för fartyg med en bruttodräktighet som – beroende på farvattnet – varierar mellan ett lägsta värde på 1 200 resp. 1 600 registerton och som transporterar viss miljöfarlig last. För fartyg med allmänfarlig last i bulk gäller lotstvång utan dräktighetsgräns. Sjöfartsverket kan dispensera från skyldigheten att anlita lots om befälhavaren uppfyller vissa villkor.

I sjöfartsverkets program för ökad farledssäkerhet anmälde verket att man avsåg att senare inkomma med förslag till regeringen om visst utvidgat lotstvång.

Därefter har sjöfartsverket i en framställning till regeringen den 13 augusti 1979 aktualiserat vissa förändringar som i olika avseenden innebär en skärpning av lotstvånget. Efter att ha betonat sin helhetssyn på farledssäkerheten har verket föreslagit en geografisk utvidgning av de områden inom vilka lotstvång skall råda, och en förändring av förteckningen över vilka laster som skall föranleda lotstvång samt hemställt om utvidgat bemyndigande att i vissa fall föreskriva lotstvång. Härutöver har verket föreslagit att generellt lotstvång införs för fartyg med en bruttodräktighet av minst 10 000 registerton. Däremot ansåg sig inte verket kunna föreslå generell lotsplikt för fartyg som transporterar farlig last på annat sätt än i bulk. Förslaget får ses som verkets bedömning av hur långt man i nuvarande situation kan gå med hänsyn till de olika faktorer man har att beakta. Sjöfartsverkets förslag om utvidgat lotstvång bygger på generella föreskrifter men verket menar att man på sikt bör sträva efter ett mera flexibelt system som i högre grad än f. n. är anpassat till olika farledsförhållanden, fartygens storlek och utrustning m. m. Förslag i sådan riktning måste emellertid föregås av bl. a. farledsanalyser av den typ som nyligen har genomförts i Stockholms skärgård och vidare avvägas mot andra säker-

hetshöjande åtgärder som farledsförbättringar, trafikinformation, särskilda trafikföreskrifter m. m.

Sjöfartsverket anser i likhet med MIST att det vore en fördel från säkerhetssynpunkt att kunna tillgripa lotstvång för fartyg som uppvisar brister i olika avseenden men att detta fordrar ytterligare överväganden.

Flertalet remissinstanser är allmänt positiva till sjöfartsverkets förslag. I åtskilliga yttranden framförs dock kritik mot det av sjöfartsverket utformade systemet för lotstvång. Lotsförbundet anser att verket brister i helhetssyn på farledssäkerheten och förordar att förslaget återremitteras till verket. Sveriges fartygsbefälsförening menar att sjöfartsverkets förslag till lotstvång inte är tillräckligt omfattande och föreningen lägger fram ett eget förslag som går betydligt längre. Bl. a. generaltullstyrelsen och Svenska hamnförbundet betonar att lotsplikten bör vara behovsanpassad. Sveriges redareförening anser att sjöfartsverkets förslag är otidsenligt och anmärkningsvärt bl. a. genom att fartygets dräktighet används som parameter för lotstvång. Föreningen menar att andra faktorer såsom fartygets last, konstruktion, utrustning och manöveregenskaper jämte befälets kompetens och kännedom om farleden bör vara bestämmande för om lotstvång skall föreligga. Vissa länsstyrelser framför regionala krav om skärpt lotstvång.

Jag anser att lotsningen är ett viktigt säkerhetshöjande instrument i farledsverksamheten. Utnyttjandet av lots bör enligt min mening utgå från farledsförhållanden, fartygets utrustning och bemanning samt lastens miljöfarlighet. Detta synsätt leder till ett behovsanpassat lotstvång vilket överensstämmer med vad bl. a. MIST, hamnförbundet och redareföreningen förordat och i huvudsak också med sjöfartsverkets långsiktiga bedömning av frågan. Jag ansluter mig således till uppfattningen att lotstvånget bör vara behovsanpassat.

Den helhetssyn på farledssäkerheten som MIST framhävt och såväl jag som sjöfartsverket och övriga intressenter anslutit sig till leder mig till uppfattningen att det är naturligt att sjöfartsverket fullt ut får ta ansvaret för utformningen av lotstvånget. Detta medför att verket kan avväga de olika säkerhetsåtgärderna så att optimal effekt kan uppnås. Enligt min mening bör det föreligga ett principiellt lotstvång i sådana farleder som sjöfartsverket bedömer vara svårnavigabla eller riskabla från miljösynpunkt. Emellertid bör principen om behovsanpassning leda till att olika faktorer får påverka möjligheterna att medge undantag från lotstvång i sådana farleder.

Bland de omständigheter som härvid särskilt bör beaktas av verket vill jag framhålla följande. För fartyget gäller att dess *storlek*, *konstruktion*, *utrustning* och *beskaffenhet* bör vara av betydelse i sammanhanget. De särskilda riskerna till följd av stora fartyg består både i det faktum att de kan vara svåra att navigera i vissa farleder och att ett stort fartyg oavsett lasten normalt har så mycket bunkerolja att det redan därigenom kan anses

likvärdigt med ett mindre oljelastat fartyg. Fartygens konstruktion, utrustning och beskaffenhet har också betydelse. Härvid tänker jag särskilt på navigationsutrustning och dubbla bottnar eller segregerade barlasttankar. Vidare bör självfallet fartygets *last* vara avgörande för om lotstvång skall föreligga eller inte. Sjöfartsverket bör efter samråd med naturvårdsverket föreskriva vilka miljöfarliga ämnen som bör leda till att lots skall anlitas. *Bemanningen* av fartyget har också – som redareföreningen särskilt framhållit – betydelse i sammanhanget. Jag anser här att befälhavarens och övrigt fartygsbefäls kännedom om farleden och språkkunskaper i den nödvändiga kommunikationen med lotsplats eller trafikinformationscentral måste kunna få påverka bedömningen av behovet av lotsning. Självfallet måste alla de faktorer jag har nämnt relateras till det aktuella *farvattnet*. En farled som bedöms vara särskilt svårnavigabel eller miljökänslig medför naturligtvis att större krav ställs på fartyget och befälhavaren. Till följd av sjöfartsverkets ansvar måste verket även kunna föreskriva lotstvång för särskilda resor eller på grund av särskilda förhållanden i farleden t. ex pågående arbeten. Jag förutsätter att sjöfartsverket i arbetet med utformningen av föreskrifterna nära samarbetar med sjöfartsnäringen och dem som har praktisk erfarenhet av att navigera i aktuella farvatten.

Enligt min mening bör alltså ansvaret för utformningen av lotstvånget åvila sjöfartsverket som en del av verkets uppgift att svara för farledssäkerheten. Jag avser således att föreslå regeringen att utfärda bemyndigande av sådan innebörd. I sammanhanget vill jag också framhålla vikten av att den vidareutbildning av lotskåren som sjöfartsverket under senare år genomfört fortsätter. För att detta arbete skall kunna intensifieras förordar jag utöver förslaget i årets budgetproposition att 0,5 milj. kr. ställs till verkets förfogande för detta ändamål under nästa budgetår. Verket bör också fortlöpande utvärdera effekterna av vidtagna säkerhetsåtgärder i farlederna tillsammans med företrädare för sjöfartsnäringen och dem som har praktisk erfarenhet av lederna.

Med hjälp av den trafikinformation som successivt byggs upp och den försöksverksamhet med positionsrapportering i Östersjön som skall genomföras kommer sjöfartsverkets kunskaper om fartygen och deras last och bemanning att öka. Beslutsunderlaget för tillämpningen av ett behovsanpassat lotstvång kommer sålunda att bli allt bättre. Ett successivt genomförande måste godtas. Anspråken får inte ställas för högt på att verket i inledningsskedet i sin normgivning och sin tillämpning fullt ut skall kunna beakta alla de faktorer som jag redogjort för.

Vad gäller lotsningen i Trollhätte kanal och på Vänern bör verket som ansvarig för sjösäkerheten utfärda föreskrifter i nära samarbete med Trollhätte kanalverk och Vänerns seglationsstyrelse. Tillämpningen bör däremot kunna ankomma på befattningshavare inom kanalverket resp. seglationsstyrelsen.

3.5 Miljösäkra kusttankfartyg

Fartygens konstruktion och utrustning är som jag tidigare redovisat av stor betydelse för säkerheten vid sjötransporter. MIST har låtit Salén Technologies AB (SALTECH) belysa fartygsdelen i ett miljösäkert transportsystem för transport av oljeprodukter från västkusten och kontinenten till i första hand Stockholmsregionen. I SALTECH's rapport analyseras konstruktion, utrustning och egenskaper för ett miljösäkert oljetankfartyg på 30000 ton dödvikt. Det skisserade produkttankfartyget uppfyller krav som i flera avseenden går längre än internationellt överenskomna regler enligt bl. a. MARPOL-protokollet från år 1978. Fartyget är t.ex. försett med dubbelbotten och sidotankar för att förhindra oljeutsläpp vid grundstötning och kollision. Dessa arrangemang tillsammans med möjligheter till nödläktring och lastomfördelning bedöms ge skydd mot oljeutsläpp i 90% resp. 86% av grundstötnings- och kollisionsfallen. Motsvarande fartyg för mälartrafik och vänertrafik diskuteras också i utredningen.

Den transportkostnadsökning som kan beräknas följa av de angivna säkerhetskraven på fartyget bedöms av MIST vara måttlig och mindre än den variation i transportkostnad som beror på transportsträcka, fartygens ålder och storlek m. m. MIST tar för sin del inte definitiv ställning till de av SALTECH angivna kravspecifikationerna utan anser att ytterligare analyser bör göras beträffande hur långt de tekniska kraven skall drivas. De extra säkerhetsåtgärderna måste enligt MIST vägas mot effektiviteten när det gäller att förhindra oljeutsläpp. MIST anser även att kompletterande utredningar måste göras beträffande storlek och säkerhetsanordningar för mindre fartygstyper.

För att stimulera anskaffningen av miljösäkra tankfartyg föreslår MIST dels att vanligt beställarstöd utgår om produktionen sker vid svenska varv dels ett särskilt beställarstöd som avser att reducera kostnadsskillnaden mellan ett miljösäkert fartyg och ett konventionellt byggt fartyg. Den sammanlagda merkostnaden för ett tänkt utbyte av kusttankerflottan beräknas till 50 milj. kr. Förslaget innebär en tidigareläggning av fartygsinvesteringar enligt MIST på 700-800 milj. kr.

För att stimulera användningen av miljösäkra kusttankfartyg föreslår MIST vidare att det för olja införs en särskild farledsvaruavgift i storleksordningen två till tre gånger nuvarande farledsvaruavgift. Fartyg som uppfyller de högre säkerhetskraven föreslås bli befriade från den särskilda avgiften. För fartyg som uppfyller MARPOL-protokollets normer för nybyggda fartyg föreslås en rabatt på 50% medan de fartyg som endast uppfyller MARPOL-protokollets bestämmelser för äldre fartyg inte får någon rabatt alls. Övriga fartyg skall enligt MIST förbjudas för transport av olja i särskilt känsliga farvatten. För att inte diskriminera svenska raffinaderier skall enligt förslaget import av råolja undantas från den särskilda farledsvaruavgiften.

MIST:s förslag har rönt stort intresse från remissinstansernas sida. I stort sett samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget ger uttryck för en positiv syn när det gäller förnyelse av kusttankflottan med miljösäkrare fartyg. Många invändningar av såväl praktisk som principiell natur framförs emellertid mot MIST:s förslag.

En ofta förekommande invändning mot förslaget om *miljösäkra fartyg* rör möjligheten och lämpligheten av att Sverige inom den internationellt präglade sjöfartsnäringen på egen hand utvecklar fartygstyper som går utöver internationell standard. Kombinationen ekonomiska styrmedel och förbud skulle av andra länder kunna uppfattas som diskriminerande. Invändningar av detta slag kommer bl. a. från sjöfartsverket, länsstyrelsen i Malmöhus län, Göteborgs kommun, Svenska hamnförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska petroleuminstitutet, Sveriges industriförbund och Sveriges redareförening. Remissinstanserna anser i det sammanhanget att frågan om skärpta krav på fartygens konstruktion och utrustning även fortsättningsvis bör behandlas inom det internationella sjösäkerhetsarbetet t. ex. inom IMCO. Göteborgs kommun anser det orimligt att med ekonomiska styrmedel avvisa fartyg som uppfyller de krav som Sverige i det internationella arbetet medverkat till att fastställa. Svenska petroleuminstitutet är av samma mening och framhåller att Sverige till 80 % försörjs av utländskt tonnage som anlöper svenska hamnar några få gånger per år.

Sveriges redareförening ifrågasätter om det föreslagna fartyget överhuvudtaget kan konkurrera internationellt. Lastförmågan torde enligt föreningen minska med ca 30 % vilket leder till minskade fraktintäkter. Även om den föreslagna rabatten på farledsvaruavgiften kan hålla redaren skadeslös för minskade fraktintäkter vid trafik inom Sverige är det orealistiskt att räkna med en sådan kompensation i internationell fart. Fartyg byggda exklusivt för svensk kustfart torde enligt föreningen inte vara affärsmässiga.

Sjöfartsverket ifrågasätter också om MIST:s föreslagna fartyg ger någon väsentligt ökad skyddsverkan jämfört med vad som är möjligt inom ramen för fastställda regler enligt MARPOL-protokollet. Sjöfartsverket anser att man inom MARPOL-reglernas ram skulle kunna premiera en fartygsutformning med den allmänna inriktningen – dubbel botten inom lastområdet och sidotankar för barlast – som det föreslagna kusttankfartyget bygger på. Ett sådant fartyg – som skulle utgå från de internationellt fastställda reglerna, uppfyller också kraven för typ II-fartyg enligt kemikaliebulkkoden. Enligt sjöfartsverket skulle problem med en särskild bedömning av fartygens miljösäkerhet därigenom kunna undvikas.

Beträffande de *ekonomiska styrmedlen* – särskild farledsvaruavgift och särskilt beställarstöd – pekar remissinstanserna förutom på risken för konkurrenssnedvridning mellan land- och sjötransporter också på vissa praktiska problem. Riksrevisionsverket (RRV) framhåller att den föreslagna avgiften endast uppgår till ca 1 % av oljelastens värde vilket kan leda till

att fluktuationer i oljepriset får större betydelse än den särskilda avgiften. Om enligt RRV avgifterna måste höjas till en sådan nivå att man påtagligt avlägsnar sig från en kostnadsbaserad avgiftssyn får avgiften karaktär av beskattning.

Sjöfartsverket och nämnden för fartygskreditgarantier (FKN) ifrågasätter om det är praktiskt möjligt att utforma ett system för debitering, uppbörd och kontroll av en differentierad farledsvaruavgift. Då den nuvarande farledsvaruavgiften inte utgår för transport av olja i inrikestrafik skulle ett helt nytt system för utdebitering behöva utformas. Som alternativ till MIST:s förslag skisserar sjöfartsverket ett system med avgiftsrestitution som riktar sig mot oljebolagen/befraktarna i stället för mot redarna. Svenska hamnförbundet ställer sig också tveksamt till att införa en differentierad farledsvaruavgift. Först bör enligt hamnförbundet andra mindre drastiska vägar prövas. Både med hänsyn till good-will och dagens oljepriser bör enligt förbundet, de för Sveriges oljetillförsel dominerande företagen vara beredda till betydande åtgärder. Möjligheter bör enligt förbundet finnas att ingå överenskommelser med reguljära importörer – överenskommelser som anpassar fartygens standard, storlek m. m. till farvattnens miljökänslighet.

Beträffande beställarstödet är flertalet remissinstanser positiva förutsatt att kompletterande utredningar och analyser görs angående konsekvenserna av MIST:s förslag. FKN konstaterar emellertid i sitt yttrande att den svenska kusttankerflottan till stor del ägs av medelstora eller mindre rederiaktiebolag samt av partrederier. Den ekonomiska ställningen hos de flesta av dessa rederier är sådan att de inte kan finansiera ett utbyte av hela sitt tonnage inom en tidsrymd av 3–5 år. Ett genomförande av MIST:s förslag skulle sannolikt innebära en sänkning av värdet på nu befintligt tonnage, vilket försämrar de aktuella rederiernas ekonomi. En försämring av rederiernas ekonomi får återverkningar på kredit- och garantigivare, däribland staten, som i många fall har säkerheter med sämsta förmånsrättsläge i resp. fartyg. Även om beställarstöd utgår belastas rederierna enligt FKN med betydligt högre kapitalkostnader om utbytet av flottan genomförs under en koncentrerad tidsperiod än om utbytet sker successivt. Ökade kapitalkostnader kan enligt FKN medföra avsevärt nedsatt konkurrensförmåga gentemot utländskt tonnage.

I likhet med MIST och flertalet remissinstanser ser jag positivt på en utveckling mot miljösäkrare fartyg. Under en lång följd av år har Sverige i det internationella sjösäkerhetsarbetet verkat för enhetliga och högt ställda krav på fartygs konstruktion och utrustning. Genom tillkomsten av bl. a. SOLAS- och MARPOL-protokollen, som Sverige redan tillträtt, har kraven på nya fartygs konstruktion och utrustning skärpts. I MARPOL-protokollet föreskrivs bl. a. för nya tankfartyg från 20000 ton dödvikt och uppåt (råoljetankfartyg) och från 30000 ton dödvikt och uppåt (produkttankfartyg) att dessa skall vara försedda med segregerade barlasttankar

placerade på sådant sätt att de ger skydd mot oljeutflöde vid grundstötning eller kollision.

Enligt min mening innebär de nya reglerna en väsentlig ökning av fartygens miljösäkerhet vilket också vitsordas av flera remissinstanser. Även när det gäller fartyg som inte omfattas av MARPOL-protokollet har utvecklingen gått mot mer miljösäkra konstruktioner. Sjöfartsverket hänvisar t. ex. i sitt yttrande till kemikalietankfartyg av typ II enligt kemikaliebulkkoden som är utrustade med bl. a. dubbel botten och dubbla sidor. Under senare år har också svenska oljetankfartyg, utan särskilda stimulansåtgärder, byggts så att de helt eller delvis uppfyller konstruktionskraven för kemikalietankfartyg av typ II. För närvarande finns det ett 20-tal svenska fartyg i storlekar från 2 500–12 000 ton dödvikt som har dubbel botten, helt eller delvis, och i vissa fall dubbla sidor. Bland dessa finns fartyg som är primärt avsedda för kemikalietransporter. Dessutom är ytterligare ett 20-tal svenska fartyg i storlekar upp till ca 50 000 ton dödvikt under byggnad.

Med hänsyn till sjöfartens i hög grad internationella karaktär anser jag det nödvändigt att eftersträva enhetliga regler när det gäller fartygs konstruktion och utrustning. Nationella krav som saknar förankring i internationella regler, i kombination med olika styrmedel, innebär inte bara en risk för att den svenska sjöfartens konkurrenskraft äventyras utan också att den svenska försörjningstryggheten i vissa fall kan hotas. Som flera remissinstanser har påpekat kan det heller inte uteslutas att sådana krav och styrmedel av andra länder kan uppfattas som diskriminerande och föranleda motåtgärder. Som framgår av FKN:s yttrande skulle långtgående svenska särkrav och ekonomiska styrmedel sannolikt också medföra en betydande kapitalförstöring i det befintliga tonnaget och försämrade ekonomiska villkor för vår sjöfartsnäring. Enligt min mening bör förnyelsen av det befintliga tonnaget ske under företagsekonomiskt acceptabla former och i fråga om fartygens konstruktion och utrustning ha sin utgångspunkt i internationellt fastställda regler. Mot denna bakgrund kan jag inte ansluta mig till MIST:s förslag om att för svenskt vidkommande utveckla en särskild fartygstyp. Av samma skäl kan jag inte ansluta mig till MIST:s förslag om beställarstöd.

I sammanhanget vill jag erinra om riksdagens varvspolitiska beslut våren 1980 (prop. 1979/80: 165, NU 1979/80: 69, rskr 1979/80: 405) som innebär att det tidigare stödet till beställaren har ersatts med ett stöd direkt till varven som tar sikte på att utjämna skillnaden i produktionskostnaderna mellan svenska och utländska varv.

Fördelarna med dubbel botten och/eller särskilda barlasttankar i skyddande läge är från miljöskyddssynpunkt uppenbara när det gäller trafik i grunda, trånga och miljökänsliga farvatten. Sådana fartyg blir emellertid i allmänhet något dyrare i drift, vilket kan leda till att dessa fartyg av konkurrensskäl inte i önskvärd utsträckning används i farvatten som är

särskilt miljökänsliga. Ett förbud mot andra typer av fartyg, som MIST i vissa fall förordar, skulle på kort sikt enligt min mening kunna hota försörjningstryggheten och dessutom medföra en omfattande kapitalförstöring i det befintliga tonnaget. Jag anser att andra vägar bör prövas.

VÄN TUR-utredningen förordar i betänkandet (Ds Kn 1981: 1) VÄN TUR-handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter på Vänern och Göta älv positivt verkande styrmedel för att stimulera användningen av miljösäkrare fartyg. Utredningen instämmer visserligen i MIST:s synsätt i fråga om ekonomiska styrmedel men pekar samtidigt på den speciella konkurrenssituationen mellan land- och sjötransporter i Vänerregionen. Utredningen anser med hänyn härtill att några nya eller höjda avgifter som innebär ekonomisk belastning för Vänersjöfarten inte bör komma i fråga. VÄN TUR förordar i stället subventioner, rabatter eller bidrag som samhället bör svara för. Utredningen erinrar i sammanhanget om den centrala miljöskyddsfond som MIST föreslagit. Fonden skulle, enligt MIST, byggas upp genom att farledsvaruavgiften för oljeimporten höjs med ca 1 kr./ton. De åtgärder som föreslås i fråga om miljösäkra sjötransporter på Vänern och Göta älv bör enligt VÄN TUR i allmänhet finansieras från en sådan fond.

Som jag tidigare framhållit måste naturligtvis konkurrenssituationen mellan land- och sjötransporter uppmärksammas när det gäller möjligheterna att använda ekonomiska styrmedel för att öka miljösäkerheten vid sjötransporter.

När det gäller trafiken på Vänern och Mälaren vill jag först erinra om att de särskilda kanalavgifterna har slopats fr. o. m. den 1 januari 1979, vilket bör ha inneburit en väsentligt förstärkt konkurrenssituation för sjöfartens del som helhet i dessa områden. Enbart för Vänersjöfartens del kan transportkostnadsreduktionen till följd av detta för närvarande beräknas till ca 6 kr./ton. Som jag redan framhållit har utvecklingen under senare år inneburit att miljösäkrare fartyg – även för Vänersjöfart – redan anskaffats utan särskilda statliga stimulansåtgärder. Internationella överenskommelser har också träffats – bl. a. MARPOL 73/78 – som generellt ställer större krav på fartygens miljösäkerhet. Enligt min mening bör också konkurrensförhållandet mellan land- och sjötransporter för sjöfartens del bedömas med utgångspunkt i sådant modernt tonnage.

Bidrag till miljösäkrare tonnage via en central miljöskyddsfond – som VÄN TUR-utredningen förordar – kommer på sikt, när användningen av miljösäkrare fartyg blivit mer allmänt förekommande, att förlora sitt ursprungliga syfte och i stället leda till en generell subventionering av de sjöburna oljetransporterna. I sammanhanget vill jag erinra om att en subventionering av oljetransporterna aldrig har aktualiserats i de diskussioner som förts om att låta transportstödet omfatta också sjötransporter.

VÄN TUR:s förslag i denna del har också andra nackdelar. I takt med att miljösäkrare fartyg introduceras och om systemet utvidgas geografiskt

kommer fartygen samtidigt som de belastas med avgifter till fonden att erhålla subvention. Jag anser det också principiellt felaktigt att introducera ett subventionssystem som tenderar att styra över trafik från farleder som från miljö- och säkerhetssynpunkt är fördelaktiga, där subventioner inte skulle utgå, till farleder som är svårnavigerade och/eller miljökänsliga, där subventioner utgår.

Vid mina överväganden om ekonomiska styrmedel har jag därför tagit fasta på MIST:s synsätt om att via ett avgiftssystem stimulera användningen av miljösäkrare fartyg i farvatten som är särskilt känsliga från miljösynpunkt.

MIST:s förslag om att införa ett system med särskild farledsvaruavgift är enligt min mening inte en framkomlig väg något som också flera remissinstanser framhåller. Eftersom den nuvarande farledsvaruavgiften inte omfattar den inrikes trafiken skulle MIST:s förslag innebära att ett helt nytt system för debitering och uppbörd får byggas upp, vilket som sjöfartsverket påpekar, möter en rad praktiska problem. Jag anser i stället att en *särskild avgift bör införas* som premierar fartyg som uppfyller högre ställda krav på miljösäkerhet. En sådan avgift skulle, enligt min mening, administrativt kunna knytas till det debiteringssystem som finns för lotsavgiften. Jag anser därför att bemyndigandet i lagen (1975:88, omtryckt 1978: 233) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer som f. n. avser fyravgifter och farledsvaruavgifter bör ändras till att avse avgifter för *farledsverksamheten*. Lagförslaget framgår av bilaga 2.2. En sådan ändring ger möjlighet för en mera flexibel avgiftssättning, allt inom den ram som utgörs av kostnaderna för farledsverksamheten. Jag vill i sammanhanget fästa uppmärksamheten på att ändringen medför att även lotsavgifterna kommer att inrymmas i bemyndigandet. Dessa fastställs f. n. av regeringen med stöd av övergångsbestämmelserna till nya regeringsformen.

Det av mig förordade avgiftssystemet bör åtminstone till en början begränsas till sådana områden som är särskilt svårnavigabla och känsliga från miljösynpunkt. Avgiften bör därför enligt min mening gälla Vänern–Göta älv, Mälaren och Stockholms skärgård. Orsaken är oljetrafikens omfattning och att farlederna på långa sträckor i miljökänsliga områden är svårnavigerade. Med ledning av erfarenheterna från systemets tillämpning i dessa farledsområden bör det vara möjligt att bedöma om också andra farvatten på sikt skall inkluderas. Jag anser att det bör ankomma på sjöfartsverket att utifrån en samlad säkerhetsbedömning lämna förslag till en sådan utvidgning. Den föreslagna avgiften bör vidare endast gälla transporter av olja då internationella regler för kemikaliebulktransporter redan tillämpas i Sverige.

När det gäller avgiftssystemets tillämpning med avseende på fartygstyper anser jag att gränsen för befrielse bör sättas utifrån de fartygstyper med förhöjd miljösäkerhet som redan finns på marknaden. Oljetankfartyg

som har segregerade barlasttankar i skyddande läge i enlighet med MARPOL-protokollets bestämmelser för nya tankfartyg, bör följaktligen undantas från särskild avgift. När det gäller övriga fartyg, bör det huvudsakliga kriteriet för avgiftsbefrielse vara att fartyget har dubbel botten eller segregerade barlasttankar som skyddar en väsentlig del av lastområdet. Jag kommer senare att föreslå regeringen att ge sjöfartsverket i uppdrag att utarbeta förslag till kriterier som bör gälla för befrielse från särskild avgift. Sjöfartsverket bör då också ange från vilken lägsta tonnagegräns som den särskilda avgiften bör utgå.

När det gäller den särskilda avgiftens storlek bör den avvägas så att den åtminstone eliminerar skillnaden i transportkostnad mellan konventionellt byggt tonnage och fartyg med förhöjd miljösäkerhet. En riktpunkt för den lämpliga avgiftsnivån kan enligt min mening vara ca två kr./ton. För att inte dellossande fartyg skall drabbas mer än direktgående trafik, bör avgiften utgå endast vid ett tillfälle under transporten inom Vänern–Göta älvområdet resp. Mälaren–Stockholmsområdet. Eftersom kostnaderna för farledsverksamheten betalas av sjöfartsnäringen genom de statliga sjöfartsavgifterna, bör den merinkomst som följer av avgiften utnyttjas för att minska anspråken på höjning av andra sjöfartsavgifter inom ramen för kravet på full kostnadstäckning.

Ett beslut om en snabb introduktion av den nya avgiften har enligt min mening stor betydelse som vägledning för de rederier som står i begrepp att beställa nytt tonnage. För att systemet snabbt skall få avsedd verkan när det gäller användningen av befintligt miljösäkrare tonnage bör riktpunkten för ikraftträdandet sättas till den 1 januari 1982. Jag kommer senare att föreslå regeringen att sjöfartsverket får i uppdrag att utarbeta ett förslag till utformning av avgiftssystemet. Vid utformningen av detta kan sjöfartsverket beakta regionala förhållanden bl. a. i fråga om sjöfartens konkurrensförutsättningar och tillgången på miljösäkrare tonnage. Det bör ankomma på sjöfartsverket att fortlöpande följa effekterna av den nya avgiften och vid behov föreslå lämpliga förändringar.

MIST föreslår i sitt betänkande också att avgifter används för att styra trafiken från transportvägar där riskerna för miljöskador är stora. Även om den av mig förordade avgiften när det gäller Stockholms skärgård i vissa fall kan få en vägvalsstyrande effekt för passerande trafik är jag utöver denna sidoeffekt inte beredd att förorda att avgifter primärt används för att styra fartygens vägval. Jag anser i det sammanhanget att t. ex. trafikföreskrifter, trafikinformation och lotsning är fullt tillräckliga instrument.

3.6 Arbetsmiljön ombord

I betänkandet Ren Tur hänvisar MIST till uppgifter att den mänskliga faktorn är den dominerande orsaken till sjöolyckor och att det bakom den mänskliga faktorn ofta döljs en otillfredsställande arbetsmiljö. Arbetsmil-

jöforskningen bör enligt MIST intensifieras. Den bör inriktas främst på teknikens anpassning till människan och på de psykosociala problem som är förenade med fartyget som arbetsplats, bostad och fritidsmiljö.

Remissinstanserna är positiva till förslaget och erinrar om det arbete som redan bedrivs inom sjöfartens arbetarskyddsnämnd (SAN), arbetarskyddsfonden och fartygsmiljöutredningen (K 1973:04). Sjöfartsverket framhåller att de organisatoriska frågorna om arbetsmiljöforskningen behöver uppmärksammas, lämpligen i samband med den föreslagna utredningen om en ny kust- och sjöfartsmyndighet. Arbetarskyddsfonden erinrar om de FoU-projekt på sammanlagt 2.8 milj. kr. som fonden beviljat för att förbättra arbetsmiljöförhållandena inom sjöfarten. Fortsatt FoU-arbete bör enligt fonden vara mer åtgärdsinriktat än tidigare. Vidare anför arbetarskyddsfonden att forskningsprojekt inom detta område i likhet med alla andra projekt blir föremål för sedvanlig prövning.

Landsorganisationen instämmer i behovet av förbättrade förhållanden för ombordanställda, men menar att detta är ett alltför allvarligt problem för att man bara skönsmässigt skall utdela en summa pengar utan att närmare ha utrett vad som verkligen behöver göras.

Enligt min mening är det arbete som bedrivs inom fartygsmiljöutredningen, SAN och arbetarskyddsfonden en bra utgångspunkt för vidare insatser. Fartygsmiljöutredningen, vars slutbetänkande skall lämnas i slutet av år 1981, avser att bl.a. behandla de arbetsmiljöproblem som utgjorde bakgrund till MIST:s förslag. Utredningen kommer förutom att behandla den specifika arbetsmiljön ombord även att ta upp arbetsmiljön i relation till sjösäkerhetsarbetet. SAN har nyligen utarbetat en plan för långsiktig forskning inom området (SAN-PLAN).

I avvaktan på fartygsmiljöutredningens slutbetänkande förordar jag att fortsatt forskning på området bedrivs huvudsakligen enligt nuvarande riktlinjer. Arbetarskyddsfonden får liksom tidigare inom ramen för sin verksamhet bedöma angelägenhetsgraden hos olika projekt. SAN-PLAN bör därvid vara ett lämpligt planeringsunderlag.

4 Förebyggande åtgärder mot avsiktliga utsläpp

4.1 Straffavgifter för att förhindra avsiktliga oljeutsläpp

MIST skisserar i sitt betänkande ett principiellt förslag om straffavgifter för att göra det olönsamt att avsiktligt släppa ut olja. Avgiften skall enligt förslaget fastställas med utgångspunkt i de kostnader den potentiella förorenaren kan antas undkomma. Straffavgifter av denna typ bör enligt MIST utredas ytterligare av den föreslagna delegationen för miljösäkra sjötransporter som chefen för jordbruksdepartementet tidigare behandlat i sin föredragning.

Remissinstanserna redovisar en rad invändningar av såväl teoretisk som praktisk natur mot förslaget. Alla är dock överens om att utsläpp bör

förenas med kännbar påföljd. Förslaget att ytterligare utreda frågan om straffavgifter tillstyrks därför överlag.

Sjöfartsverket anser det angeläget att en redare från vars fartyg olja släpps ut i strid mot gällande bestämmelser, kan påläggas en avgift av avsevärd storlek oberoende av om vårdslöshet förelegat eller ej. Statens naturvårdsverk anser att kommittén valt en riktig väg genom att söka sig till generella styrmedel i form av allmängiltiga restriktioner och/eller utsläppsavgifter. Miljöskadeutredningen (Ju 1978:08) menar att det från preventiv synpunkt kan vara minst lika bra med ett avgiftssystem som inte anknyter till faktiskt inträffad skada utan till de mer eller mindre riskabla förhållanden varunder transporter sker. Landsorganisationen anser det vara en fördel med ett likartat system för avgifter för miljöföroreningar oavsett var dessa sker. Sveriges redareförening förutsätter att straffavgifter blir lika för avsiktliga utsläpp antingen de sker vid landtransport eller vid sjötransport.

I prop. 1979/80:167 om åtgärder mot vattenförorening från fartyg föreslogs skärpta straff för brott mot förbud att släppa ut olja eller andra skadliga ämnen från fartyg. I enlighet med förslaget höjdes i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg straffmaximum för sådana brott från ett till två års fängelse. Preskriptionstiden förlängs härigenom från två till fem år. I propositionen togs även upp frågan om att införa en ny ekonomisk påföljd, varvid erinrades om att denna fråga behandlats av såväl MIST som i betänkandena (Ds Ju 1978:5 och 1978:10) Företagsböter. Jag anförde då att frågan om ekonomiska sanktioner borde övervägas vidare. En arbetsgrupp inom regeringskansliet tillsattes därför med uppgift att skyndsamt lämna förslag till hur en i sammanhanget användbar ekonomisk sanktion bör utformas.

Jordbruksutskottet (JoU 1979/80:48) välkomnade detta initiativ och fann i likhet med vad jag hade uttalat att frågan bör prioriteras bland de åtgärder som kan bli aktuella inom ramen för de fortsatta strävandena att motverka skador på den marina miljön.

Arbetet på att motverka miljöbrott har nyligen resulterat i att regeringen föreslagit såväl skärpta straff för sådana brott som införande av en miljöskyddsavgift. I prop. 1980/81:108 om ändring i brottsbalken föreslås nya straffbestämmelser för miljöbrott och vållande till miljöstörning. Straffansvaret gäller bl. a. när någon förorenar vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse. Straffet för dessa brott föreslås bli böter eller fängelse i högst två år. För grova fall av miljöbrott föreslås en särskild straffskala som omfattar fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I prop. 1980/81:92 om ändringar i miljöskyddslagen (1969:387) föreslås, förutom skärpta straff för brott mot lagen, att en miljöskyddsavgift införs. Den skall tas ut vid överträdelser som har medfört betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Avgiften skall

enligt förslaget i princip motsvara de ekonomiska fördelarna av en överträdelse. Såväl prop. 1980/81: 108 som prop. 1980/81: 92 är för närvarande föremål för riksdagsbehandling.

Enligt vad jag har inhämtat räknar den interdepartementala arbetsgrupp som överväger frågan om ekonomiska påföljder för olagliga utsläpp från fartyg med att redovisa resultatet av sitt arbete före sommaren 1981. Eftersom den föreslagna miljöskyddsavgiften är avsedd att tillämpas på ett närliggande område kommer arbetsgruppen enligt uppgift att undersöka i vad mån reglerna för denna kan tillämpas även när det gäller att beivra olagliga utsläpp från fartyg av olja eller andra skadliga ämnen.

4.2 Mottagning av oljeavfall m. m. från fartyg

Enligt MIST är det antal mottagningsanordningar för oljehaltigt barlast- och tankspolvatten från fartyg som finns, inte tillräckligt för att täcka fartygens behov av att avlämna sådant avfall. MIST anför också att anordningarna används endast i mindre utsträckning trots att någon avgift inte får tas ut för omhändertagande av avfallet, samt att servicen vid anordningarna är otillfredsställande. Mot denna bakgrund föreslår MIST att sjöfartsverket och statens naturvårdsverk får i uppdrag att göra en utvärdering av hur anordningarna utnyttjas. MIST skisserar också ett depositionssystem som syftar till att förmå fartygen att i större utsträckning än som nu sker avlämna oljeavfall till mottagningsanordningar och att åstadkomma en utbyggnad av det system av anordningar som nu finns. Systemet innebär att fartygen i lossningshamn skall deponera ett högre penningbelopp som återbetalas så snart som det visats att oljeavfallet omhändertagits på ett lämpligt sätt. Vidare anför MIST att det bör övervägas om inte även annat oljeavfall än oljehaltigt barlast- och tankspolvatten (oljeavfall från fartygs maskinrum o. d.) skall omhändertas utan någon särskild avgift. I fråga om sådant avfall bör också depositionssystemet prövas. Slutligen föreslår MIST att mottagningsanordningar för kemikalierester, dvs. rester av andra bulkkemikalier än olja, inrättas i de hamnar där kemikalierna lossas och att fartygen inte skall få lämna lossningshamn med kemikalierester ombord.

Flera remissintanser har invändningar mot det föreslagna depositionssystemet. Riksrevisionsverket anser att systemets styreffekter reduceras genom att kostnaderna som avser depositionsbeloppen kan övervältras på oljekonsumenterna. Svenska hamnförbundet anser förslaget administrativt svårhanterligt. Sveriges redareförening motsätter sig förslaget och menar att det är alltför komplicerat mot bakgrund av sjöfartens internationella karaktär. Landsorganisationen ser visserligen positivt på förslaget men anser det dock tvivelaktigt om det går att tillämpa. Statens naturvårdsverk är den enda remissinstans som direkt förordar att förslaget genomförs.

MIST:s övriga förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna.

Vad först gäller möjligheterna att avlämna oljeavfall vill jag framhålla att det f. n. finns större anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- och tankspolvatten på ungefär 15 platser och anordningar för omhändertagande av oljeavfall från fartygs maskinrum o. d. på sammanlagt ca 50 platser. Enligt vad som uttalas i prop. 1979/80: 167 s. 29 (JoU 1979/80: 48, rskr 1979/80: 366) – som avgivits efter det att MIST överlämnat sitt betänkande – täcker det system av anordningar som inrättats det behov som fartygen då hade. Några uppgifter om att förhållandena ändrats sedan dess föreligger inte. Självfallet följer regeringen, sjöfartsverket och naturvårdsverket fortlöpande utvecklingen på området.

Vad därefter gäller möjligheterna att åstadkomma ett bättre utnyttjande av anordningarna är jag av samma uppfattning som flertalet remissinstanser, nämligen att det föreslagna depositionssystemet från olika synpunkter inte är någon lämplig lösning. Effektiva åtgärder i detta sammanhang torde i stället vara bl. a. intensifierad övervakning för att förhindra att olagliga utsläpp görs och ekonomiska sanktioner mot dem som bryter mot utsläppsförbuden.

1976 års lagstiftning om åtgärder mot vattenförorening från fartyg – som gällde när MIST överlämnade sitt betänkande – har blivit ersatt av ny lagstiftning, nämligen lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg och en i anslutning till lagen utfärdad förordning. I lagstiftningen har införts bestämmelser som motsvarar dem som gällde tidigare. Vissa ytterligare bestämmelser har dock införts. Sålunda har i lagen tagits upp ett förbud också mot uttagande av särskild avgift för omhändertagande av oljeavfall från fartygs maskinrum o. d., rester av kemikalier som transporteras i förpackad form etc., toalettavfall och fast avfall. Förbudet omfattar således fler kategorier avfall än vad MIST föreslagit. Visserligen gäller tills vidare undantag från förbudet, såvitt avser de två förstnämnda slagen av avfall. Skälet härtill är att det ansågs nödvändigt att ytterligare utreda kostnadskonsekvenserna för vissa hamnar av ett förbud mot särskild avgift i dessa fall. En sådan utredning pågår inom regeringskansliet. Skulle utredningen ge vid handen att kostnadskonsekvenserna inte blir besvärande som befarats på vissa håll kan regeringen besluta att bestämmelsen om undantaget skall upphävas.

Vidare har i den nya lagen om åtgärder mot vattenförorening från fartyg införts bemyndiganden för regeringen att föreskriva på vilka platser anordningar för mottagning av bulkkemikalierester skall finnas, vem som skall svara för anordningarna, m. m. Huvudprinciperna för hur bemyndigandena är avsedda att användas finns angivna i prop. 1979/80: 167 s. 28 till vilken jag får hänvisa. Här bör dock nämnas att det i nämnda proposition uttalas att mottagning av kemikalierester bör ske främst på sådana platser där kemikalierna lossas. För utformningen av de bestämmelser som skall utfärdas med stöd av bemyndigandena krävs ytterligare utredningsarbete. Sådant arbete pågår inom regeringskansliet.

4.3 Partikelmärkning av oljerester

MIST tar i betänkandet Ren Tur också upp frågan om partikelmärkning som ett komplement till andra åtgärder för att stävja medvetna utsläpp av olja från fartyg. MIST hänvisar till pågående utvecklingsarbete och förordar bl. a. praktiska försök med partikelmärkning.

En kommitté (K 1972:01) har på regeringens uppdrag utarbetat en metod för partikelmärkning av lastrester av tjocka oljor. Metoden har prövats praktiskt i samarbete med de övriga Östersjöstaterna inom ramen för 1974 års Helsingforskonvention. Försöket, som genomfördes under andra halvåret 1979, visade bl. a. att ytterligare tekniska undersökningar måste göras innan några definitiva slutsatser kan dras om metodens tillförlitlighet.

I augusti 1979 fick kommittén i uppdrag att bl. a. undersöka möjligheterna att märka andra oljerester än rester av tjocka lastoljor. Kommittén redovisade sitt arbete i betänkandet (Ds K 1981:3) Partikelmärkning av oljor i fartygs maskinrum och av lätta lastoljor m. m. den 10 februari 1981. Kommittén anser att tekniska förutsättningar saknas för märkning av rester av lätta lastoljor. Däremot är det enligt kommittén möjligt att märka rester av maskinrumsoljor. En sådan märkning bör enligt kommittén göras selektivt, inriktad på fartyg som man av tekniska eller andra skäl har anledning att befara olagliga utsläpp från. Det understryks emellertid att kompletterande tekniska försök bör komma till stånd för att möjliggöra ett säkert ställningstagande till metodens tillförlitlighet. De tekniska försöken bör även omfatta de frågor som aktualiserades under Östersjöförsöket.

Kommitténs betänkande skall remissbehandlas i sedvanlig ordning innan ställning kan tas till kommitténs förslag. På svenskt initiativ har emellertid överläggningar initierats med Östersjöns övriga strandstater om hur de erforderliga tekniska försöken skall kunna utföras och finansieras. Ett tekniskt fungerande märkningssystem torde ha en begränsad effekt, om metoden inte används av samtliga eller i vart fall av flertalet stater i en viss region. Det är därför angeläget att frågan om partikelmärkning blir föremål för gemensam prövning av Östersjöns strandstater.

5 Särskilda frågor

5.1 Miljösäkra sjötransporter till Stockholms- och Mälarregionen

Mot bakgrund av oljetransporternas omfattning och att Stockholms skärgård och Mälaren är särskilt känsliga från miljösynpunkt behandlar MIST olika alternativ för oljetransporterna till Stockholms- och Mälarregionen. På MIST:s uppdrag har transportforskningskommissionen (TFK) gjort en specialstudie av olika alternativ.

Studierna omfattar för Stockholmsregionens del två huvudalternativ, dels fortsatta fartygstransporter till Stockholm med kraftigt höjd miljösäkerhet dels en för regionen gemensam terminal i Nynäshamn. För det senare alternativet har järnväg och rörledning diskuterats för transporterna från Nynäshamn till Stockholm. Enligt TFK medför ett alternativ med specialfartyg lägre transportkostnader än Nynäshamnsalternativet. MIST förordar därför fortsatta fartygstransporter av olja till Stockholm under förutsättning att miljösäkerheten höjs kraftigt. Transporterna bör enligt MIST ske i särskilt miljösäkra fartyg samtidigt som trafiken hänvisas till en farled, Sandhamnsleden. För denna led föreslås en upprustning. Andra transportsystem t. ex. rörledning, kan enligt MIST bli intressant i ett 5–10-årigt perspektiv.

När det gäller Mälarregionens oljeförsörjning behandlar MIST dels ett alternativ med fortsatta sjötransporter med miljösäkra tankfartyg anpassade för Mälartrafik dels ett alternativ med blocktågstransporter från Göteborg. MIST förordar ytterligare analyser av dessa alternativ.

Remissinstanserna instämmer allmänt i MIST:s bedömning om behovet av miljösäkrare oljetransporter till Stockholmsområdet. Remissinstanserna anser överlag att sjötransportalternativet är det mest realistiska och att åtgärder bör vidtas för att höja miljösäkerheten. Samtidigt betonas frågans komplexitet. Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms läns landsting pekar t. ex. på de långsiktiga energipolitiska och hamnpolitiska frågorna i regionen. Landstinget anser att studierna av Nynäshamns roll i den regionala hamn- och energiverksamheten bör intensifieras. Nynäshamns kommun ifrågasätter MIST:s slutsatser och menar att rörledningsalternativet måste betraktas som fördelaktigare än vad TFK:s studie ger vid handen. Vidare erinrar kommunen om det utredningsarbete som pågår angående ett energiomvandlingskombinat i Nynäshamn. AB Nynäs Petroleum menar att MIST inte har beaktat de möjligheter till ökad miljösäkerhet och minskade kostnader som erbjuds genom förändrade kombinationer av olika transportmedel. Bolaget föreslår bl. a. att Nynäshamn etableras som omlastningsterminal för samtliga oljeleveranser till Stockholm och övriga Mälarhamnar.

När det gäller Mälarregionens oljeförsörjning framhåller länsstyrelsen i Västmanlands län att en överflyttning av oljetransporterna till blocktåg skulle innebära ett allvarligt ekonomiskt avbräck för regionen. De stora investeringar som gjorts i hamnar och farleder skulle bli en övermäktig finansieringsbörda för den trafik som blir kvar om oljetrafiken försvinner. Sjöfartsverket erinrar om de säkerhetshöjande åtgärder som har vidtagits och planeras för de aktuella farlederna, bl. a. trafikinformation.

Som framgår av remissinstansernas yttranden kännetecknas frågeställningarna om Stockholms- och Mälarregionens oljetransporter av stor komplexitet. Samtidigt som både Mälaren och Stockholms skärgård från miljösynpunkt är särskilt känsliga saknas det med hänsyn till såväl förbruk-

ningsmönster som oljeförbrukningens storlek, egentliga alternativ till dagens sjötransporter. Betydande investeringar har gjorts i oljedepåer, i hamnar och i farleder. Alternativet – en gemensam oljeterminal i Nynäshamn och vidaretransport i rörledning eller med blocktåg – ställer dessutom krav på omfattande nyinvesteringar. En radikal omläggning av det befintliga transportsystemet skulle enligt min mening medföra betydande ekonomiska konsekvenser men också leda till nya problem, t. ex. miljöproblem som är förenade med omfattande landtransporter.

Oljetransporterna till Stockholmsområdet kan inte isoleras från mera övergripande frågor som rör den framtida hamnstrukturen och energiförsörjningen i regionen. Det arbete som bedrivs i samverkan mellan hamnar, kommuner och landsting för att samordna hamnverksamheten i regionen har naturligtvis stor betydelse för möjligheterna att på sikt kunna förändra transportmönstret. Introduktion av andra energiformer än olja för uppvärmning leder också till nya förutsättningar för diskussionen om de långsiktiga lösningarna på oljetransporterna till Stockholmsområdet. Även om det på längre sikt kan finnas ekonomiskt intressanta alternativa transportmöjligheter anser jag i likhet med MIST och remissinstanserna att fartygstransporter av olja till Stockholmsområdet vid en samlad bedömning är ett både realistiskt och förmånligt transportalternativ. Den bedömningen gäller även oljetransporterna till Mälarregionen. Av hänsyn till miljön är det emellertid angeläget med fortsatta insatser för att successivt öka säkerheten vid transporterna.

Inom ramen för sitt program för ökad farledssäkerhet genomför sjöfartsverket fortlöpande åtgärder för att öka farledssäkerheten. Som verket redovisar i sitt remissyttrande genomförs kontinuerlig översyn och förbättring av säkerhetsanordningarna. Ett för Stockholms skärgård anpassat trafikinformationssystem infördes i maj 1980. I årets budgetproposition finns ekonomiskt utrymme att införa ett liknande system för området Landsort-Mälaren. Tillsammans med det system som redan tillämpas för Oxelösund-Bråvikenområdet skulle därmed en från trafik- och miljösynpunkt viktig och sammanhängande kuststräcka täckas av trafikinformation. Vidare har sjöfartsverket under de senaste åren genomfört kompletterande sjömätningar och farledskontroller i Stockholmsfarlederna. Den nyligen genomförda undersökningen av Sandhamns- och Dalarödernas standard och utvecklingsmöjligheter ingår också i denna bild.

MIST föreslår för sin del en koncentration av trafiken till en enda farled, Sandhamnsleden. I avvaktan på verkets analys av den nyligen gjorda säkerhetsstudien av Sandhamnsleden och Dalaröleden som beräknas vara klar under april 1981 vill jag inte uttala mig om vilken av farlederna som från säkerhetssynpunkt är att föredra och vilken övre gräns som bör gälla för djupgående m. m. Jag anser emellertid att det åtminstone finns ekonomiska skäl som talar för att säkerhetsinsatserna bör koncentreras till en led. Sjöfartsverket har underhand redovisat att kostnaderna för en upp-

rustning av Sandhamns- och Dalaröledernas gemensamma sträckning uppgår till ca 3 milj. kr. Kostnaden för en upprustning av återstående delar av Sandhamns- och Dalarölederna för 11 meters djupgående beräknas preliminärt till 6,0 milj. kr. resp. 3,5 milj. kr. I avvaktan på verkets slutliga bedömning och prioritering anser jag att en upprustning av de aktuella ledernas gemensamma sträckning bör genomföras redan under nästa budgetår. Jag föreslår därför att ytterligare 3 milj. kr. ställs till verkets förfogande för en sådan upprustning för budgetåret 1981/82.

Den föreslagna farledsupprustningen och mitt förslag om miljösäkrare fartyg som jag tidigare har behandlat bör tillsammans med sjöfartsverkets fortlöpande sjösäkerhetsarbete enligt min mening väsentligt bidra till skyddet av miljön.

5.2 Stora tankfartyg i Östersjön

Mot bakgrund av de enligt MIST katastrofala följderna vid ett extremt stort utsläpp av olja – över 100000 ton – föreslås att Sverige i Östersjökommissionen tar upp frågan om reglering av trafiken med fartyg med bristande miljösäkerhet eller mycket stora fartyg i Östersjön. För svenskt vidkommande bör enligt MIST inte största tillåtna djupgående för Östersjöhamnarna ökas.

Remissinstanserna redovisar olika uppfattningar när det gäller riskerna med stora oljetankfartyg i Östersjön. Nordiska oljeskyddsunionen och Sveriges redareförening anser att frågan om begränsning bör behandlas av internationella organ. Statens naturvårdsverk betonar att fartygsstorleken bara är en faktor av betydelse för riskbedömningen. En fördel enligt verket med att transportera olja i stora enheter jämfört med mindre är att antalet fartyg som måste övervakas blir färre. En strängare kontroll kan därigenom genomföras som kan medföra en minskning av antalet avsiktliga utsläpp. Även Sveriges varvsindustriförening anser det tveksamt att starkt begränsa oljetankfartygens storlek i Östersjön. Sjöfartsverket konstaterar i sitt yttrande att det inte finns någon entydig bedömning av riskerna med stora tankfartyg i Östersjön jämfört med mindre fartyg. Verket anser att ett successivt arbete på internationell bas är den väg som står till buds när det gäller miljöproblem i Östersjön som hänger samman med sjöfarten.

För egen del anser jag, i likhet med flera remissinstanser, att det saknas tillräckligt underlag för att från svensk sida vidta ensidiga restriktioner mot stora tankfartyg i Östersjön. En sådan åtgärd skulle sannolikt också få endast marginell betydelse eftersom andra Östersjöstater har betydligt större råoljeimport till Östersjöhamnar än Sverige. De krav som numera ställs på konstruktionen hos stora tankfartyg och som bl.a. medför att lasten delas upp i flera avskilda lastutrymmen innebär normalt att bara en del av lasten kan läcka ut vid en olycka. Frågan om olycksriskerna med stora tankfartyg är emellertid under fortsatt observation, dels inom IMCO

dels inom ramen för Östersjösamarbetet där samtliga Östersjöstater deltar. Samarbetet syftar till att genom olika åtgärder – lotsning, farleds- och fartygsförbättringar, positionsrapportering och trafikövervakning – ytterligare höja säkerheten och minska olycksrisken. Arbetet har bl. a. resulterat i en överenskommelse mellan Östersjöstaterna om kvalifikationskrav och certifiering av s. k. långlotsar i Östersjön. Jag vill också nämna försöksverksamheten med positionsrapportering av bl. a. större tankfartyg i Östersjön som planeras att starta den 1 juli 1981.

Jag anser att frågan om stora tankfartyg i Östersjön även fortsättningsvis bör behandlas inom ramen för samarbetet mellan Östersjöstaterna. När det gäller förslaget att från svensk sida inte öka djupgåendet för Östersjöhamnarna utgör redan inloppet till Östersjön en övre gräns för djupgåendet som för närvarande är 15 meter. Naturliga förutsättningar för att ta in fartyg på 15 meters djupgående finns bara på ett fåtal platser längs den svenska Östersjökusten bl. a. i Nynäshamn. Vilket djupgående som skall tillåtas i olika farleder bör som för närvarande prövas utifrån en samlad bedömning av säkerheten.

5.3 Transporter av vissa kemikalier

MIST föreslår i sitt betänkande att ett förbud med dispensregler införs för transporter i bulk av A- och B-klassificerade kemikalier. Kemikalier som sjötransporteras i bulk hänförs i MARPOL 73/78 med avseende på miljöfarlighet till klasserna A–D. Till kategori A räknas ämnen som är farligast för den marina miljön.

Enligt statistik som MIST hänvisar till transporteras tre kemikalier av kategori A och nio av kategori B till svenska hamnar. MIST framhåller vidare att kunskaperna om transporternas omfattning är bristfällig. Genom ett förbud med dispensmöjligheter får man enligt MIST en bättre kontroll av trafiken. Särskilda dispensregler som innebär höjning av nuvarande säkerhet bör utarbetas och administreras av sjöfartsverket. Ett dispensvillkor bör enligt MIST vara att uppgift lämnas i förväg om fartyget, dess väg, varuslag och mängd.

Remissinstansernas uppfattning om förslaget är splittrad. Några remissinstanser bl. a. länsstyrelsen i Uppsala län, Göteborgs kommun och Sveriges industriförbund tillstyrker förslaget men påpekar risken för byråkratisering.

Kommittén för farligt gods avstyrker förslaget med hänvisning till att det kan leda till ökade landtransporter med outredda miljökonsekvenser som följd. Sjöfartsverket och Sveriges fartygsbefälsförening avstyrker också förslaget men föreslår andra vägar att lösa frågan. Sjöfartsverket anser att en anpassning av transportföreskrifterna till resp. ämnes miljöfarlighet är effektivare än ett förbud. Fartygsbefälsföreningen anser att föreskrifter om miljöfarligt gods bör tas in i bestämmelserna om lotsning.

Av såväl MIST:s redovisning som av remissyttrandena framgår att bättre överblick över bulktransporterna av miljöfarliga kemikalier är önskvärd. I likhet med flera remissinstanser anser jag att detta behov får vägas mot den byråkratisering som ett system enligt MIST:s förslag kan tänkas medföra. Genom det system för lotstvång jag tidigare förordat, som bl. a. tar hänsyn till fartygens last, skapas enligt min mening också bättre förutsättningar att överblicka transporterna av miljöfarliga kemikalier. Introduktionen av trafikinformationscentraler i olika farleder, ger också nya förutsättningar att överblicka trafiken med miljöfarliga kemikalier och dessutom möjligheter att informera berörda myndigheter om aktuella kemikalietransporter. Jag vill också erinra om den försöksverksamhet med positionsrapportering av trafiken med olja och miljöfarlig last i Östersjön som beräknas starta den 1 juli 1981. En fortlöpande anpassning av transportföreskrifterna till olika kemikaliers miljöfarlighet som sjöfartsverket föreslår anser jag vara en mer framkomlig väg än ett förbud. En sådan anpassning bör enligt min mening utgå från internationellt utarbetade normer.

5.4 Bärgningsresurser i Östersjön

När en olycka har inträffat som medför utsläpp av miljöfarliga ämnen eller risk för utsläpp är det enligt MIST angeläget att bärgningsresurser finns tillgängliga och som snabbt kan komma på plats. Mot bakgrund av att antalet olyckor i svenska farvatten är litet finns det enligt MIST en risk för att den nu tillgängliga bärgningskapaciteten i Östersjön av ekonomiska skäl minskar. För att trygga tillgången på bärgningsresurser föreslår MIST att staten genom t. ex. avtal kommer överens med berörda företag om att bärgningsresurser behålls i Östersjön.

Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat förslaget. Länsstyrelsen i Kalmar län och Sveriges fartygsbefälsförening tillstyrker MIST:s förslag. Sjöfartsverket hänvisar i sitt yttrande till en planerad inventering av bärgningsresurser i vid mening utmed den svenska kusten. Inventeringen avser såväl fartyg, fasta anläggningar som annan landbaserad utrustning. Svenska hamnförbundet och Sveriges redareförening anser att frågan bör utredas ytterligare.

Jag anser i likhet med MIST och remissinstanserna att tillgången till bärgningskapacitet är en viktig faktor för den samlade miljösäkerheten. Den inventering av bärgningsresurser som sjöfartsverket aviserar i sitt remissyttrande har numera påbörjats. Jag anser emellertid det värdefullt att inventeringen också omfattar tillgången på bärgningsresurser i hela Östersjöområdet. Jag kommer därför i annat sammanhang att föreslå regeringen att sjöfartsverket får i uppdrag att genomföra en sådan undersökning och därvid också bedöma behovet av åtgärder för att trygga tillgången på lämplig bärgningskapacitet. Den bedömningen bör även innefatta mari-

nens och kustbevakningens behov av bärgningsresurser. Sjöfartsverket bör i sammanhanget undersöka möjligheterna att utnyttja statsisbrytarna för bärgningsverksamhet.

6 Hemställan

Jag har i det föregående föreslagit en lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Lagen är författningstekniskt så okomplicerad och även i övrigt av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande saknar betydelse.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att

1. anta inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer,
2. utöver vad som föreslås i prop. 1980/81:100 bil. 9 till *Farledsverksamhet, exkl. isbrytning* för budgetåret 1981/82 anvisa 2 500 000 kr.,
3. utöver vad som föreslås i prop. 1980/81:100 bil. 9 till *Sjöfartsmateriel m. m.* för budgetåret 1981/82 anvisa 3 000 000 kr.,

dels

4. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anfört om miljösäkrare sjötransporter.

Innehåll

Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 1981 1
1 Inledning 1
2 Internationellt samarbete 3
3 Åtgärder för ökad sjösäkerhet 6
3.1 Allmänt 6
3.2 Farledsåtgärder 8
3.3 Trafikinformation och trafikföreskrifter 10
3.4 Lotsning 13
3.5 Miljösäkra kusttankfartyg 16
3.6 Arbetsmiljön ombord 22
4 Förebyggande åtgärder mot avsiktliga utsläpp 23
4.1 Straffavgifter för att förhindra avsiktliga oljeutsläpp 23
4.2 Mottagning av oljeavfall m. m. från fartyg 25
4.3 Partikelmärkning av oljerester 27
5 Särskilda frågor 27
5.1 Miljösäkra sjötransporter till Stockholms- och Mälarregionen 27
5.2 Stora tankfartyg i Östersjön 30
5.3 Transporter av vissa kemikalier 31
5.4 Bärgningsresurser i Östersjön 32
6 Hemställan 33

Bilagor som ingår i separat bilagedel

Bilaga 2.1 Sammanfattning av remissyttranden över sjöfartsverkets förslag den 13 augusti 1979 angående skyldighet för fartyg att anlita lots inom svenskt inre vatten utanför kusten m. m. 187
Bilaga 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1975: 88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer 191

Regeringens proposition
1980/81: 119

Bilaga 3
Kommundepartementet

Bilaga 3

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-04-02

Föredragande: statsrådet Boo

Anmälan till proposition om miljösäkrare sjötransporter såvitt avser kommundepartementets verksamhetsområde

---

1 Inledning

1.1 Nuvarande ordning

Enligt brandlagen (1974: 80, ändrad senast 1979: 404) svarar varje kommun för räddningstjänsten i kommunen. Räddningstjänst definieras enligt lagen som en verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön. Kommunerna är emellertid inte ansvariga för bekämpning till havs eller i kustvattnen, Vänern och Mälaren av olja eller annat som är skadligt. Denna uppgift ankommer sedan år 1970 på tullverkets kustbevakning.

Ansvaret för räddningstjänstingripanden mot miljöskadliga utsläpp som har skett till sjöss är således fördelat mellan kommunerna och tullverkets kustbevakning. Ansvarsgränsen är i princip anknuten till strandlinjen. Ett undantag härifrån är hamnområde enligt kommunal brandordning, för vilket område kommunen har ansvaret.

Räddningsinsatserna på landsidan handhas av kommunens brandförsvar och leds av dess brandchef. Vid nödlägen som kräver så omfattande räddningsåtgärder att ett särskilt ledningsorgan behövs för samordning av räddningstjänsten eller för samordning av räddningstjänsten med annan verksamhet, skall länsstyrelsen emellertid enligt 12 § brandlagen överta ledningen och förordna särskild befälhavare för räddningstjänsten på olycksplatsen. Räddningsinsatserna bestrids i regel med kommunala medel. När det gäller bekämpning av olja som har flutit i land från havet är emellertid kommunerna enligt 21 § första stycket brandlagen berättigade till ersättning av statsmedel för sina kostnader. Kommunernas kostnader p. g. a. utflöde av andra skadliga ämnen än olja kan också ersättas i viss utsträckning.

Tullverkets insatser till sjöss mot olja eller andra skadliga ämnen handhas i regel av kustbevakningens regionala ledningsorgan inom en av tullverkets fyra regioner. Det centrala ledningsansvaret åvilar kustbevakningsledningen i generaltullstyrelsen. Sedan år 1970 har en fortlöpande utbyggnad av tullverkets beredskapsorganisation ägt rum. Tullverket disponerar, förutom de resurser som utnyttjas för verkets övriga uppgifter, ett antal miljöskyddsfartyg och särskild utrustning för bekämpning av utflöde av olja och kemikalier.

Jag har nu berört organisationen av räddningstjänsten i fråga om miljöskadliga utsläpp till sjöss. Räddningsingripanden mot sådana utsläpp brukar kallas bekämpning. Från denna verksamhet är att skilja den uppstädning av stränderna som ofta följer efter ett mera omfattande utsläpp. Denna återställningsverksamhet brukar benämnas sanering och är inte räddningstjänst i brandlagens mening. Den är inte heller i övrigt särskilt författningsreglerad. Enligt en bestämmelse i brandlagen (21 § första stycket) har emellertid kommunerna rätt att få ersättning av statsmedel för sanering efter utflöde av olja till sjöss.

De oljepåslag på våra kuster som har förekommit under senare år har aktualiserat frågan om utformningen av den svenska beredskapen mot miljöskadliga utsläpp till sjöss. Medel och metoder för ingripanden mot utsläpp har ifrågasatts liksom organisationen av verksamheten. Som grund för ställningstagande till den framtida inriktningen av vår beredskap mot miljöskadliga utsläpp har regeringen därför låtit företa en omfattande översyn av hela verksamheten.

1.2 Översyn av beredskapen mot olje- och kemikalieutsläpp till sjöss

I juni 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté (Kn 1977: 03) för att undersöka i vad mån oljeutvinning i större skala i Nordsjön och erfarenheterna från oljeutflödet i april 1977 vid borrplattformen "Bravo" på Ekofiskfältet borde föranleda ändring av de riktlinjer som gällde för den svenska beredskapen för bekämpning av miljöfarliga utsläpp till havs samt i kustvattnen, Vänern och Mälaren. Kommittén[1], som antog namnet *1977 års oljeskyddskommitté*, fick vidare i uppdrag att utvärdera erfarenheterna av bekämpningen av och saneringen efter de oljeutsläpp som drabbade Bohusläns kust under hösten 1978 och Stockholms skärgård under våren 1979. Kommittén skulle föreslå de åtgärder som utvärderingen kunde föranleda. Oljeskyddskommittén avgav i december 1979 betänkandet (Ds Kn 1979: 13) Beredskap mot

[1] Dåvarande landshövdingen Erik Huss (t. o. m. den 26 oktober 1978) ordförande, riksdagsledamöterna Lilly Bergander, Per Olof Håkansson, Lars Schött, Rune Torwald och Georg Åberg samt direktören Gösta Luthman (ordförande fr. o. m. den 6 december 1978).

oljeutsläpp till sjöss. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.1*.

Oljeskyddskommitténs betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.2*.

Sjöövervakningskommittén (H 1977: 05) har haft till uppgift att överväga lämpliga former för samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Kommittén avgav i januari 1980 betänkandet (Ds H 1980: 1) Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet.

Chefen för jordbruksdepartementet har i sitt anförande behandlat det i juni 1979 av *kommittén (Jo 1978:05) för miljörisker vid sjötransporter (MIST)* avgivna betänkandet (SOU 1979: 43) REN TUR – program för miljösäkra sjötransporter (bilaga 1.1) och redovisat remissinstansernas yttranden över betänkandet (bilaga 1.2). Av kommitténs förslag berör flera bekämpningen av och saneringen efter olje- och kemikalieutsläpp till sjöss. På en del punkter behövde förslagen belysas mera än som hade varit möjligt inom ramen för kommitténs arbete. Kommittén föreslog att komplettering skulle ske bl. a. genom utredningar av myndigheter. Regeringen föranstaltade därför om fördjupade utredningar på dessa punkter.

Regeringen uppdrog sålunda i ett beslut den 9 augusti 1979 åt länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län, Skaraborgs län och Värmlands län att upprätta ett särskilt handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter på Vänern och i Göta älv. Arbetet skulle utföras i samråd med sjöfartsverket, kustbevakningen, Trollhätte kanalverk, Vänerns seglationsstyrelse samt andra berörda myndigheter och organisationer. Länsstyrelserna har i juni 1980 redovisat sitt förslag i promemorian (Ds Kn 1981: 1) VÄN TUR – handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter på Vänern och Göta älv. Promemorian remissbehandlas.

I ett beslut den 16 augusti 1979 uppdrog regeringen åt statens brandnämnd att utarbeta ett program för att bygga upp regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel. Arbetet skulle bedrivas i samråd med marinen, civilförsvarsstyrelsen, sjöfartsverket, kustbevakningen, berörda länsstyrelser och Svenska kommunförbundet. Brandnämnden redovisade den 22 januari 1980 ett sådant program för regeringen. Det har remissbehandlats. Programmet samt en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilagor 3.3 och 3.4*.

Regeringen uppdrog vidare genom beslutet den 16 augusti 1979 åt brandnämnden att gå igenom och sammanställa länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplaner för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp till sjöss samt att redovisa de åtgärder som nämnden ansåg påkallade med anledning av genomgången. Arbetet skulle bedrivas i samråd med länssty-

relserna och kustbevakningen. Brandnämnden redovisade uppdraget i en skrivelse den 18 december 1979. Den bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.5*. Brandnämndens skrivelse till regeringen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.6*.

I ett annat beslut den 16 augusti 1979 uppdrog regeringen åt länsstyrelserna utmed kusten och vid Vänern och Mälaren att som en del av den planläggning som ankommer på länsstyrelserna enligt 24 § brandstadgan (1962:91, ändrad senast 1977:925) sammanställa miljöhandböcker som grund för länsstyrelsernas ingripanden mot olje- och kemikalieutsläpp. Arbetet pågår fortfarande. Det bedrivs i samråd med statens naturvårdsverk, sjöfartsverket och fiskeristyrelsen.

På förslag av MIST gav regeringen den 16 augusti 1979 styrelsen för teknisk utveckling (STU) i uppdrag att tillsätta en programkommitté för utarbetande av ett forsknings- och utvecklingsprogram för system, metoder och teknik för olje- och kemikaliebekämpning. Programkommittén har slutfört sitt uppdrag. STU disponerar för innevarande budgetår 3 milj. kr. för insatsområdet oljebekämpning/sanering. Totalkostnaden för programmets genomförande, som beräknas ta fem år, uppgår till omkring 30 milj. kr.

En särskild utredare (Kn 1979:5) tillkallades den 6 september 1979 med uppdrag att utreda frågan om bemanningen längs våra kuster. Utredaren[1], som antog namnet *Utredningen om tillsyn av kusterna (TAK)*, har i februari 1980 avgett betänkandet (Ds Kn 1980:2) Personal för tillsyn av kust och skärgård. Betänkandets sammanfattning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.7*.

TAK:s betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.8*.

Till regeringen har kommit in skrivelser från Stockholms läns brandbefälsförening, Centerns landstingsgrupp i Stockholms län, Saneringskonsult aktiebolag, Stockholms läns landstingskommun och skärgårdsrådet vid länsstyrelsen i Stockholms län med synpunkter på utformningen av beredskapen mot miljöskadliga utsläpp till sjöss.

Vissa frågor av betydelse för beredskapen mot miljöskadliga utsläpp till sjöss är fortfarande under utredning. Jag har redan nämnt det arbete som pågår med att sammanställa miljöhandböcker som grund för länsstyrelsernas ingripanden mot olje- och kemikalieutsläpp samt den forskning och utveckling på området som pågår i STU:s regi. I enlighet med riksdagens hemställan utreder vidare *räddningstjänstkommittén* (Kn 1979:01) förutsättningslöst frågan om huvudmannaskapet för den framtida räddnings-

[1] Länsrådet Maj-Britt Sandlund

tjänsten. Kommittén har i januari 1980 avlämnat delbetänkandet (Ds Kn 1980: 1) Undersökning av allvarliga olyckshändelser. Kommitténs fortsatta arbete syftar till att göra samhällets räddningstjänst mera effektiv och att ompröva nuvarande verksamheter. Enligt sina direktiv (Dir 1979: 57) skall kommittén uppmärksamma frågan om behovet av samordning av räddningsarbete som berör stora geografiska områden. Det gäller både det fallet att en händelse föranleder räddningsinsatser såväl till lands som till sjöss och det fallet att sådana insatser måste vidtas i t. ex. flera län.

2. Föredragandens överväganden

Ansvaret för bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp till havs eller i kustvattnen, Vänern och Mälaren ligger sedan år 1970 på tullverkets kustbevakning. Kommunerna ansvarar i övrigt för bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp. Det innebär bl. a. att kommunerna är ansvariga för bekämpningen i hamnar och på stränder. Vidare utför kommunerna erforderlig sanering på stränderna efter oljeutsläpp.

Uppbyggnaden av den svenska beredskapen för bekämpning till sjöss av miljöfarliga utsläpp har skett successivt sedan år 1970. F. n. genomförs en kraftig förstärkning av resurserna. Sammanlagt byggs sex särskilda miljöskyddsfartyg. Således har nyligen två fartyg levererats och ytterligare fyra miljöskyddsfartyg är under byggnad. Vidare tillförs tullverkets kustbevakning två utsjöbevakningsfartyg som är byggda så att de också kan användas för ledning av oljebekämpningsoperationer till havs. För budgetåret 1980/81 har dessutom anslaget Beredskap för oljebekämpning till havs m. m. ökat från 9,2 milj. kr. till 12,2 milj. kr.

De stora utsläpp av olja som inträffade under åren 1977–1979 aktualiserade frågan om en översyn av den svenska beredskapen för bekämpning av miljöfarliga utsläpp, som har skett till sjöss. Det var *oljeutflödet i april 1977* vid borrplattformen "Bravo" på Ekofiskfältet i Nordsjön samt de oljeutsläpp som drabbade Bohusläns kust under hösten 1978 och Stockholms skärgård under våren 1979 som ställde beredskapsfrågorna i blickpunkten. Den svenska beredskapsorganisationen har varit i kraft under en tioårsperiod. Under denna tid har utvecklingen på oljebekämpningens område gått framåt mycket snabbt. Erfarenheter har också vunnits från de stora oljebekämpningsoperationerna.

Mot bakgrund härav föranstaltade regeringen om en översyn av hela verksamheten. Översynsarbetet har bedrivits inom olika delar av det omfattande område som berör beredskapen för utsläpp till sjöss. 1977 års oljeskyddskommitté har haft som huvuduppgift att behandla frågan om riktlinjerna för beredskapen men också att utvärdera erfarenheterna från de stora oljeutsläppen. Sjöövervakningskommittén har övervägt lämpliga former för samordning och ledning i fred av övervakningen och räddnings-

tjänsten till sjöss. Kommittén för miljörisker vid sjötransporter, MIST, har lagt fram ett förslag till program för miljösäkra sjötransporter vari flera punkter berör beredskapen. Ett särskilt program för Vänern och Göta älv har utarbetats av de berörda länsstyrelserna. Statens brandnämnd har utarbetat ett program för att bygga upp regionala förråd av bekämpningsmateriel samt gått igenom länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplaner. Frågan om bemanningen längs våra kuster har behandlats av utredningen om tillsyn av kusterna. Räddningstjänstkommittén har arbetat med frågan om undersökning av allvarliga olyckshändelser, däribland olyckor som har medfört stora skador i miljön. Kommittén fortsätter med att förutsättningslöst utreda frågan om huvudmannaskapet för den framtida räddningstjänsten.

Det omfattande översynsarbetet är nu i stor utsträckning slutfört. Flera av de frågor som aktualiseras av översynsarbetet är av den karaktären att de inte kräver beslut av riksdagen. Eftersom vår beredskap för bekämpning av och sanering efter olje- och kemikalieutsläpp till sjöss är av stort allmänt intresse har jag emellertid ansett att den allmänna inriktningen av vår oljeskyddsberedskap bör redovisas för riksdagen. Samtidigt behöver vissa anslagsfrågor som gäller beredskapen för olje- och kemikalieutsläpp tas upp.

Jag vill till en början framhålla att den svenska organisationen för bekämpning av och sanering efter olje- och kemikalieutsläpp har stor betydelse från miljöskyddssynpunkt. Jag ser mycket allvarligt på de konsekvenser som de hittillsvarande utsläppen har lett till. Det rör sig om mycket stora ekonomiska och miljömässiga skador. Enligt min mening har den svenska beredskapen nu kommit upp till en god nivå, framför allt sett i ett internationellt perspektiv. Jag anser dock att en fortsatt förstärkning behövs för att möta det ständiga hotet från olje- och kemikalieutsläpp till sjöss. I det följande lämnar jag min syn på de olika förslag som har förts fram rörande bekämpning av och sanering efter olje- och kemikalieutsläpp till sjöss.

2.1 Inriktningen av den svenska beredskapen

Oljeskyddskommittén anser att den nuvarande inriktningen av den svenska beredskapen mot olja som har kommit lös till sjöss bör gälla även i fortsättningen. Den nu gällande ordningen med ett delat ansvar mellan insatser till sjöss å ena sidan samt insatser på land och i hamn å den andra bör bibehållas. Strandlinjen bör enligt kommittén bilda gräns mellan kustbevakningens och brandförsvarens ansvarsområden. Effektiva gemensamma aktioner i strandzonen förutsätter enligt kommitténs mening ömsesidiga hjälpinsatser över strandlinjen. Det praktiska arbetet i strandzonen förutsätter således en mjuk tillämpning av regeln om ansvarsgräns.

Enligt oljeskyddskommittén bör ansvaret för insatser till sjöss ligga hos

en myndighet som har en viss mängd egna resurser. Oljan skall så långt det är möjligt och rimligt bekämpas till sjöss genom att tas upp ur vattnet på mekanisk väg. Tullverkets kustbevakning har byggt upp en organisation vilken har resurser och erfarenhet som enligt kommittén framstår som betydande vid en internationell jämförelse. Oljeskyddskommittén anser att principerna för utnyttjande av kustbevakningens materiel och personal vid oljebekämpning är ändamålsenliga och rationella.

I fråga om den landbaserade organisationens oljebekämpnings- och oljesaneringsverksamhet kan den materiella beredskapen enligt vad kommittén framhåller knappast anses ha nått en sådan nivå som förutsattes i det betänkande (SOU 1971: 50) som låg till grund för 1974 års brandlag. Kommittén anser att statens medverkan krävs till ökad materielberedskap för kommunerna och att länsstyrelsernas planläggning, med vissa undantag, inte kan anses acceptabel. Kommittén framhåller att olja som ligger på stränderna kan orsaka allvarlig skada. Om ett konkret fall då olja har kommit på stränderna är att anse som räddningstjänst, är enligt kommittén självfallet en bedömningsfråga. Kommittén anser dock att åtgärder bör påbörjas även i tveksamma fall.

Oljeutvinning i Nordsjön och därmed sammanhängande verksamhet bedöms av oljeskyddskommittén inte utgöra ett större föroreningshot mot svenskt kustområde än nu förekommande oljetransporter runt våra kuster. Kommittén anser det inte rimligt från vare sig kostnads- eller effektivitetssynpunkt att den svenska beredskapen för oljebekämpning ändras med hänsyn enbart till oljeutsläpp i samband med oljeutvinningen. Enligt kommittén bör däremot länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län och i Hallands län vid sin planläggning särskilt beakta risker för förorening när olja under en längre tid driver in på bred front i kustzonen.

I fråga om de oljeutsläpp som drabbade Bohusläns kust under hösten 1978 och Stockholms skärgård under våren 1979 anser oljeskyddskommittén att bekämpnings- och saneringsoperationerna fungerade väl med hänsyn till de svåra förhållanden som rådde. Erfarenheterna från operationerna är enligt kommittén följande. Det behövs en planläggning för samverkan mellan olika organ och övning av dessa. De olika organen bör känna till uppbyggnaden av bekämpningsorganisationen och formerna för samverkan. De bör ha en gemensam presstjänst. Ledare för arbetslag på land bör utses och utbildas regionalt. Inventering av skador bör samordnas. Länsstyrelsen bör ha på förhand utsedda särskilda räddningsbefälhavare som kan följa verksamheten och samordna denna. För oljebekämpning som berör flera kommuner samtidigt kan det behövas flera lokala räddningsbefälhavare och en befälhavare med övergripande operativa uppgifter. Insatser av ett större antal frivilliga kräver särskilda förberedelser och detaljerad ledning. Metoder och teknik för bekämpning i strandzonen och för sanering bör utvecklas. Även frågan om borttransport och slutligt omhändertagande av oljan bör studeras. Detsamma gäller radiokommunikatio-

nerna. Arbetarskydd och arbetsmiljöförhållanden bör beaktas i planläggningen. Staten bör ha en löpande kostnadsövervakning av kommunernas insatser. Slutligen bör varje operation av större omfattning utvärderas av – förutom ansvariga myndigheter – ett fristående organ som inte har ansvar för insatserna.

Remissinstanserna ger oljeskyddskommitténs betänkande ett i stort sett positivt mottagande. Flertalet instanser delar kommitténs grundläggande bedömning att den nuvarande inriktningen av vår oljeskyddsberedskap bör bibehållas. Oljeskyddskommitténs uppfattning att den nu gällande ordningen med ett delat ansvar mellan landmyndigheterna och kustbevakningen bör gälla även i fortsättningen tillstyrks av flertalet remissinstanser. Några pekar dock liksom kommittén på att en bibehållen ansvarsfördelning förutsätter förbättrade rutiner för samverkan. Några få instanser, bland dem statens naturvårdsverk, anser att ansvaret bör vila på endast en myndighet, nämligen kustbevakningen alternativt den nya kustmyndighet som enligt förslag av kommittén för miljörisker för sjötransporter (MIST) bör bildas av sjöfartsverket och kustbevakningen.

Jag kan för min del ansluta mig till såväl oljeskyddskommitténs som remissinstansernas uppfattning att den nuvarande inriktningen av vår oljeskyddsberedskap till sjöss bör bibehållas. Olja som har kommit lös bör således enligt min mening så långt det är möjligt och rimligt bekämpas till sjöss på mekanisk väg. Jag anser att detta medför att skadorna på miljön begränsas i största möjliga utsträckning, samtidigt som det från kostnadssynpunkt ställer sig betydligt fördelaktigare att ta upp oljan ur vattnet än att rengöra förorenade stränder. Under 1970-talet har den svenska beredskapen för att till sjöss ingripa mot miljöskadliga utsläpp byggts upp kraftigt. I ett internationellt perspektiv ligger beredskapen idag på en hög nivå. Vissa ytterligare förstärkningar bör dock genomföras. Trots den goda standarden måste man vid större utsläpp räkna med att bekämpningsåtgärder kommer att behövas i strandzonen. Även jag anser därför att den landbaserade organisationens materielberedskap bör förstärkas.

I fråga om ansvaret för insatser till sjöss å den ena sidan och insatser på land och i hamn å den andra delar jag oljeskyddskommitténs uppfattning att det inte finns skäl att ändra på den nuvarande ordningen. Detta är också det stora flertalet remissinstansers mening. Att ge kustbevakningen ansvaret även på land som några få remissinstanser har ansett skulle enligt min mening vara en mycket irrationell lösning. Kustbevakningen skulle få bygga upp särskilda resurser parallellt med kommunernas brandförsvar. Man skulle frångå den nuvarande ordningen som har den fördelen att det är redan befintliga organisationer med även andra uppgifter som utnyttjas vid de tillfällen då en olycka inträffar. Jag kan sålunda inte tillstyrka en förändring av ansvarsfördelningen. Däremot anser jag att det krävs åtgärder för att avhjälpa de samordningsproblem mellan land- och sjösidan som kan följa av denna organisatoriska lösning. Detta är till stor del en uppgift

för de ansvariga organen själva. Den omfattas dessutom av räddningstjänstkommitténs uppdrag. Enligt min mening kan emellertid vissa åtgärder för att få en bättre samordning vidtas innan räddningstjänstkommitténs arbete har slutförts. Jag återkommer till denna fråga (avsnitt 2.5).

Även om jag förordar ett bibehållande av nuvarande ansvarsfördelning kan det finnas skäl att något beröra frågan om gränserna för ansvaret. Av 1 § brandlagen (1974:80) följer att tullverkets kustbevakning ansvarar för åtgärder som vidtas till havs eller i kustvattnen. Vänern eller Mälaren. Kommunerna har ansvaret i hamnar och även i övrigt. I princip är det följaktligen strandlinjen som bildar ansvarsgräns. I praktiken har ansvarsfördelningen tillämpats på det sätt att kustbevakningen har tagit hand om oljan i strandzonen med fartyg eller båtar från sjösidan och kommunerna har tagit upp olja när det lämpligast har kunnat ske från land. I det praktiska arbetet förekommer en mjuk tillämpning av regeln om ansvarsgräns. Jag delar kommitténs uppfattning av effektiva gemensamma aktioner i strandzonen förutsätter ömsesidiga hjälpinsatser över strandlinjen. Enligt min mening finns det anledning att räkna med att det starka gemensamma intresse som finns av att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja underlättar en smidig tillämpning av ansvarsregeln. Vad som kan behövas i detta avseende är främst en god planläggning och gemensamma övningar. Jag återkommer till dessa frågor (avsnitt 2.6).

Oljeskyddskommitténs utvärdering av miljöriskerna vid oljeutvinningen i Nordsjön och därmed sammanhängande verksamhet samt de oljeutsläpp som drabbade Bohusläns kust under hösten 1978 och Stockholms skärgård under våren 1979 har gett värdefulla erfarenheter. De ligger i betydande utsträckning till grund för kommitténs förslag. I vissa fall har de frågor som erfarenheterna aktualiserar tagits upp också av kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST). Erfarenheterna behandlas därför i olika delar av denna proposition.

2.2 Oljeskyddsberedskapen till sjöss

Oljeskyddskommittén anser att kustbevakningen har en materielberedskap som med hänsyn till begränsningen i möjligheterna att bekämpa olja till sjöss och till kostnaderna för anskaffning av materielen och dess underhåll och drift måste anses nöjaktig. Kommittén föreslår därför att kustbevakningens materielberedskap i stort bibehålls i avvaktan på resultatet av den särskilda forskning och teknikutveckling som bedrivs av styrelsen för teknisk utveckling (STU). Detta skall givetvis enligt kommittén inte hindra nödvändiga ersättningsanskaffningar.

Oljeskyddskommitténs uppfattning att kustbevakningens materielberedskap har nått en nöjaktig nivå och att resultatet av STU:s forskning och utveckling skall avvaktas har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Bl. a. Svenska kommunförbundet delar oljeskyddskommitténs upp-

fattning att kustbevakningens materielberedskap i stort bör bibehållas på nuvarande nivå i avvaktan på den särskilda forskningen och tekniska utvecklingen. I det rådande statsfinansiella läget är det enligt kommunförbundets mening viktigt att i första hand prioritera kommunernas behov av materiel för insatser i strandzonen. Ett antal remissinstanser, däribland generaltullstyrelsen och statens naturvårdsverk, motsätter sig bestämt förslaget på denna punkt och anser att en fortsatt successiv anskaffning bör ske.

För egen del vill jag framhålla att det, även om insatserna nu främst bör inriktas mot att förbättra bekämpningen i strandzonen, kvarstår en del behov i fråga om kustbevakningens materiel. Nödvändiga ersättningsanskaffningar bör göras. Materielen har ju kommit till flitig användning och följaktligen blivit utsatt för förslitning. Man måste också komma ihåg att den svenska beredskapen för bekämpning av oljeutsläpp har byggts upp under en förhållandevis kort tid, i stort sett bara tio år. För att snabbt nå en viss beredskapsgrad tillfördes organisationen en del äldre fartyg som inte var byggda för ändamålet och därför behöver förbättras eller bytas ut. Under senare år har detta gjorts genom att nya miljöskyddsfartyg tillförts organisationen efter tidigareläggning av statliga beställningar. I den mån sådana tidigareläggningar blir aktuella även i fortsättningen bör anskaffning av miljöskyddsfartyg kunna prövas i dessa sammanhang. Det måste också beaktas att den tekniska utvecklingen har gått mycket fort på oljebekämpningens område. Även om det femåriga forskningsarbete som nu har påbörjats måste komma att ge ytterligare värdefulla kunskaper, anser jag att en viss tillförsel av oljebekämpningsmateriel bör ske under den tid forskningsarbetet pågår så att Sverige kan behålla sin internationellt sett ledande ställning på detta område. Det är av betydelse både för att föra ut och skapa respekt för den svenska miljösynen och för att påverka andra länder i deras strävanden att skydda den marina miljön. Vidare är avsikten att resultatet av forskningsarbetet skall redovisas successivt under den femåriga programperioden och att forskningsresultaten sålunda efter hand skall kunna användas i den praktiska verksamheten. En viss kontinuerlig anskaffning bör alltså enligt min mening äga rum samtidigt som FOU-programmet pågår.

En viktig anskaffning som bör fortgå är anskaffningen av det fjärranalyssystem som har utvecklats av kustbevakningen och statens delegation för rymdverksamhet. Den fortsatta utvecklingen och kompletteringen av detta system bör liksom hittills ske inom ramen för de medel som ställs till generaltullstyrelsens förfogande och alltså inte ingå i styrelsens för teknisk utveckling FOU-program utan bedrivas samordnat med detta. Systemet som har väckt stort internationellt intresse används för att övervaka havet från flygplan. Det är ett av de medel som kan användas för att förhindra avsiktliga utsläpp genom att minska möjligheterna att undgå upptäckt. Enligt min mening ger bl. a. fågeldöden vid årsskiftet 1980–1981 på väst-

kusten en klar illustration av hur angeläget det är att förhindra avsiktliga oljeutsläpp. Jag anser därför att en fortsatt utveckling och anskaffning av utrustning för fjärranalyssystemet bör ske.

När det gäller anskaffning av materiel i övrigt bör betoningen ligga på skyddet av strandzonen och den samverkan över ansvarsgränserna som jag nyss har berört. Kustbevakningen har tagit fram en ny strandbekämpningsbåt, en s. k. baby truck, som har visat sig vara en lämplig arbetsplattform i strandzonen. Båten är så konstruerad att den kan landtransporteras till det kustavsnitt där den behövs. Jag anser det angeläget att en viss anskaffning av strandbekämpningsbåtar kan ske.

Jag har nu redovisat min syn på oljeskyddsberedskapen till sjöss. I avvaktan på denna samlade bedömning togs i budgetpropositionen 1981 (prop. 1980/81: 100, bil. 18 s. 106) inte upp medel för anskaffning av bekämpningsanordningar och bekämpningsmedel m. m. Jag återkommer därför till frågan om anslag under budgetåret 1981/82 (avsnitt 2.9).

2.3 Oljeskyddsberedskapen i strandzonen

2.3.1 Beredskapsåtgärder i allmänhet

Oljeskyddskommittén anser att det är av utomordentlig vikt att slå fast att stora skadebegränsande insatser kan göras genom bekämpning till sjöss. Genom sådana insatser avvärjs eller begränsas skada genom vidare spridning till rena områden, skador på fågel och andra djur, förgiftning av miljön osv. Samtidigt konstaterar oljeskyddskommittén att oljepåslag på land i många fall inte kan förhindras. Det är därför av stor vikt att skadebegränsningar kan göras även i strandzonen.

En beräkning av kostnaderna för den landbaserade organisationens oljebekämpnings- och oljesaneringsverksamhet kan enligt oljeskyddskommitténs mening knappast göras. Beredskapssatsningarna där står enligt kommittén dock inte i nivå med dem hos kustbevakningen. Oljeskyddskommittén anser att staten bör medverka till ökad materielberedskap för landets drygt 100 kustkommuner i fråga om utrustning för insatser vid större oljeolyckor.

Oljeskyddskommittén framhåller att sanering efter oljeutsläpp inte är räddningstjänst som kommunerna är skyldiga att ombesörja. Kommittén föreslår att kommunerna genom författning åläggs att svara för oljesanering och att utse ett lämpligt organ med uppgift att planlägga och svara för saneringsinsatserna. Det kan enligt kommitténs mening finnas anledning att ge länsstyrelsen en i författning grundad befogenhet att i vissa fall leda sanering eller på annat sätt besluta i saneringsfrågor.

I planläggningen bör enligt kommittén ingå att personalen inhämtar kunskaper och gör förberedelser för insatser av olika slag. Kommunernas brandchefer och länsstyrelsernas berörda tjänstemän bör enligt oljeskyddskommitténs mening skaffa sig baskunskaper men även anlita sär-

skild experthjälp i svårare fall. Kommittén anser att statens brandnämnd framdeles bör svara för en avsevärt ökad informations- och utbildningsverksamhet. Nämnden måste därvid enligt kommittén i framtiden inrikta sig även på saneringsfrågor. Vidare anser kommittén att tjänstemän hos brandnämnden bör kunna ställas till förfogande som extrahjälp i konkreta operationer. Med hänsyn till att oljepåslag på stränderna som regel beror på utsläpp som kommunerna inte är ansvariga för, anser kommittén att det är skäligt att staten svarar för materielberedskap ock kostnader för insatser i dylika fall. Enligt kommitténs mening bör det läggas upp regionala förråd som dimensioneras för de första insatserna vid större händelser.

Planläggningen för skärgårdsområdena bör enligt kommittén även omfatta inhyrning av båtar. Kommittén anser att det föreligger en allvarlig brist på båtar för grunda strandzoner. Den samlade beredskapen bör därför tillföras tåliga båtar som är konstruerade och utrustade för insatser i strandnära, grunda vatten (strandbekämpningsbåtar). Kommittén föreslår att generaltullstyrelsen och statens brandnämnd får i uppdrag att i samarbete med Svenska kommunförbundet utreda dels vilka typer av båtar och vilket antal båtar för strandbekämpning som den samlade organisationen bör tillföras, dels hur båtarna kan utnyttjas när de inte används för oljebekämpning.

Remissinstanserna är genomgående positiva till att staten medverkar till en förbättrad materielberedskap för kommunerna och att regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel byggs upp. Kommitténs förslag i fråga om strandbekämpningsbåtar tillstyrks.

Flertalet remissinstanser är även positiva till förslaget att kommunerna skall åläggas i lag att svara för oljesanering och att utse ett lämpligt organ med uppgift att planlägga och svara för saneringsinsatserna. Svenska kommunförbundet är däremot kritiskt till förslaget. Det finns enligt kommunförbundet inte anledning att sätta i fråga kommunernas vilja att vid behov vidta lämpliga saneringsåtgärder. Förbundet anser att det ligger i kommunernas eget intresse att vidta sådana organisatoriska åtgärder att insatserna kan utföras på ett effektivt sätt. Enligt kommunförbundet måste förhållandena i varje särskild kommun få avgöra vilket eller vilka kommunala organ som skall ha ansvaret.

Förslaget att länsstyrelsen skall ha befogenhet att i vissa fall leda sanering eller på annat sätt besluta i fråga om sanering kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser. Av dessa tillstyrks förslaget av alla utom Svenska kommunförbundet som anser att det inte föreligger tillräckliga sakliga motiv för att genomföra förslaget.

För egen del kan jag i stora drag dela oljeskyddskommitténs uppfattning i fråga om materielberedskapen för oljebekämpning. Staten bör således svara för en ökad materielberedskap för åtgärder mot oljepåslag på stränderna. Regionala förråd för de första insatserna på landsidan vid större händelser återkommer jag till (avsnitt 2.3.2). I övrigt bör enligt min mening

särskilda strandbekämpningsbåtar anskaffas. Jag har redan förordat att en viss anskaffning sker av sådana båtar. Denna anskaffning bör ske för att täcka det omedelbara behovet. Såsom oljeskyddskommittén har föreslagit bör man innan ytterligare anskaffning sker undersöka hur många båtar som kan behövas, vilka typer av båtar som kan vara lämpliga och hur båtarna skall kunna utnyttjas när de inte används för insatser mot olja. Jag avser därför att i annat sammanhang föreslå regeringen att statens brandnämnd och generaltullstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med Svenska kommunförbundet belysa dessa frågor.

Någon uttrycklig skyldighet för kommunerna att svara för oljesanering är inte inskriven i lag. Däremot förutsätter lagstiftningen att kommunerna vidtar saneringsåtgärder. Av 21 § första stycket 2. brandlagen framgår nämligen att kommun är berättigad till ersättning av statsmedel för kostnad för sanering av oljeskada. Jag kan inte dela oljeskyddskommitténs uppfattning att kommunerna genom författning bör åläggas att svara för oljesanering och att utse ett lämpligt organ med uppgift att planlägga och svara för saneringsinsatserna. Som Svenska kommunförbundet framhåller finns det inte anledning att sätta i fråga kommunernas vilja att vid behov vidta lämpliga saneringsåtgärder. Det ligger också i kommunernas eget intresse att vidta sådana organisatoriska åtgärder att insatserna kan utföras på ett effektivt sätt. Jag kan inte heller se skäl för att länsstyrelserna skall leda kommunernas sanering. Arbetet är inte av den karaktären att det kräver snabba och regionalt samordnade beslut. Det rör sig om vad man kan kalla för städning som utförs sedan bekämpningsoperationen har avslutats. Självfallet bör emellertid länsstyrelsen liksom statens brandnämnd hjälpa kommunerna med sakkunskap under saneringsskedet. Det är nämligen viktigt att insatserna redan från början koncentreras till områden som är särskilt känsliga från naturvårds- och rekreationssynpunkt samt utförs på ett för miljön skonsamt sätt. En rimlig avvägning av dessa frågor är också en förutsättning för att kostnaderna för insatserna skall kunna återföras till skadevållaren. I dessa hänseenden bör länsstyrelsen och statens brandnämnd kunna ge kommunerna ett betydelsefullt stöd.

2.3.2 Regionala förråd

Frågan om regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel har inte bara behandlats av oljeskyddskommittén utan även av kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST). Enligt MIST medför dagens ansvarsförhållanden och ersättningspraxis att kommunerna är återhållsamma med anskaffning av bekämpnings- och saneringsmateriel. Detta minskar förutsättningarna att snabbt och effektivt kunna bekämpa ilandfluten olja. Eftersom staten ändå har det slutliga kostnadsansvaret bör det enligt kommitténs mening främja en god hushållning att regionala förråd av bekämpningsmateriel läggs upp och ställs till förfogande för berörda kommuner och vid behov även för kustbevakningen. MIST föreslår att statens

brandnämnd får i uppdrag att i samråd med kustbevakningen lägga upp regionala och vissa lokala förråd av materiel för bekämpning av ilandfluten olja.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

På regeringens uppdrag har statens brandmän utarbetat ett program för att bygga upp regionala förråd av bekämpningsmateriel. Enligt brandnämnden är det tveksamt att låta förråden även omfatta materiel för saneringsarbete. Vid sådant arbete finns enligt nämnden god tid att skaffa fram erforderlig utrustning.

Uppbyggnaden av regionala förråd med statliga medel bör enligt brandnämnden i första hand inriktas på att underlätta för kommunerna att effektivare bekämpa större oljeutsläpp som har drabbat strandzonen. Nämnden framhåller att tillgängligheten av materiel av olika slag visserligen kan förbättras genom planläggning samt genom avtal med tillverkare och leverantörer att tillhandahålla sådan materiel men att räddningsbefälhavarens arbete underlättas i väsentlig grad under ett pressat inledningsskede genom att viss förstahandsmateriel förrådshålls. Förrådshållningen av materiel bör således enligt brandnämndens mening byggas upp framför allt med tanke på vad som behövs för att snabbt komma igång med ett förstahandsingripande. Enligt brandnämndens uppfattning är det fullt tillräckligt om materielen kan transporteras på landsväg till skadeområdet inom fem till tio timmar vilket bl. a. anses tala för ett begränsat antal större förråd. Nämnden föreslår att ett förråd lokaliseras till Norrlandskusten, ett till Stockholmsregionen, ett till Blekingekusten, ett till Göteborgsregionen och ett till Gotland. Förrådet i Stockholmsregionen avses betjäna även kommunerna omkring Mälaren och förrådet i Göteborgsregionen även kommunerna kring Vänern. Om mycket stora oljepåslag skulle inträffa och materielen vid närmaste förråd inte räcker, förutsätts att kompettering kan ske från de andra förråden.

Brandnämnden föreslår att utrustningen utgörs av sådan materiel som i ett förstahandsskede behövs för att snabbt komma igång med bekämpningsinsatser och att den där så är möjligt förvaras i containers. Materielen bör enligt nämnden vara av sådant slag som kräver ett minimum av underhåll och tillsyn. Varje förråd föreslås bli dimensionerat för en personalinsats på 200 personer. Brandnämnden lägger fram uppbyggnadsalternativ på ett, två och tre år.

Brandnämndens förslag har remissbehandlats. Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget. Bl. a. statskontoret uttrycker däremot farhågor för att förråden kan motverka kommunernas vilja att bygga upp egna beredskapsförråd och anser att regler om förrådens utnyttjande behövs för att förhindra detta. Från andra håll framförs att materielen bör kunna utnyttjas även vid utsläpp inom en kommuns ansvarsområde, dvs. inom ett hamnområde. Vissa länsstyrelser framför önskemål om att förråden även bör dimensioneras för insatser mot löskomna kemikalier. Vissa remissin-

stanser anser att det föreligger behov av flera förråd och större resurser. De flesta remissinstanserna tillstyrker dock en uppbyggnad av ett begränsat antal förråd på ett fåtal platser. Riksrevisionsverket förutsätter att det klarläggs i vilken utsträckning befintliga lokaler kan utnyttjas för förrådshållning innan ytterligare åtgärder vidtas. Vad gäller lokaliseringen av förråden biträds förslaget av merparten av remissinstanserna, men från i första hand länsstyrelserna och kommunerna framförs synpunkter på och önskemål om lokalisering av förråden till vissa orter för att bättre tillgodose lokala behov. Med hänsyn till den speciella ställning som Vänern och Mälaren intar i oljebekämpningssammanhang anser generaltullstyrelsen att en uppdelning av förråden i Stockholms- och Göteborgsregionen bör övervägas så att dessa förråd bättre kan tillgodose behoven i Vänern och Mälaren.

Samtliga remissinstanser tillstyrker att materielen skall bestå av utrustning som krävs för en första insats i en akut situation och att materielen skall bestå av utrustning som inte är lätt tillgänglig på andra håll. Synpunkter framförs emellertid, bl. a. från flera länsstyrelser och kommuner, i fråga om vilken materiel som bör ingå i förråden och om materielens utformning. Generaltullstyrelsen framhåller vikten av samråd vid anskaffningen för att möjliggöra en anpassning till kustbevakningens resurser. Någon remissinstans pekar på möjligheterna att utnyttja befintlig materiel och behovet av avstämning med den forskning och utveckling som bedrivs inom STU-programmet. Flera instanser, bl. a. statens naturvårdsverk och några länsstyrelser, understryker behovet av en snabb utbyggnad.

För egen del vill jag framhålla att kommunerna redan har materiel för bekämpning av olja som har kommit ut i kommunernas vattenområden. Mängden materiel är naturligtvis beroende på förhållandena i resp. kommun. Den bästa beredskapen kan man t. ex. räkna med att finna i kommuner med omfattande hamnverksamhet. Men beredskapen är och bör enligt min mening vara anpassad till vad som kan kallas normala olyckshändelser. Det skulle nämligen vara både irrationellt och ett dåligt utnyttjande av tillgängliga medel om kommunerna skulle skaffa all den specialutrustning som behövs vid ett större utsläpp av olja.

I propositionen (1973: 185) med förslag till brandlag m. m. förutsattes att kommunerna skulle samverka i fråga om anskaffning av utrustning för oljebekämpning och ta tillvara möjligheterna att utnyttja sådan utrustning som finns hos olika kommunala förvaltningar, civilförsvaret eller enskilda företag. Som framgår av oljeskyddskommitténs och MIST:s betänkanden har emellertid behovet av specialutrustning för bekämpning av oljepåslag på stränderna inte kunnat tillgodoses i tillräcklig utsträckning.

Enligt min mening är det väsentligt att ändamålsenlig materiel finns tillgänglig för att möta ett större oljeutsläpp när detta når stranden. Den materiel det är fråga om är av relativt enkelt slag men det kan ändå vara svårt att få fram den snabbt. Liksom statens brandnämnd anser jag att

räddningsbefälhavarens arbete kan underlättas i väsentlig grad under ett pressat inledningsskede genom att viss materiel för förstahandsåtgärder omedelbart kan erhållas. Det blir otvivelaktigt också ett bättre resultat om åtgärderna kan komma igång så tidigt som möjligt. Enligt min mening bör därför regionala förråd av bekämpningsmateriel byggas upp.

Den bekämpning som materielen skall användas för är en kommunal uppgift. Enligt min mening är det trots detta mest ändamålsenligt att staten nu svarar för uppbyggnaden av förråden. För detta talar, som MIST framhåller, att staten enligt 21 § första stycket brandlagen (1974: 80) har kostnadsansvar gentemot kommunerna för bekämpningsinsatser efter oljeutsläpp till sjöss och att kostnaderna som regel minskas genom snabba insatser. Jag kan inte dela statskontorets farhågor för att förråden kan motverka kommunernas vilja att bygga upp egna beredskapsförråd. Som jag nyss har anfört är förråden avsedda för större utsläpp och kommunerna kommer att ha kvar sitt ansvar för att erforderlig materiel finns för mera normala olyckor. Samma princip i fråga om utnyttjande av förråden bör enligt min mening gälla vid utsläpp inom t. ex. en hamn. Kommunerna bör ha kvar ansvaret för att det tillförs erforderlig materiel efter ett inledningsskede. Erfarenheterna från de senaste oljeolyckorna visar enligt min mening att kommunerna känner sitt ansvar. Att regionala förråd inte har kommit till stånd genom kommunal samverkan som förutsattes måste anses ha sin förklaring i de praktiska svårigheter för samverkan som föreligger inom stora geografiska områden.

Vad gäller frågan om förråden även bör dimensioneras för insatser mot löskomna kemikalier anser jag att sådana insatser endast bör göras av särskild för uppgiften kvalificerad personal. Sådan personal finns inom brandväsendet och tullverkets kustbevakning där det redan finns särskild materiel. Jag anser sålunda inte att de regionala förråden skall innehålla speciell materiel som är uteslutande avsedd för kemikaliebekämpning.

En viss oenighet föreligger mellan remissinstanserna om antalet regionala förråd och om deras lokalisering. De önskemål som har förts fram från olika håll om en lokalisering av förråden till vissa platser för att bättre tillgodose lokala behov känner jag stor sympati för. Man har emellertid ännu ingen erfarenhet av förrådshållning av detta slag. Jag ansluter mig därför i huvudsak till brandnämndens förslag vilket också de flesta remissinstanserna gör. Avsikten är att förråden skall användas vid större utsläpp. Mot denna bakgrund får fördelen av en enklare förrådshållning anses väga över nackdelen av en något längre transportsträcka. Tidsramen fem till tio timmar för transporten får enligt min mening anses godtagbar. För att underlätta en snabb insats bör materielen vara färdiglastad i containers. Förråden bör sålunda enligt min mening lokaliseras till Norrlandskusten, Stockholmsregionen, Blekingekusten, Göteborgsregionen och Gotland. Som generaltullstyrelsen framhåller bör med hänsyn till de särskilda miljöriskerna i Vänern och Mälaren, förråden i Stockholms- och Göteborgsre-

gionerna delas upp för att förkorta insatstiderna i Vänern och Mälaren. Det kan dock visa sig lämpligt att istället lägga hela förrådet vid Vänern resp. Mälaren. Självfallet bör samordning med annan förrådshållning, t. ex. försvarsmaktens, civilförsvarets, generaltullstyrelsens och brandväsendets, genomföras i största möjliga utsträckning för att nedbringa kostnaderna. Jag vill slutligen peka på att materielen i ett förråd naturligtvis inte skall vara bunden till ett visst geografiskt område. Materielen i Stockholmsområdet bör t. ex. kunna användas vid ett oljeutsläpp på västkusten när det behövs.

Materielen bör som jag tidigare har anfört vara sådan som behövs för att snabbt komma igång med bekämpningen i ett akut läge och bör för att göra en sådan insats möjlig vara färdiglastad i containers. Den sammansättning av materielen som brandnämnden föreslår har i allt väsentligt godtagits av remissinstanserna, men det blir enligt min mening tillfälle för brandnämnden till fortsatta överväganden under uppbyggnaden av förråden. Brandnämnden bör också beakta de resultat som efter hand kommer fram inom det femåriga STU-programmet samt genom annan forskning och utveckling om strandbekämpning som bedrivs f. n. Uppbyggnaden kommer inte minst av praktiska skäl att ta viss tid i anspråk. Det finns också skäl att anpassa uppbyggnadstakten till den forskning och utveckling som har påbörjats på området så att resultaten kan beaktas. Samtidigt är det naturligtvis angeläget att materiel finns till hands så snart som möjligt. Jag anser för min del att omkring tre år är en lämplig tidsperiod för att genomföra förslaget. Jag återkommer till frågan om anslag under budgetåret 1981/82 (avsnitt 2.9).

2.3.3 Ersättningsfrågor

Enligt 21 § första stycket brandlagen är kommunerna berättigade till ersättning av statsmedel för dels räddningstjänst med anledning av oljeutflöde till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal, dels sanering av oljeskador som har uppstått till följd av sådana oljeutflöden. Ersättning utgår dock endast för den del av kostnaden som överstiger ett belopp som regeringen fastställer, f. n. 5 000 kr. För kostnader för räddningstjänst vid andra nödlägen, t. ex. oljeutflöden i hamnområden, är kommunerna enligt 21 § tredje stycket berättigade till ersättning av statsmedel efter vad regeringen i varje särskilt fall bestämmer. Ersättning utgår endast då kostnaderna har varit särskilt stora.

Oljeskyddskommittén föreslår att de nuvarande ersättningsreglerna i brandlagen ändras enligt följande. Kommun skall vara berättigad till skälig ersättning av statsmedel för kostnad för bekämpnings- och saneringsinsatser med anledning av oljeutflöde som har skett till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal. Ersättning för bekämpnings- och saneringsinsatser efter oljeutsläpp som har skett i hamn skall kunna utgå endast om det visas eller görs sannolikt

att utsläppet härrör från fartyg som vid utsläppstillfället passerat genom hamnen eller sökt nödhamn där. Brandnämnden skall enligt kommittén meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av ersättningsreglerna och utöva löpande kostnadsövervakning.

Oljeskyddskommittén föreslår vidare att ersättningsreglerna ändras så att ersättning av statsmedel kan utgå även för kostnader för åtgärder som vidtas när skada på grund av oljeutflöde kan befaras ske.

De föreslagna ändringarna av reglerna för ersättning till kommunerna för bekämpnings- och saneringsinsatser får ett blandat mottagande. De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget om en prövning av skäligheten av kommunernas kostnader. Förslaget möter emellertid stark kritik från kommunalt håll. Enligt Nynäshamns kommun sker bekämpnings- och saneringsarbete under stark tidspress, varvid det inte är möjligt att i varje situation bedöma en viss åtgärds skälighet. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelsen i Kalmar län samt av Värmdö, Eskilstuna, Mörbylånga och Göteborgs kommuner. Svenska kommunförbundet intar också en avvisande hållning till förslaget. Klara regler för vad som skall anses som skäligt efterlyses. Förslaget i fråga om utsläpp i hamn möter också kritik från remissinstanserna. Däremot mottar remissinstanserna genomgående positivt förslaget att medel från staten skall kunna utgå för kostnader för åtgärder då oljeutflöde befaras ske.

Såsom jag nyss har angett har kommunerna i princip rätt till ersättning av statsmedel för bekämpning av och sanering efter oljeutflöde till sjöss. Av skäl som har anförts från kommunalt håll ställer jag mig avvisande till tanken att göra denna ersättningsrätt beroende av en skälighetsprövning i det enskilda fallet. Samtidigt vill jag emellertid framhålla att den nu gällande ersättningsregeln inte kan tolkas så att det skulle föreligga rätt för kommunerna att få ersättning för oskäliga kostnader. En sådan tolkning skulle strida mot vedertagna rättsprinciper. Det ankommer följaktligen på statens brandnämnd, som betalar ersättningen, att bevaka statens intressen i detta hänseende. Det är också brandnämndens uppgift att i kostnads- och ersättningsfrågorna bistå kommunerna. Med hänsyn till de erfarenheter som brandnämnden har vunnit av de senaste årens oljeutsläpp bör nämnden aktivt kunna spela en rådgivande roll. Det är angeläget att man i dessa frågor kan uppnå ett förtroendefullt samarbete.

Jag anser inte heller att det i övrigt finns anledning att nu göra någon ändring i gällande ersättningsregler. Ersättning bör således också i fortsättningen kunna utgå om kostnaderna har varit särskilt stora. Vad gäller den av oljeskyddskommittén aktualiserade frågan om ersättning för kostnader för åtgärder som vidtas när oljeutflöde befaras ske vill jag erinra om att räddningstjänst anses kunna föreligga och därmed ersättning kunna utgå när det är överhängande fara för ett nödläge. Om det däremot är fråga om ersättning för kostnader för förebyggande åtgärder under andra förhållanden är det en fråga som f. n. behandlas av räddningstjänstkommittén. Detta

arbete bör avvaktas innan man tar ställning till den nu aktualiserade frågan.

2.4 Beredskap mot kemikalieutsläpp

Kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST) föreslår att en specialstyrka för bekämpning av kemikalier upprättas inom tullverkets kustbevakning. Styrkan skall enligt kommittén ha hög beredskap och vara beredd att snabbt sättas in till havs eller i kustvattnen där behov uppstår. Dess uppgift vid olyckor avses vara att göra förstahandsinsatser för skadebegränsning och att leda övrig personal. Specialstyrkan avses även svara för utbildning av kustbevakningspersonal. Enligt MIST är en samverkan med brandförsvaret i en del större kommuner naturlig t. ex. vid kemikalieolyckor i hamnar samt vid kunskapsuppbyggnad, övningar och utveckling av bekämpningsmetoder.

Förslaget får ett blandat mottagande. Ett antal remissinstanser är positiva till förslaget och betonar behovet av resurser för kemikaliebekämpning. Några remissinstanser erinrar dock om de resurser som finns vid de större kommunernas brandförsvar samt vid berörda industrier. Statens brandnämnd framhåller att brandförsvaren sedan flera år har utbildad och övad personal med stor vana att ingripa vid kemikalieolyckor. För insatser vid större kemikalieolyckor behövs enligt brandnämnden omfattande personella resurser med hänsyn till att aktionstiden för arbete i kemskyddsutrustning är begränsad. Enligt brandnämndens uppfattning är det bl. a. från samhällsekonomisk synpunkt angeläget att närmare undersöka i vilken mån brandförsvarens resurser kan utnyttjas av kustbevakningen. Även från andra håll erinras om att antalet kemikalieutsläpp till sjöss är mycket litet och att specialstyrkan bör anordnas inom nuvarande bemanningsram.

Enligt min mening är det väsentligt att beredskapen för ingripanden mot kemikalieutsläpp förbättras både till sjöss och på land. Detta är frågor som både räddningstjänstkommittén och utredningen (K 1979: 01) om transport av farligt gods arbetar med. Räddningstjänstkommittén skall enligt sina direktiv lämna förslag till åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för en effektiv räddningstjänst. Härvid skall kommittén bl. a. särskilt beakta att det för en effektiv räddningstjänst är av väsentlig betydelse att goda förutsättningar skapas för ett effektivt utnyttjande av de resurser för räddningstjänst som finns eller kan byggas upp hos statliga, kommunala, landstingskommunala och enskilda organ.

Frågan om en förbättrad personalberedskap för kemikaliebekämpning till sjöss är en så avgränsad fråga att det pågående utredningsarbetet enligt min mening inte bör förhindra en lösning innan arbetet är avslutat. Detta gäller framför allt om lösningen ligger i linje med inriktningen av utredningsarbetet. Som framhålls från vissa remissinstanser finns personal med erforderliga kunskaper inom brandförsvaret. Också vid vissa industrier

som hanterar kemikalier finns sakkunskap inom området. Jag vill peka på att samarbete redan förekommer på vissa håll mellan industrierna och det lokala brandsförsvaret. Kompetent personal finns vidare i viss utsträckning hos brandnämnden och tullverkets kustbevakning.

Det gäller enligt min mening i första hand att klargöra vilka personella resurser som redan finns på landsidan och hur de kan utnyttjas för att förstärka kustbevakningens organisation om ett kemikalieutsläpp skulle inträffa till sjöss. Först därefter är det enligt min mening möjligt att ta ställning till om det behövs någon personell förstärkning. Jag anser att det är angeläget att organisera de resurser som kan behövas på ett sådant sätt, att de kan utnyttjas både på land och till sjöss. Utbildnings- och övningsfrågorna behöver också belysas. Jag anser alltså att det krävs ett fortsatt utredningsarbete innan man kan ta slutlig ställning till frågan om organisationen av kemikaliebekämpningen till sjöss.

Det utredningsarbete, som jag nu har nämnt, bör ledas av brandnämnden, där den största kompetensen för detta slag av räddningstjänst finns på myndighetssidan. Arbetet bör självfallet bedrivas i samråd med generaltullstyrelsen och Svenska kommunförbundet. När det gäller frågan om utbildning bör denna samordnas med det arbete med översyn av brandförsvarsutbildningen som bedrivs av en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet. Jag avser att senare lägga fram förslag för regeringen om en undersökning med den uppläggning som jag nu har berört. Frågan om ytterligare medel för anskaffning av materiel för kemikaliebekämpning tar jag upp nu, tillsammans med övriga anslagsfrågor (avsnitt 2.9).

2.5 Samordning och ledning

Chefen för jordbruksdepartementet har redan behandlat vissa samordningsfrågor. Jag avser nu att ta upp vissa frågor om samverkan vid olje- och kemikaliebekämpning samt samordning inom räddningstjänsten. Vidare går jag in på frågor om ledningen av större bekämpningsoperationer.

Oljeskyddskommittén framhåller att ansvariga myndigheter av samhällsekonomiska och andra skäl inte kan ha egna resurser som säkerställer insatser även i särskilt svåra fall. Då måste enligt kommittén samhällets samtliga tillgängliga resurser utnyttjas på bästa sätt. Kommittén anser att det på central nivå, utöver det till statens brandnämnd knutna rådet för räddningstjänst, behövs ett formellt etablerat organ för löpande samarbete i frågor om beredskapen för insatser mot såväl olja till sjöss som olja som har flutit i land. I organet bör enligt kommittén ingå bl. a. företrädare för sjöfartsverket, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen och statens brandnämnd.

I fråga om ledning av bekämpningen anser oljeskyddskommittén att samverkan mellan kustbevakningens skadeområdesledare (s. k. On-Scene Commander) och berörda brandchefer är av allra största betydelse och att

ett sådant samarbete måste etableras så snart olja kan befaras nå land. Kommittén föreslår att brandlagen ändras så att den särskilde befälhavaren som länsstyrelsen förordnar enligt 12 § brandlagen skall ansvara för operativ ledning medan brandcheferna svarar för den taktiska ledningen. Vidare anser kommittén att befälhavaren bör vara utsedd på förhand. Befälhavaren bör enligt kommittén ha särskilda insikter i oljebekämpningsfrågor och biträda länsstyrelsen i beredskapsfrågor. Kommittén anser att han skall svara för löpande samordning och samverkan samt för viss utbildning och information. Vid operationer anses han böra samgrupperas med kustbevakningens regionala ledningsorgan.

I fråga om ett centralt samarbetsorgan lämnar drygt hälften av remissinstanserna synpunkter. Flertalet av dem tillstyrker att ett sådant organ bildas. Några remissinstanser framhåller att även andra myndigheter än de av kommittén föreslagna bör vara representerade i samarbetsorganet. Enligt dessa remissinstanser bör överbefälhavaren, fiskeristyrelsen, länsstyrelser och kommuner ingå i det centrala samarbetsorganet. Riksrevisionsverket, statskontoret, generaltullstyrelsen, statens naturvårdsverk, havsresursdelegationen, Sveriges industriförbund och Sveriges redareförening är direkt negativa till att ett centralt samarbetsorgan inrättas.

Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till oljeskyddskommitténs förslag i fråga om fördelningen av ansvaret mellan den särskilde befälhavaren och brandcheferna. Detsamma gäller förslaget att länsstyrelserna skall utse befälhavare i förväg. Flera länsstyrelser och två kommuner anser att många av den presumtive befälhavarens uppgifter är likartade med dem som är aktuella inom annan räddningstjänst och att resurser för att lösa dessa uppgifter i stället bör tillskapas i form av tjänster inom länsstyrelseorganisationen. Enligt generaltullstyrelsens uppfattning skulle det vara en fördel om den presumtive befälhavaren utsågs för större områden än län, t. ex. civilområden.

Även *kommittén för miljörisker vid sjötransporter* (MIST) tar upp samordningsfrågorna. Kommittén föreslår att det såväl på central som regional nivå bildas särskilda samarbetsorgan mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheter. Vidare föreslår MIST att berörda länsstyrelser i särskild författning åläggs att upprätta beredskapsplaner för samhällets insatser mot olje- och kemikalieutsläpp till sjöss samt att med berörda parter öva dessa planer. Enligt MIST bör också brandlagen ändras så att länsstyrelsen kan agera efter ett utsläpp till sjöss men innan ett nödläge på land kan anses ha inträffat.

MIST:s förslag om centralt samarbetsorgan får ett blandat mottagande av remissinstanserna. Bl. a. statskontoret och riksrevisionsverket avstyrker förslaget om samarbetsorgan och anser att uppgifterna kan lösas inom ramen för nuvarande myndigheters verksamhet. Även många instanser som tillstyrker ett centralt samarbetsorgan ifrågasätter lämpligheten av de föreslagna regionala samarbetsorganen. Det synes också vara en ut-

bredd uppfattning att samarbetsorganet endast skall ha en rådgivande roll och inte utöva någon ledning av bekämpningsoperationer. Räddningstjänstkommittén framhåller att förutsättningarna för en ökad samordning av räddningstjänsten både på lokal, regional och central nivå kommer att prövas av kommittén. Enligt räddningstjänstkommittén bör därför MIST:s förslag i denna del anstå till dess kommittén har slutfört sitt arbete.

Även i fråga om länsstyrelsernas roll vid större bekämpningsoperationer är remissinstanserna av mycket olika uppfattning. Räddningstjänstkommittén anser att frågan om länsstyrelsens roll bör ses i det större perspektiv om ansvaret för räddningstjänsten som helhet och det behov av samordning mellan alla berörda organ som kommittén skall utreda. Svenska kommunförbundet framhåller också att frågan om länsstyrelsens roll vid större bekämpningsåtgärder i strandlinjen bör penetreras ytterligare.

Sjöövervakningskommittén har avgett betänkandet (Ds H 1980: 1) Samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. Kommittén anser att alla myndigheternas resurser bör användas så långt det är möjligt som en gemensam tillgång för all räddningstjänst. Enligt kommittén måste man ha en enhetlig ledning när flera myndigheter deltar. Den myndighet som har huvudansvaret för en insats bör leda insatsen. Sjöövervakningskommittén anser att en rationell och effektiv räddningstjänst förutsätter ett centralt samordningsorgan med ansvar för vissa övergripande frågor samt föreslår att ett sådant organ inrättas. Organets viktigaste uppgifter avses bli att samordna materielanskaffning och utbildning, att planlägga insatser, att fungera som rådgivare vid ledningen av insatser till sjöss, att utse myndighet att leda en insats, när två eller flera myndigheter har ansvaret, samt att fördela övervakningsinsatser till sjöss.

De allra flesta remissinstanser som har yttrat sig över sjöövervakningskommitténs förslag i denna del är positiva till att någon form av samordning kommer till stånd. Endast ett par remissinstanser godtar emellertid utan förbehåll förslaget om att inrätta ett centralt samordningsorgan med de uppgifter som kommittén föreslår. Statens brandnämnd tillstyrker visserligen förslaget men ifrågasätter om det är nödvändigt att organet får myndighetsstatus. Flertalet remissinstanser motsätter sig i princip att ett samordningsorgan får myndighetsstatus och ledningsuppgifter. Överbefälhavaren, televerket, sjöfartsverket, sjösäkerhetsrådet, luftfartsverket, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms och Hallands län samt Tjänstemännens centralorganisation anser att ett samrådsorgan bör finnas men att detta endast bör ha samrådsuppgifter. Flera instanser pekar dessutom på att förslaget innebär onödig byråkrati.

För egen del vill jag anföra följande.

Samordningsfrågorna är enligt min mening av utomordentlig betydelse. Jag erinrar om att regeringen genom beslut den 16 oktober 1980 har uppdragit åt statskontoret att i samråd med sjöfartsverket och generaltull-

styrelsen ta fram ytterligare underlag för den fortsatta beredningen av MIST:s förslag om att föra samman sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning till en ny organisation.

Jag har tagit initiativet till ett arbete för att effektivt kunna utnyttja marinens resurser vid större oljebekämpningsoperationer. Arbetet bedrivs dels inom regeringskansliet varvid företrädare för marinen och tullverkets kustbevakning biträder, dels på myndighetsplanet av en mindre arbetsgrupp i vilken ingår representanter för marinen och kustbevakningen. Till en början avses en plan för samverkan mellan marinen och kustbevakningen vid större bekämpningsoperationer till sjöss bli utarbetad. Förutsättningarna att utvidga samarbetet även till andra områden kommer därefter att prövas.

En mera övergripande samordning förekommer inom ramen för räddningstjänstkommitténs arbete. Kommittén skall i enlighet med riksdagens hemställan förutsättningslöst utreda frågan om huvudmannaskapet för en räddningstjänst med nuvarande och möjliga nya uppgifter. I kommitténs direktiv framhålls att det på skilda områden pågår utredningsarbete med anknytning till räddningstjänsten. Resultatet av utredningsarbetet kan enligt direktiven antas bli av betydelse för kommitténs överväganden i fråga om huvudmannaskapet för räddningstjänsten. Vid sina överväganden i denna fråga bör kommittén enligt direktiven särskilt beakta att det för en effektiv räddningstjänst är av väsentlig betydelse att goda förutsättningar skapas för dels ett effektivt utnyttjande av de resurser för räddningstjänst som finns eller kan byggas upp hos statliga, kommunala, landstingskommunala och enskilda organ, dels en effektiv ledning av räddningsarbetet. Detta förutsätter i sin tur bl. a. en god planläggning och en god samordning mellan de organ som kan ha att delta i arbetet. Oavsett ställningstagandet i huvudmannaskapsfrågan bör kommittén enligt direktiven överväga och lämna förslag till åtgärder som kan öka förutsättningarna för en effektiv räddningstjänst. En fråga som enligt direktiven bör uppmärksammas särskilt är behovet av samordning av räddningsarbete som berör stora geografiska områden. Föredraganden anför att han härvid tänker på både det fallet att en händelse föranleder räddningsinsatser såväl till lands som till sjöss och på det fallet att sådana insatser måste vidtas i t. ex. flera län.

Enligt min mening kan ansvariga myndigheter inte ha egna resurser som säkerställer insatser även i särskilt svåra fall. Jag delar oljeskyddskommitténs uppfattning att samhällets samtliga tillgängliga resurser måste utnyttjas på bästa sätt och att vår samlade beredskapsorganisation bör planläggas bättre för utnyttjande av externa resurser. Som ett led i en strävan att åstadkomma detta har jag tagit initiativet till det arbete som pågår för att effektivare kunna utnyttja marinens resurser vid större oljebekämpningsoperationer. Arbetet är inriktat på att utarbeta en samverkansplan, och det avses vara klart i maj 1981. Även det arbete som bedrivs av räddnings-

tjänstkommittén bör enligt min mening kunna medföra förbättrade möjligheter att samla tillgängliga resurser i en oljebekämpningsoperation.

Vad gäller frågan om ett samordningsorgan på central nivå som har aktualiserats av oljeskyddskommittén vill jag till en början erinra om att det till statens brandnämnd är knutet ett råd för räddningstjänst. Enligt 8 § instruktionen (1974:408) för statens brandnämnd har rådet till uppgift att verka för samordning av olika grenar av samhällets räddningstjänst. Närmare föreskrifter om rådet meddelas av regeringen. Föreskrifter har meddelats genom beslut den 31 maj 1974. Enligt dessa är chefen för brandnämnden ordförande i rådet. Han utser också rådets vice ordförande. Härutöver består rådet av en företrädare för var och en av följande myndigheter och organisationer, nämligen rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, televerket, statens järnvägar, sjöfartsverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Ledamöterna förordnas av brandnämnden för en tid av högst tre år efter samråd med vederbörande myndigheter eller organisationer. Såsom tillfälligt adjungerade ledamöter i rådet får brandnämnden tillkalla särskilda sakkunniga.

För att åstadkomma en bättre samordning föreslår oljeskyddskommittén bl.a. att det på central nivå, utöver det till statens brandnämnd knutna rådet för räddningstjänst, inrättas ett särskilt organ för ett fortlöpande samarbete i frågor om beredskapen för insatser mot såväl olja till sjöss som olja som har flutit i land. Kommitténs förslag i denna del har fått ett blandat mottagande. Enligt min mening är en förbättrad samordning av räddningstjänsten utomordentligt angelägen. Samtidigt måste emellertid frågan ses i ett större perspektiv. Denna uppgift ankommer i första hand på räddningstjänstkommittén.

Jag anser det uppenbart att det till statens brandnämnd knutna rådet för räddningstjänst i sin nuvarande form inte kan fylla den utvidgade samordnande funktion på central nivå som behövs. Det skulle emellertid enligt min mening vara möjligt att ombilda rådet så att det mera aktivt kan verka för en samordning mellan ansvariga myndigheter. Därigenom skulle man kunna åstadkomma en praktisk lösning som kan fungera fram till dess resultatet av räddningstjänstkommitténs arbete föreligger. Jag föreslår således att rådet ombildas.

När det gäller sammansättningen av rådet är det en klar brist att fiskeristyrelsen och statens naturvårdsverk samt länsstyrelserna inte är representerade. Företrädare för dessa bör kunna ingå i rådet. Även andra myndigheter och organ som berörs av de frågor som behandlas bör kunna närvara. Enligt min mening bör rådet utses av regeringen. Rådet bör samla upp alla frågor inom räddningstjänstområdet som kan behöva samordnas och utgöra ett forum för diskussion av frågor av gemensamt intresse. Härutöver bör naturligtvis normala kontakter mellan de berörda myndigheterna fortsätta.

Jag är medveten om att det är många myndigheter och organ som blir berörda av rådets verksamhet. Olägenheten härav bör kunna motverkas genom uppläggningen av arbetet. Sammanträdena bör vid behov kunna koncentreras till vissa aktuella frågor som berör endast en del av myndigheterna och organisationerna. På detta sätt bör antalet deltagare i ett sammanträde kunna begränsas.

Enligt min mening bör sålunda rådet fungera som ett samrådsorgan för all räddningstjänst utan att ha myndighetsstatus. Samordningsfrågorna inom räddningstjänsten är sålunda rådets huvuduppgift. Detta innebär enligt min mening att man bör arbeta på att effektivisera planläggning, alarmering, ledningsfrågor, radio- och telekommunikationer, standardisering, utbildning och övningar. Arbetet bör ha en framåtsyftande inriktning. Myndigheterna skall självfallet ha kvar sitt normala ansvar men bl. a. den gemensamma övningsverksamhet som jag återkommer till (avsnitt 2.6.3 och 2.9) bör i regel behandlas i rådet innan beslut fattas. Genom den ombildning och förstärkning av rådet för räddningstjänst som jag nu föreslår bör förutsättningar skapas för att lösa många av de samordningsproblem som utredningarna har pekat på. Den ombildning av rådet för räddningstjänst som jag föreslår bör således vara en smidig och praktisk lösning intill dess resultatet av räddningstjänstkommitténs arbete föreligger. Jag ser denna lösning som ett steg i riktning mot den bättre samordning av samhällets räddningstjänst som räddningstjänstkommitténs arbete syftar till. Behovet av samordning på regional nivå kan enligt min mening tillgodoses genom länsstyrelserna som har ett sektorövergripande ansvar. Jag erinrar om att frågan om regional samordning övervägs av räddningstjänstkommittén.

Enligt 12 § första stycket brandlagen skall länsstyrelsen vid vissa nödlägen överta ledningen och förordna särskild befälhavare för räddningstjänsten på olycksplatsen. Oljeskyddskommittén anser att lagen bör ändras så att den särskilde befälhavaren som länsstyrelsen förordnar kan ansvara för operativ ledning medan brandcheferna svarar för den taktiska ledningen. Befälhavaren avses vara utsedd på förhand och kunna delta i länsstyrelsens planläggning m. m. Förslaget får huvudsakligen ett positivt bemötande.

Enligt min mening är en ordning med en särskild befälhavare för operativ ledning och brancheferna för taktisk ledning helt förenlig med nuvarande lydelse av brandlagen. Vid oljebekämpning kan olycksplatsen ofta vara ett vidsträckt geografiskt område. Om så inte är fallet, torde som regel förutsättningar saknas för länsstyrelsen att överta ledningen. Jag anser det naturligt att ansvaret i praktiken delas upp vid ett större nödläge. Den särskilde befälhavarens uppgift blir således i första hand att bestämma arbetets inriktning i stort och att svara för samordningsuppgifterna, dvs. det som kan kallas för operativ ledning. Ledningen i övrigt bör enligt min mening delegeras.

Som oljeskyddskommittén föreslår bör presumtiva befälhavare kunna vara utsedda på förhand. Detta förutsattes visserligen inte vid tillkomsten av brandlagen (prop. 1973: 185). Inom ramen för den planläggning som länsstyrelsen är skyldig att utföra bör emellertid befälhavare kunna utses även om något formellt förordnande inte kan utfärdas på förhand. Enligt min mening kan det vara lämpligt att länsstyrelserna inom ramen för tillgängliga medel anlitar presumtiva befälhavare för att delta i planläggnings- och förberedelsearbetet. Länsstyrelsen i Stockholms län har redan tagit initiativet till en sådan ordning. Enligt min mening är det således möjligt att i praktiken lösa denna fråga, redan med nuvarande regler. Det ingår dessutom i räddningstjänstkommitténs uppdrag att se över frågor av detta slag inom hela räddningstjänstens område. Jag anser det därför inte påkallat att nu vidta någon åtgärd.

2.6 Planläggning, utbildning och övning

2.6.1 Beredskapsplaner för olje- och kemikalieutsläpp

Oljeskyddskommittén anser att planläggningen hos länsstyrelserna för oljebekämpning inte kan anses acceptabel. Enligt kommittén krävs det kunskaper och erfarenheter för att kunna åstadkomma ändamålsenlig planläggning. Utbildning och information, innefattande bl.a. erfarenhetsutbyte, bör därför enligt kommitténs mening utgöra en del av planläggningen. Enligt kommittén bör statens brandnämnd framdeles svara för en avsevärt ökad utbildning. Oljeskyddskommittén anser det synnerligen viktigt att vår samlade beredskapsorganisation för oljebekämpning och sanering planläggs bättre för utnyttjande av externa resurser.

Kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST) konstaterar att bekämpning av och sanering efter olja och kemikalier syftar till att så långt som möjligt avvärja eller begränsa skadorna i miljön. För att detta skall kunna utföras effektivt måste det enligt MIST:s mening finnas en i förväg utarbetad plan för bekämpningsarbetet. Kommittén föreslår att regeringen skall ge berörda länsstyrelser i uppdrag att upprätta beredskapsplaner för olje- och kemikaliebekämpning.

Samtliga remissinstanser biträder eller lämnar MISTS:s förslag utan erinran.

På regeringens uppdrag har statens brandnämnd gått igenom och sammanställt länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplaner för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp samt redovisat de åtgärder som nämnden anser påkallade med anledning av genomgången. Vid genomgången visade det sig att omkring hälften av de aktuella länsstyrelserna hade särskilda planer för insatser vid olje- och kemikalieutsläpp. Övriga länsstyrelser hade ingen plan alls för dessa typer av nödlägen eller endast en översiktlig plan som var inordnad i länsstyrelsens plan för regional räddningstjänst. Enligt brandnämnden bör varje aktuell länsstyrelse så

snart som möjligt utarbeta en plan för dessa typer av nödlägen. Planläggningen bör således enligt nämnden i första hand komma till stånd i de län där inga planer för närvarande är utarbetade. Övriga länsstyrelser bör enligt brandnämnden stämma av sina planer mot de anvisningar som nämnden har gett ut under år 1978. Brandnämnden framhåller att nämnden med anledning av utredningsuppdraget har utarbetat förslag till anvisningar till länsstyrelserna avseende deras planläggning för regionala insatser vid utflöde på vatten av olja eller kemikalier.

Brandnämndens redovisning och förslag har remissbehandlats. Förslagen får ett genomgående positivt mottagande av remissinstanserna. Några instanser anser emellertid att anvisningarna för länsstyrelsernas planering kunde ha varit mera långtgående. Från några håll påtalas den oklarhet som anses föreligga i fråga om ansvarsfördelningen mellan land- och sjösidan. Dessa instanser menar att ansvarsfrågorna bör klarläggas. Vissa remissintanser framhåller att det är angeläget att planeringen påbörjas redan nu även om frågorna om ansvar är under utredning.

Huvuddelen av remissinstanserna delar uttryckligen brandnämndens uppfattning att läget i fråga om beredskapsplanläggningen för att möta olje- och kemikalieutsläpp är otillfredsställande. Remissinstanserna är också genomgående positiva till vad nämnden föreslår för att få en tillfredsställande planläggning. Enligt flertalet remissinstanser bör planläggningen, såsom brandnämnden föreslår, anslutas till den plan för regional räddningstjänst som skall finnas vid varje länsstyrelse. Att planläggningen inte bör begränsas till olje- och kemikalieutsläpp till sjöss utan även omfatta sådana nödlägen på land betonas från flera håll. Länsstyrelserna anser att det behövs ytterligare medel för uppgiften. Riksrevisionsverket anser däremot att resursbehovet i första hand bör tillgodoses genom omprioriteringar inom länsstyrelsernas planeringsavdelningar. Flertalet remissinstanser är i huvudsak positiva till brandnämndens förslag till anvisningar. Från flera håll framförs emellertid önskemål om komplettering av anvisningarna i olika avseenden.

Jag anser liksom oljeskyddskommittén och MIST att det är av utomordentligt stor betydelse med en god planläggning. Brandnämndens genomgång av länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplaner för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp visar att åtgärder behöver vidtas. Planläggningen är en uppgift som det enligt 24 § brandstadgan åligger länsstyrelserna att genomföra. Det finns enligt min mening anledning att utgå från att erforderliga åtgärder för att förbättra planläggningen vidtas självmant av länsstyrelserna. Sådana åtgärder har för övrigt redan satts i gång i bl. a. Stockholms och Kalmar län. Några särskilda medel för ändamålet bör inte utgå. Vad brandnämnden har föreslagit om planläggningens genomförande och innehåll har i allt väsentligt bemötts positivt av remissinstanserna. De synpunkter och förslag till kompletteringar av anvisningarna som har förts fram bör övervägas av brandnämnden innan nya anvisningar meddelas.

2.6.2 Miljöhandböcker

Kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST) föreslår att det till länsstyrelsernas beredskapsplan för ingripande mot olje- och kemikalieutsläpp skall höra en handbok (miljöatlas) i vilken värdefulla och känsliga naturområden finns redovisade på ett överskådligt och lättillgängligt sätt. Miljöatlasen skall enligt kommittén också kunna ligga till grund för t. ex. farleds- och hamnplanering.

Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget. Många instanser, särskilt länsstyrelserna, pekar dock på att behov finns av såväl anvisningar som resurstillskott.

Regeringen uppdrog genom beslut den 16 augusti 1979 åt länsstyrelserna utmed kusten och vid Mälaren och Vänern att som en del av den planläggning som ankommer på länsstyrelsen enligt 24 § brandstadgan sammanställa en miljöhandbok som underlag för ingripanden mot olje- och kemikalieutsläpp. Arbetet skulle enligt beslutet bedrivas i samråd med statens naturvårdsverk och i erforderlig utsträckning med sjöfartsverket och fiskeristyrelsen.

Naturvårdsverket har på länsstyrelsernas begäran tillsatt en arbetsgrupp för att utarbeta anvisningar eller en stomplan till miljöhandbok. I arbetsgruppen ingår företrädare för naturvårdsverket, fiskeristyrelsen, tullverkets kustbevakning, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL) samt länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus samt Västmanlands län. Arbetet beräknas bli klart under första hälften av detta år. Det material som därefter behövs för att upprätta miljöhandböcker finns i varierande grad hos länsstyrelserna.

Enligt min mening är miljöhandböckerna en viktig del av länsstyrelsernas planläggning för ingripanden mot olje- och kemikalieutsläpp. Självfallet kan böckerna också användas i andra sammanhang. Arbetet är nu på god väg och jag anser det angeläget att arbetet slutförs så snart som möjligt. Någon särskild åtgärd behövs enligt min mening inte nu.

2.6.3 Utbildning och övning

Både oljeskyddskommittén och remissinstanserna anser att det krävs en ökad satsning på samövning, utbildning och information för att den samlade beredskapsorganisationen för oljebekämpning och sanering skall kunna bli effektiv. Jag delar denna uppfattning. Särskilda samövningar har enligt min mening stor betydelse. Detta visar inte minst erfarenheterna från den ryska oljetankern José Martis grundstötning vid Dalarö i januari 1981. Samarbetet under bekämpningsoperationen mellan myndigheterna och kommunen fungerade mycket bra. Till stor del berodde detta på en ledningsövning som hade hållits några månader tidigare. Jag vill också betona den betydelse övningar har för att prova planläggningen. Övningarna tillgodoser i viss mån behovet av utbildning och information till personal som kan komma att delta i en bekämpningsoperation. Enligt min

mening är det angeläget att resurser nu ställs till förfogande för samövningar. Jag återkommer till denna fråga (avsnitt 2.9).

Vid sammanfattning av erfarenheterna från oljebekämpningsoperationerna på västkusten år 1978 och ostkusten år 1979 tar oljeskyddskommittén upp frågan om utbildning av personer som vid oljebekämpning och sanering kan engagera sig som ledare för arbetslag på land. Enligt kommittén bör sådana personer utses och utbildas regionalt.

Utbildningen inom brandförsvaret har behandlats i betänkandet (Ds Kn 1979: 5) Brandförsvarsutbildningen. Utredningsförslaget har remissbehandlats och överarbetas nu av en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet. Frågan om utbildning av ledare för arbetslag på land bör enligt min mening övervägas vidare i detta sammanhang.

2.7 Tillsyn av kusterna

Utredningen om tillsyn av kusterna (TAK) har lagt fram betänkandet Personal för tillsyn av kust och skärgård. Utredningen anser att det hittillsvarande systemet för handläggning av bemanningsfrågor, som innebär att personalbehovet bedöms isolerat av varje sektorsmyndighet för sig, kan leda till otillfredsställande resultat, samhällsekonomiskt sett. I framtiden måste därför enligt TAK ett mer övergripande betraktelsesätt införas vid ställningstaganden i bemanningsfrågor, så att de totala verkningarna av personalförändringar för såväl statlig som kommunal liksom enskild verksamhet beaktas. TAK anser att ett minimikrav är att det införs en garanti för att personalinskränkningar inte får ske utan att andra huvudmän, som har behov av tillsyn och övervakning utmed kusterna, har beretts möjlighet att redovisa hur dylika inskränkningar skulle påverka deras verksamhet. Mot denna bakgrund och för att förbättra samordningen mellan olika samhällsintressen, föreslår TAK en ny handläggningsordning.

Den föreslagna handläggningsordningen består dels av en informationsskyldighet, dels av en utredningsskyldighet. Rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren i viss utsträckning, televerket, statens vägverk, sjöfartsverket, SMHI, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk och generaltullstyrelsen skall i god tid underrätta andra berörda centrala myndigheter och länsstyrelsen i det berörda länet innan åtgärder vidtas som syftar till indragning av personal längs kusterna. Om länsstyrelsen finner att den tilltänkta indragningen endast i ringa grad påverkar de anspråk på bemanning som finns hos olika huvudmän, skall indragningen enligt utredningsförslaget kunna verkställas. I annat fall skall länsstyrelsen enligt TAK göra en allsidig utredning av följderna av den tilltänkta indragningen. TAK föreslår att länsstyrelsen under utredningsarbetet skall höra berörda kommuner, landstingskommuner, fackliga och andra organisationer samt statliga centrala och regionala myndigheter.

Enligt TAK:s mening skall länsstyrelsen förutom att lämna en nuläges-

beskrivning lämna ett förslag som tillgodoser de anspråk på bemanning som olika samhällsintressen ställer i det aktuella fallet. Förslaget skall vidare om möjligt innehålla lösningar som innebär att de olika arbetsuppgifterna så långt möjligt samordnas. I förslaget skall även enligt TAK behandlas frågor om finansiering av en fortsatt bemanning, fördelning av kostnader mellan olika intressenter samt huvudmannaskap för personalen. Om länsstyrelsens förslag inte godtas av berörd myndighet, skall det enligt utredningen lämnas över till regeringen för prövning. Beträffande handläggningen på central nivå bör enligt TAK erinras om att i de fall länsstyrelsen har föreslagit att en primärkommunal, landstingskommunal eller enskild intressent skall medverka till finansieringen av en fortsatt bemanning, dessa givetvis skall ha tillstyrkt förslaget för att länsstyrelsen över huvud skall kunna lägga fram detsamma. Däremot har TAK inte ansett det rimligt att ett organ som självt inte är berett att ekonomiskt bidra till en fortsatt bemanning, men inte finner en viss lösning acceptabel, skall kunna påräkna att regeringen alltid prövar ärendet.

TAK anser att de kostnader som kan behöva täckas för en fortsatt bemanning skall betalas genom en försöksverksamhet med s.k. regionalpolitisk anpassning av statliga tjänster samt genom den fritidsbåtavgift och oljeavgift som har föreslagits av andra statliga utredningar.

Utredningens förslag har fått ett i huvudsak positivt mottagande vid remissbehandlingen. Flertalet remissinstanser delar således utredningens uppfattning att det nuvarande systemet för handläggning av bemanningsfrågor är otillfredsställande. I flera yttranden framhålls att utredningsförslaget ger bättre förutsättningar för samordnade lösningar. Vissa instanser, bl.a. statens naturvårdsverk, anser att utredningen borde ha gått ännu längre och utrett hur stor bemanning som krävs för att tillfredsställa alla samhällsintressens behov. Generaltullstyrelsen, som har en övervägande kritisk inställning till förslaget, framhåller att de olika myndigheternas personal i allt väsentligt arbetar enligt skilda förutsättningar och att de endast i begränsad omfattning, i flera avseenden inte alls, kan ersätta varandra inom de verksamheter som innefattas i begreppet "tillsyn och övervakning längs kusterna". Några instanser anser att de regionalpolitiska aspekterna har tillmätts alltför stor tyngd och att detta kan försvåra önskvärda rationaliseringar.

Den föreslagna handläggningsordningen tillstyrks eller lämnas utan erinran av huvuddelen av remissinstanserna. Flera instanser anser att de intressen som de har att företräda lättare kan hävdas med den ordning som TAK föreslår. Från vissa håll framhålls att handläggningsordningen inte borde begränsas till indragningar. Andra instanser pekar på att anpassning av deras verksamhet måste kunna ske inom rimlig tid.

I fråga om informationsskyldigheten anser några remissinstanser, bl.a. Svenska kommunförbundet, att den bör utvidgas till att omfatta postverket och domänverket. Televerket menar att dess kustradiopersonal på grund

av sin lokalisering inte kan komma i fråga. Vägverket anser att det inte är möjligt att ålägga dess personal ökade uppgifter. Generaltullstyrelsen varnar för en alltför långtgående formalisering av informationsskyldigheten. Styrelsen anser att myndigheter som avser att vidta indragningar själva skall bedöma om behov av information föreligger eller att muntliga kontakter skall räcka. Förordningen (1979: 637) om länsplanering lämnar enligt några instanser redan de nödvändiga föreskrifterna.

Nästan alla remissinstanser tillstyrker att länsstyrelsen skall svara för den utredning som skall göras när det behövs för att klarlägga verkningarna av personalinskränkningar. I yttranden från regionala och lokala organ framhålls att länsstyrelsen med sitt breda sektorsövergripande ansvar för samhällsutvecklingen bör ha de bästa förutsättningarna att göra en allsidig utredning samt att länsstyrelsen har större anledning än annan myndighet att bevaka de lokala och regionala intressena. Generaltullstyrelsen och riksrevisionsverket anser däremot att behovet av bemanning bäst kan bedömas på central nivå. Farhågor framförs för att den regionala utredningsmodellen kommer att bli alltför byråkratisk och resurskrävande.

För egen del kan jag helt instämma i TAK:s uppfattning att det hittillsvarande systemet för handläggning av bemanningsfrågor kan leda till otillfredsställande resultat sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta är också flertalet remissinstansers mening. En personalinskränkning som genomförs av en myndighet kan få betydande återverkningar för andra samhällsintressen längs våra kuster. En indragning av tjänster kan, som TAK-utredningen framhåller, i sämsta fall leda till att underlaget för en godtagbar service för den kvarvarande befolkningen försvinner. Vidare kan en avbemanning, som medför en kostnadsbesparing för en myndighet, rent av framtvinga åtgärder hos en annan myndighet som betingar större kostnader än besparingen. Jag delar helt TAK:s ståndpunkt att det nuvarande systemet, som innebär att personalbehovet bedöms isolerat av varje sektorsmyndighet för sig, är otillfredsställande och att ett mer övergripande betraktelsesätt måste införas i framtiden vid ställningstaganden i bemanningsfrågor.

Jag anser liksom utredningen att de totala verkningarna av personalförändringar för såväl statlig som kommunal och enskild verksamhet måste beaktas. Samtidigt bör man eftersträva praktiska lösningar som medför lägsta möjliga kostnader för samhället som helhet. Självfallet måste även i fortsättningen tekniska hjälpmedel och rörliga enheter kunna användas för övervakningen längs kusterna. Enligt min mening krävs det emellertid en övergripande syn på sådana frågor. TAK:s förslag innebär att andra berörda huvudmän bereds möjlighet att redovisa hur en personalinskränkning skulle påverka deras verksamhet och hur en fortsatt bemanning kan finansieras. Som flera remissinstanser framhåller ger detta förslag till handläggningsordning goda förutsättningar för samordnade lösningar.

Den av TAK föreslagna informationsskyldigheten och utredningsskyl-

digheten innebär att det införs en garanti för att samordnade lösningar prövas före beslut om personalinskränkningar som medför negativa verkningar av någon betydelse. Vissa instanser anser att TAK borde ha gått ännu längre och utrett hur stor bemanning som krävs för att tillfredsställa alla samhällsintressen. Jag har stor förståelse för dessa synpunkter. Utredningsuppdraget hade emellertid i så fall varit mycket stort och hade med all sannolikhet tagit lång tid i anspråk. I stället valdes metoden att relativt snabbt få fram en lösning som kunde förhindra de olägenheter som avbemanningen längs kusterna har medfört och som jag har redovisat tidigare. Enligt min mening får denna lägre ambitionsnivå godtas. Vidare är det knappast möjligt att en gång för alla fastställa behovet av bemanning utmed kusterna med hänsyn till de förändringar som följer av utvecklingen. Det finns också betydande risk för att ett fullständigt system skulle bli administrativt tungrott och byråkratiskt. Jag anser emellertid att man kan hoppas på att den handläggningsordning som TAK föreslår för kust och skärgård skall kunna initiera samordnade lösningar även på andra områden. Sammanfattningsvis anser jag liksom huvuddelen av remissinstanserna att den föreslagna handläggningsordningen bör genomföras.

Den kritiska inställning som framförs i fråga om personalens möjligheter att vid en samordning fullgöra uppgifter inom annan myndighets verksamhet är enligt min mening betydligt överdriven. Visserligen finns det kvalificerade uppgifter som kräver lång utbildning eller erfarenhet. I många fall behövs emellertid endast en begränsad kompletterande utbildning eller information. Jag kan inte heller hålla med om att de regionalpolitiska aspekterna har tillmätts alltför stor tyngd. Det finns utmed våra kuster alltför många bevis på motsatsen.

I fråga om vilka myndigheter som handläggningsordningen och därmed också informationsskyldigheten skall omfatta för en del remissinstanser fram förslag till en utökning och andra till en minskning av den krets av myndigheter som TAK föreslår. Enligt min mening bör det till en början slås fast att informationsskyldigheten endast skall gälla sådan personal inom myndigheterna som kan ha direkt betydelse för tillsynen och övervakningen av kusterna. De avgränsningsproblem som kan uppkomma i det särskilda fallet av personalinskränkning anser jag att myndigheterna bör kunna klara utan större svårigheter. Jag kan dela uppfattningen att postverket och domänverket bör inkluderas. Den personal hos dessa verk som är verksam i kustområdet och då främst inom skärgårdsområden kan ha betydelse från bemanningssynpunkt. För sådan personal bör således gälla informationsskyldighet. Televerkets kustradiopersonal bör, även om den kan vara lokaliserad långt från kusten, också omfattas av handläggningsordningen på grund av den stora roll som personalen spelar i sjöräddningsarbetet. Att vägverkets personal för färje- och brodrift inom skärgårdarna har betydelse och att vägverket därför bör omfattas av informationsskyldigheten anser jag vara uppenbart. Förordningen om länsplanering leder

enligt min mening inte till att länsstyrelserna får erforderlig information om nu aktuella personalförändringar. Erfarenheten visar att så inte är fallet och att det därför behövs en särskild förordning såsom utredningen föreslår.

Enligt min mening är det uppenbart att den föreslagna regionala handläggningsmodellen ger den mest allsidiga och sakliga belysningen av frågan om personalinskränkningar. Jag vill dock understryka att det är väsentligt att länsstyrelsen genomför uppgiften i samråd med berörda centrala myndigheter. Länsstyrelsen skall enligt min mening naturligtvis som TAK föreslår också höra berörda kommuner, landstingskommuner, fackliga och andra organisationer samt statliga regionala myndigheter.

Jag anser inte att handläggningsordningen skall behöva bli byråkratisk och resurskrävande. Jag vill understryka att den särskilda handläggningsordningen endast gäller rena kust- och skärgårdsområden. Som jag tidigare har framhållit är det meningen att skapa en garanti för att personalinskränkningar som medför allvarliga negativa verkningar inte sker utan en allsidig belysning. Utredningsskyldigheten bör endast avse sådana åtgärder som innebär mera väsentliga förändringar. Av betydelse för bedömningen i detta hänseende är om det gäller indragningar i särskilt utsatta områden. I de fall när länsstyrelsen finner att dessa krav inte är uppfyllda eller att en tilltänkt indragning endast i ringa grad påverkar de anspråk på bemanning som finns hos olika huvudmän avses indragningen kunna ske utan särskild utredning. Det är väsentligt med en snabb handläggning av de ärenden där utredning inte skall ske. Även utredningarna bör naturligtvis handläggas med skyndsamhet.

Jag vill peka på att länsstyrelserna redan i dag utreder många av de fall där det nu föreslagna regelsystemet blir tillämpligt och medför att en utredning skall göras. Skillnaden är att utredningen i dag ofta sker först sedan beslut om personalinskränkning har fattats. Syftet med utredningen är då att förmå vederbörande myndighet att ändra sitt beslut. Enligt mitt förslag görs utredningen före beslutet om personalinskränkning. Detta är enligt min mening en mycket mera tillfredsställande ordning.

Jag vill i sammanhanget erinra om att myndigheterna fortlöpande har att överväga möjligheterna till rationalisering av verksamheten och omprioritering till de mest angelägna verksamhetsområdena. En fortlöpande översyn av verksamhetens omfattning och inriktning är följaktligen ett nödvändigt inslag i myndigheternas verksamhet.

Länsstyrelsen skall sålunda enligt min mening i vissa fall göra en allsidig utredning av följderna av en tilltänkt indragning av personal. Resultatet kan naturligtvis bli att indragningen skall genomföras. Om länsstyrelsen finner det angeläget med en fortsatt bemanning, skall länsstyrelsen enligt min mening sträva efter att få fram en överenskommelse mellan intressenterna om organisation, huvudmannaskap och kostnadsfördelning. Det är väsentligt att länsstyrelsen även i denna del av utredningen arbetar i nära samråd med berörda centrala myndigheter. Dessa bibehåller ju sitt nor-

mala kostnadsansvar. Om någon av de berörda statliga myndigheterna inte kan godta länsstyrelsens förslag, skall frågan föras upp till regeringen. Enligt min mening bör det i sådant fall ankomma på den myndighet som har aktualiserat personalinskränkningen att överlämna ärendet till regeringen. Jag utgår dock från att detta skall bli mera sällan förekommande.

Vad gäller kostnaderna anser jag att huvudregeln bör vara att dessa skall fördelas mellan olika intressenter och att länsstyrelsen skall försöka få fram en frivillig överenskommelse om kostnadsfördelning. Bland intressenterna bör förutom statliga myndigheter kunna ingå kommuner, landstingskommuner och enskilda sammanslutningar. Jag vill stryka under att statliga myndigheter inte får utnyttja handläggningsordningen till att vältra över kostnader på kommuner och landstingskommuner.

TAK-utredningen anser att det föreslagna systemet på sikt bör medföra viss besparing eller leda till att flera platser kan hållas bemannade till samma kostnad som tidigare. Jag kan dela denna uppfattning. Jag är inte beredd att föreslå särskilda medel för att täcka en del av personalkostnaden på vissa platser, i vart fall inte f.n. när praktisk erfarenhet saknas. Som jag nyss framhöll bör kostnaderna i första hand fördelas mellan berörda intressenter.

Jag anser alltså att de principer som TAK-utredningen föreslår bör följas. Jag avser därför att återkomma till regeringen med förslag om införande av en handläggningsordning som i huvudsak överensstämmer med det förslag som utredningen om tillsyn av kusterna har lagt fram.

2.8 Övriga åtgärder

Oljeskyddskommittén redovisar erfarenheterna från bekämpningen av de oljeutsläpp som drabbade västkusten år 1978 och ostkusten år 1979. Jag har tidigare redovisat de förslag som kommittén lämnar mot bakgrund av dessa erfarenheter (avsnitt 2.1). Flertalet av förslagen har jag redan behandlat. Vissa andra frågor är av sådan karaktär att det ankommer på de ansvariga myndigheterna eller på kommunerna att beakta och överväga dem. Det gäller t.ex. frågor om arbetarskydd, presstjänst och radiokommunikationer. Rekommendationer för presstjänsten har således redan utarbetats av länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). I de fall det kan behövas en samordning av sådana frågor kan de tas upp i det av mig föreslagna ombildade rådet för räddningstjänst. Jag tar därför inte nu upp frågor av detta slag.

Några andra frågor som inte har behandlats tidigare vill jag dock ta upp.

Kommittén för miljörisker vid sjötransporter (MIST) föreslår att länsstyrelserna vid Vänern-Göta älv, tullverkets kustbevakning och Vänerns seglationsstyrelse skall få i uppdrag att upprätta ett särskilt handlingsprogram för *miljösäkra sjötransporter på Vänern och i Göta älv*. De remissinstanser som är närmast berörda av förslaget om ett sådant handlingsprogram är

positiva till förslaget. Några instanser, statens naturvårdsverk och Svenska kommunförbundet, pekar på behovet av motsvarande uppmärksamhet mot Mälaren.

Regeringen följde i beslut den 9 augusti 1979 MIST:s förslag och gav de berörda länsstyrelserna i uppdrag att upprätta ett särskilt handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter på Vänern och i Göta älv. Uppdraget är slutfört och förslaget till handlingsprogram remissbehandlas. När remissbehandlingen är avslutad kommer förslaget, i de delar som inte har behandlats redan i denna proposition, att beredas inom regeringskansliet.

Jag vill framhålla att de förslag som läggs fram i denna proposition gäller hela landet och alltså även Vänern och Göta älv. Vissa förslag berör Vänernområdet direkt. Jag vill tillägga att en viss förstärkning av beredskapen för olje- och kemikalieutsläpp på Vänern och Göta älv sker genom det kombinerade miljöskydds- och bevakningsfartyg som f. n. är under byggnad vid AB Djupviks varv på Tjörn. Vidare har jag redan förordat att det föreslagna regionala förrådet av bekämpningsmateriel i Göteborgsregionen lokaliseras med hänsyn till behovet av korta insatstider i Vänern (2.3.2).

Oljeskyddskommittén föreslår att *statens brandnämnd* skall ges nya eller utökade uppgifter. Enligt kommittén bör nämnden i utökad utsträckning medverka i forskning och utveckling samt följa upp svenska och utländska insatser efter oljeutsläpp. Vidare bör nämnden fullgöra utökad utbildnings- och informationsverksamhet samt i större utsträckning medverka vid samövningar och andra övningar. Nämnden avses bl. a. också medverka med expertråd vid större operationer. Brandnämnden behöver enligt kommitténs mening två nya tjänster för den föreslagna utvidgningen av verksamheten. Den sammanlagda årliga kostnaden för den utökade verksamheten beräknas till 750 000 kr.

De uppgifter som oljeskyddskommittén anser bör ankomma på statens brandnämnd är av väsentlig betydelse för att skydda våra kuster. Frågan om förstärkning av brandnämnden kompliceras emellertid dels av den översyn av brandförsvarsutbildningen som bedrivs av en arbetsgrupp inom regeringskansliet, dels av räddningstjänstkommitténs förutsättningslösa utredning av frågan om huvudmannaskapet för samhällets räddningstjänst. Brandnämndens framtida verksamhet påverkas också av 1978 års försvarskommittés (Fö 1978: 02) arbete med frågan om ett kommunanknutet civilförsvar. De uppgifter som oljeskyddskommittén anser bör ankomma på brandnämnden ligger i stor utsträckning redan inom nämndens ansvarsområde. Enligt min mening bör behovet av ökade insatser i viss mån kunna tillgodoses genom omprioriteringar och omfördelning inom nuvarande organisation. Inte minst bör detta vara fallet under den tid då en större bekämpningsoperation pågår. Det måste anses vara en grundläggande princip för alla myndigheter att man gör en kraftsamling då allvarliga problem uppkommer inom ansvarsområdet. Mot denna bakgrund är jag

f. n. inte beredd att föreslå någon personalförstärkning för statens brandnämnd.

Räddningstjänstkommittén avlämnade i januari 1980 delbetänkandet (Ds Kn 1980: 1) *Undersökning av allvarliga olyckshändelser*. I delbetänkandet föreslås att en självständig myndighet, statens kommission för undersökning av allvarliga olyckshändelser, skall inrättas. Den skall på eget initiativ undersöka alla slag av allvarliga olyckshändelser eller tillbud till sådana händelser utom luftfartsolyckor som enligt luftfartslagen (1957: 297) redan nu granskas av statens haverikommission eller sjöolyckor som enligt sjölagen (1891: 35 s. 1) kan granskas av sjöfartens haverikommission. Med allvarliga olyckshändelser avses enligt kommitténs förslag brand, ras, översvämning, trafikolycka, utflöde av skadliga ämnen och annan liknande händelse som har medfört eller kan befaras medföra betydande skador på människor eller egendom eller i miljön.

Även oljeskyddskommittén och MIST föreslår i sina betänkanden att sådana undersökningar skall göras. Oljeskyddskommittén anser således att varje operation för bekämpning av oljeutsläpp av större omfattning bör utvärderas av - förutom ansvariga myndigheter – ett fristående organ som inte har ansvaret för insatserna. Enligt MIST:s mening bör en kommission kunna tillsättas även vid olyckor som har medfört stora skador på miljön, t. ex. stora oljeutsläpp.

Jag erinrar om att regeringen den 5 mars 1981 har beslutat (Dir. 1981: 12) att en kommitté skall tillsättas med uppdrag att undersöka allvarliga olyckshändelser och tillbud till sådana händelser. Kommittéformen har valts bl. a. med hänsyn till att regler och arbetsformer för en verksamhet som är samordnad med den som statens haverikommission och sjöfartens haverikommission bedriver skall kunna övervägas närmare sedan viss erfarenhet har vunnits av den undersökningsverksamhet som nu skall påbörjas.

Oljeskyddskommittén anser att staten måste vara beredd att på olika sätt verka för att en acceptabel bärgningsberedskap finns runt våra kuster. Detta kan enligt kommitténs mening ske både nationellt och inom ramen för *internationellt samarbete*. Även i fråga om ansvarsfördelning för bekämpnings- och saneringsåtgärder på det fria havet utanför Sveriges kuster bör man enligt kommittén från svensk sida ta de ytterligare initiativ som behövs för att få till stånd internationella överenskommelser. Frågan om bärgningsberedskap behandlas av chefen för kommunikationsdepartementet (bilaga 2).

Liksom oljeskyddskommittén vill jag betona betydelsen av det internationella samarbetet för att dels förebygga utsläpp av olja, dels möjliggöra att olika länders resurser kan samlas för att bekämpa ett utsläpp. Vad gäller samarbete i fråga om bekämpning av marina föroreningar vill jag erinra om att en nordisk samverkan förekommer inom ramen för 1971 års Köpenhamnsavtal. Inom Nordsjöområdet förekommer ett motsvarande

samarbete mellan de åtta strandstaterna enligt 1969 års Bonnöverenskommelse. De sju Östersjöstaterna samarbetar enligt 1974 års Helsingforskonvention om skydd för Östersjöns marina miljö. Ett mera vidsträckt samarbete förekommer dessutom inom FN:s fackorgan för tekniska sjöfartsfrågor (IMCO).

Genom det angivna samarbetet får länderna tillfälle att utbyta erfarenheter om bekämpning av marina föroreningar och tillgodogöra sig forskningsresultat i andra länder. Samarbetet har också direkt betydelse från beredskapssynpunkt eftersom andra länders resurser kan komma till hjälp när det behövs. Det praktiska arbetet syftar till att utveckla och nå överenskommelser om rutiner för rapportering och operativ samverkan. Vid gemensamma övningar prövas denna planläggning. Det nordiska samarbetet har av naturliga skäl kommit längst och verkar pådrivande på det samarbete som förekommer med andra länder.

Av de olika frågor som behandlas i internationell samverkan vill jag särskilt nämna utbyggnaden av det positionsrapporteringssystem som redan tillämpas i Stora Bält med stöd av internationell överenskommelse. Det utbyggda systemet täcker hela Östersjöområdet, i väster upp till linjen Skagen – Göteborg, och omfattar lastade oljetankfartyg på 20000 bruttoton och mer samt lastade kemikaliefartyg och gastankfartyg på 1600 bruttoton och mer. När det gäller kemikalietankfartygen omfattas de av rapporteringssystemet, om de för last av vissa särskilt farliga kemikalier. Rapporter skall lämnas av fartygen bl. a. när de kommer in i Östersjöområdet, när de lämnar det och när de passerar andra rapporteringslinjer som har dragits upp i området. Positionsrapporteringssystemet skall enligt vad Östersjöstaterna har kommit överens om börja att tillämpas den 1 juli 1981 och är tänkt som en försöksverksamhet under två år. Min förhoppning är att resultaten blir sådana att internationell enighet kan nås om en utvidgning av systemet både geografiskt och i fråga om vilka fartyg som skall omfattas av systemet.

Jag vill också nämna att det efter ett svenskt initiativ pågår arbete med att utvidga Bonnöverenskommelsen till att även omfatta samarbete vid bekämpning av utsläpp i Nordsjön av andra skadliga ämnen än olja. Vid det samarbete som pågår inom FN:s fackorgan för tekniska sjöfartsfrågor (IMCO) har Sverige dessutom tagit initiativ till och åtagit sig att leda utarbetandet av en handbok för bekämpning till havs av kemikalieutsläpp. I det internationella samarbetet har Sverige över huvud taget varit mycket aktivt och genom sitt tekniska kunnande på bekämpningsområdet på ett gynnsamt sätt kunnat påverka utvecklingen. Enligt min mening bör man från svensk sida fortsätta att ta erforderliga initiativ. Samtidigt vill jag framhålla att det tar förhållandevis lång tid att få fram internationella överenskommelser.

2.9 Anslagsfrågor

FEMTONDE HUVUDTITELN

D. Räddningstjänst m. m.

I budgetpropositionen 1981 (prop. 1980/81: 100, bil. 18, s. 102–106) har lagts fram förslag om anslag för räddningstjänst m. m. Vad gäller anslaget till Beredskap för oljebekämpning till havs m. m. har frågan om medel för budgetåret 1981/82 till anskaffning av bekämpningsanordningar och bekämpningsmedel m. m. helt hänvisats till den proposition som nu är i fråga.

Jag har tidigare förordat lösningar av olika frågor som fordrar att de anslag som har föreslagits i budgetpropositionen för budgetåret 1981/82 behöver ökas. Efter samråd med chefen för budgetdepartementet anhåller jag nu att få ta upp frågan om ytterligare medel för budgetåret 1981/82 till Statens brandnämnd och till Beredskap för oljebekämpning till havs m. m. Jag anhåller vidare om att få ta upp frågan om ett nytt reservationsanslag benämnt Strandbekämpningsbåtar.

D 1. Statens brandnämnd

1979/80 Utgift	11 039 177
1980/81 Anslag	11 523 000
1981/82 Förslag	14 049 000

	1980/81	Beräknad ändring 1981/82	
		Brand-nämnden	Föredra-den
Personal			
Handläggande personal	18	+2	–
Övrig personal	15	+2	–
	33	+4	–
Anslag			
Utgifter			
Lönekostnader	7 556 000	+1 278 000	+ 523 000
Sjukvård	6 500	+ 2 500	–
Reseersättningar	184 000	+ 43 000	+ 6 000
Därav utrikes resor	(30 000)	(–)	(–)
Lokalkostnader	1 572 500	+ 118 500	+ 118 000
Expenser	1 835 000	+ 601 000	+ 83 000
Därav engångsutgifter	(300 000)		(–)
Ersättning till kommuner för lokaler och materiel, drivmedel m. m.	315 000	–	–
Visst försöks- och utvecklingsarbete m. m.	174 000	–	+ 96 000
Därav engångsutgifter	(100 000)		
Regionala förråd	–	–	+1 700 000
	11 643 000	**+2 043 000**	**+2 526 000**
Upphördsmedel			
Försäljning av publikationer m. m.	120 000	–	–
Nettoutgift	**11 523 000**	**+2 043 000**	**+2 526 000**

Jag har tidigare behandlat frågan om övningar för att den samlade beredskapsorganisationen för oljebekämpning och sanering skall kunna bli effektiv (avsnitt 2.6.3). Brandnämnden har innevarande budgetår under anslagsposten Visst försöks- och utvecklingsarbete m.m. 100000 kr. för regionala övningar inom räddningstjänsten och föreslås i budgetpropositionen få samma belopp för budgetåret 1981/82. Beloppet räcker till två tillämpade övningar och fyra ledningsspel. Samordningen av räddningstjänstinsatserna såväl till lands som till sjöss är enligt min mening mera komplicerad än den verksamhet som bedrivs enbart på land. Detta skulle tala för att det fordras flera samövningar. Jag anser emellertid att samma ambitionsnivå som gäller för de regionala övningarna på land får godtas. Detta medför att man kan genomföra ett ledningsspel inom varje tullregion varje år och en tillämpad övning vartannat år. Det förhållandet att övningarna kommer ganska sällan bör enligt min mening i viss mån kunna avhjälpas t.ex. genom att länsstyrelser och kommuner som inte berörs av en enskild övning får delta som observatörer. Jag anser också att övriga räddningstjänstövningar bör kunna ge erfarenheter som är av värde vid bekämpning av oljeutsläpp. Enligt min mening bör sålunda brandnämnden tillföras ytterligare 100000 kr. för samordnade övningar av den samlade organisationen för bekämpning av miljöskadliga utsläpp som sker till sjöss.

Frågan om regionala förråd av bekämpningsmateriel är av väsentlig betydelse för att möta ett större oljeutsläpp när detta når stranden. Jag har tidigare föreslagit en uppbyggnad av sådana förråd och därvid förordat en utbyggnadstid på omkring tre år (avsnitt 2.3.2).

Mot bakgrund härav beräknar jag medelsbehovet för utbyggnad av regionala förråd under budgetåret 1981/82 till 1,7 milj. kr.

Sammanfattningsvis bör - utöver vad som har föreslagits i budgetpropositionen 1981 – på förslagsanslaget Statens brandnämnd för budgetåret 1981/82 anvisas ytterligare 1,8 milj. kr. Detta innebär en ökning av anslaget med 2526000 kr. i stället för den i budgetpropositionen upptagna ökningen 726000 kr.

D 2. Beredskap för oljebekämpning till havs m.m.

1979/80	Utgift	10567593
1980/81	Anslag	12215000
1981/82	Förslag	14396000

	1980/81	Beräknad ändring 1981/82	
		Generaltull-styrelsen	Föredra-ganden
Kostnader för bekämpnings-operationer	1 000	–	–
Kostnader för anlitande av konsulter och annan expertis	230 000	+ 21 000	+ 166 000
Anskaffning av bekämpnings-anordningar och bekämpningsmedel m. m.	5 255 000	+12 485 000	+ 745 000
Tekniskt utvecklingsarbete och forskning beträffande medel och metoder för bekämpning av miljöfarliga utsläpp till havs samt i kustvattnen, Vänern och Mälaren	1 499 000	+ 486 000	–
Drift och underhåll av teknisk materiel för bekämpning av miljöfarliga utsläpp	5 230 000	+ 2 590 000	+1 270 000
	12 215 000	**+15 582 000**	**+2 181 000**

Generaltullstyrelsen

I sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 anser generaltullstyrelsen att anslagsposten Anskaffning av bekämpningsanordningar och bekämpningsmedel m. m. bör öka från 5 255 000 kr. till 17 740 000 kr. Styrelsen har då inte beräknat medel för anskaffning av stora och medelstora miljöskyddsfartyg. Anledningen härtill är att föredraganden i budgetpropositionen 1980 (prop. 1979/80: 100, bil. 18, sid. 104) anförde att anskaffning av ytterligare miljöskyddsfartyg, i enlighet med vad som har skett under senare år, borde kunna prövas som tidigareläggning av statliga beställningar.

För budgetåret 1981/82 begär generaltullstyrelsen medel för fortsatt anskaffning av fjärranalysutrustning (1,7 milj. kr.), fem strandbekämpningsbåtar (2 250 000 kr.), tre bärplansförsedda sjöslädar (1,2 milj. kr.), sju mindre arbetsbåtar (1,2 milj. kr.), diverse oljebekämpningsmateriel (10 390 000 kr.) och kemikalieskyddsmateriel (1 milj. kr.). Bland diverse oljebekämpningsmateriel ingår ersättningsanskaffning av högsjölänsor. Enligt styrelsens mening bör denna materiel, som anskaffades under åren 1973–1975, ersättas eftersom den har blivit försliten samt föråldrad från teknisk synpunkt.

Vad gäller miljöskyddsfartygen anser generaltullstyrelsen att fyra medelstora fartyg är helt omoderna och kräver orimligt höga underhållskostnader. Fartygen är f. d. tullkryssare som byggdes om för att provisoriskt kunna användas för oljebekämpning när beredskapen skulle byggas upp i början av 1970-talet. De svarar inte nu tillnärmelsevis mot de krav som måste ställas på fartyg av detta slag. Generaltullstyrelsen anser också att ett av de stora miljöskyddsfartygen behöver bytas ut. Ytterligare ett nytt

medelstort fartyg behövs enligt styrelsens mening för att uppnå erforderlig beredskapsgrad.

Föredraganden

Vid behandlingen av oljeskyddsberedskapen till sjöss (avsnitt 2.2) har jag redovisat min syn på inriktningen av beredskapen. Erfarenheterna från oljebekämpningsoperationer både i Sverige och i utlandet visar att det behövs utrustning för bekämpning av miljöskadliga utsläpp vilken är anpassad till att användas i olika situationer. Det gäller bl. a. fartyg, länsor, upptagnings- och mottagningsanordningar. Utrustningen skall kunna sättas samman till bekämpningssystem som är anpassade till omständigheterna i den aktuella oljespillsituationen. Förhållandena kan variera i betydande grad. Tullverkets kustbevakning har hittills utvecklat åtta olika bekämpningssystem. En översiktlig beskrivning av vilka komponenter som ingår i systemen, bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3.9*.

Olje- och kemikaliebekämpningen till sjöss utförs av den personal som finns inom tullverkets kustbevakning, sammanlagt omkring 550 personer. Detta är enligt min mening vad som behövs för att utföra de uppgifter som bör fullgöras av kustbevakningen med anledning av olje- och kemikalieutsläpp till sjöss. Behovet av materiel är således anpassat till denna personalstyrka. Genom det intensiva arbete som nu bedrivs för att effektivisera bekämpningen har kustbevakningens stabssida kommit att belastas särskilt hårt. Forsknings- och utvecklingsarbetet för att förbättra bekämpningssystemen samt samordningsarbetet inom landet och med andra länders organisationer kräver stora arbetsinsatser. Enligt min mening är det nödvändigt med en förstärkning av kustbevakningsledningen med vad som motsvarar en tjänst under en övergångstid på ett par år. Jag beräknar att 150000 kr. behövs för detta ändamål under anslagsposten kostnader för anlitande av konsulter och annan expertis. Jag vill framhålla att denna förstärkning även bör kunna göra det möjligt för kustbevakningen att i större utsträckning än tidigare medverka i exportfrämjande åtgärder på området. Svenskt kunnande på oljebekämpningens område står på en mycket hög nivå och har väckt stort intresse i andra länder.

Jag har tidigare anfört att det fortfarande kvarstår behov av att anskaffa materiel till tullverkets kustbevakning (avsnitt 2.2). Det gäller både ersättningsanskaffning och nyanskaffning. Bland den materiel som behöver ersättas ingår högsjölänsor. Såsom jag redan har sagt är det viktigt med en effektiv övervakning av havet för att bl. a. förhindra avsiktliga utsläpp. Fortsatt anskaffning bör därför ske av den i Sverige utvecklade fjärranalysutrustningen för spaning efter oljeutsläpp, såväl avsiktliga som oavsiktliga. Enligt min mening bör en fortsatt utbyggnad ske med både kemikalieskyddsmateriel och oljebekämpningsmateriel, som t. ex. mindre arbetsbåtar, länsor och oljeupptagare. För budgetåret 1981/82 beräknar jag kostnaderna för materielanskaffning till 6 milj. kr.

Anskaffning av miljöskyddsfartyg bör som jag redan har framhållit ske som tidigareläggning av statliga beställningar. Jag återkommer till frågan om anskaffning av strandbekämpningsbåtar.

Genom den utökade övningsverksamhet som jag nu föreslår uppkommer ökade drifts- och underhållskostnader. Beställningen av ytterligare två miljöskyddsfartyg, som regeringen genom beslut den 18 december 1980 uppdrog åt generaltullstyrelsen att upphandla, medför dessutom kostnader som inte har beaktats tidigare. Anslagsposten drift och underhåll bör därför ökas med 500 000 kr. utöver det belopp som har angivits i budgetpropositionen 1981.

Sammanfattningsvis bör – utöver vad som har föreslagits i budgetpropositionen 1981 – på förslagsanslaget Beredskap för oljebekämpning till havs m.m. för budgetåret 1981/82 anvisas ytterligare 6 650 000 (150 000 + 6 000 000 + 500 000) kr. Detta innebär en ökning av anslaget med 2 181 000 kr. i stället för den i budgetpropositionen redovisade minskningen med 4 469 000 kr.

D 7. Strandbekämpningsbåtar[1]

1981/82 Förslag 1 500 000

Jag har framhållit att strandbekämpningsbåtar är av stor betydelse för bekämpningen i strandzonen och att det är angeläget att tullverkets kustbevakning får möjlighet till viss anskaffning av strandbekämpningsbåtar (avsnitt 2.2). Enligt min mening bör medel för anskaffning av sådana båtar tas upp på ett reservationsanslag. Detta ger bättre förutsättningar till en rationell upphandling än om medlen anvisas som förslagsanslag.

Jag anser därför att medel för anskaffning av strandbekämpningsbåtar bör föras upp på ett särskilt reservationsanslag. Jag beräknar 1,5 milj. kr. för detta ändamål.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för bekämpning av och sanering efter olje- och kemikalieutsläpp till sjöss som jag har förordat,
2. till *Statens brandnämnd* för budgetåret 1981/82 anvisa ett förslagsanslag av 14 049 000 kr.,
3. till *Beredskap för oljebekämpning till havs m.m.* för budgetåret 1981/82 anvisa ett förslagsanslag av 14 396 000 kr.,
4. till *Strandbekämpningsbåtar* för budgetåret 1981/82 anvisa ett reservationsanslag av 1 500 000 kr.

[1] Nytt anslag

Innehåll

Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 1981 1
1 Inledning 1
1.1 Nuvarande ordning 1
1.2 Översyn av beredskapen mot olje- och kemikalieutsläpp till sjöss 2
2 Föredragandens överväganden 5
2.1 Inriktningen av den svenska beredskapen 6
2.2 Oljeskyddsberedskapen till sjöss 9
2.3 Oljeskyddsberedskapen i strandzonen 11
2.3.1 Beredskapsåtgärder i allmänhet 11
2.3.2 Regionala förråd 13
2.3.3 Ersättningsfrågor 17
2.4 Beredskap mot kemikalieutsläpp 19
2.5 Samordning och ledning 20
2.6 Planläggning, utbildning och övning 26
2.6.1 Beredskapsplaner för olje- och kemikalieutsläpp 26
2.6.2 Miljöhandböcker 28
2.6.3 Utbildning och övning 28
2.7 Tillsyn av kusterna 29
2.8 Övriga åtgärder 34
2.9 Anslagsfrågor 38
3 Hemställan 42

Bilagor som ingår i separat bilagedel

Bilaga 3.1 Betänkandet (Ds Kn 1979: 13) Beredskap mot oljeutsläpp till sjöss 193
Bilaga 3.2 Förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden 384
Bilaga 3.3 Program för att bygga upp regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel 397
Bilaga 3.4 Förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden 407
Bilaga 3.5 Redovisning av länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplan och förslag till åtgärder 412
Bilaga 3.6 Förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden 433
Bilaga 3.7 Sammanfattning ur betänkandet (Ds Kn 1980: 2) Personal för tillsyn av kust och skärgård 442
Bilaga 3.8 Förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden 446
Bilaga 3.9 Översiktlig beskrivning av bekämpningssystem 456

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1981

Bilaga 1.1

Utdrag ur betänkandet (kap. 4–7) (SOU 1979: 43) Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter

4 Åtgärder för att minska utsläpp

4.1 Utsläpp vid olyckor

Åtgärderna för att minska utsläppen inriktas på att dels förebygga olyckor, dels begränsa utsläppen vid de olyckor som trots allt kommer att inträffa. Dessa åtgärder kan rikta sig mot fartyget, farleden och fartygets framförande. Det mest genomgripande förslaget är att inrikes sjötransporter av olja ska utföras med särskilt miljösäkra kusttankfartyg.

Den mest effektiva åtgärden mot de avsiktliga utsläppen vore naturligtvis ett fullständigt respekterat internationellt totalförbud mot alla utsläpp. Det föreslaget har framförts bl a av Nordiska Oljeskyddsunionen. Steget dit är dock långt. Andra åtgärder måste därför vidtas. Delvis har de också olycksförebyggande effekt.

4.1.1 Miljösäkra kusttankfartyg (ref bil 5)

Kommittén har låtit Salén Technologies AB (SALTECH) belysa fartygsdelen i ett miljösäkert transportsystem för transport av oljeprodukter till i första hand Stockholmsregionen. Studien redovisar de tekniska förutsättningarna för att minska risken för oljeutsläpp i händelse av grundstötning och kollision, i framför allt skärgårdsfarleder. Dessa tekniska arrangemang tillämpas på ett tankfartyg av lämplig storlek för oljetransporter från Göteborg/Brofjorden alternativt Rotterdam till Stockholm med hänsyn tagen till skärgårdsfarledernas begränsningar. Det förbättrade skyddet mot oljeutsläpp bedöms och kostnaden för transporter med ett sådant miljösäkert fartyg jämförs med ett i övrigt likvärdigt fartyg. Ett motsvarande fartyg för mälartrafik diskuteras också. Även mindre fartyg för bl a vänertrafik kan konstrueras enligt samma principer.

I rapporten analyseras konstruktion, utrustning och egenskaper för ett miljösäkert tankfartyg på 30 000 ton dödvikt. Fartyget har längden 190-200 m, bredden 30-32 m och djupgåendet 10 m.

Den fara för miljön i skärgårdsfarleder som ett fartyg innebär kan ses som en samverkan av flera faktorer:

- navigeringssäkerhet
- manövrerbarhet
- utrustning
- skadetålighet
- bärgningsbarhet

Navigeringssäkerhet

Fartyget uppfyller alla existerande och förutsebara krav på kommunikations- och navigeringsutrusning, inklusive kollisionsvarningsradar.

Manövrerbarhet

Fartyget har genom sitt högre fribord, både i lastat och barlastat tillstånd, ett större vindfång i hårt väder. Fartyget är å andra sidan utrustat med framdrivnings- och styrutrustning som ger god manövrerbarhet. Styrsystemet och styrmaskineriet är dubblerat i enlighet med kraven i SOLAS-protokollet 1978. Rodret är eventuellt utrustat med klaffar för uppnående av maximal roderverkan också vid låga farter. Fartyget har ställbar propeller för att möjliggöra snabba effektförändringar. Dubbla propellrar och roder har däremot inte ansetts nödvändiga. Prioritering bör istället ges åt styrmöjligheterna, kompletterat med möjligheten att fälla ankare från bryggan. Med hänsyn till driftsäkerheten hos moderna framdrivningsmaskinerier bedöms detta arrangemang erbjuda fullt tillfredsställande säkerhet mot manöveroduglighet som följd av bortfall av framdriftsmaskineriet.

Fartyget har tvärpropellrar för- och akterut för att förbättra manövrerbarheten i hamn och minska beroendet av bogserbåtar.

Utrustning

Med utrustning avses i detta sammanhang fartygets medförda utrustningar och arrangemang för att förebygga oljeutsläpp, såväl under rutinmässig drift som vid skador. Många av dessa utrustningar är angivna i förutsedd lagstiftning och finns inskrivna i MARPOL- och SOLAS-konventionerna. Översiktligt bör fartyget vara utrustat med följande egenskaper och anläggningar i detta avseende.

För uppfyllande av MARPOL Protocol 1978:

- segregerad ballast med skyddsplacering
- effektivt tankrengöringssystem med sloptankar
- dränersystem för lastpumpar och lastledningar
- länsvattentank och länsvattenseparator i maskinrummet
- oljehaltmätare för utsläppt vatten med automatisk stängning av överbordsventiler
- gränsskiktmätare i sloptankar

För uppfyllande av SOLAS Protocol 1978:

- inertgasanläggning för lasttankar och eventuellt för ballasttankarna
- dubblerad styrmaskineriutrustning
- dubbla radarutrustningar

Övrig säkerhetshöjande utrustning:

- ballasttankarna anordnade i dubbelbotten och sidotankar
- centralt gasmätsystem för ballasttankar
- lossnings- och lastomfördelningsarrangemang som ej sätts ur funktion vid skrovskador och som har reservkraftkälla
- utrustning för lossning av skadad tank
- arrangemang för nödläktring till annat fartyg

Skadetålighet

Fartyget är försett med dubbelbotten och sidotankar för att förhindra oljeutsläpp vid grundstötning respektive kollision. Dubbelbotten med två meters djup synes vara tillräckligt i minst 87 procent av grundstötningsfallen. Genom sekundära effekter såsom möjlighet till nödläktring och lastomfördelning kan effektiviteten av dubbelbottenarrangemanget i sin helhet uppskattas till minst 90 procent.

Fartygets sidotankar med tre meters bredd skyddar mot oljeutsläpp vid kollision i ca 86 procent av fallen. Genom en relativt tät tankindelning och möjligheterna till nödläktring och lastomfördelning kan omgånget på oljeutsläpp vid de svårare skadorna begränsas.

Bärgningsbarhet

Tankfartyg med dubbelbotten har ofta ansetts vara svårare att bärga än de med enkelbotten därför att de senare vid skada förlorar en del av sin last och därmed vikt, medan dubbelbottenfartyget istället

förlorar en del av sitt deplacement och därigenom står tyngre på grundet. Om primärsyftet att hindra oljeutflöde vid grundstötningen har uppnåtts uppvägs de eventuella negativa effekterna från bärgningssynpunkt dels genom att fartyget har fasta anslutningar för att blåsa tryckluft till skadade dubbelbottentankar, dels genom att fartyget har effektiva arrangemang för nödläktring.

Förslag

Transporter med ett miljösäkert fartyg som tillgodoser väsentligt högre krav än MARPOL, SOLAS och Protocol 1978 medför en måttlig ökning av transportkostnaden. Denna ökning är mindre än variationen i transportkostnaden mellan fartyg av olika storlek, ålder, bemanning m m. Effekterna på miljön vid en olycka med ett miljösäkert fartyg blir betydligt mindre än vid en olycka med en annan typ av fartyg. Dessutom är fartygets utrustning i sig olycksförebyggande. Jag föreslår att den svenska kusttankerflottan förnyas med särskilt miljösäkra fartyg enligt de riktlinjer som SALTECH skisserat.

Ytterligare analys bör komma till stånd vad det gäller hur långt de tekniska kraven skall drivas. De extra säkerhetsåtgärderna måste vägas mot hur många ton oljeutsläpp som beräknas kunna förhindras. En sådan analys har inte gjorts. Det är också viktigt att notera att SALTECH-rapporten avser ett fartyg dimensionerat för Stockholmstrafik och diskuterar ett mälarfartyg. Kompletterande utredningar måste göras beträffande storlek och säkerhetsanordningar för mindre fartygstyper.

De stora kostnader och de miljöskador som är förenade med oljeutsläpp kan göra det nödvändigt att på sikt förbjuda transport av olja och kemikalier i bulk med andra än särskilt miljösäkra fartyg. Ett sådant förbud skulle i så fall främst avse våra känsligaste skärgårdar och de stora insjöarna.

Vanligt beställarstöd förutsätts utgå för produktionen av miljösäkra tankfartyg om den sker vid svenska varv. Den sammanlagda merkostnaden därutöver för ett tidigarelagt utbyte av hela den aktuella kusttankerflottan uppskattas till ca 50 milj kr. Totalt rör det sig om en tidigarelagd investering på 700-800 milj kr. Styrmedlen för att förnya kusttankertonnaget diskuteras i nästa avsnitt, 4.1.2.

4.1.2 Beställarstöd och särskild farledsvaruavgift
(ref bil 13)

För att det miljösäkrare tonnaget snabbt ska tas i bruk för trafiken med oljeprodukter i våra känsligaste skärgårdar och i de stora sjöarna bör ekonomiska styrmedel användas. Krav på fartygets konstruktion kan nämligen inte ställas på utländska fartyg såvida det inte är sanktionerat i internationellt avtal. Ekonomiska styrmedel kan införas omgående.

Jag föreslår att anskaffningen av särskilt miljösäkra tankfartyg stimuleras med vanligt och särskilt beställarstöd. För att erhålla beställarstöd bör redaren kunna redovisa en avvecklingsplan för det fartyg som ska bytas ut. Det särskilda stödet ska reducera kostnadsskillnaden mellan ett särskilt miljösäkert fartyg och ett fartyg byggt enligt aktuella konventioner (MARPOL och SOLAS med Protocol 1978).

Det finns vissa övergångsproblem när det gäller det särskilda beställarstödet. Risk föreligger att redare som överväger att förnya sina kusttankfartyg väntar med detta i avvaktan på riksdagsbeslut eller på att den vänerutredning som föreslås i avsnitt 4.1.10 ska slutföras. Det är angeläget att förnyelsen av tonnaget inleds så snart som möjligt och jag föreslår därför att särskilt beställarstöd ska kunna utgå retroaktivt för beställningar gjorda fr o m den 1 juli 1979.

Vidare föreslår jag att det för olja införs en särskild farledsvaruavgift i storleksordningen två till tre gånger nuvarande farledsvaruavgift. Avgiften avser att kompensera de högre kapital- och driftskostnaderna för de särskilt miljösäkra fartygen. Denna särskilda farledsvaruavgift för olja utgår även för inrikes transporter och läggs för import och export av oljeprodukter ovanpå nu gällande avgift.

För att inte diskriminera svenska raffinaderier undantas import av råolja från den särskilda avgiften. Råoljeimporten sker främst till Göteborg och Brofjorden med mycket stora tankfartyg. Dessa kan knappast regleras med här diskuterade ekonomiska styrmedel. Hög säkerhet måste istället upprätthållas med farledsåtgärder, krav på fartygets framförande och hög insatsberedskap för eventuella olyckor.

Den ekonomiska styreffekten kommer in på så sätt att för de särskilt miljösäkra fartygen utgår 100 procents rabatt på den särskilda farledsvaruavgiften. För fartyg som uppfyller IMCOs bestämmelser för nybyggda fartyg blir rabatten 50 procent medan de fartyg som endast uppfyller IMCOs bestämmelser för äldre fartyg inte erhåller någon rabatt. Övriga fartyg förbjuds för transport av olja i särskild känsliga farvatten.

Denna särskilda avgift och reglering bör till en början gälla trafik med oljelast i Vänern, Mälaren och Stockholms skärgård. Avgiften bör beslutas nu och träda i kraft om tre år - detta för att ge tid för utbyte av tonnage. Avgiften bör sedan successivt införas i andra delar av landet för sjötransporter av oljeprodukter. Formerna för klassning av fartyg, debitering och uppbörd fastställs av sjöfartsverket under denna treårsperiod. Genom avgiftens utformning blir det ett redarintresse, inte primärt ett myndighetsintresse, att få fartyget hänfört till rabattklass.

4.1.3 Kemikalietransport med specialfartyg

Ett specialfartyg för transport av utbränt kärnbränsle projekteras f n i högsta säkerhetsklassen. Hanteringen av utbränt kärnbränsle och radioaktivt avfall har ännu inte nått någon större omfattning i Sverige men behov av transporter av utbränt kärnbränsle kommer att föreligga 1981.

Ett specialfartyg för dessa transporter beräknas få ca 50 procents utnyttjandegrad. Jag vill därför peka på möjligheten att utnyttja ett sådant fartyg även för transporter av kemiskt avfall till central förvaring och behandling. Behandlingsanläggningarna bör lokaliseras så att sjötransporter dit är möjliga. Även för transport av förpackat farligt gods, som idag transporteras med vissa färjelinjer, finns behov av specialfartyg. En påtaglig risk är annars att detta gods transporteras odeklarerat på vanliga passagerarfärjor. Hänsyn till denna möjlighet till kompletterande användning bör tas vid planering av specialfartyget.

Jag föreslår att programrådet för radioaktivt avfall och Svensk kärnbränsleförsörjning beaktar denna kompletteringsanvändning av ett specialfartyg för utbränt kärnbränsle.

4.1.4 Arbetsmiljön ombord

Den mänskliga faktorn har angetts som orsak till huvuddelen av sjöolyckor. Bakom den mänsliga faktorn döljs ofta en otillfredställande arbetsmiljö.

De ombordanställda har sin arbetsplats, bostad och fritidsvistelse på fartyget. Fartyget är därigenom i stor utsträckning ett slutet samhälle som är betingat av arbetet. Kontinuerligt buller, vibrationer och sjögång utgör yttre faktorer i denna miljö. De anställda utsätts för en sammansatt påverkan av dessa faktorer, vilket utöver psykiska och medicinska effekter kan ha betydelse för sjösäkerheten.

Det är viktigt att intensifiera arbetsmiljöforskningen kring fartygsarbetet. Två problemställningar bör därvid ges förtur, nämligen teknikens anpassning till människan (buller, brygg- och kontrollrumsmiljö, giftexponering, åtkomlighet och framkomlighet i maskinrum) och de psykosociala problem som är förenade med fartyget som arbetsplats, bostad och fritidsmiljö. Särskild uppmärksamhet bör liksom i landtrafik ägnas alkohol som trafiksäkerhetsproblem.

Det omfattande arbete som bedrivs inom fartygsmiljöutredningen, arbetarskyddsfonden och sjöfartens arbetarskyddsnämnd utgör en bra utgångspunkt för vidare insatser att förbättra arbetsmiljön ombord i svenska fartyg. Kraven på bättre arbetsmiljö måste givetvis skärpas även internationellt. Här är ILO och de fackliga organisationerna garanter för offensiva insatser.

Sjöfartens arbetsmiljöproblem bör ägnas ökad uppmärksamhet. Jag föreslår att detta sker genom arbetarskyddsfonden och bl a som s k deltagandeforskning. Förslagsvis bör åtgärderna inledningsvis ta i anspråk ca två milj kr ur fonden.

4.1.5 Trafikövervakning
(ref bil 6 och 10)

Trafikövervakning, som vanligen indelas i trafikinformation och trafikledning, har sedan länge varit en nödvändighet för flygsäkerheten. Nästan alla fartyg är numera utrustade med VHF-radio. Fasta radarsystem är i stor utsträckning utbyggda längs våra kuster. Förutsättningarna finns därigenom att etablera och utveckla trafikövervakningssystem även för sjöfarten.

Trafikinformation utövas genom att en trafikcentral på grundval av främst uppgifter från rapporterande fartyg ger trafikanter upplysningar om trafikbilden

i en farled. Trafikledning innebär att man också ger aktiva rekommendationer till fartygen med i vissa fall både fart- och kursangivelser. Trafikledning förutsätter tillgång till radarinformation.

Trafikövervakningssystem med varierande ambitionsnivå har byggts upp i de flesta större världshamnar och deras tillfartsleder.

Sjöfartsverket har tillsatt en arbetsgrupp för utveckling av trafikinformationssystem. Under 1978 startade en försöksverksamhet med trafikinformation för Bråviken med en informationscentral placerad på Hävringe.

Trafikövervakning har en olycksreducerande effekt i farvatten med hög trafikintensitet och i andra farvatten där stor olycksrisk föreligger t ex i svårnavigabla farleder. Den information befälhavaren får genom ett trafikövervakningssystem ger ett bättre beslutsunderlag vid framförandet av fartyget och minskar risken för olyckor. I de utländska farvatten där trafikövervakning tillämpas har man goda erfarenheter. Jag anser därför att trafikövervakning bör användas i väsentligt ökad utsträckning. Övervakningen kan avse trafiken till havs eller i farleder.

Utsjöövervakningen behandlas i detalj av sjöövervakningskommittén (SÖK), varför jag här endast i korthet kommer att diskutera den. Jag förutsätter att SÖK i sitt betänkande kommer att redovisa sådana system. Utsjöövervakning är väsentlig även från miljövårdssynpunkt. Således går omfattande trafik med miljöfarlig last t ex söder om Öland och sydost om Gotland. Infarten i Östersjön genom Öresund går i ett område där trafikövervakning är nödvändig av miljövårdsskäl och p g a trafikintensiteten. Positionsrapporteringssystemet inom Östersjökonventionens ram bör enligt min mening snarast komma till stånd. Jag anser att rapporteringssystemet bör utvecklas mot ett trafikinformationssystem för Östersjön. Riskerna med t ex den tunga oljetrafiken till öststaterna och Finland visar på vikten av en sådan utveckling. Det kan övervägas om Sverige skall erbjuda sig att bygga upp ett sådant trafikinformationssystem lokaliserat till exempelvis Gotland.

Mot bakgrund av det stora antalet olyckor och tillbud som inträffat i Göteborgs och Stockholms skärgårdar anser jag att trafikövervakning för farlederna i dessa områden bör ges hög prioritet. Där sker dessutom omfattande oljetransporter med stora fartyg. Risken för utflöde av olja i samband med kollisioner och grundstötningar är påtaglig. Övervakningens utformning utreds f n av sjöfartsverket.

Den höga trafikintensiteten och komplicerade trafikbilden i Öresund samt det stora antalet tillbud som förekommer där motiverar också inrättandet av en trafikövervakningscentral i detta område. Jag förutsätter att SÖK utformar den av SÖK föreslagna informationscentralen i Malmö så att den kan utöva effektiv trafikövervakning i Öresundsområdet.

Jag anser att de föreslagna trafikövervakningssystemen för farlederna inledningsvis bör utformas för trafikinformation men bör snabbt utvecklas för trafikledning.

Trafikövervakning är ett viktigt moment i säkerhetsarbetet med en farled. Övriga moment, t ex sjömätning, planering och drift av säkerhetsanstalter och lotsning är uppgifter som naturligt hör hemma hos sjöfartsverket. Jag anser därför att sjöfartsverket, och i framtiden den föreslagna nya kust- och sjöfartsmyndigheten, ska vara huvudman för utveckling och drift av farledernas trafikövervakningssystem. I Göteborgsområdet har frågan om huvudmannaskapet i ett årtionde försvårat en snabb lösning av detta angelägna säkerhetsproblem. Jag är dock medveten om att en stor del av den information som flyter genom ett system för farledsövervakning är nära anknuten till och av stort värde för terminalfunktionerna. Hamnarna, men även redare, speditörer, stuveriföretag osv är intressenter i denna information. Behovet av samverkan är uppenbart, men säkerhetsfunktionen är primär varför sjöfartsverket bör vara huvudman. Jag föreslår därför att regeringen beslutar att sjöfartsverket ska vara huvudman för trafikövervakningen även i Göteborgsområdet.

Kostnaderna för de föreslagna trafikinformationssystemen för Göteborgs och Stockholms skärgårdar är helt beroende av vilken ambitionsnivå som väljs. En låg ambitionsnivå innebärande manuell markering av fartygens rörelser på en tavla innebär i stort sett inga investeringskostnader, medan ett radar- och datorbaserat system betingar stora kostnader. Kostnaderna kan beräknas först sedan den närmare utformningen gjorts av trafikövervakningen i farlederna till Göteborg och Stockholm. Jag förutsätter att systemen utnyttjar datorteknik och för Göteborgs del dessutom radar.

I handlingsprogrammet bör 12 milj kr reserveras för trafikövervakningssystem i Göteborgs- och Stockholmsområdena.

4.1.6 Trafikövervakning i Kalmarsund
(ref bil 6 och 10)

Trafiken i Kalmarsund uppvisar en hög frekvens av grundstötningar och grundkänningar. Visst lotstvång råder. Omkringliggande kust- och skärgårdsområden är skyddsvärda. Jag har i föregående avsnitt redovisat min uppfattning om trafikövervakningens olycksreducerande effekt. Jag anser därför att trafikövervakning bör införas även i Kalmarsund. Systemet bör utformas av sjöfartsverket. Jag anser att övervakningen bör kunna utformas relativt enkelt. Varken radar eller dator torde vara nödvändig.

Kostnaden beräknar jag till 500 000 kr.

4.1.7 Vägvalsstyrande avgift
(ref bil 13)

Transportvägar där riskerna för miljöskador är stora bör beläggas med en högre avgift än transportvägar med små risker. Avgiften ska alltså medverka till ett miljöbetingat vägval. Ett sådant avgiftssystem kan komplettera en direkt trafikreglering. Som ett tilllämpningsexempel kan nämnas Kalmarsund. En farledsavgift för att passera Kalmarsund skulle leda till färre passager och mindre miljörisker. Vid hårt väder finns dock möjligheten att gå genom Kalmarsund mot avgift. Om avgiften har rätt storlek medför den att vägvalet minimerar miljörisken.

Jag anser ett sådant avgiftssystem värt att pröva och föreslår därför att en vägvalsstyrande avgift utformas avseende Kalmarsund i syfte att minska genomfartstrafiken främst avseende miljöfarliga transporter. Trafiken går då också längre ut från norra Kalmar läns kust, som i den fysiska riksplaneringen redovisas som obruten kust och därigenom särskilt skyddsvärd. Kalmarsundsområdets miljökänslighet och höga olycksstal är avgörande för detta förslag.

I avsnitt 4.1.14 föreslås en utökning av lotstvånget i Kalmarsund. Den här föreslagna vägvalsstyrande avgiften bör läggas ovanpå lotsavgiften. Det i föregående avsnitt föreslagna trafikövervakningsystemet för Kalmarsund utgör stöd för ett avgiftssystem. Genom trafikövervakningen erhålls nämligen den nödvändiga kontrollen av genomfartstrafiken.

Införande av en vägvalsstyrande avgift innebär inte någon nettokostnadsökning.

4.1.8 Trafikseparering i Öresund
(ref bil 13)

Öresund är ett av de livligaste trafikerade farvattnen i världen. Omkring 30 000 fartygspassager sker varje år förbi Malmö-Köpenhamn. Därtill kommer en

intensiv, korsande färjetrafik. Fartygens storlek, djupgående och fart har ökat liksom antalet olje-, kemikalie- och gasfartyg. Den höga trafikintensiteten gör att faran för kollisioner och grundstötningar är stor, särskilt under dåliga väderleksförhållanden. Årligen inträffar ett antal sjöolyckor i Öreund, hittills dock inte någon allvarligare miljöolycka. Risknivån är emellertid oacceptabelt hög, varför åtgärder måste vidtas.

Erfarenheterna av trafikseparering är att såväl kollisioner stäv mot stäv som grundstötningar radikalt minskat. I Engelska kanalen och södra Nordsjön infördes trafikseparering 1967. En studie av kollisionerna i området under perioden 1957-1976 utvisar att antalet kollisioner stäv mot stäv har minskat från 110 till 17 per år.

Längs svenska kusten finns trafikseparering i fyra områden. Någon utvärdering har inte gjorts. Ingen kontinuerlig övervakning finns i dessa stråk i motsats till i Engelska kanalen. Detta måste vara en viktig uppgift för ett havsövervakningssystem.

I norra delen av Öresund och söder om Falsterbo tillämpas för närvarande trafikseparering. Denna radarövervakas från kustbevakningens sambandscentral i Glumslöv. I en gemensam svensk-dansk arbetsgrupp (Öresundsgruppen) diskuteras att utöka trafikspareringen till att omfatta hela Öresund med Ven som naturligt separeringsområde. Drogdenrännan på den danska sidan skulle reserveras för sydgående trafik och Flintrännan på den svenska sidan för nordgående. Något gemensamt slutgiltigt förslag har ännu inte utarbetats. För att ett sådant förslag skall kunna realiseras krävs först en fördjupning av Flintrännan till minst samma djup som Drogden, d v s åtta meter.

Kostnader för breddning och fördjupning av Flintrännan och kostnaden för ändrade fyrarrangemang beräknas till 15 milj. kr. Mot denna kostnad bör ställas minskade skador på fartyg, last och besättning samt minskade miljöskador. Om antalet kollisioner och grundstötningar halveras dröjer det uppskattningsvis 20 år innan åtgärden blivit lönsam. Om hänsyn tas till minskade miljöskador är den lönsam tidigare.

Erfarenheterna av trafikseparering är goda. De stora miljöriskerna i Öresund kan inte godtas. Jag föreslår att trafikseparering snarast införs i hela Öresund, vilket möjliggörs genom att Flintrännan fördjupas till åtta meters djupgående. Det bör undersökas om kostnaderna kan fördelas mellan Sverige och Danmark.

4.1.9 Förbud mot bulktransporter av A- och B-klassificerade kemikalier (ref bil 2)

Kemikalier som sjötransporteras i bulk hänförs med avseende på miljöfarlighet till klass A-D av GESAMP som är ett till FN knutet särskilt expertorgan. Till kategori A förs ämnen som bioackumuleras och som är i hög grad giftiga för vattenlivet. Till kategori B förs ämnen som bioackumuleras under viss tid och som är måttligt giftiga för vattenlivet.

Enligt tillgänglig statistik transporteras i dag till svenska hamnar tre kemikalier av kategori A och nio av kategori B. Samtliga dessa A-ämnen är tyngre än vatten och har låg löslighet i vatten. För de flesta B-ämnen gäller samma sak. Flertalet av A- och B-ämnena är svårnedbrytbara.

Vi har för nävarande inte kunskaper om dessa ämnens miljöeffekter eller hur ekosystem reagerar på utsläpp av olika storlek. Transporternas omfattning är betydande bl a på Vänern.

Jag föreslår därför att förbud med dispensregler införs för bulktransport av A- och B-klassificerade kemikalier. Särskilda dispensregler innebärande höjning av nuvarande säkerhet utarbetas och administreras av sjöfartsverket. Ett dispensvillkor bör vara att uppgift lämnas i förväg om fartyget och dess väg, varuslag och mängd. Detta ger en aktuell helhetsbild av transporterna.

Administrationskostnaderna uppskattas till 100 000 kr per år.

4.1.10 Handlingsprogram för Vänern och Göta älv (ref bil 2)

Miljöriskerna i Vänern och Göta älv är i många avseenden speciella och allvarliga och i samband med sjötransporter dåligt kända. Flera grundstötningar inträffar varje år i flera fall under omständigheter som inte borde föranleda olyckor. Frågor om oljeskydd, resurser för olje- och kemikaliebekämpning och administration behöver belysas ytterligare. Vattenvärnet har lämnat synpunkter på detta till regeringen i en skrivelse som delgivits MIST. Fler miljöfarliga ämnen än tidigare transporteras i dag på Vänern och Göta älv. Riskerna för utsläpp av olja och kemikalier vid sjötransporter har kommit mer i förgrunden sedan de landbaserade utsläppen åtgärdats. Utsläpp vid sjötransport av olja och kemikalier utgör hot mot bl a vattenförsörjning, fiske, naturskydd och rekreation.

Många myndigheter, samarbetsorgan och organisationer har intressen att bevaka i området kring Vänern

och Göta älv. Åtskilliga utredningar har gjorts angående Vänern och Göta älv, men någon sammanställning av uppgifterna har inte skett. Mot denna bakgrund bör nu en särskild åtgärdsinriktad studie av Vänern-Göta älvområdet genomföras. En sammanställning av tidigare utredningar bör göras och leda till en bedömning av på vilka punkter underlag saknas. Syftet med studien bör vara att ett konkret handlings- och samarbetsprogram för hela vattenområdet läggs fram.

Exempel på frågor som bör tas upp är transportmönstret för miljöfarligt gods i och omkring Vänern och Göta älv för att diskutera utbytbarheten mellan sjö- och landtransporter, den totala föroreningssituationen när det gäller utsläpp såväl från fartyg som från landbaserade källor samt sjötransportsystemet i dess helhet med avseende på t ex fartyg, farleder, lotsning, bärgning samt bekämpnings- och saneringsberedskap.

Under 1979 kommer en särskild hamnplanering att göras i berörda län. En samordning bör ske mellan denna hamnplanering och den här föreslagna studien.

Studien bör genomföras av en arbetsgrupp bestående av representanter för berörda länsstyrelser i området, kustbevakningen och Vänerns seglationsstyrelse. Gruppen bör ha möjlighet att adjungera representanter för andra intressenter, t ex sjöfartsverket. Trollhätte kanalverk och Vänerns hamnförbund. Till gruppen bör knytas en heltidsarbetande sekreterare.

Vänern-Göta älv-studien har bedömts kunna genomföras inom ungefär ett år. Kostnaderna har uppskattats till 300 000 kr för sekreterare, utskrifter, medverkan av personer utanför länsstyrelserna m m. Länsstyrelsernas medverkan i övrigt förutsätts dock bekostas av dessa. Länsstyrelsen i Värmlands län bör vara sammankallande.

4.1.11 Miljösäkra oljetransporter till Stockholmsområdet (ref bil 5 och 7)

Nuläge

Stockholms skärgård är en särskilt känslig miljö där föroreningar av olika slag medför stora skador. Oljeskadorna är ett växande miljöproblem. Olja kommer både från landbaserade utsläppskällor och från sjöfarten. Utsläppen leder till kortsiktiga och långsiktiga effekter. Tankfartygsolyckor intar en särställning genom att de ibland leder till stora utsläpp med påtagliga kortsiktiga effekter. Fartygstransporterna av olja till Stockholm är omfattande, ca 4,8 milj ton per år till Stockholm.

Även annan sjötrafik än oljetransporter till Stockholm och sjö-

trafik till andra hamnar har medfört oljeutsläpp som drabbat skärgården hårt. Statistiska uppskattningar antyder att den relativa frekvensen oljeutsläpp över 100 ton för fartygstrafiken i farlederna till Stockholm varit fyra gånger större än genomsnittet för hela landet. Jag anser att miljöriskerna med nuvarande oljetransporter genom Stockholms skårgård inte är acceptabla. Detta har också länge hävdats i den allmänna debatten.

I MISTs direktiv anges att begränsningar av fartygstransporter av olja kan vara aktuella i vissa särskilt känsliga vattenområden och att för- och nackdelar med alternativa transportsystem bör belysas. Kommittén har därför uppdragit till Transportforskningskommissionen (TFK) att utveckla en generell analysmodell för transport och lagring av olja samt att göra en specialstudie av oljetransporterna till Stockholmsområdet (bilaga 7). Denna studie har delfinansierats av Stockholms läns landsting med 120 000 kr och avses ingå i underlaget för diskussioner och beslut om den regionala planeringen, särskilt då hamnplaneringen. En länshamnsutredning pågår för närvarande under medverkan av Stockholms läns landsting och berörda kommuner. Oljetransporterna utgör en viktig del av underlaget för hamnverksamheten i regionen, varför valet av transportalternativ påverkar hamnstrukturen och får regionalpolitiska effekter.

Alternativ

Under den senaste tioårsperioden har i den allmänna debatten en för hela Stockholmsregionen gemensam oljeterminal i Nynäshamn ofta anförts som en lösning av oljeskadeproblemet. Någon systematisk analys av detta alternativ har dock inte redovisats. Stockholmsområdet tillförs nu oljeprodukter främst genom fartygstransporterna till de fem depåerna Loudden, Värtan, Kvarnholmen, Berg och Rasta. Några storförbrukare får också direktleverans med fartyg. En betydande och genom beredskapslagring ökande tillförsel sker också över Nynäshamn, där olja raffineras och transporteras vidare med tankbil och mindre tankfartyg.

Målen måste vara dels att oljeutsläpp och oljeskador i Stockholms skärgård snabbt minskas drastiskt, dels att oljetillförseln tryggas till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Oljeskadorna utgör nu en hög samhällsekonomisk kostnad.

Två huvudalternativ kan diskuteras - fortsatta fartygstransporter till Stockholm med kraftigt höjd miljösäkerhet och en för regionen gemensam oljeterminal i Nynäshamn. För det senare alternativet har järnväg och rörledning diskuterats för transporterna från Nynäshamn till Stockholm.

TFK beskriver konsekvenserna för oljetransporterna till Stockholmsregionen vid alternativa transportsystem. För varje alternativ uppskattas, dock med stor osäkerhet, konsekvenserna för miljörisker och transportkostnader. Enligt TFK ger specialfartyg till Stockholm med nu gällande förutsättningar väsentligt lägre kostnader än nynäshamnsalternativen. Utsläppsreduktionen är av samma storleksordning för det särskilt miljösäkra fartyget som för nynäshamnsalternativen. Dock hamnar utsläppen i något olika områden vilket måste tillmätas viss vikt. Jag vill betona att osäkerheten i uppskattningarna är stor beroende på val av utgångspunkter och på värderingar.

Med utgångspunkt i TFKs studie samt behovet av snabba åtgärder och flexibilitet för framtida ändringar i transportsystemet förordar jag fortsatt fartygstransport av olja till Stockholm. Ett absolut villkor är då att miljösäkerheten vid sjötransporterna omedelbart höjs mycket kraftigt. Om nu föreliggande förutsättningar ändras väsentligt beträffande bl a energiteknisk verksamhet i Nynäshamn och oljebranschens struktur kan slutsatsen komma att bli en annan. Jag har dock bedömt att andra förändringar inte kan genomföras lika snabbt som ändringar i sjötransportsystemet. Rörtransporter från Nynäshamn till Stockholm skulle, förutom att de rent allmänt är svårigheter med många olika produkter i flera relationer, innebära betydande omställningsproblem i Stockholmsregionen, omställningar som måste planeras över något längre tid. Ett rörtransportsystem kan som jag ser det bli intressant i ett 5-10 års perspektiv. Åtgärder mot miljörisker i våra skärgårdsområden måste emellertid genomföras snabbare.

De säkerhetshöjande åtgärderna för sjötransporter avser fartyget, farleden, fartygets framförande och bekämpningsberedskapen. De har betydelse också för andra fartygstransporter och för miljösäkerheten i andra farledsområden. TFKs rapport visar att det förordade alternativet med stor sannolikhet ger den lägsta kostnaden per ton eliminerat oljeutsläpp (se avsnitt 2.384 i bilaga 7). Det bör dock noteras att det med hänsyn till miljöns känslighet inte saknar betydelse var utsläppsreduktionen sker.

Transporterna av olja till Stockholm bör ske med särskilt miljösäkra tankfartyg som hänvisas till en farled. Denna bör erbjuda kort transportväg genom skärgården varför jag förordar att de miljöfarliga transporterna koncentreras till Sandhamnsleden, som är 43 sjömil. Alternativet Landsort-Dalaröleden är nästan dubbelt så lång (81 sjömil) och passerar fler miljökänsliga områden. Landsort-Dalaröleden måste dock upprätthållas vid ishinder i Sandhamn och för oljetransporter mellan Nynäshamn och Stockholm.

Det miljösäkra fartyg som förordas har skisserats av Salén Technolgies AB (bilaga 5). Fartyget är i storleksordningen 30 000 ton dödvikt och ryms väl inom existerande farledsbegränsningar. Djupgåendet är 10 m vilket understiger i Sandhamnsleden nu tillåtet djupgående på 11 m. Fartyget är skisserat med dubbel botten och dubbel fartygssida, vilket ger stor säkerhet mot oljeutsläpp i samband med grundstötning och kollision. Fartyget har i övrigt konstruerats och utrustats med säkerhetsarrangemang som väsentligt överstiger vad som krävs i internationella konventioner.

Upprustningen av Sandhamnsleden bör omfatta bl a bättre utmärkning genom ytterligare ett femtontal isbojar som kan ligga ute året runt, kompletterande ramning och sjömätning samt bättre sjökort. Bortspränging av grund och muddringar av vissa landgrundningar särskilt i Sandhamnsområdet bör också övervägas. En utökad trafikinformation bör införas med sikte på övergång till trafikövervakning snarast. Trafikföreskrifter bör upprättas för farledsområdet i vilka regleras t ex anmälningsskyldighet, restriktioner för fartygstrafik med hänsyn till väder- och ljusförhållanden, hastighetsbegränsningar, restriktioner för timmersläp, läktring av oljelast m m. Lotstvånget bör utökas framför allt för utländska fartyg, särskilt då sådana med miljöfarlig last, för stora torrlastfartyg och för fartyg med otillräcklig utrustning eller bemanning. Lotsningen bör utvecklas och samordnas med trafikinformation/ trafikövervakning.

Bekämpningsberedskapen för oljeutsläpp kommer att förbättras genom att kustbevakningen under budgetåret 1979/80 kommer att anlägga en regionbas på Djurö i nära anslutning till Sandhamnsleden. Där kommer bekämpningsresurser av betydande omfattning att stationeras, t ex miljöskyddsfartygen Tv 04 och Tv 021, personal och materiel.

Vidare förutsätter jag att en väsentligt utvecklad beredskapsplanering sker genom länsstyrelsens försorg. I den bör regleras samarbetet mellan kustbevakningen, kommunerna, försvaret, bärgningsbolag, saneringsföretag, miljöexpertis m fl. De betydelsefulla insatser som skärgårdsbor och frivilliga kan göra ska också beaktas i planeringen. Som underlag för bekämpningsarbetet bör snarast upprättas en miljöatlas genom länsstyrelsens försorg i vilken särskilt känsliga miljöområden i skärgården redovisas.

I syfte att ytterligare utveckla miljösäkerheten vid oljetransporterna till Stockholmsområdet bör Nynäshamn successivt utvecklas som kompletterande oljeterminal och energitekniskt centrum. Någon

ytterligare stor oljeterminal i regionen bör inte etableras. Däremot bör en begränsning av antalet depåer eftersträvas eftersom vissa av dem har ett från miljösynpunkt dåligt läge. En ökande beredskapslagring ger styrmöjligheter för ett miljösäkrare transportsystem. Statsmakterna bör också från miljösynpunkt påverka strukturförändringen i oljebranschen. För Stockholmsregionen kan en sådan påverkan få stor miljöeffekt.

Jag föreslår att Stockholmsregionens oljeförsörjning på 5-10 års sikt sker med sjötransporter med kraftigt höjd miljösäkerhet. För försörjningen på längre sikt bör även andra alternativ komma i fråga.

Kostnaden för de ytterligare farledsåtgärderna m m uppskattas till 500 000 kr per år. De föreslagna åtgärderna diskuteras mera generellt i andra avsnitt i betänkandet, där också kostnader redovisas.

Landsort-Södertälje och Mälaren

Sörmlands skärgård och Mälaren är två av landets primära rekreationsområden. Genom dessa går omfattande miljöfarliga transporter av främst olja till bl a Nynäshamn, Södertälje och Mälaren. Kraven på säkerhet vid dessa transporter måste sättas högt. Stora oljeutsläpp har under senare år inträffat i farleden Landsort-Södertälje medan Nynäshamnsområdet och Mälaren drabbats endast av mindre utsläpp.

TFK har diskuterat även Mälarregionens oljeförsörjning och som alternativ ställt särskilt miljösäkra tankfartyg och blocktåg från Göteborg till Västerås. Minskningen av oljeutsläppen och kostnaden för denna är av samma storleksordning för alternativen, varför jag förordar ytterligare analyser av dessa. Därvid måste Mälarens roll som vattentäkt särskilt beaktas.

Södertälje kommun har i rapporten Ökad säkerhet i farleden Landsort-Södertälje och i Mälaren (jan 1979) redovisat förslag till åtgärder. Rapporten är intressant. Förslagen, som bör prövas i ett vidare sammanhang när rapporten överlämnas till regeringen, är bl a att

- farleden Landsort-Södertälje rätas ut och ges partiell trafikseparering, positionssäkra farledsmärken och ev kabelnavigering
- lotstvång och trafikövervakning skärps
- kraven skärps för farligt gods-transporter
- resurserna för beredskap och bekämpning förstärks och
- länsor ska medföras i fartyg som trafikerar Mälaren med oljelast

Jag tillstyrker att materialet tas med som underlag att beaktas vid upprättandet av ett handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter.

4.1.12 Mycket stora tankfartyg i Östersjön

I samband med energikommissionens arbete utfördes bedömningar av risken för stora utsläpp av olja och de ekologiska effekterna därav. Kommissionen studerade dels en tänkt tankfartygsolycka med utsläpp av 75-100 000 ton råolja vid Norra Midsjöbanken, dels en hypotetisk förlisning med avsevärda utsläpp av brännolja vid Hävringe. Miljöeffekterna innebär att vissa arter riskerar att helt slås ut, att skador uppstår på fiskproduktion m m. Strandzonens återhämtning kan ta tiotals år.

Från sjöfartshåll hävdas ofta att olycksrisken med mycket stora tankfartyg i Östersjön är lägre än med mindre fartyg. De totala utsläppen vid visst transportarbete skulle också bli lägre. Grundstötning, kollision, brand och explosion kan dock inte uteslutas. Risk, om än liten, finns således för oljeolyckor med extremt stora oljeutsläpp. Det är härvid inte tillräckligt med åtgärder som nedbringar risken. Jag anser inte, mot bakgrund av de katastrofala följderna av extremt stora utsläpp (över 10 000 ton), att ens mycket små risker för att detta skall inträffa kan godtas. Enda sättet att helt eliminera risken är att ta bort den riskalstrande faktorn nämligen trafiken i Östersjön både med mindre tankfartyg som inte är miljösäkra och mycket stora fartyg med olämplig tankstorlek och tankplacering eller låg säkerhetsnivå i övrigt. Hård trafikreglering kan också behövas.

För svenskt vidkommande bör inte största tillåtna djupgående för östersjöhamnarna ökas. Bärgning och reparation av mycket stora tankfartyg i Östersjön erbjuder stora svårigheter. Sjömätningen är inte så fullständig att en extrem säkerhet kan upprätthållas. Beredskapen mot mycket stora oljeutsläpp är helt otillräcklig.

Jag föreslår därför att Sverige i Östersjökommissionen tar upp frågan om reglering av trafiken med mindre miljösäkra eller mycket stora tankfartyg i Östersjön i syfte att eliminera risken för extremt stora utsläpp.

4.1.13 Trafikföreskrifter om bl a fartygsstorlek

Under en lång följd av år har storleken hos de fartyg som trafikerar Sverige successivt ökat. En fortsatt ökning av storleken ter sig sannolik. Denna utveckling leder till att allt större fartyg

kommer att framföras i farleder som ursprungligen planerades under helt andra förutsättningar.

Vid vissa lotsplatser tillämpas storleksrestriktioner bl a med hänsyn till olika sikt- och väderförhållanden. Dessa restriktioner är vanligen inte formellt fastställda utan har snarast karaktären av praxis. Restriktionerna gäller dessutom endast de fartyg som anlitar lots. Normalt är lotsens erfarenhet och omdöme avgörande för lotsningens utförande. En formellt fastställd regel kan i ett osäkert läge underlätta och avgöra lotsens ställningstagande.

Dessa storleksrestriktioner bör ingå i trafikföreskrifter för varje farledsområde, vilka också kan ta upp t ex trafikinformation. anmälningsskyldighet, lokalt lotstvång, trafikregleringar etc.

Mot bakgrund av ovanstående anser jag att trafikföreskrifter bör fastställas för varje farledsområde. Kostnaden för detta uppskattas till 300 000 kr per år.

4.1.14 Lotsning
(ref bil 4 och 6)

IMCO har i rekommendationer särskilt understrukit vikten av att lots finns tillgänglig och utnyttjas av fartyg i svårnavigabla vatten. Behovet av att anlita lots har dessutom påverkats av ökande fartygsstorlekar och större fartresurser. Transporterna av farligt gods har också ökat.

Lotsen är väl förtrogen med farleden, dess djup och bredd, strömförhållande, aktuella vattenstånd m m och trafikbilden i farleden. Lotsen medverkar till att kommunikationen mellan fartygen och med trafikinformationscentraler fungerar tillfredsställande. Dagens fartyg är bemannade med relativt liten personal. Lotsens medverkan som befälhavarens rådgivare utgör en förstärkning av säkerhetstjänsten på bryggan. Med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen är fort- och vidareutbildning av lotsar en viktig uppgift. Härvid utgör de simulatorer som byggts upp vid bl a sjöbefälsskolorna i Göteborg och Stockholm viktiga hjälpmedel.

Rent allmänt anser jag att lotsningsfunktionen kan utvecklas väsentligt som inslag i ett säkerhetssystem. Lotsningen stämmer av fartyget, farleden och trafikinformationen mot varandra med hänsyn till sikt, trafikintensitet och andra restriktioner.

I Sverige råder i princip lotsfrihet sedan 1970. Lotstvång föreskrivs dock för vissa olje- och kemikalietransporter.

Ett ökat antal utländska fartyg har upphört att frivilligt anlita lots. Befälhavarna på dessa fartyg har ofta bristande kunskap i gällande hamnordningar och trafikföreskrifter för farleden. Det föreligger även risk för språkförbistring vid t ex kommunikationer med VHF-radio.

Enligt nuvarande bestämmelser kan befälhavaren på ett stort torrlastfartyg välja att gå in i en farled som han tidigare inte besökt, utan att anlita lots. Bristen på lokalkännedom gör att fartygen därvid ofta framförs på ett sätt som inte kan förutses från andra fartyg i samma farled. Befälhavaren på fartyget tvingas då som regel ägna mycket tid åt att följa navigeringen i sjökortet och kan därför inte ägna tillräcklig tid åt övrig trafik.

Ett ökat utnyttjande av lots medför otvivelaktigt en högre grad av säkerhet särskilt vid framförande i svårnavigabla vatten, med vilket befälet är obekant. Lotstvång måste bestämmas av det enskilda fartygets behov av lots i en aktuell situation mer än av i förväg fastställda generella regler. Brister i fartygets tekniska utrustning eller i fartygets uppträdande i farleden kan motivera lotstvång. Exempelvis bör alla fartyg på mer än 100 tons bruttotonnage som saknar VHF-radio underkastas lotstvång. Om ett fartyg bryter mot trafikföreskrifterna i en farled t ex avseende anmälningsskyldighet eller radiopassning bör lotstvång omedelbart inträda. Härigenom höjs säkerheten i farleden samtidigt som brott mot trafikföreskrifterna leder till omedelbara ekonomiska konsekvenser i form av lotsavgift och väntetid. Principen måste vara att inget fartyg får uppehålla sig anonymt i farledsområdet.

En behovsanpassning av lotstvånget kan också innebära att tvåmanslotsning regelmässigt införs för mycket stora fartyg, att lotstvånget utökas i särskilt känsliga eller svårnavigabla områden för utländska fartyg och för stora torrlastfartyg. Allmänt bör lotstvånget enligt min mening anpassas till farledsförhållanden, fartygets utrustning, bemanning och lastens miljöfarlighet.

Känslig miljö och höga olyckstal i Kalmarsund ger särskilda motiv för införandet av utökat lotstvång kombinerat med vägvalsstyrande avgifter för alla miljöfarliga transporter.

Behovsanpassat lotstvång medför en ökad lokal beslutanderätt inom farledsområdena. Detta innebär en decentralisering som står i samklang med mitt förslag till organisation av kust- och sjöfartsmyndigheten.

För fartyg som transporterar olja eller kemikalier bör utökat lotstvång bl a geografiskt övervägas. En riskvärdering där miljövärdena vägs in bör göras.

Enligt nu gällande bestämmelser krävs att fartygsbefäl som önskar erhålla tillståndsbevis skall ha deltagit i framförandet av fartyget under 30 resor i den aktuella farleden under de senaste två åren. Jag anser att nuvarande villkor bör mjukas upp. Kravet på exakt antal resor bör tas bort. I stället ska fartygsbefäl som önskar tillståndsbevis kunna erhålla detta efter en prövning av deras kompetens för aktuella farleder. Möjligheten att erhålla tillståndsbevis bör även i fortsättningen vara reserverad för svenska medborgare och fartygsbefäl på utländska fartyg, vars flaggland tillämpar motsvarande regler för svenskt fartygsbefäl.

Jag anser att lotsning rätt utnyttjad och fortlöpande anpassad till sjöfartens utveckling är en viktig säkerhetsfaktor. I första hand bör lotsningen förbehållas de fartyg vilkas befäl inte känner den aktuella farleden. Det hävdas i vissa sammanhang att olycksfrekvensen med lots ombord är högre än utan lots. Andra utgår från att all lotsning är säkerhetshöjande. Lotsningens betydelse för säkerheten måste klarläggas bättre eftersom den är en kostnadskrävande säkerhetsåtgärd, som måste kunna vägas mot andra åtgärder. Jag föreslår därför att en särskild utvärdering görs av lotsningens säkerhetshöjande effekt.

Förslagen representerar i huvudsak en ändrad utnyttjning av befintliga resurser. Jag förutser därför ingen nettokostnadsökning.

4.1.15 Samordning av lotsningsverksamheten i Göteborg

Hamnlotsningen i Göteborg bedrivs idag av Göteborgs hamn medan sjöfartsverket ansvarar för sjölotsningen. Frågan om samordning av lotsningen mellan sjöfartsverket och Göteborgs hamn har diskuterats under en följd av år. Betänkandena Säkerhet i farled (Ds K 1975:8) och Lotsning Vinga-Vänern (Ds K 1976:5) berörde frågan. Inom en för sjöfartsverket och Göteborgs hamn gemensam arbetsgrupp, som arbetade under 1978, rådde enighet om behovet av samordning. Samordningsproblemen rör även trafikinformationen, som behandlas i avsnitt 4.1.5. Under 1979 har ytterligare en utredning om dessa frågor påbörjats. Den svårlösta huvudmannaskapsfrågan har fördröjt lösningen av samordningsproblemen. Det är oacceptabelt att viktiga säkerhetsfrågor hanteras på detta sätt.

Som jag tidigare redovisat anser jag att lotsningen är en viktig säkerhetsåtgärd. Sjöfartsverket är den för sjösäkerheten ansvariga myndigheten. Det är därför naturligt att lotsning sker under sjöfartsverkets huvudmannaskap. En sådan lösning framstår för Göteborgsområdet också som mer rationell. I sammanhanget bör erinras om att hamnlotsningen i Stockholms hamn har övertagits av sjöfartsverket och ingår i de ordinarie arbetsuppgifterna för lotsarna vid Stockholms lotsplats.
Jag föreslår att regeringen beslutar att sjöfartsverket ska överta hamnlotsningen i Göteborg och integrera den med sjölotsningen.

Förslaget leder inte till någon kostnadsökning.

4.1.16 Övriga farledsåtgärder (ref bil 3 och 4)

Vissa farledsåtgärder och organisationsfrågor behandlas i andra avsnitt. I övrigt ansluter jag mig i stort till de bedömningar som sjöfartsverket gjort i sitt program för ökad farledssäkerhet. Många av de i programmet föreslagna åtgärderna har redovisats konkret i flera tidigare utredningar men ännu inte genomförts. Resursbrist anges som huvudorsak. Inom ramen för en avgiftsfinansierad verksamhet kan det vara svårt att tillräckligt hävda kraven på resurser för säkerhetsåtgärder, som ju är svåra att redovisa lönsamheten hos. Kostnadnyttoanalyser av säkerhetsåtgärder måste utvecklas så att den samhällsekonomiska lönsamheten kan bedömas bättre.

Jag vill särskilt betona samspelet mellan säkerhetsåtgärder i sjötransportsystemets olika delar. De funktioner som främst tillgodoser detta samspel är trafikövervakning och behovsanpassad lotsning. Vad avser de föreslagna farledsåtgärderna bör sjökartläggning, isbojar och nya radarfyrar prioriteras tidsmässigt. Föreslagen fördjupning till 11 m av Böttöleden till Göteborg bör också ges förtur.

Kostnaderna för en femårsperiod, 60 milj kr för allmänna farledsåtgärder och 50 milj kr för särskilda farledsarbeten som muddring, bortsprängning av grund etc, kan dock enligt sjöfartsverket endast delvis rymmas inom budgetramarna. Det går inte att nu bedöma erforderligt medelsbehov i detalj och göra exakta prioriteringar inom programmet. Jag bedömer att 30 milj kr för farledsåtgärder under en femårsperiod är en rimlig summa i ett samlat handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter. Detta tillskott bör ges för genomförande av specificerade åtgärder som föreslås av sjöfartsverket, varvid samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler ska redovisas. Därutöver föreslår jag i särskilda avsnitt ytterligare åtgärder.

4.2 Avsiktliga utsläpp

4.2.1 Straffavgifter för att förhindra avsiktliga utsläpp (ref bil 13)

Avsiktliga utsläpp sker många gånger av rent ekonomiska skäl. Ibland saknas mottagningsanläggningar för oljerester eller oljehaltigt ballastvatten.

Till skillnad från förhållandena vid många landbaserade källor föreligger det vid dessa avsiktliga utsläpp problem att identifiera förorenaren. Enligt Nordiska Oljeskyddsunionen kunde 1976 och 1977 förorenaren identifieras vid 19 procent av de registrerade utsläppen. Då även olyckor inräknas i denna statistik är upptäcktsrisken för avsiktliga utsläpp mindre. Motsvarande siffror anges av kustbevakningen till 17 respektive 12 procent. Risken att upptäckas var då ungefär 10 procent. Kustbevakningens flygövervakning medför nu en ökning av antalet ertappade oljeförorenare. Fjärranalystekniken medger att utsläpp spåras även under mörker och dålig sikt.

Straffavgifter måste införas för att göra det olönsamt att släppa ut olja. De kan fastställas efter olika principer. En möjlighet är att förorenaren skall betala en avgift som motsvarar kostnaden för den skada som åsamkas. Avgiften kommer då att motsvara de skadeståndsanspråk som ställs av olika intressenter. Ett effektivare sätt är att använda administrativt fastställda straffavgifter vilka förhindrar den potentiella förorenaren från att göra en ekonomisk vinst genom att avsiktligt göra ett utsläpp. Avgiften fastställs alltså inte med utgångspunkt i förmodade samhällsekonomiska miljökostnader utan i stället i de kostnader den potentiella förorenaren förväntas undkomma. Om dessa i ett visst fall antas vara 5000 kr och sannolikheten att ertappas är 10 procent så blir straffavgiften 50 000 kr.

Straffavgifterna skall på förhand vara kända för de potentiella förorenarna. I de fall förorenaren dessutom döms att betala skadestånd skall straffavgiften inte kunna inräknas i skadeståndsbeloppet och därmed inte heller i det belopp till vilket redaren äger begränsa sitt skadestånd. Straffavgiften får där ses som ersättning för t ex fasta beredskapskostnader vilka inte till fullo kan tas ut via skadestånd. För att undvika att transportören vid rena olyckor debiteras en straffavgift kan en regel införas att sådan avgift endast utgår i de fall förorenaren ertappas och inte själv anmält utsläppet. Straffavgifter bör ses som en form av företagsböter, som alltså drabbar transportföretaget, inte någon enskild. De straff som i dag döms

ut är endast undantagsvis frihetsstraff. Vanligen döms en enskild person till böter, som ofta är väsentligt mindre än den vinst företaget gjort genom det olagliga utsläppet.

Jag föreslår att straffavgifter enligt den skisserade principen utreds ytterligare av delegationen för miljösäkra sjötransporter (avsnitt 6.7).

4.2.2 Förorenarens ansvar (ref bil 13)

Principen om förorenarens kostnadsansvar är internationellt etablerad i miljöpolitiken. Samhället får ändå i dag, även i de fall där förorenaren identifieras, betala en stor del av de kostnader som ett olje- eller kemikalieutsläpp förorsakar. Ersättningsreglerna har avsevärda luckor, de inkluderar t ex inte kostnader för miljöförstöring. Jag föreslår därför att Sverige internationellt arbetar för och för egen del beslutar att ersättningsreglerna ändras enligt följande.

För det första bör alla bekämpningskostnader ersättas och inte som i dag endast kostnader i samband med bekämpning av beständiga oljor. För det andra bör även kostnader för övervakning och höjd beredskap vid gjorda utsläpp debiteras förorenaren i de fall denna kan identifieras. För det tredje bör naturvårdsverket som ansvarig miljömyndighet få i uppdrag att uppskatta skador på fiske, turism, friluftsliv, vattentäkter, timmermagasin etc, vilka inte är att hänföra till kostnader för bekämpning och sanering. Även om skadevållaren har försäkringar som kan täcka skadeståndsanspråk kvarstår dock problemet för dem som drabbas av utsläpp att formulera och driva igenom sina anspråk. Därför bör staten kunna biträda med detta.

Dessa ansvarsregler innebär att de företagsekonomiska kostnaderna i högre grad än för närvarande avspeglar de samhällsekonomiska kostnaderna.

Det här styrmedlet avser att förändra de ekonomiska förhållandena så att antalet utsläpp minskar. En förutsättning för att det skall få full effekt är dock att de potentiella förorenarna känner till det. Informationen kommer troligtvis snabbt svenska redare och ombordanställda till del. Särskilt information bör distribueras till utländska fartyg t ex genom mäklare och lotsar.

4.2.3 Mottagningsanläggningar för oljerester (ref bil 13)

I lagen om åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg inom östersjöområdet finns bestämmelser om att mottagningsanläggningar för oljeavfall skall finnas i vissa hamnar, terminaler och varv. Avlämnandet av tankrengörings- och barlastvatten skall enligt lagen få ske avgiftsfritt, vilket ökar transportörens intresse av att lämna förorenat vatten. Trots denna avgiftsfrihet kan transportören drabbas av betydande kostnader. För en 30 000-tonnare, d v s en ordinär produkttanker, är tidskostnaden för avlämnande av tankrengöringsvatten cirka 10 000 kr. En stor oljedepå har uppgett att barlastvatten bara mottagits två gånger vid totalt 80 lastningstillfällen under 1977. Vid en annan depå har vid 130 lastningstillfällen barlastvatten mottagits sex gånger. Vid en tredje depå har bara ett fartyg lämnat barlastvatten under året. Alla fartyg som lastar behöver inte pumpa iland barlastvatten, men redovisade siffror är anmärkningsvärt låga.

Vissa utländska hamnar, t ex Rotterdam, tar betalt för mottagning av tankrengöringsvatten. Transportören kan då finna det lämpligt att påbörja tankrengöringen under överfarten och spola det förorenade vattnet överbord.

För andra oljerester än tankrengörings- och ballastvatten har bl a Svenska Hamnförbundet rekommenderat att avgift inte skall tas ut. De flesta hamnar följer denna rekommendation. Göteborgs hamn tar dock fr o m i maj 1979 ut avgift för sådana andra oljerester. Kostnaderna för mottagningsanläggningarnas drift ska täckas inom hamnavgifterna. Denna debiteringsprincip gynnar inte fartyg som har t ex segregerade barlasttankar. Tvärtom medför miljösäkra fartygs större volym ökade hamnavgifter. Avgiftsfrågan vid mottagning av oljerester och avfall från fartyg är inte reglerad i någon internationell konvention.

Mottagningsanläggningar subventioneras av staten genom naturvårdsverket. Från oktober 1977 till oktober 1978 utbetalades 20 milj kr i bidrag. Mottagningsmöjligheterna för tankrengöringsvatten och oljerester är trots detta inte tillfredsställande i Sverige. Utomlands är förhållandena vanligtvis ännu sämre. Målet måste vara att vare sig praktiska eller ekonomiska skäl ska finnas mot avlämning av oljerester eller oljehaltigt vatten i hamn.

Om förorenaren vid utsläpp av olja identifieras kan detta leda till böter eller fängelse och skadestånd. Befälhavaren kan vid bristande tillsyn över hanteringen ombord av olja dömas till böter eller fängelse. Det är dock oftast svårt att visa vem som är ansvarig samt om handlandet bör föranleda

straffansvar. När trots allt fällande domar avkunnats är de utdömda bötesbeloppen små.

Utsläpp kan alltså bero på att destinationshamnen inte har mottagningsmöjligheter för oljeavfall och oljeförorenat vatten. För att sätta press på berörda hamnar och länder att bygga mottagningsanläggningar och på fartygen att använda anläggningarna kan ett depositionssystem utvecklas. Detta skulle i korthet innebära att vissa fartyg (t ex de som saknar segregerade barlasttankar eller förmodas göra rent sina tankar med vatten) åläggs att i lossningshamnen deponera en hög summa. Denna summa återbetalas så snart transportören med ett intyg redovisat att barlastvatten, tankrengöringsvatten etc omhändertagits på lämpligt sätt. Inför hotet att mista depositionsavgiften söker transportören att avlämna sitt avfall och få intyg på detta. De hamnar som inte har mottagningsmöjligheter kommer därmed att utsättas för ett tryck från transportören att skaffa sådana.

En snabb utvärdering av befintliga mottagningsanläggningar bör göras av naturvårdsverket och sjöfartsverket mot bakgrund av den låga utnyttjandegraden och uppenbart otillfredsställande servicenivån. Bland förslag som framförts för att öka utnyttjandet och fördela kostnaderna vill jag nämna oljerestdeklaration vid fartygets ankomst till hamn, kontroll av fartyget innan det lämnar hamn och en fond för kostnadsutjämning mellan hamnar. Jag anser att i lag föreskriven avgiftsfri avlämning av även andra oljerester än barlastvatten och tankrengöringsvatten nu bör övervägas. Härvid bör även förslaget om depositionsavgifter prövas. Kostnaden för detta beräknas till 200 000 kr.

Jag föreslår vidare att mottagningsanläggningar för kemikalierester lokaliseras till lossningshamn och att fartyg inte får lämna denna med kemikalierester ombord.

4.2.4 Partikelmärkning av olja

Försök med partikelmärkning genomfördes och utvärderades i Sverige redan 1975. Sjöfartsverket har nu av statsmakterna anvisats medel för medverkan i en internationell försöksverksamhet avseende partikelmärkning av lastoljerester i tankfartyg. Arbetet avses ske inom ramen för arbetet inom interimskommissionen till skydd för östersjöområdets marina miljö. Försöket skall genomföras under en sexmånadersperiod och syftar till att i de deltagande ländernas hamnar märka lastoljerester i tankfartyg med metallpartiklar. Sverige anskaffar och distribuerar metallpartikelpulvret samt svarar för utbildning av märkningspersonal, projektledning och analysarbete. Försöket beräknas

starta under andra hälften av 1979.

Jag anser att detta försök är mycket angeläget framför allt genom partikelmärkningens förebyggande effekt. Eftersom märkningen bara avser lastoljerester kommer även i fortsättningen oidentifierade utsläpp att förekomma. En utvidgning av märkningssystemet till att omfatta även brännolja m m bör därför eftersträvas om försöket visar sig lyckat. Det bör även noteras att olja kan identifieras med viss säkerhet genom sin kemiska sammansättning. Referensprov från misstänkt fartyg krävs dock, vilket ofta inte kan tas. Det är svårt att få juridiskt bindande bevis med denna metod, varför systemet med partikelmärkning bör utvecklas ytterligare.

4.2.5 Utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor
(ref bil 6)

Vid den tvååriga fartygstekniska kursen inom gymnasieskolan bör införas ett nytt ämne, miljöteknik. En särskild kurs i miljöteknik- och säkerhetsfrågor bör också införas i den nya sjöbefälshögskolan, varvid kan utnyttjas de personella och materiella resurserna som byggts upp vid sjöbefälsskolan i Malmö. Syftet med kurserna är att hos blivande sjöpersonal öka kunskapen om havsmiljön och åtgärder mot förorening av denna. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt miljöteknisk utrustning ombord. Under en övergångstid kommer fortbildning av nuvarande lärare att behövas.

Enligt nuvarande bestämmelser krävs särskilt behörig befattningshavare på fartyg som transporterar farligt gods. För att få behörighet bör förutom kurs i farligt gods för torrlastfartyg krävas även särskild brandskyddskurs. Vid sjöbefälsskolorna förekommer för närvarande viss utbildning om gällande vattenföroreningslagstiftning. I samband med kurserna om farligt gods förekommer också utbildning i miljöfrågor.

Jag föreslår att utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor genomförs. Fortbildning av lärare beräknas kosta 250 000 tkr.

4.2.6 Miljöombud och miljöinformation
(ref bil 6 och 13)

Sverige bör i IMCO driva kravet på att ett miljöombud ska finnas på varje fartyg. Detta miljöombud (som t ex kan vara maskinchef eller styrman) ska vara den som har kunskap om olika länders miljöregler och olika utsläpps miljöeffekter. Kunskap om detta får miljöombudet genom utbildning och som mottagare av miljöinformation. I praktiken ska det fungera så att miljöombudet biträder befälhavaren med in-

formation om de regler som gäller i de länders farvatten vilka passeras. Miljöombud, som ska värna om den yttre miljön, kan ses som en parallell till befattningen skyddsombud, som värnar om den inre miljön. Miljöombud bör utses på svenska fartyg.

En lättillgänglig information på åtminstone sex språk bör utarbetas om den svenska synen på och lagstiftningen om skyddet av den marina miljön. Den bör på lämpligt sätt distribueras till utländska fartyg destinerade till svensk hamn. Ett svenskt initiativ i Östersjökonventionen om gemensam information av detta slag bör dessutom tas.

En lättillgänglig och regelbunden information om miljö- och säkerhetsfrågor till svensk sjöfartspersonal framstår som angelägen och bör övervägas av sjöfartsverket.

Jag föreslår att sjöfartsverket får i uppdrag att med sjöfartens arbetsmarknadsorganisationer ta upp förhandlingar om inrättandet av miljöombud ombord.

Jag föreslår vidare att information om den svenska inställningen till skyddet av den marina miljön redovisas i en skrift utarbetad av sjöfartsverket.

Kostnaden för informationsskriften beräknas till 100 000 kr.

5 Åtgärder för att minska skadeverkningarna av utsläpp

5.1 Beredskapsplaner för olje- och kemikalieutsläpp (ref bil 1 och 10)

Bekämpning och sanering av olja och kemikalier syftar till att så långt som möjligt avvärja eller begränsa skadorna i miljön. För att detta ska kunna utföras effektivt måste det finnas en i förväg utarbetad plan för bekämpningsarbetet. Brandlagen ger oklara anvisningar om detta. Vissa länsstyrelser och kommuner har enklare planer. I avsnitt 6.2 föreslår jag ändring av lagstiftningen.

Varje berörd länsstyrelse bör nu åläggas att upprätta en heltäckande beredskapsplan för oljebekämpning, i vissa fall också kemikaliebekämpning. I planen bör kustbevakningens planer och instruktioner tas in liksom förekommande kommunala planer. Det är angeläget att även försvarets resurser och möjligt utnyttjande av dessa redovisas. Informationsverksamheten i samband med bekämpningsoperationer har hittills försummats. Den måste nu uppmärksammas redan i planeringen.

Planen ska ge

- anvisningar för ledning, samordning, resurstillgång och resursdisposition
- vägledning från miljösynpunkt om hur bekämpningsinsatserna både mot olja i vattnet och på stranden ska ske och vilka områden som främst ska skyddas
- anvisningar om vilka bekämpnings- och saneringsmetoder som av miljöskäl förordas i olika områden
- anvisningar om omhändertagande av olja och kemikalier som tagits upp
- anvisningar om intern och extern information, dokumentation och utvärdering samt milj.effektstudier.

Det är också angeläget att kartlägga vilka av totalförsvarets materiella och personella resurser som kan tas i anspråk vid stora oljebekämpningsoperationer och på vilka villkor detta kan ske.

Jag föreslår att regeringen ger berörda länsstyrelser i uppdrag att upprätta beredskapsplaner för olje- och kemikaliebekämpning. Initialkostnaden för att upprätta beredskapsplaner uppskattas till 700 000 kr och den årliga kostnaden för översyn och övning till 800 000 kr.

Jag föreslår vidare att regeringen ger överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att redovisa totalförsvarets resurser för oljebekämpning.

5.2 Miljöatlas
(ref bil 1)

Till beredskapsplanen i avsnitt 5.1 skall höra en handbok (miljöatlas) där värdefulla och känsliga naturområden finns redovisade på ett överskådligt och lättläst sätt. Berörda länsstyrelser bör få i uppdrag att inom ramen för den fysiska riksplaneringen upprätta eller komplettera sådana miljöatlaser. Miljöatlasen kan också ligga till grund för t ex farleds- och hamnplanering. I en sådan atlas bör länsvis kartläggas vilka typer av växtlighet och djurliv som är särskilt känsliga i särskilda områden under särskilda perioder och för olika bekämpningsmedel. Arbetet bör göras i samarbete med naturvårdsverket och lämpliga forskningsinstitutioner. Förtur bör ges de områden som i den fysiska riksplaneringen betecknas som särskilt värdefulla eller känsliga, dvs Bohuslän, Öresund, Blekinge, norra Kalmarlän, Stockholms skärgård, Ångermanlandskusten, Norrbottens skärgård, Vänern och Mälaren. I Blekinge genomförs en marin försöksplanering som i detta sammanhang är av särskilt intresse.

Initialkostnaden för att upprätta eller utveckla miljöatlaser uppskattas till högst 1 milj kr.

5.3 Förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier
(ref bil 2)

Oljebekämpning till sjöss är inte bara en fråga om att upptäcka, ringa in och ta upp olja. Den upptagna oljan ska förvaras på bekämpningsplatsen, helst med separation av vatten och fasta föroreningar. Den ska transporteras till behandling helst utan omlastning. Behandlingen kan vara återvinning, förbränning eller destruktion. Lämpligt utformade resurser för förvaring, transport och behandling av den upptagna oljan kan på ett avgörande sätt påverka totalkostnaderna för bekämpningen. I stort sett samma förhållande gäller vid bekämpning av kemikalieutsläpp. Någon beredskap att ta emot och hantera stora avfallsmängder av detta slag finns inte idag.

Förvaringen kan ske antingen i prämar och mindre tank-

fartyg, i containrar eller på land i cisterner. De olika alternativen behöver utvecklas så att erforderliga resurser snabbt finns tillgängliga även vid större utsläpp. För att kostnaderna ska minimeras bör dessa resurser normalt kunna användas för andra ändamål. Idéer till bl a containersystem har presenterats för kommittén. Det är inte rationellt att belasta bekämpningsorganisationen med att lösa dessa problem från fall till fall. En fast planering och förberedda resurser,även personella och organisatoriska, måste därför finnas på samma sätt som för själva bekämpningsverksamheten. Uppgifter om sådana resurser bör ingå i de beredskapsplaner för bekämpning och sanering som föreslås i avsnitt 5.1.

För att uppnå effektivitet inom detta område behövs dels forskning och utveckling, dels en organisatorisk beredskap för att ta hand om dessa rester, vilka räknas som miljöfarligt avfall. Forskning och utveckling behandlas i avsnitt 5.12.

Jag föreslår att regeringen uppdrar åt statens naturvårdsverk att utreda denna fråga och teckna avtal med ett eller flera avfallshanteringsföretag i landet om en riksomfattande beredskap för att ta hand om denna typ av avfall. Genom avtalet bör företagen få resurser att förbereda sig tekniskt och organisatoriskt.

Kostnaden har uppskattats till 1 milj kr per år.

5.4 Regionala materielförråd

Dagens ansvarsförhållanden och ersättningspraxis medför att kommunerna är återhållsamma med anskaffning av bekämpnings- och saneringsmateriel. Detta minskar förutsättningarna att snabbt och effektivt bekämpa ilandfluten olja. Eftersom staten ändå har det slutliga kostnadsansvaret bör det främja en god hushållning att regionala förråd av bekämpningsmateriel läggs upp och ställs till förfogande för berörda kommuner och vid behov även för kustbevakningen. I förråden bör finnas handredskap, skyddsutrustning, rengöringsmedel, små arbetsbåtar, transportmateriel, mindre länsor etc. Materielen kan förvaras hos brandförsvaret, i kustbevakningens förråd och ev i civilförsvarets förråd. Viss lämplig materiel kan också läggas upp ute i skärgårds- och kustområden för omedelbar användning av ortsbor när olja flyter iland.

Jag föreslår att statens brandnämnd får i uppdrag att i samråd med kustbevakningen lägga upp regionala och vissa lokala förråd av materiel för bekämpning av ilandfluten olja.

Initialkostnaden uppskattas till fem miljoner och drifts- och underhållskostnaden till 500 000 årligen. Förbrukningskostnader förutsätts belasta enskilda bekämpningsoperationer och därmed ordinarie förslagsanslag.

5.5 Specialstyrka för kemikaliebekämpning (ref bil 2)

Beredskapen mot kemikalieutsläpp till sjöss är integrerad med kustbevakningens beredskap för oljebekämpning. Ansvaret för motsvarande beredskap i hamn och på land åvilar brandförsvaret.

För att framgångsrikt undanröja eller motverka skador vid kemikalieutsläpp måste man bl a ha

- kunskap om det aktuella ämnets egenskaper och beteende i kontakt med vatten
- kunskap om vilka bekämpnings- och saneringsmetoder som är möjliga och lämpliga
- kunskap om risker för personer, miljö och egendom
- utrustning för att ta hand om kemikalien
- personal som är väl utbildad och tränad.

Kustbevakningen har sedan flera år, för kemikaliebekämpning, begärt anslag för en specialstyrka. Styrkan ska ha hög beredskap och vara beredd att snabbt sättas in till havs eller i kustvatten där behov uppstår. Personalen ska fortlöpande följa upp utvecklingen inom området och dessutom vara instruktörer för övrig kustbevakningspersonal. Gruppen ska vidare pröva och utvärdera den kemskyddsmateriel som finns på marknaden. Specialstyrkans uppgift vid kemikalieolyckor till sjöss ska vara att göra förstahandsinsatser för skadebegränsning och att leda övrig kustbevakningspersonal i bekämpningsåtgärder. En samverkan med brandförsvaret i en del större kommuner är naturlig, t ex vid kemikalieolyckor i hamnar, vid kunskapsuppbyggnad, övningar, utveckling av bekämpningsmetoder etc. Kustbevakningen har föreslagit att gruppen under ett inledande skede ska bestå av sex personer. En tjänst inrättas under 1979.

Jag anser det vara av stor vikt att en sådan specialstyrka för bekämpning av kemikalier upprättas. Kostnaden för fem nya tjänster uppskattas till ca 700 000 kr årligen.

5.6 Bärgningsresurser i Östersjön (ref bil 6 och 13)

Vid en inträffad olycka som medför utsläpp av miljöfarliga ämnen eller risk för utsläpp är det angeläget att bärgningsresurser finns tillgängliga och snabbt kommer på plats.

Antalet olyckor i svenska farvatten är litet. Det är därför risk att nu tillgängliga bärgningsresurser i Östersjöområdet av företagsekonomiska skäl flyttas. För att hindra en sådan utveckling bör staten försäkra sig om att bärgningskapacitet behålls i området.

Enklast sker detta genom att staten till beslut om eventuellt kommande rederistöd knyter villkoret att bärgningsresurser behålls i Östersjön. I andra hand kan ett avtal om intäktsgaranti för bärgningsverksamheten tecknas mellan staten och berörda företag.

Jag föreslår att staten överenskommer med berörda företag om att bärgningsresurser behålls i Östersjöområdet.

5.7 Bärgarlön (ref bil 6)

En grundprincip vid fastställande av bärgarlönen är att den inte kan sättas högre än till värdet av det bärgade. Denna begränsning av bärgarlönen är otillfredsställande från miljöskyddssynpunkt. Ett inte särskilt värdefullt fartyg som havererat på en plats som är besvärlig att nå för en bärgare är då inget attraktivt bärgningsprojekt. Detta beror dels på den allmänt tillämpade principen "no cure - no pay" (betalning endast vid lyckad bärgning), dels på det begränsade värdet av det bärgade. I ett sådant fall är nuvarande principer för fastställande av bärgarlönen otillfredsställande. Bärgningsreglerna måste därför omarbetas så att bärgaren premieras även för insatser för att skydda miljön. En snabbt igångsatt bärgning betyder ofta att skadorna på miljön begränsas. Särskilt angeläget är det att justera kontraktsformerna för bärgning av tankfartyg.

Sjöfartsverket kan beordra bärgning. Den möjligheten måste av hänsyn till miljön utnyttjas i större utsträckning än hittills. Fartygsägarens åligganden att undanröja havererat fartyg är i nuvarande lagstiftning otillräckliga.

Jag föreslår att Sverige internationellt verkar för mer tidsenliga principer för bärgning och bärgarlön samt ändring av 1910 års Brysselkonvention. Erforderliga justeringar i svensk lagstiftning kan vidtas delvis på basis av betänkandet Farliga vrak (SOU 1975: 81) men främst genom pågående offentlig utredning om översyn av lagstiftning om bl a bärgning (Dir 1978:27)

5.8 Läktringstonnage och reparationsresurser (ref bil 6)

Vid haverier som medför oljeutflöde är det viktigt att läktring snabbt kommer igång. Därför måste tillgång alltid finnas till lämpligt läktringstonnage, som också kan användas för mottagning av från vattnet upptagen olja. Därför bör sjöfartsverket och kustbevakningen avtala med lämplig redarorganisation om att tankfartyg när så behövs ställs till förfogande mot ersättning. Snabbläktringsutrustning bör vi-

dare hållas i beredskap för helikoptertransport till en haverist, så att läktringen snabbt kan ske även om fartygets egna pumpar inte fungerar.

Jag föreslår att sjöfartsverket och kustbevakningen med lämplig redarorganisation träffar ett ramavtal om engagemang av fartyg som läktringstonnage.

Det är nödvändigt att förberedda nödhamnar och reparationsresurser finns längs våra kuster. Resurserna vid Finnboda varv och Karlstad varv måste därför behållas. Jag föreslår att en inventering görs av hamnar lämpliga att ta emot nödställda eller havererade fartyg med miljöfarlig last.

5.9 Oljespridningsmodeller

SMHI upprätthåller en begränsad, provisorisk prognosberedskap för spridning av olje- eller kemikalieutsläpp till sjöss.

En bättre beredskap för spridningsprognoser bör utgå från en systematisk genomgång och riskvärdering av svenska vatten och kuststräckor. En spridningskatalog för svenska vatten bör framställas. I vissa fall kan detta ske med hjälp av befintliga oceanografiska data, i andra fall kommer tillämpningar av spridningsmodeller samt särskilda fältundersökningar att behövas. SMHI har under senare år arbetet med tillämpning av spridningsmodeller.

Jag anser det väsentligt för oljebekämpningsarbetet att en god prognosberedskap för att förutsäga spridningen av oljor och kemikalier finns. Enligt Östersjökonventionen bör dessutom kuststaterna hålla varandra underrättade om vart löskommen olja driver. Vår förmåga att uppfylla detta krav är inte tillräcklig. Jag anser därför att resurser bör tillföras SMHI för att utveckla spridningsmodeller och upprätta en katalog med förberedda spridningsprognoser för vissa vattenområden. Ett samarbete inom Norden och mellan Östersjöstaterna är härvid angeläget. För bärgnings- och bekämpningsarbete är lokala väder- och vattenståndsprognoser av stor betydelse. En höjning av SMHIs beredskap att bidra med sådana prognoser bör ske.

Kostnaden beräknas till 500 000 kr och förutsätts anvisas vid riksdagens energipolitiska beslut 1979.

5.10 Förstärkning av giftinformationscentralen (ref bil 2)

Ett återkommande problem vid kemikalieolyckor både till lands och till sjöss, är att snabbt få fram den information som behövs om aktuella kemikalier. Erfarenheterna från inträffade olyckor tyder på att det är fråga om dels uppgifter om ämnens kemiska och

fysikaliska egenskaper, dels ämnenas effekter på miljön. Informationen måste vara tillgänglig dygnet runt, närhelst en olycka inträffat. Som ett första steg för att åtgärda denna brist bör giftinformationscentralen (GIC) förstärkas med viss kemistjour.

Giftinformationscentralen är knuten till Karolinska sjukhuset och lämnar vid SOS-alarmering på telefon 90 000 information av medicinsk karaktär när det gäller gifter, kemikalier och annat.

För att nu kunna besvara de frågor som ställs av brandförsvaret samarbetar GIC med experter på bl a organisk kemi. Dessa bör knytas till GIC genom avtal om viss jour. Kemisterna bör lära känna såväl brandförsvarets som kustbevakningens arbetssituation. Kostnaden beräknas till 150 000 kr per år.

För sådana A- och B-kemikalier som ofta sjötransporteras i bulk bör särskild sakkunskap på hantering och skyddsutrustning kunna förmedlas.

Jag föreslår att giftinformationscentralen förstärks med viss jourtjänst för specialister på rådgivning vid kemikalieolyckor.

5.11 Förbättrad statistik över miljöfarliga sjötransporter (ref bil 2)

Statistiska centralbyråns (SCB) sjöfartsstatistik är både ofullständig och oenhetlig. Den baseras på administrativa uppgifter avsedda för skilda ändamål. En koppling saknas mellan uppgifter om fartygsrörelser och uppgifter om lastat och lossat gods.

Den allvarligaste bristen i underlaget är att en generell standardklassificering saknas för varors miljöfarlighet. En gemensam internationell standardklassificering bör utarbetas, som kan tillämpas på varuproduktion, avfallsproduktion, varutransporter med alla transportmedel, varulagring och varudistribution.

En utveckling av statistiken bör leda till ett informationsssytem över sjöfartens miljörisker, vilket så långt som möjligt baseras på existerande administrativa system och på sådana administrativa rutiner som kan komma att införas i miljöskyddssyfte. Informationssystemet bör omfatta

- lasten
- fartygsrörelserna
- fartygen
- hamnarna och farlederna
- utsläppen

Grunden för systemet bör vara SCBs nuvarande statistik över transportsätt kopplad till en utbyggd information om fartygsrörelser. Transportsättsstatistiken bör också kompletteras med en miljöfarlighetskod vad gäller olja och kemikalier.

Vidare finns behov av en förpackningskod som bör vara skild från miljöfarlighetskoden och som talar om t ex om en vara transporteras i bulk eller i förpackad form.

För varje fartyg som anlöper en hamn registreras fartygets identitetsbeteckning i fartygsregistren, last av farligt gods med uppgift om miljöfarlighet och förpackningskod samt närmast föregående anlöpshamn och nästa destination.

För den utrikes trafiken finns vissa av dessa uppgifter idag. Beträffande inrikes fart finns endast uppgift om lossade och lastade varor men inte om fartygen och fartygsrörelserna.

Klara sekretesskydds- och behörighetsregler måste utarbetas så att man får en rimlig avvägning mellan miljöskyddsintressena och uppgiftslämnarnas affärsmässiga intressen.

Det här statistiksystemet kan väntas leda till minskade miljöskador eftersom förebyggande och bekämpande åtgärder kan planeras och genomföras på bättre faktaunderlag. Bättre underlag erhålls också för transportplanering.

Jag föreslår att SCB får i uppdrag att inom kostnadsramen en halv milj kr redovisa ett detaljerat program för utveckling och förnyelse av sjöfarts- och varustastik som tillgodoser miljövårdens informationsbehov. Samråd bör ske med bl a utredningen om transport av farligt gods (K 1979:1), sjöfartsverket, naturvårdsverket, miljödatanämnden, Svenska hamnförbundet, arbetarskyddsstyrelsen, tullverket och sjöfartsnäringen.

Kostnad: 500 000 kr

5.12 FoU-program för oljebekämpningsteknik (ref bil 8)

Behovet är stort av forskning och teknisk utveckling avseende system, metoder och teknik för bekämpning och sanering av olja och kemikalier. Kustbevakningens bekämpningsresurser har byggts upp under en tioårsperiod och omfattar delar som dimensionerats för andra uppgifter t ex tulljakter. Resurserna behöver förnyas och bl a anpassas ännu bättre till det internationella samarbete som kommer att öka kraftigt under de närmaste åren. Samarbete är särskilt angeläget vad avser bekämpning av mycket stora utsläpp, för vilka delvis helt nya system måste tas fram.

Det senaste årets erfarenheter påvisar välkända men ändå allvarliga begränsningar i tekniken. Det avancerade fjärrövervakningssystem som kustbevakningen byggt upp kan inte avslöja olja under vattenytan. Bekämpning av olja i is, särskilt utspridd olja, erbjuder oöverstigliga svårigheter. Upptagning av olja som befinner sig under vattnet har inte kunnat ske effektivt. Sanering av olja på stränder måste kunna ske med bättre teknik och redskap.

Det är angeläget att större möjligheter skapas till fältmässig utprovning av nya konstruktioner och system. Marknadsbedömningar och exploateringsrådgivning är annat som många uppfinnare och konstruktörer behöver assistans med.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) har på initiativ av MIST i samråd med oljeskyddskommittén tagit fram en programutredning för bekämpnings- och saneringsteknik. Den utgör ett bra underlag för ett stort STU-projekt (insatsområde) med hög prioritet. STU bör ges i uppdrag att omedelbart förbereda ett insatsområde baserat på en remissbehandling av programutredningen. Ett slutligt program och en genomförandeorganisation bör upprättas under 1979. Under första halvåret 1980 bör uppdragsformuleringen, utvecklingsinitierande information, internationella kontakter, marknadsanlyser m m göras. Viss samplanering bör ske med verksamheten inom det av Svenska Varv AB etablerade projektet SEPS (Swedish Environmental Protection Service). Jag anser det synnerligen angeläget att SEPS utvecklas med inriktning främst på export och u-hjälp i form av bl a kompletta oljebekämpningsssystem. Med hänsyn till den betydelse oljebekämpningsmateriel kan ha för sysselsättningen vid varven bör kontakter också hållas med kommittén för alternativ varvsproduktion som bör kunna medverka i produktionsfasen. Samplanering bör vidare ske med övriga nordiska länder.

Vid planeringen av insatsområdet bör berörda fackmyndigheters FoU-ansvar särskilt beaktas. Sålunda bör samarbetet mellan kustbevakningen och Svenska Rymdaktiebolaget fortsätta avseende fjärranalyssystem, närmast för utveckling av teknik för att upptäcka olja som finns under vattenytan.

Jag föreslår att ett insatsområde enligt ovan etableras vid STU med en kostnadsram för fem år på 24 milj kr, varav 15 milj kr finansieras inom ramen för det av mig föreslagna handlingsprogrammet. Resterande del bör ingå i STUs ordinarie budget. En skrivelse med förslag om detta har sänts av MIST till industridepartementet den 11 maj 1979.

5.13 Forskning om miljöeffekter av olje- och kemikalieutsläpp (ref bil 1)

Forskning om miljöeffekter av olje- och kemikalieutsläpp ska öka kunskaperna om skadeverkningarna på kort och lång sikt. Kunskaperna är nödvändiga dels för att ge säkrare underlag för att bedöma miljöriskerna vid utsläpp och sjötransporter, dels för att bekämpning och sanering ska kunna dimensioneras och inriktas så att miljöskadorna av inträffade utsläpp minimeras.

Forskningsinsatserna bör nu inriktas dels på fasta undersökningsprogram vid akut oljeförorening, dels på att öka kunskaperna om de långsiktiga miljöeffekterna av olje- och kemikaliespill både i havet och de stora insjöarna.

Undersökningsprogram vid oljeutsläpp

Hittills har undersökningar av miljöeffekter vid oljeutsläpp planerats och organiserats först när en olycka inträffat, i den mån de överhuvud taget utförts. Personal, utrustning och finansiering har inte varit förberedd. Om undersökningarna ska ge önskvärt utbyte måste de påbörjas omedelbart sedan ett utsläpp skett.

För att möjliggöra denna snabba insats krävs att plan och organisation gjorts upp i förväg. Internationell samordning pågår för att en jämförbarhet ska uppnås. Ett svenskt program bör avse dels stora eller principiellt viktiga utsläpp, dels mindre utsläpp vid vilka undersökningarna kan begränsas. De främsta syftena med undersökningarna är att fastlägga miljöeffekterna och att ge underlag för en samhällsekonomisk värdering. Visst underlag finns i det tidigare uppdrag som naturvårdsverket, kustbevakningen och petroleuminstitutet lagt på institutet för vatten och luftvårdsforskning (IVL).

Programmet bör omfatta bakgrundsdata, undersökningar under akutfasen av ett utsläpp och uppföljande forskning. Basdata om miljön bör tas fram inom det program för övervakning av miljökvalitet (PMK) och de samordnade recipientkontroller som naturvårdsverket administrerar. I akutfasen klarläggs bl a oljans spridning, oljans akuteffekter på flora och fauna samt inlagring i organismer och sediment. Den uppföljande forskningens omfattning avgörs från fall till fall.

Både det större och mindre programmet bör uppta metoder för undersökningarna, provtagningsmateriel, provtagningspunkter, uppgift om institutioner och personer samt uppgift om administration och organisation av undersökningarna. Regionalt anpassade undersökningsprogram som ska fogas till de i avsnitt 5.1 föreslagna länsvisa beredskapsplanerna, upprättas också.

Huvudansvaret för programarbetet bör ligga hos statens naturvårdsverk, som bör biträdas av en ledningsgrupp i vilken kan ingå representanter för kustbevakningen, fiskeristyrelsen, SMHI, IVL m fl. Inom naturvårdsverket bör personal utses som har huvudansvaret för oljeskyddsfrågor. Det finns flera marinbiologiska laboratorier, som bör ges områdesansvar för provtagning och medverka i uppföljningsprogrammet. Provtagningsmateriel och metoder måste standardiseras och utrustningsberedskap upprätthållas. Programmet måste också övas, företrädesvis i samarbete med kustbevakningen. Kostnaderna för personalberedskap, materiel, programutveckling m m bör delvis täckas av särskilt anslag, delvis ses som en del av bekämpnings- och saneringskostnaden.

Jag föreslår att naturvårdsverket ges i uppdrag att upprätta undersökningsprogram för oljeutsläpp och beräknar kostnaden för den redovisade uppläggningen till 2,5 milj kr under en femårsperiod. Härutöver belastas varje bekämpningsoperation med de direkta kostnaderna i anslutning till denna.

Långsiktig forskning av grundläggande karaktär

Det är av stor betydelse att klarlägga om de ökande oljehalterna längs våra kuster resulterar i bestående effekter på fauna och flora. Bl a bör forskning ske kring ökningen av oljehalterna i mjukbottnarna runt om våra kuster.

Ett annat viktigt område att studera är om undvikningsreaktioner hos fisk och fiskens födodjur kan observeras i samband med akuta oljespill samt i områden som drabbats av en kroniskt förhöjd oljehalt i sedimenten.

Likaså är det viktigt att öka kunskaperna om huruvida det sker en ökning av sjukdoms- eller parasitangrepp på fiskar som lever i kroniskt oljeförorenade områden. Den indikerade ökningen av miljögiftsackumulering i organismer som lever i oljekontaminerade sediment bör ytterligare klarläggas.

De mätningar som tidigare skett av oljehalterna i bottensediment och organismer har visat på förhöjda halter på många ställen runt våra kuster. Det är av stor betydelse att en fortsatt registrering av dessa oljekoncentrationer sker så att eventuella förändringar kan observeras.

Följande huvudpunkter kan anges

- forskning rörande återhämtningsförlopp hos oljeskadade ekosystem (250 000 kr per år under fem år)

- forskning om ekologiska effekter av olja i sediment (1,25 milj kr per år under två år)

- forskning och kartering rörande halter av oljeföroreningar i vatten, sediment och organismer runt våra kuster (250 000 kr per år under fem år)

- prognos och förväntade effekter av sjötransporterade kemikalier (125 000 kr under ett år)

- laboratorietest av miljöeffekter från särskilt farliga kemikalier (375 000 kr per år under tre år)

Målet för dessa långsiktiga studier bör vara att kvantifiera effekterna och utvärdera deras ekologiska betydelse för det marina systemet i stort. Ett mål för sådana undersökningar är även att ge underlag för en utvärdering i ekonomiska termer så att en avvägning mot andra samhällsmål kan ske.

Jag föreslår att naturvårdsverket ges i uppdrag att utarbeta program och budget för forskningen om de långsiktiga miljöeffekterna.

För undersökningsprogram på länsnivå och särskilda undersökningar i samband med utsläpp bedömer jag att ca 2,5 milj kr bör reserveras under en femårsperiod. För det långsiktiga forskningsprogrammet bedömer jag att ca 6,25 milj kr bör reserveras under en femårsperiod.

6 Åtgärder för att utnyttja resurserna bättre

6.1 Ny statlig organisation av kust- och sjöfartsverksamhet (ref bil 9)

Ett gemensamt mål för sjöfartsverket och kustbevakningen är att verka för god sjösäkerhet. Den splittring av arbetsuppgifter och ansvar som idag finns mellan dessa myndigheter medger inte en effektiv planering av och avvägning mellan förebyggande och bekämpande åtgärder. Enligt min mening finns det ett intimt samband mellan dessa typer av åtgärder, vilket också bör återspeglas i organisationen.

En särskild arbetsgrupp, i vilken sjöfartsverket och kustbevakningen varit representerade, har inom kommittén övervägt frågan om en sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen till en ny myndighet. Gruppen föreslår en sådan sammanslagning. Förutom förbättrad övergripande planering innebär förslaget enligt arbetsgruppen ett effektivare resursutnyttjande som bl a leder till bättre tillsyn av farledsanordningar, intensifierad besiktningsverksamhet och samordnade insatser vid olje- och andra katastrofsituationer. Sammanslagningen medger också en ökad satsning på forskning och utveckling liksom investeringar i avancerad teknisk utrustning för sjöövervakning.

Arbetsgruppen har inte funnit att en utbrytning av kustbevakningen innebär några avgörande negativa effekter för tullverkets övriga verksamhet.

Arbetsgruppen har redovisat sin syn på hur grunddragen i den nya organisationen bör se ut.

Den omfattande operativa verksamheten i det nya verket är avgörande för att en regional nivå bör finnas. Regionerna bör - för att få en slagkraft både operativt och planeringsmässigt - få en stark ställning i det nya verket. Till regionerna bör samtliga operativa uppgifter - förutom sjökartläggning och isbrytning som av resursskäl leds centralt - samlas, dvs farledsverksamhet inkl lotsning, sjöbevakning, bekämpning och sjöfartsinspektion. Detta för att organisationen skall kunna ha ett samlat grepp om de

olika säkerhetsbefrämjande uppgifterna. Dessa arbetsuppgifter innebär också att man på fältet måste skaffa sig en samlad bild av sjöfartens förhållande varmed avses inte bara t ex hamn- och farledsfrågor utan också geografiska förutsättningar för en bekämpningsaktion m m. Den delegering som detta innebär är enligt min mening eftersträvansvärd i statsförvaltningen. Regionernas verksamhet är av sådan omfattning och bredd att arbetsgruppen förordar en lösning som innebär att regionerna direkt underställs generaldirektören i den nya myndigheten.

Under regionerna sorterar den lokala organisationen, dvs de av sjöfartsverket föreslagna farledsområdena, de nuvarande kustbevakningsområdena och sjöfartsinspektionsdistrikten. En samordning av de föreslagna farledsområdena och nuvarande kustbevakningsområdena torde vara möjlig med en ökad effektivitet som följd.

Den centrala förvaltningen bör ha en policyskapande och stödjande roll gentemot regionerna och lokalförvaltningen. Detta behöver i och för sig inte hindra att man inom organisationen kan finna det lämpligt med central operativ ledning då det gäller större övervakningsinsatser av principiell natur liksom vid större eller mer komplicerade räddningstjänstinsatser. Organisationen kännetecknas av en strävan att hålla samman förebyggande och bekämpande åtgärder. Inom centralförvaltningen bör således de sjöoperativa verksamhetsgrenarna hållas samman inom en huvudenhet. Dessa verksamhetsgrenar är lotsning, övrig farledsverksamhet, bekämpning, sjöbevakning och sjöräddning. Av de skäl som framfördes i samband med sjöfartsverkets omorganisation 1969 och som även prövats i den nyligen genomförda organisationsöversynen inom sjöfartsverket bör sjöfartsinspektionen utgöra en egen huvudenhet. Vidare föreslås en särskild huvudenhet för teknisk utveckling. Denna enhet ska ansvara för forskning och utveckling inom såväl det förebyggande som det bekämpande området och måste arbeta intimt samman med övriga huvudenheter.

Jag ansluter mig till arbetsgruppens förslag.

Jag vill särskilt understryka fackmyndighetens FoU-ansvar. De viktigaste FoU-insatserna på sjöfartsområdet utförs idag av transportforskningsdelegationen, statens skeppsprovningsanstalt och styrelsen för teknisk utveckling. Det är angeläget att dessa insatser förs vidare och samordnas, bl a genom ett heltäckande FoU-program, av den nya myndigheten.

En sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen är en stor förändring som tar relativt lång tid att genomföra. En organisationsförändring av

detta slag är av stor vikt för att öka säkerheten i sjötransportsystemet, varför en sådan förändring bör komma till stånd snarast möjligt. Dessutom har sjöfartsverket under en lång följd av år varit föremål för olika utredningar, senast en intern organisationsöversyn som rapporterades till regeringen hösten 1978. Om förutsättningarna nu ändras för detta förslags genomförande bör verket och personalen snabbt få besked om detta.

Att lyckosamt kunna genomföra en organisationsförändring kräver aktiv medverkan från personalen både i utredningsarbetet och genomförandet. Först då får man igång den process som leder till att all kunskap tas till vara och att utformningen av organisationen knyter an till förhållandena i det dagliga arbetet.

Jag föreslår att regeringen tillsätter en organisationskommitté som får i uppdrag att utforma en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamhet i enlighet med den principlösning som arbetsgruppen angett. Jag föreslår att kommittén tillsätts omgående och att personalorganisationerna ges erforderlig representation.

Beträffande det förslag till förändringar i sjöfartsverkets organisation som redan föreligger bör, enligt min mening, de delar genomföras som inte hindrar en sammanslagning med kustbevakningen.

Kostnaden för organisationskommittén beräknas till 600 000 kr.

6.2 Länsstyrelsens roll (ref bilaga 10)

Länsstyrelsen har vid större bekämpningsoperationer en något oklar roll till följd av att den endast kan ingripa under vissa förutsättningar. Till sjöss har kustbevakningen det riksomfattande bekämpningsansvaret medan berörd kommun har det direkta ansvaret till lands. En utredning om huvudmannaskapet för räddningstjänsten till lands genomförs på riksdagens begäran. Jag bygger min diskussion på rådande ansvarsfördelning nämligen att det räddningsledningsansvar som länsstyrelsen har enligt brandlagen vid större olyckor (nödläge) på land inte motsvaras av ett liknande ansvar till sjöss.

Enligt min uppfattning är det väsentligt att länsstyrelsen som samhällets samlande regionala organ ges möjlighet att påverka bekämpningsaktioner till sjöss. Detta kan ske t ex genom en anvisningsrätt för länsstyrelsen gentemot kustbevakningen. Det finns ofta anledning att redan till sjöss vidta vissa dis-

positioner i bekämpningsarbetet eftersom det kan komma att kraftigt påverka möjligheterna att skydda särskilt känsliga områden och att sanera ilandfluten olja. Detta kräver att länsstyrelserna har någon form av ständig beredskap, som vid en olycka är väl övad så att den omgående kan samverka med kustbevakningen och vidta lämpliga åtgärder, t ex överta bekämpningssamordning och räddningsledning på land. Någon sådan organisation har inte länsstyrelsen idag. Inte heller är brandlagens 12 och 13 §§ enligt min mening tillämpliga för en sådan lösning. Där förutsätts nämligen att nödläge skall ha inträffat för att länsstyrelsen skall kunna agera. Enligt min uppfattning har länsstyrelsen behov av att kunna agera långt innan nödläge inträffat och med hög handlingsberedskap följa händelseutvecklingen vid ett olje- eller kemikalieutsläpp.

En ändring av brandlagens 12 och 13 §§ så att länsstyrelsen får räddningsledningsansvar för bekämpningen även till sjöss anser jag inte vara ändamålsenlig. Istället bör man genom en särskild författning skapa möjlighet till förbättrad planering och beredskap på länsstyrelserna. En förebild kan här hämtas ur lagen om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m m (1960:331), även vad gäller ianspråktagande av materiel, uttagning av personal, jourtjänst m m. Jag föreslår därför att länsstyrelserna vid kusterna, Mälaren och Göta älv - Vänern i särskild författning åläggs att upprätta beredskapsplaner för samhällets insatser mot olje- och kemikalieutsläpp även till sjöss och att med berörda parter - bl a kommuner, kustbevakningen och sjöfartsverket - öva dessa planer. Innehållet i sådana beredskapsplaner behandlas i avsnitt 5.1, där också kostnaden för dessa åtgärder anges. Jag föreslår också att erforderlig författningsreglering sker av länsstyrelsernas ansvar och uppgifter vid större olje- och kemikalieolyckor.

6.3 Samarbetsorgan (ref bilaga 1)

Miljö- och naturvårdsintressena har idag små möjligheter att påverka det förebyggande och bekämpande arbetet i önskvärd utsträckning. I den akuta bekämpningssituationen är tillgång till naturvårdskunskap nödvändig. Kustbevakningen kan inte besitta en ingående sådan kunskap. Istället gäller det att utveckla samrådet mellan operativt ansvarig myndighet och naturvårdsintressenterna. Idag förekommer underhandskontakter mellan dessa.

I vissa länder har man byggt in miljövårdskunskapen i bekämpningsorganisationen. Såväl i USA som i Danmark har bekämpningsmyndigheten under själva insatsen

tillgång till marinbiologisk och annan miljöexpertis. I Norge tar vid större olyckor en grupp med en av naturvårdsmyndigheten utsedd ordförande över ledningen av bekämpningen.

Det är angeläget att även i Sverige skapa utrymme för ett mera formbundet samarbete mellan mijövårds- och bekämpningsmyndigheter. Ett sådant samarbete avser såväl beredskapsplanering som rådgivning vid den enskilda skadeplatsen. Jag förslår därför att detta samarbete formaliseras på såväl central som regional nivå. Jag föreslår att det på den centrala nivån bildas ett särskilt samarbetsorgan under ledning av statens naturvårdsverk och med representanter för kustbevakningen och sjöfartsverket - eller den föreslagna sammanslagna myndigheten. SMHI har viktiga uppgifter avseende havsmiljön m m liksom fiskeristyrelsen avseende fisket varför dessa två myndigheter bör ingå i samarbetsorganet. Vidare bör i detta organ även diskuteras bekämpning av ilandfluten olja och samordning med bekämpning till sjöss varför statens brandnämnd bör representeras liksom kommunerna genom Svenska kommunförbundet.

Detta samarbetsorgan ska utarbeta en långsiktig policy för hur bekämpning ska bedrivas i vårt land och upprätta riktlinjer för länsstyrelsernas beredskapsplanering. Gruppens direkta medverkan vid mycket stora oljeolyckor bör övervägas. Samarbetsorganet bör också behandla utbildningsfrågor för bekämpningspersonal och informationsplanering för bekämpningsoperationer. Ett annat viktigt inslag i organets arbete är att diskutera teknisk forskning och utveckling på området. Det kan knytas som referensgrupp till styrelsen för teknisk utveckling och till den huvudenhet för teknisk utveckling, som jag skisserat i tidigare avsnitt angående en ny statlig organisation av kust- och sjöfartsverksamhet.

Också på regional nivå bör finnas ett på förhand utsett särskilt samarbetsorgan, som vid oljebekämpningsoperationer biträder ledningsorganisationen. Landet bör härvid liksom i mitt förslag till ny organisation för kust- och sjöfartsverksamhet indelas i fyra regioner. I var och en av dessa fyra regiongrupper bör ingå representanter för den nya kust- och sjöfartsmyndigheten, berörda länsstyrelser och statens naturvårdsverk. De regionala organen bör få i uppgift att bl a behandla och vidta erforderliga åtgärder utifrån de miljöatlaser som behandlas i avsnitt 5.2. De regionala grupperna bör även få till uppgift att diskutera bekämpningsmaterielens lokalisering och vilken typ av materiel som är lämplig i regionernas olika delar.

De här föreslagna samarbetsorganens relationer till den till industriverket knutna nämnden för farligt

gods förutsätter jag övervägs av den särskilde utredan för transport av farligt gods (K 1979:01).

Kostnaden för samarbetsorganen beräknas till 100 000 kr per år och för naturvårdsverkets samordningsuppgifter till 200 000 kr per år.

6.4 Bemanning längs våra kuster

Antalet statligt anställda tjänstemän med stationering längs kusterna har under en lång följd av år minskat. Under den senaste tioårsperioden har denna reduktion varit särskilt markant.

Sjöfartsverket har på uppdrag av regeringen i samarbete med naturvårdsverket och SMHI utrett frågan om huvudmannaskapet och kostnadsfördelningen för den fortsatta bemanningen av Kullens fyr. I sin skrivelse till regeringen anmäler sjöfartsverket att man med nämnda myndigheter utarbetat en rapport om ett tiotal utsjöplatsers bemanning. Nu måste en fullständig kartläggning göras av bl a statliga myndigheters bemanning längs kusterna.

Det är främst sjöfartsverket, kustbevakningen och försvaret som har personal placerad längs kusterna. Dessutom har kommunala myndigheter och vissa organisationer verksamhet där. Den genomgripande tekniska rationaliseringen av fyrväsendet, som inleddes på 1960-talet och medgivit centraliserad drift och övervakning, har kraftigt minskat behovet av personal vid fyrarna. 1979 finns endast 10 bemannade fyrplatser kvar. Sjöfarten har alltmer, delvis som en följd av större fartyg, koncentrerats till ett mindre antal hamnar med minskat behov av spridd lotsservice som följd. Principen om lotsfrihet har inneburit att en allt större del av den s k linjetrafiken upphört att anlita lots, vilket i kombination med den allmänt vikande sjöfartskonjunkturen medfört ett minskat behov av lotsar och därmed även båtmän. Antalet anställda utmed kusterna i sjöfartsverket har därmed minskat kraftigt de senaste decennierna.

Tullverkets kustbevakning har å andra sidan undergått en betydande utveckling under den senaste tioårsperioden. Detta beror dels på att kustbevakningen inte har avgiftsbelagd verksamhet, dels att kustbevakningen tillförts en rad nya, stora uppgifter som oljebekämpningen 1970 och övervakningen av den utvidgade fiskezonen 1976. SMHI har behov av personal längs kusterna för väderrapportering. Detta arbete utförs till en del av sjöfartsverkets och kustbevakningens personal, men till följd av bl a fyrautomatiseringen har SMHI anställt egen personal för ändamålet - inte sällan förutvarande fyrvaktare.

Statens naturvårdsverk och länsstyrelsernas naturvårdsenheter har för sin kunskapsuppbyggnad behov av att någorlunda regelbundet få rapporter om förändringar i miljön, alltså inte enbart i samband med olyckor. Man har därvid replierat på bl a sjöfartsverkets och kustbevakningens personal.

Från miljövårdssynpunkt är det väsentligt att bemanningen längs kusterna är så heltäckande som möjligt. Dels får man då en manuell bevakning som ger möjlighet att snabbt slå larm, dels kan personalen i kustbandet själv göra vissa insatser. Vid t ex en oljebekämpning är det väsentligt att ha tillgång till personal som är förtrogen med skadeplatsens förhållanden. Liknande resonemang kan föras beträffande andra räddningstjänstuppdrag.

Avbemanningen längs kusterna har skett bl a genom teknisk rationalisering i ett verk som i princip är affärsdrivande. Sjöfartsverket kan inte i sin verksamhetsplanering väga in de krav på täckning utmed kusten som andra myndigheter och intressen ställer. Hänsyn måste givetvis tagas till alla samhällsintressen när bemanningen fastställs. Den nya kust- och sjöfartsmyndighet som jag diskuterat tidigare innebär att man lättare kan undvika en situation där man har personell dubblering på vissa orter medan andra lämnas utan bemanning. En sådan myndighetsförändring kommer dock under alla förhållanden att ta tid att helt genomföra. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas ställning förändras inte av en sådan omorganisation.

Jag finner det angeläget att man snabbt kommer till klarhet om vilken bemanning utmed våra kuster som en avvägning av alla samhällsintressen ger. Visserligen fattar regeringen beslut om avbemanning av lotsplatser och lotsuppassningsställen, men splittringen på departements- och myndighetsnivå har allvarligt försvårat den samlade bedömning som givetvis bör ske. Jag föreslår därför att en särskild utredare omgående tillsätts för att göra en helhetsbedömning och ge förslag om denna bemanning. Till utredaren bör knytas experter som representerar bl a sjöfartsverket, kustbevakningen, försvaret, statens naturvårdsverk, SMHI, Svenska kommunförbundet och någon eller några länsstyrelser. Arbetet bör bedrivas skyndsamt för att kunna överlämnas till och behandlas av den av mig föreslagna organisationskommittén för en sammanförande av sjöfartsverket och kustbevakningen till en ny statlig organisation av kust- och sjöfartsverksamhet.

Kostnaden för den särskilde utredaren uppskattas till 500 000 kr.

6.5 Sjöfartens haverikommission (ref bilaga 6)

Enligt nuvarande bestämmelser kan haverikommission tillsättas vid olyckor som medfört stora förluster i liv eller egendom eller där utredningen förväntas bli synnerligen omfattande eller av invecklad beskaffenhet. Enligt min mening bör kommissionen även kunna tillsättas vid olyckor som medfört stora skador på miljön, t ex stora oljeutsläpp.

För att sjöfartens haverikommission skall kunna utvidga sin utredningsverksamhet att gälla även skador på den marina miljön i samband med fartygshaverier krävs personalförsärkning. Haverikommissionens utredningsverksamhet kan därmed utvidgas vid sådana haverier som är av stort principiellt intresse från säkerhets- och miljösynpunkt. Kostnaden för personalökning blir ca 200 000 kr per år.

Sjölagens bestämmelser anses för närvarande inte kunna tolkas så att en haverikommission kan tillsättas vid olyckor som inträffat med utländska fartyg i svenska farvatten. Enligt nuvarande bestämmelser i 313 § sjölagen kan sjöfartsverket förordna om att sjöförklaring skall avges för att utreda händelser som inträffat med utländskt fartyg i svenskt farvatten. Dock måste det utländska fartyget ligga i svensk hamn för att sjöförklaring skall kunna avkrävas. Enligt 301 § sjölagen behöver inte sjöförklaring hållas när haverikommission har förordnats. Möjligheten att kunna tillsätta en haverikommission vid större haverier istället för att hålla sjöförklaring har ansetts vara av stort värde. Det är därför en brist av sjölagen innebär att regeringen inte kan förordna om tillsättande av en haverikommission vid olyckor med utländska fartyg i svenska farvatten.

Jag föreslår att sjölagens 314 § kompletteras så att haverikommission kan tillsättas även vid olyckor med utländska fartyg som inträffat i svenska farvatten. Dessutom bör föreskriften om svensk hamn i 313 § andra stycket sjölagen tas bort eller mjukas upp.

En kommission är ett opartiskt organ som granskar händelseförloppet vid inträffade olyckor. En sådan verksamhet är en väsentlig del av ett effektivt säkerhetsarbete. Enligt min mening bör sjöfartens haverikommission inordnas i statens haverikommission. Därmed kan bättre kontinuitet och kompetensuppbyggnad tillförsäkras.

6.6 Forskning om samhällsekonomiska kostnader (ref bilaga 13)

De samhällsekonomiska kostnader som uppstår till

följd av utsläpp i vatten kan vara

- förlorade rekreationsvärden (estetiska effekter, bad, fiske etc)
- negativ påverkan på turistnäringen
- försämrade ekonomiska förhållanden för fiskenäringen
- ökade kostnader för vissa vattenförbrukare, t ex industrier och kommuner (särskilt Vänern och Mälaren som är dricksvattentäkter)
- kostnader för återställande åtgärder
- utredningskostnader m m

Som jag påpekade i avsnitt 4.2.2 reser samhället inte skadeståndskrav på alla de kostnader som det åsamkas av olje- eller kemikalieutsläpp. Till stor del beror detta på att de totala samhällskostnaderna med dagens metoder endast undantagsvis kan räknas ut. Den juridiska aspekten är dock bara en del av problematiken. Bristen på kunskap om de totala samhällsekonomiska kostnaderna gör att samhället inte kan göra en effektiv avvägning mellan olika insatser.

Den bristande kunskapen kan delvis förklaras av att de fysiska effekterna är svårbedömbara. Men den avgörande förklaringen förefaller dock vara att samhällsekonomi och vattenföroreningar inte setts i ett sammanhang. Förhindrandet av utsläpp har nästan enbart formulerats som juridiska och tekniska spörsmål, vilka aktualiserats beroende på vissa märkbara fysiska effekter. När ett utsläpp skett har även här de juridiska och de tekniska frågorna kommit i förgrunden. Utsläpp innebär även som nämnts påtagliga effekter på samhällsekonomin och därför bör utsläppet också behandlas som ett ekonomiskt problem.

Vid valet mellan förebyggande och återställande åtgärder är det av vikt att kunna uttala sig om utsläppens totala samhällsekonomiska kostnader. En begränsning till att enbart beakta t ex bekämpnings- och saneringskostnaderna kan leda till felaktiga avvägningar mellan de båda olika huvudtyperna av åtgärder. Bekämpnings- och saneringskostnaderna är visserligen oftast tämligen lätta att beräkna men om dessa endast svarar för en liten del (vid Amoco Cadiz-olyckan endast några få procent) av de totala kostnaderna måste andra kostnader också kartläggas, även om detta i och för sig är betydligt svårare att göra. Förutom att vissa delar av totalkostnadsposterna måste utsättas för en politisk "prissättning" dvs en subjektiv värdering av t ex "rena" badsträn-

der, kan höga informationskostnader sätta en gräns för hur exakta kostnadsuppskattningarna skall göras. Jag föreslår därför att forskning och utveckling avseende bl a metodik för beräkning av samhällsekonomiska kostnader till följd av utsläpp av olja eller kemikalier intensifieras. Förslagsvis sker detta som uppdragsforskning finansierad av delegationen för miljösäkra sjötransporter (se avsnitt 6.7).

Kostnaden beräknas till 250 000 kr per år.

6.7 Delegation för miljösäkra sjötransporter

Jag föreslår att ett samlat handlingsprogram skall genomföras under en femårsperiod i syfte att minska miljöriskerna vid sjötransporter. För programmets genomförande krävs samordning och uppföljning av programmets effekter. Jag bedömer att det inte finns någon naturlig organisationstillhörighet för ett sådant program. Alltför många myndigheter och organisationer är inblandade för att en effektiv samordning skall komma till stånd direkt mellan dessa. Jag föreslår därför att en till regeringskansliet knuten mindre delegation inrättas - delegationen för miljösäkra sjötransporter.

Delegationen ska ha som huvuduppgift att verka för miljösäkra sjötransporter, främst genom att utveckla och genomföra det föreslagna handlingsprogrammet. Delegationens första uppgift blir att utarbeta program för det praktiska genomförandet. Årlig uppföljning och vidareutveckling av programmet är naturliga uppgifter för delegationen. Likaså bör det ankomma på delegationen att föreslå förändringar som motiveras av utvecklingen av miljöriskerna i samband med sjötransporter.

Delegationen bör initiera och bedriva utvecklingsarbete för beräkning av samhällsekonomiska kostnader av olje- och kemikalieutsläpp. I detta metodarbete ligger också att med miljöskäl som bakgrund utreda och föreslå den särskilda farledsvaruavgiftens storlek.

Delegationen bör genom fortlöpande analyser av miljöriskerna vid sjötransporter lämna underlag för regeringens och myndigheternas ställningstagande i frågor som rör miljösäkra sjötransporter.

Delegationen bör knytas till jordbruksdepartementet och påbörja sin verksamhet redan vid remissbehandlingen av detta betänkande. I delegationen bör ingå representanter för naturvårdsverket, sjöfartsverket, kustbevakningen, brandnämnden, havsresursdelegationen samt sjöfartsorganisationerna. Till delegationen bör knytas erforderliga sekretariatresurser.

Delegationens medelsbehov uppskattas till 600 000 kr per år.

7 Handlingsprogram

Genomförande

Det redovisade underlaget för ett handlingsprogram är utformat för att kunna genomföras inom 5 år. En del förslag behöver granskas och utredas ytterligare. Många förslag kan genomföras med början efter remissbehandling. Andra kan leda till åtgärder omedelbart, främst då sådana som innebär uppdrag till myndigheter att göra utredningar, redovisningar och konkreta åtgärder. Ett handlingsprogram kommer givetvis att omfatta även åtgärder utöver de här föreslagna, bl a sådana som kommer att föreslås av andra utredningar. De kan föras in vid översyn och utveckling av programmet.

Samtliga förslag till åtgärder som presenteras i kapitlen 4-6 finns samlade i den avslutande tabellen. I tabellen har jag även fört in de kostnader som förslagen bedöms orsaka och gjort en prioritering.

Finansiering

De föreslagna åtgärderna i handlingsprogrammet kostar netto ca 150 milj kr under en femårsperiod. Jag föreslår att programmet finansieras genom en importavgift på olja. 150 milj kr motsvarar ungefär en kr per ton. Denna summa tas lämpligen ut som ett särskilt tillägg till den nu utgående farledsvaruavgiften för olja.

Omedelbara åtgärder

Bland de förslag som kan genomföras omgående vill jag nämna följande.

- Uppdrag till statens brandnämnd att i samråd med kustbevakningen med särskilt anslag bygga upp regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel för främst kommunernas behov.

- Uppdrag till styrelsen för teknisk utveckling att etablera insatsområdet "Metoder och teknik för bekämpning och sanering av olja och kemi-

kalier till sjöss och i strandzonen". Delvis beräknas insatserna kunna ske genom prioritering inom ordinarie budget. Särskilda medel, enligt min bedömning minst 15 milj kr erfordras under en femårsperiod. Åtgärden har initierats genom skrivelse från MIST till industridepartementet den 11 maj 1979.

- Uppdrag till berörda länsstyrelser att med särskilt anslag upprätta och redovisa beredskapsplaner för större bekämpningsoperationer avseende oljeutsläpp till sjöss. Planerna baseras på brandlagen i avvaktan på föreslagen ny lagstiftning. I planerna ska ingå dels hur samverkan ska ske mellan länsstyrelsen, kustbevakningen, kommunerna, ortsbefolkningen, frivilliga, totalförsvaret, saneringsföretag, miljövårdsforskning m fl, dels funktionerna information, dokumentation, utvärdering och miljöeffektstudier.

- Uppdrag till berörda länsstyrelser att med särskilda anslag upprätta och redovisa inventering i form av en "miljöatlas" av från miljövårdssynpunkt särskilt känsliga områden som underlag för bl a bekämpnings- och saneringsverksamhet, planering av farleder och hamnar samt lokalisering av miljöfarlig verksamhet som genererar sjötransporter. Denna miljöatlas ska kunna användas som vägledning vid bekämpnings- och saneringsinsatser. Uppdraget utgör ett inslag i den fysiska riksplaneringen.

- Uppdrag till överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen att kartlägga de resurser, såväl personella som materiella, som totalförsvaret inkl vapenfria värnpliktiga kan ställa upp med vid en stor oljebekämpningsoperation och på vilka villkor detta kan ske.

- Uppdrag till statens naturvårdsverk att upprätta en standardplan för undersökning av miljöeffekter vid alla större oljeutsläpp till sjöss.

- Uppdrag till länsstyrelserna vid Vänern-Göta älv, kustbevakningen samt Vänerns seglationsstyrelse att upprätta ett särskilt handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter.

- Tillsättandet av en särskild utredare som snabbt inventerar det totala samhällsbehovet av bemannade platser längs våra kuster.

- Uppdrag till sjöfartens haverikommission och sjöfartsverket att vid utredningar om sjöolyckor även granska miljökonsekvenserna. Vid oljeolyckor till sjöss, som inte föranleder sådan utredning

men som är av mycket stor omfattning, t ex som Bohuslän 1978 och Stockholms skärgård 1979, tillsätter regeringen en särskild kommission, jämförlig med sjöfartens haverikommission, som övertar ansvaret för utvärdering och granskning från de direkt engagerade myndigheterna.

- Uppdrag till SMHI att inom kostnadsramen 0,5 milj kr vidareutveckla spridningsmodeller för olja i vatten och prognoser som underlag för oljebekämpningsoperationer. Förslaget har under hand redovisats för jordbruksdepartementet för snabbb effektuering med medel anvisade i energipropositionen (1978/79:115).

Åtgärder efter remissomgång

Huvuddelen av de föreslagna åtgärderna kan utredas vidare eller genomföras efter sedvanligt remissförfarande. Jordbruksdepartementet bör i remisskrivelsen särskilt anmoda berörda remissinstanser att redovisa och förbereda de åtgärder som behövs för handlingsprogrammets genomförande. Den i avsnitt 6.7 föreslagna delegationen för miljösäkra sjötransporter bör påbörja sin verksamhet redan under remisskedet, varigenom genomförandet kan påskyndas.

Om fem år

Handlingsprogrammet avser en femårsperiod. Det måste under denna tid utvecklas och förnyas fortlöpande. Även på sikt är naturligtvis åtgärder mot olje- och kemikalieskador till sjöss nödvändiga. Den principiella inriktningen kan då vara densamma som i detta program. Att nu diskutera konkreta åtgärder som är aktuella tidigast om fem-sex år är inte meningsfullt. Några utblickar vill jag dock göra.

Om fem år bör det totala utsläppet i samband med oljetransporter i svenska vatten ha minskat till mindre än hälften av dagens. Stora utsläpp i samband med olyckor har reducerats väsentligt mer. De avsiktliga utsläppen bör vara praktiskt taget helt eliminerade. Kvar är mindre utsläpp i samband med olyckor och tekniska fel. Även utsläpp från andra fartyg och de landbaserade utsläppen bör ha reducerats påtagligt.

Internationellt har tankertonnaget gjorts väsentligt miljösäkrare främst genom förbättringar i dagens fartyg. Nybyggda fartyg är konstruerade så att utsläpp endast ska förekomma i samband med olyckor. Mottagningsanläggningar för alla oljerester finns i de flesta hamnar.

Östersjökonventionen har varit i kraft nästan hela femårsperioden vilket medför att utsläppen av föroreningar minskat kraftigt i Östersjöområdet. Kanske har den punkt nåtts då en återhämtning börjat d v s de totala utsläppen är mindre än den naturliga nedbrytningen. Upplagringen i organismer av vissa ämnen är dock fortfarande ett allvarligt miljöproblem. Populationen av många utrotningshotade arter börjar öka.

Kostnaderna för åtgärderna har helt lagts på oljepriset, som därigenom ökat med högst en procent. Av andra skäl kanske priset om fem år har ökat med 50-100 procent.

Våra kraftigt ökade kunskaper om effekterna av utsläpp av olja och kemikalier i den marina miljön ger motiv till fortsatta krafttag mot alla utsläpp av föroreningar. Samtidigt vet vi att även andra störningar i den marina miljön än utsläpp har betydelse.

Om fem år har betydelsen av internationellt samarbete ökat ytterligare. Östersjö- och Nordsjöstaterna inriktar sitt samarbete på bl a samordnad övervakning och bekämpning av utsläpp. De ekonomiska sanktionerna mot miljörisker och miljöbrott börjar slå igenom internationellt och medför att miljösäkerheten vid sjötransporterna är företagsekonomiskt lönsam. IMCO:s roll har förstärkts ytterligare.

Marina miljövårdstekniska sytem, t ex för oljebekämpning, har fått stor betydelse för svensk export och u-hjälp. När vi lärt oss att behärska våra egna miljövårdsproblem växer vår internationella ambition.

KOSTNADSÖVERSIKT OCH TIDPLAN

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
4.1.1 Miljösäkra kusttankfartyg	X	50 mkr					1	Principbeslut. Kostnad för särskilt beställarstöd
4.1.2 Beställarstöd och särskild farledsvaruavgift					./.10mkr	./.5mkr	1	Intäkt av avgift
4.1.3 Kemikalietransport med specialfartyg							2	Ingen kostnad
4.1.4 Arbetsmiljön ombord							1	Medel ur arbetarskyddsfonden
4.1.5 Trafikövervakning		12 mkr					2	

forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
4.1.6 Trafikövervakning i Kalmarsund				500 tkr			3	
4.1.7 Vägvalsstyrande avgift							3	Myndighetsuppgift
4.1.8 Trafikseparering i Öresund					15 mkr		2	
4.1.9 Förbud mot bulktransporter av A- och B-klassificerade kemikalier		100 tkr	100 tkr	100 tkr	100 tkr	100 tkr	2	Administrationskostnader för dispensförfarande

forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
4.1.10 Handlingsprogram för Vänern och Göta älv	X	300 tkr					1	
4.1.11 Miljösäkra oljetransporter till Stockholmsområdet		500 tkr	500 tkr	500 tkr	500 tkr	500 tkr	1	
4.1.12 Mycket stora tankfartyg i Östersjön							2	Ingen kostnad, internationellt initiativ
4.1.13 Trafikföreskrifter om bl a fartygsstorlek							2	Myndighetsuppgift
4.1.14 Lotsning							2	Ingen nettokostnadsökning

forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
4.1.15 Samordning av lotsningsverksamheten i Göteborg	X						1	Ingen nettokostnadsökning
4.1.16 Övriga farledsåtgärder		30 mkr					1	Efter förslag från sjöfartsverket
4.2.1 Straffavgifter för att förhindra avsiktliga utsläpp							2	
4.2.2 Förorenarens ansvar							2	
4.2.3 Mottagningsanläggningar för oljerester		200 tkr					2	

forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
4.2.4 Partikelmärkning av olja	Försök pågår						-	Enligt tidigare beslut
4.2.5 Utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor		125 tkr	125 tkr	———	———	———	3	
4.2.6 Miljöombud och miljöinformation		100 tkr	———	———	———	———	3	
5.1 Beredskapsplaner för olje- och kemikaliebekämpning	X	1,5 mkr	800 tkr	800 tkr	800 tkr	800 tkr	1	
5.2 Miljöatlas	X	1 mkr					1	

Forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
5.3 Förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier		1 mkr	1 mkr	1 mkr	1 mkr	1 mkr	1	
5.4 Regionala materielförråd	X	5,5 mkr	500 tkr	500 tkr	500 tkr	500 tkr	1	
5.5 Specialstyrka för kemikaliebekämpning		700 tkr	700 tkr	700 tkr	700 tkr	700 tkr	2	
5.6 Bärgningsresurser i Östersjön							2	Kostnad ingår i rederistöd
5.7 Bärgarlön							3	Internationellt initiativ

forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
5.8 Läktringstonnage och reparationsresurser	X						1	Avtal
5.9 Oljespridningsmodeller	X	(500 tkr)					1	Anslag enligt prop 1978/79:115
5.10 Förstärkning av giftinformationscentralen		150 tkr	150 tkr	150 tkr	150 tkr	150 tkr	3	
5.11 Förbättrad statistik över miljöfarliga sjötransporter		500 tkr					3	
5.12 FoU-program för oljebekämpningsteknik	X	15 mkr					1	Ytterligare anslag i STUs ordinarie budget

forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
5.13 Forskning om miljöeffekter av olje- och kemikalieutsläpp	X	1,75 mkr	1,75 mkr	1,75 mkr	1,75 mkr	1,75 mkr	1	
6.1 Ny statlig organisation av kust- och sjöfartsverksamhet	X	600 tkr					1	Avser kommittékostnad
6.2 Länsstyrelsens roll							1	Kostnad ingår i i 5.1
6.3 Samarbetsorgan	X	300 tkr	300 tkr	300 tkr	300 tkr	300 tkr	1	
6.4 Bemanning längs kusterna	X	500 tkr					1	Avser kommitté kostnad

forts

Åtgärd	Omedelbar åtgärd	Budgetår 80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	Prioritet 1 - 3	Anmärkning
6.5 Sjöfartens haverikommission	X	200 tkr	200 tkr	200 tkr	200 tkr	200 tkr	2	
6.6 Forskning om samhällsekonomiska kostnader		250 tkr	250 tkr	250 tkr	250 tkr	250 tkr	1	
6.7 Delegation för miljösäkra sjötransporter	X	600 tkr	600 tkr	600 tkr	600 tkr	600 tkr	1	Inrättas under remissbehandlingen

Bilaga 1.2

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1979: 43–45) Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter

Miljösäkra kusttankfartyg samt beställarstöd och särskild farledsvaruavgift

Utredningens förslag att anskaffning av särskilt miljösäkra kusttankfartyg skall stimuleras och kostnaderna härför kompenseras genom beställarstöd och särskild farledsvaruavgift möts från flera remissinstanser med principiella invändningar. Få instanser ifrågasätter dock förslagen om ytterligare analys och kompletterande utredningar.

Sjöfartsverket: – – – Bortsett från de mera praktiska frågorna, som torde gå att hantera om rimlig tid avsätts för förberedelser, väcker emellertid också de olika delarna av förslaget så många principiella frågor att sjöfartsverket i nuvarande läge inte kan förorda en principlösning enligt den modell som utredaren föreslagit. Sjöfartsverkets allmänna intryck är att förslaget med dess många och var för sig komplicerade komponenter ändå får en relativt begränsad räckvidd från miljöskyddssynpunkt. Samma eller i vart fall i det närmaste samma effekter ligger till stor del redan inbyggda i den utveckling som är på gång i det internationella sjösäkerhetsarbetet. Med en inriktning av det diskuterade fartygsprojektet som i högre grad ansluter till detta arbete kommer också hela frågan om de ekonomiska styrmedlen i ett annat läge.

Som utgångspunkt för en bedömning av fartygsprojektet vill sjöfartsverket sålunda lägga det internationella sjösäkerhetsarbetet och de resultat som i form av SOLAS – MARPOL-protokollen har uppnåtts. Sjöfartsverket ifrågasätter det rimliga i att Sverige på egen hand utvecklar en fartygstyp som avviker från och går längre än de krav som dessa överenskommelser anger när det gäller miljösäkerheten. Detta särskilt mot bakgrund av att det får anses tveksamt om MIST-fartyget ger någon väsentlig ökad skyddsverkan jämfört med vad som är möjligt inom ramen för MARPOL-protokollet.

– – –. För fartyg avsedda för trafik på Mälaren och Vänern har utredaren tänkt sig en form av "nedskalning" av det redovisade 30 000 tons fartyget. Nedskalningen synes dock inte avse dubbelbottenhöjden som i stället relativt sett ökas. Fartyget kommer p g a sin storlek inte att omfattas av reglerna i MARPOL-protokollet. Fartyget uppvisar dessutom vad avser skydd mot grundstötning och kollision avsevärt högre krav än fartyg av typ II enligt kemikaliebulkkoden men underskrider avsevärt kraven för typ I-fartyg vad gäller sidotankbredden.

Även här uppkommer frågan om det lämpliga i att göra avsteg från internationella regler som gäller för andra slag av skadliga laster. Dagens regler för typ II-fartyg anses internationellt ge ett skydd vid grundstötning och kollision som bedömts vara tillräckligt vid transport av kemikalier som är farligare än olja. För kemikalier som är ungefär lika farliga som olja krävs fartyg av typ III. Några ändringar av dessa säkerhetskrav har inte föreslagits av utredaren. I det fall ökad säkerhet för oljetransporter kommer att genomföras bör logiskt en höjning av säkerheten för kemikalie-

transporter att övervägas. Det torde vara svårt att motivera de olika säkerhetsnivåer för kemikalie- resp. oljetransporter i samma farvatten, som utredarens förslag innebär.

Sjöfartsverket anser liksom utredaren att en höjning av säkerheten på våra inre vattenvägar är motiverad. Det är emellertid svårt att förorda den ena eller andra konstruktionen när inte närmare förutsättningar för skademinskning är fastställda. Man bör enligt sjöfartsverkets bedömning i första hand utgå från att fartyget bör konstruktionsmässigt uppfylla minst krav för typ II-fartyg enligt kemikaliebulkkoden.

Den "nedskalning" av MIST-fartyget som synes föresväva utredaren när det gäller de mindre fartygen är som nämnts inte fullständigt definierad men förefaller att i vissa fall kunna leda till transportekonomiskt orimliga lösningar.

Sjöfartsverket vill också peka på en annan konsekvens eller snarare inkonsekvens som utredarens förslag innebär. MIST-fartyget med dess högre krav på miljösäkerhet avser ett produktfartyg, medan något motsvarande förslag inte redovisas för råoljetransporterna, trots att dessa från miljösynpunkt utgör ett större problem. I MARPOL-protokollet har detta kommit till uttryck genom att de krav som där anges för tankfartyg skall vad gäller nya råoljefartyg tillämpas ned till en storlek av minst 20000 ton dödvikt, medan för produktfartyg den nedre gränsen satts vid 30000 ton dödvikt.

Sjöfartsverket, som självfallet delar utredarens uppfattning att man bör sträva mot att styra fartygsutvecklingen mot fartyg som konstrueras och utrustas så att skyddet mot miljöfarliga lastutsläpp ökar, menar att en annan inriktning än den utredaren föreslagit är att föredra. Som grund för arbetet bör ligga det internationella sjösäkerhetsarbetet. Sjöfartsverket vill också betona att det internationella regelutvecklingsarbetet är en fortlöpande process, som kan väntas leda till allt mer preciserade krav på fartygen. Det är av vikt att Sverige både kan utöva inflytande på detta arbete och tillgodogöra sig effekterna av den utveckling som sker.

Inom denna ram kan föras en diskussion om att med ekonomiska stimulansåtgärder söka styra fartygskonstruktionen i en efter svenska förhållanden gynnsam riktning. Vid utformningen av eventuella stimulansåtgärder bör enligt verkets mening även iakttas behovet av isförstärkta tankfartyg. Att säkra tillgången på fartyg för gång i is får ses som ett led i miljöskyddet.

Sjöfartsverket vill mot bakgrund av det anförda antyda möjligheten av att nå den av utredaren eftersträvade höjningen av fartygens miljösäkerhet på ett något annorlunda och som det förefaller verket smidigare sätt.

Tanken är härvid att man genom särskilt beställarstöd eller liknande skulle kunna premiera en fartygsutformning med den allmänna inriktning – dubbel botten och sidotankar inom lastområdet – som MIST-fartyget bygger på inom MARPOL-reglernas ram dvs. ett styrt MARPOL-utförande.

Härigenom kan fartygen också komma att uppfylla kraven för typ II-fartyg enligt kemikaliebulkkoden. Problemen med miljöklassning av fartygen skulle till stor del undvikas och motiven för den särskilda farledsvaruavgiften – som enligt sjöfartsverket av flera skäl är tveksam – skulle också i huvudsak falla bort. Därmed skulle också den lite märkliga effekt som följer av utredarens förslag till avgiftssystem inte behöva uppstå, nämligen att fartyg som uppfyller internationellt fastställda och av Sverige accepterade krav i trafik på vissa svenska hamnar skulle drabbas av en förhöjd avgift genom utebliven avgiftsrabattering.

– – –. Sjöfartsverket delar uppfattningen att det från miljöskyddssynpunkt vore tillfredsställande om all olja och alla oljeprodukter i svenska farvatten transporterades med miljösäkra fartyg. Frågan hur ett sådant mål skall kunna uppnås är emellertid, som redan tidigare framhållits, komplicerad.

Sålunda måste beaktas att sjötransport av olja och oljeprodukter i de svenska farvattnen sker med fartyg av många nationaliteter. Även om alla i trafiken insatta svenska fartyg skulle uppfylla särskilda miljökrav, skulle frågan därför inte vara löst. Härför förutsättes ett förbud mot utnyttjande i denna trafik av andra än de s. k. särskilt miljösäkra fartygen. En sådan reglering torde vara en fråga på mycket lång sikt. Sjöfartsverket avstår därför från att i detta sammanhang utveckla sin syn på de internationella komplikationer ett sådant förbud skulle kunna medföra.

Emellertid är uppenbart att ju mer av oljetransporterna i våra farvatten som utförs med miljösäkra och isförstärkta fartyg ju bättre skydd för miljön kan vinnas. Detta är också utredarens utgångspunkt då han föreslår att anskaffning av särskilt miljösäkra fartyg skall stimuleras. Denna aspekt kan sägas åtminstone i viss mån vara beaktad genom ikraftträdandet av MARPOL-protokollet vad gäller fartyg om 30000 ton och däröver. Av större intresse för de särskilt känsliga områdena Vänern, Mälaren och skärgårdarna är emellertid fartyg av mindre storlek. För att även för denna trafik skall utnyttjas miljösäkra fartyg kan särskilda stimulansåtgärder vara motiverade i varje fall under en övergångstid.

Betydelsen av detta och vad sjöfartsverket i det föregående anfört om utformningen av s. k. miljösäkra fartyg bör beaktas vid utformningen av det framtida varvsstödet och eventuella åtgärder med anledning av det förslag som framlagts av sjöfartspolitiska utredningen. Härvid vill verket framhålla att en förutsättning för statligt fartygsstöd bör vara att i varje fall redan gällande svenska säkerhetskrav skall uppfyllas. Sjöfartsverket ser det vidare angeläget att säkerställa tillgången på svenska fartyg för trafikerande av de känsliga, tidvis isbelagda områdena, vilket är betydelsefullt inte minst ur beredskapssynpunkt.

– – –. Beträffande förslaget om ett särskilt beställarstöd vill sjöfartsverket därutöver göra ett par påpekanden. Att göra stödet beroende av att beställaren kan redovisa en avvecklingsplan för ett fartyg som skall bytas ut förefaller inkonsekvent. Huvudsaken är att det särskilt miljösäkra fartyg som anskaffas med hjälp av det särskilda beställarstödet, kommer att användas i trafik på svenska hamnar. Detta torde emellertid kunna tas för givet, då de högre driftskostnaderna för ett sådant fartyg av konkurrensskäl gör att det svårligen torde kunna utnyttjas i annan trafik där rabattsystem beträffande någon avgift inte tillämpas. Det bör vidare beaktas att särskilda normer måste utarbetas som uttrycker rekvisit för erhållande av det särskilda beställarstödet. Även andra fartygstyper än de av Salén Technologies AB skisserade fartygen kan som påpekats i det föregående byggas som särskilt miljösäkra. Som också framhållits tidigare blir klassificeringen av miljösäkra fartyg en mycket komplicerad fråga.

Vad härefter angår den särskilda farledsvaruavgift som skulle tas ut för olja och oljeprodukter – kemikalier har undantagits trots att samma skäl kan åberopas för dessa som för olja och oljeprodukter – som transporteras till svenska hamnar med andra än miljösäkra fartyg. Har utredningsmannen inte närmare angett hur denna avgift skulle debiteras och uppbäras.

För transport av olja och oljeprodukter i inrikes trafik utgår ingen farledsvaruavgift. Den av utredaren för sådan transport föreslagna ''för-

höjda farledsvaruavgiften" skulle därför bli en helt ny avgift. Då fartyg och gods i inrikes trafik inte tullbehandlas, skulle den nya avgiften inte kunna debiteras och uppbäras i samband med tullavgift. Ett helt nytt system skulle få skapas för debiterings- och uppbördsförfarandet. Sjöfartsverkets erfarenheter från diskussionerna med berörda hamnar rörande debitering och uppbörd av nuvarande farledsvaruavgift tyder på att det skulle bli svårt att få medverkan av hamnarna eller i vart fall att kostnaderna härför skulle bli högst avsevärda och sannolikt överstiga intäkterna av avgiften. Att bygga uppbörd och debitering på ett deklarationssystem är inte heller tillfredsställande då detta rimligen måste kompletteras med ett komplicerat och kostnadskrävande kontrollsystem. I synnerhet torde svårigheter uppkomma vid lastageplatser. Sjöfartsverket ifrågasätter därför om det över huvud taget är praktiskt möjligt att till rimliga kostnader skapa ett ur kontrollsynpunkt någorlunda tillfredsställande system för debitering av uppbörd av en differentierad farledsvaruavgift beträffande transport av olja och oljeprodukter i inrikes trafik.

Emellertid förefaller det sjöfartsverket som om grundtanken bakom utredningsmannens förslag att stimulera utnyttjande av miljösäkra fartyg för oljetransporter i svenska farvatten skulle kunna tillgodoses på annat än föreslaget sätt.

Tanken bakom detta alternativ är att, i stället för att genom avgiftsdifferentiering direkt stimulera redare att använda miljösäkra fartyg, vinna denna stimulanseffekt genom att stimulera oljebolagen och övriga befraktare, att i första hand befrakta miljösäkra fartyg. Förutsättning härför är att oljeföretagen förmås att även beträffande inrikes transporterad olja påta sig det direkta och slutliga betalningsansvaret för den särskilda farledsvaruavgiften. Formen för debitering och uppbörd av avgiften skulle då kunna bli den, att befraktaren av tankfartyg till sjöfartsverket redovisar de kvantiteter olja och oljeprodukter de tagit in till svenska hamnar i utrikes och inrikes trafik och erlägger därpå belöpande, oreducerad farledsvaruavgift. De skulle därefter, förslagsvis årligen, på ansökan erhålla restitution av erlagda avgifter för de kvantiteter de kan visa blivit transporterade med miljösäkra fartyg.

Effekten av att rikta stimulanseffekten i första hand mot oljebolagen/befraktarna i stället för mot redarna skulle bli att befraktarna finge intresse av att för sina transporter efterfråga miljösäkra fartyg och detta även om sådana fartyg på grund av högre driftskostnader, skulle betinga högre frakt. För att uppnå stimulanseffekt måste dock reduktionen av farledsvaruavgiften vara större än eventuella fraktpåslag för de miljösäkra fartygen.

Innan denna lösning kan förordas måste emellertid undersökas om den är förenlig med Sveriges åtaganden i olika avtal på det handelspolitiska området. Som påpekats redan under föregående avsnitt kan dock en annorlunda utformning av det miljösäkra fartyget leda till att motiven för den särskilda farledsvaruavgiften i huvudsak faller bort.

Riksrevisionsverket: Utgående från ett resonemang om att gränskostnaden är noll för utnyttjande av farledssystemet anser kommittén att det inte finns några samhällsekonomiska effektivitetsskäl som talar mot att ersätta en del av de sjöfartsavgifter som finns idag – framför allt fyr- och farledsvaruavgifterna – med motsvarande styrande miljöavgifter, dvs. de höjda farledsvaruavgifterna på olja. Kommittén anser att inga negativa samhällsekonomiska effekter uppstår därigenom samtidigt som konkurrenssituationen för sjöfartsnäringen totalt sett inte försämras.

Om gällande ekonomiska mål för sjöfartsverket skall bibehållas torde, såvitt RRV kan finna, den föreslagna höjningen av farledsvaruavgiften på olja med 200–300 % medföra att övriga farledsvaruavgifter och fyravgifter måste reduceras mycket kraftigt. Detta torde leda till samhällsekonomiska effekter genom att sjötransporter av andra varor än olja inte belastas med skälig andel av trafikgrenens självkostnader. Konkurrensfördelar erhålls därvid jämfört med motsvarande landbaserade transporter som väntas bära skälig andel av den egna trafikgrenens kostnader.

Kommitténs utgångspunkt är att de särskilda farledsvaruavgifterna skall kompensera de höjda kapital- och driftkostnaderna för de särskilt miljösäkra fartygen. Enligt RRVs mening förefaller det mindre troligt att en sådan avgift medför de åsyftade styreffekterna, eftersom de redare som införskaffar miljösäkra fartyg föreslås belastas med lika stor kostnad som de som inte gör detta. För att avgiften skall få effekt bör den snarare överstiga de ökade kostnaderna för de miljösäkra fartygen. I detta sammanhang bör även pekas på att effekterna av det särskilda beställarstödet är osäkra, eftersom det inte finns några garantier för att de redare som åtnjutit detta kommer att trafikera svenska vatten i framtiden.

De föreslagna avgifterna torde per enhet uppgå till knappt 1 % av oljelastens värde. RRV finner det tänkbart att fluktuationerna när det gäller oljepriserna kan ha större betydelse än den föreslagna avgiften. Relationen mellan den särskilda farledsvaruavgiften och värdet av oljelasten torde därför ha avgörande betydelse för vilken styreffekt som uppnås. Om avgifterna måste höjas till en sådan nivå att man påtagligt avlägsnar sig från en kostnadsbaserad avgiftssyn får avgiften karaktär av beskattning.

RRV anser att de frågor som nu berörts bör belysas närmare under den fortsatta beredningen av kommitténs förslag.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket delar kommitténs uppfattning att den svenska kusttankerflottan bör förnyas med särskilt miljösäkra fartyg för transport av olja enligt det förslag som Salén Technologies AB (SALTECH) skisserat (bilaga 5). Ett viktigt motiv är att kostnadsökningen blir måttlig, mindre än variationerna till följd av ålder, bemanning m. m. Av transportforskningskommissionens (TFK) rapport (bilaga 7) framgår dessutom att priset för miljösäkra fartyg räknat i form av kostnader för minskade utsläpp blir förhållandevis litet, 10000–15000 kr/ton. Dessa kostnader torde ligga i samma storleksordning som kostnaderna per sanerad ton olja för de nyligen avslutade saneringarna av Stockholms skärgård och för saneringar i samband med Tsesisolyckan. I saneringskostnaderna har då inte inberäknats ersättning för frivilliga insatser och inte heller någon värdering av skadorna i miljön.

– – –. I ett utredningsarbete för att utforma en avgift bör man uppmärksamma att avgifter av denna typ inte brukar specialdestineras. Vidare bör man skilja på omfördelning av den samhällsekonomiska vinsten genom mindre miljöskador av sanering och omfördelning av kostnader mellan olika fartygstyper.

Kommittén går inte in på frågan vilken instans som skall utforma en sådan avgift. Naturvårdsverket är för sin del berett att medverka i ett sådant arbete.

Statens industriverk: Av de skäl som SIND redovisat här ovan vill SIND inte ta ställning till om det är samhällsekonomiskt motiverat att införa nationella krav på särskilt miljösäkra tankfartyg. En bredare och djupare

analys måste ske innan man kan bedöma det omfattande förslag som skisserats i utredningen.

Statens vattenfallsverk: Kommitténs förslag om att anskaffningen av särskilt miljösäkra tankfartyg bör stimuleras även med särskilt beställarstöd torde ge avsett resultat. Vattenfall ställer sig dock tveksamt till lämpligheten av föreslagen specialbehandling av oljelaster till Vänern, Mälaren och Stockholms skärgård. Sjöfartens karaktär gör att det vore bättre om skärpta bestämmelser med särskilda avgifter – eventuellt i två steg – samtidigt införs i hela landet med sikte på fullt genomförande inom fem år. Bestämmelserna får inte heller ges en sådan utformning – med exempelvis dubbelskrov i sidorna – att tanksjöfart av ekonomiska skäl omöjliggöres genom Trollhätte kanal, där fartygsbredden är begränsad till 13,1 m i slussarna.

Det bör noga beaktas, att fördyrade sjötransporter försämrar vänersjöfartens konkurrensmöjligheter gentemot andra transportsystem, varför den särskilda farledsvaruavgiften bör ges en sådan utformning att den ej verkar konkurrenshämmande för mottagarna av olje/kemikalieprodukter i vänerregionen.

I detta sammanhang bör nämnas, att kanalavgifterna slopades 1979-01-01 bl. a. för att höja konkurrensförmågan.

Statens skeppsprovningsanstalt: Ur trafiksäkerhetssynpunkt uppvisar befintliga tankfartyg en mycket varierande standard. Det särskilda beställarstöd som utredningen föreslår för att stimulera nyproduktion av "miljösäkra" kusttankers får enligt skeppsprovningsanstaltens mening sannolikt endast marginella "direkta" effekter på miljötryggheten i svenska farvatten. Det bör dock kunna påskynda en allmän standardhöjning. SSPA anser därför att idéerna bör föras vidare till IMCO (Intergovernmental Maritime Cooperative Organization) och andra internationella samarbetsorgan.

Skeppsprovningsanstalten anser att manövrerbarheten hos s. k. "miljösäkra" fartygsprojekt bör utvecklas och provas med ledning av jämförande modellförsök.

Nämnden för fartygskrediter: Utredarens förslag innebär omfattande förändringar av den svenska kusttankerflottans struktur inom en förhållandevis kort tidrymd, 3–5 år. Nämnden, som har att beakta de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna, ställer sig synnerligen tveksam till möjligheterna att genomföra dessa.

Den svenska kusttankerflottan ägs till stor del av medelstora eller mindre rederiaktiebolag samt av partrederier. Seglande personal är ofta delägare i resp. fartyg. Den ekonomiska ställningen hos de flesta av dessa rederier är sådan att de icke kan finansiera ett utbyte av hela sitt tonnage under den föreslagna tidsperioden. Ett genomförande av förslaget innebär sannolikt en sänkning av värdet på nu befintligt tonnage, vilket försämrar de aktuella rederiernas ekonomi. De flesta av de fartyg som enligt förslaget skall bytas ut är belånade och som säkerhet för lånen ligger pantbrev med inteckning i fartyget.

En försämring av rederiernas ekonomi får återverkningar på kredit- och garantigivare, däribland staten, som i många fall har säkerheter med sämsta förmånsrättsläge i resp. fartyg.

Om det kan visas att det föreslagna fartyget erbjuder avsevärt större säkerhet mot utsläpp än de fartyg som byggs enligt nuvarande regler samt

om införandet av detta fartyg kan visas vara förenligt med internationella konventioner och fördrag som Sverige biträtt bör de ekonomiska konsekvenserna utredas innan beslut fattas. Utredningen bör ta sikte på att klarlägga de i sammanhanget aktuella redarnas ekonomiska situation, deras förmåga att genomföra det föreslagna utbytet inom förutsatt tid samt vilken inverkan detta utbyte kan få på rederiernas soliditet, likviditet och framförallt på deras framtida konkurrensförmåga. Om det av utredningen framgår att de stora kapitalkostnader som drabbar rederierna genom ett utbyte av hela kusttankerflottan skulle medföra avsevärt nedsatt konkurrensförmåga gentemot utländskt tonnage måste utredningen lämna förslag till lösning av därmed sammanhängande problem. Vidare bör utredningen uppmärksamma vilka förändringar som kan uppstå beträffande varvens risk som kreditgivare samt statens risk som utställare av garantier mot säkerhet i inteckningar i ifrågavarande fartyg. Dessutom bör uppmärksammas vilka förändringar som uppstår i risksituationen för såväl statligt helleller delägda som andra kreditinstitut, som har lämnat lån mot säkerhet i form av inteckningar i de fartyg som skall bytas ut. Härutöver bör utredningen belysa de positiva effekter som förslaget kan få för svensk varvsindustri.

Utredarens förslag synes snarare vara inriktat på rederistöd än på beställarstöd. Statligt stöd till beställare av fartyg har införts för att överbygga temporära svårigheter för varvsindustrin och är därför tidsbegränsat. Fartyg som avses omfattas av stödet skall beställas senast den 31 mars 1980 och levereras senast 31 mars 1981. Stödet skall bidra till att den kapacitetsminskning som är nödvändig inom varvsindustrin sker i balanserad takt och i socialt acceptabla former. Vid konstruktionen av stödet har målsättningen varit att gentemot beställaren utjämna prisskillnaden mellan svensk och internationell prisnivå. Även om beställarstöd utgår belastas rederierna med betydligt högre kapitalkostnader om utbytet av flottan genomförs under en koncentrerad tidsperiod än om utbytet sker successivt.

Beställarstödet handläggs inom industridepartementet. Där förbereds för närvarande proposition till vårriksdagen 1980 som bl. a. skall behandla strukturfrågor inom svensk varvsindustri. Det av utredningen föreslagna särskilda beställarstödet samt användningen av vanligt beställarstöd bör behandlas i samband med att ifrågavarande proposition utarbetas.

Förslaget att särskilt beställarstöd skall kunna utgå retroaktivt för beställningar gjorda fr. o. m. 1 juli 1979 avstyrks emedan det särskilda beställarstödet ej har samband med nu utgående beställarstöd.

I den form förslaget om särskild farledsvaruavgift nu föreligger kan det enligt nämndens uppfattning ej tillstyrkas. Det har i utredningen inte visats att det är möjligt att till en acceptabel kostnad skapa ett system som ger en tillräcklig kontroll av en differentierad farledsvaruavgift. Utredaren anser att det skall bli ett redarintresse att få fartyget hänfört till rabattklass men tar inte upp frågan om det inflytande som säljare och köpare har på valet av transportmedel. F. n. sker en utbyggnad av såväl raffinaderi- som transportkapacitet inom de oljeproducerande länderna. En utveckling är därför sannolik som innebär att producenterna genom att leverera fritt köparens hamn själva väljer fartyg. Särskild farledsvaruavgift torde i detta fall icke ha någon effekt som styrmedel.

Länsstyrelsen i Stockholms län: – – – Länsstyrelsen ser positivt på att ansträngningar görs för att ta fram särskilt miljösäkra fartyg. På sikt bör huvuddelen av transporterna av olja och kemikalier i bulk ske med sådana miljösäkra fartyg i känsliga skärgårdar som Stockholms.

Länsstyrelsen ser det särskilt angeläget att de fortsatta utredningarna om miljösäkra mindre fartygstyper snabbt kommer till stånd. För Mälaren och skärgården, som har stor betydelse som vattentäkt respektive omistlig natur och rekreationsområde för Stockholmsregionen, är behovet av sådana fartyg särskilt stort.

– – – Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om beställarstöd för nybyggnad av särskilt miljösäkra tankfartyg. Länsstyrelsen tillstyrker också den särskilda farledsvaruavgiften med rabattsystemet. Eftersom kraven på de särskilt miljösäkra fartygen är mera långtgående än standardkraven i internationella konventioner kan kanske kombinationen särskilt beställarstöd och särskild farledsvaruavgift internationellt komma att uppfattas som en diskriminering av utländska fartyg. Fördelen med avgiftssystemet är att det är konkurrensneutralt. Beställarstödet är öppet även för utländska redare som beställer fartyg vid svenska varv. Länsstyrelsen anser därför att farhågorna för utländskt missnöje inte skall överdrivas men för att förebygga negativa uppfattningar är det viktigt att information sprids i internationella sammanhang om den svenska synen på miljösäkerheten vid sjötransporter.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till om den särskilda farledsvaruavgiften skall införas tidigare i Stockholms skärgård än i övriga delar av landet. Det är i och för sig önskvärt att de ekonomiska styrmedlen för ökad miljösäkerhet får träda i kraft så snart som möjligt i särskilt känsliga områden men ett tidigare genomförande i Stockholms skärgård leder till tillfälliga snedvridningar i konkurrensen som kan bli svåra att bemästra för t. ex. Stockholms Hamn.

Länsstyrelsen i Kalmar län: – – –. Utredningens förslag att den svenska kusttankerflottan skall förnyas och successivt bytas ut mot särskilt miljösäkra transportenheter är angeläget. De styrmedel i form av särskilt beställarstöd och särskild farledsvaruavgift med rabattsystem för de särskilt miljösäkra fartygen som föreslås är också väsentliga för att relativt snabbt få över transporterna till mera miljösäkra fartyg.

Länsstyrelsen i Blekinge län: Utredarens förslag om särskilt beställarstöd för byggnad av säkrare fartyg vid svenska varv är väsentligt och bör, enligt länsstyrelsens mening, skyndsamt genomföras.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Beträffande utvecklingen av miljösäkra tankfartyg, som föreslås i utredningen, konstaterar länsstyrelsen att den tidigare regeringen uttalat att man avser att positivt pröva ansökningar om beställarstöd för denna typ av fartyg. Länsstyrelsen förutsätter därmed att den tekniska utvärderingen av förslaget kommer att fortsätta. I det sammanhanget bör även utredas hur kemikalietransporter med specialfartyg kan utformas. I anslutning härtill får länsstyrelsen tillfoga att utredningsmannens synpunkter på bilfärjornas transporter av farligt gods bör nyanseras i väsentlig mån. Moderna passagerarfartyg är konstruktionsmässigt och brandbekämpningsmässigt av hög säkerhetsgrad bl. a. på grund av sin indelning och utrustning. Dessutom förbjuder IMDG-koden särskilt farligt gods på bl. a. bilfärjor.

Utredningsmannen föreslår att en särskild farledsvaruavgift om 2–3 gånger nuvarande avgift införs för olja. Till avgiften kopplas sedan ett rabattsystem för de särskilt miljösäkra fartygen. Länsstyrelsen anser förslaget om en särskild farledsvaruavgift för olja jämte rabattsystem vara av

intresse. Inför ett vidare utredningsarbete bör emellertid åtgärdens internationella konsekvenser ytterligare belysas. Eftersom åtgärden är unilateral till sin natur med krav långt utöver IMCO:s normer torde det inte vara helt osannolikt att svenska fartyg kan utsättas för protektionistiska åtgärder i respektive flaggstats hamnar. En annan fråga som också bör belysas är att en svensk unilateral åtgärd negativt kan påverka förutsättningarna för IMCO:s arbete i ett vidare perspektiv. Länsstyrelsen ser det därvid som angeläget att särskilt miljöfrågorna ges ett stort utrymme i organisationens arbete. Sverige har också länge varit tongivande på detta område.

Ett utnyttjande av farledsvaruavgiften som miljöpolitiskt styrmedel förutsätter dock konkurrensneutralitet gentemot andra transportmedel. Eljest kan hotbilden överflyttas på annat område varvid ingen eller ringa ökad total säkerhet för ifrågavarande transporter åstadkoms.

Länsstyrelsen i Hallands län: Betänkandets förslag om att på sikt ersätta den svenska kusttankerflottan med en annan typ av miljösäkrare fartyg som förses med dubbla bottnar o. d. vilka bidrar till att förbättra säkerheten i samband med transporter till svenska hamnar finner länsstyrelsen vara angelägna åtgärder. I Kattegatt kvarstår dock problemen med den internationella genomfartstrafiken varför sådana åtgärder som svenska miljösäkrare tankfartyg därmed endast utgör en dellösning av hela transportsäkerhetsproblemet till sjöss.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Förslaget att anskaffningen av särskilt miljösäkra tankfartyg stimuleras genom särskilt beställarstöd är bra även från sysselsättningssynpunkt. Förslaget kopplas med att särskilda farledsvaruavgifter på olja (exkl. råolja) införes. Enligt resonemanget i kap. 7 (sid. 99) skall hela handlingsprogrammet på 150 Mkr. finansieras genom denna avgift. Beräkningarna är emellertid oklara; avgiften anges till 1 kr./ton vilket skulle ge ca 30 Mkr. Inrikestrafiken med oljeprodukter belastas med en avgift som ger ett sämre konkurrensläge gentemot landtransporter, vilket knappast är önskvärt ur energi- och miljösynpunkt.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Det är uppenbarligen så att den modell till miljösäkra tankfartyg, som redovisats i utredningen inte i sin helhet går att använda som förebild för fartyg med Trollhätte kanals dimensioner. Länsstyrelsen saknar förutsättningar att tekniskt bedöma modellen, men anser att målsättningen bör vara att den svenska kusttankerflottan förnyas med mer miljösäkra fartygskonstruktioner. Länsstyrelsen bedömer i likhet med MIST att ytterligare analys bör komma till stånd vad det gäller hur långt de tekniska kraven skall drivas. Viktigt är också att kompletterande utredningar görs beträffande storlek och säkerhetsanordningar för mindre fartygstyper.

Ekonomiska styrmedel är – som utredningen funnit – erforderliga för att det miljösäkrare tonnaget snabbt skall tas i bruk. Länsstyrelsen tillstyrker konstruktionen med vanligt och särskilt beställarstöd. Särskilt beställarstöd bör på det sätt som MIST föreslagit kunna utgå retroaktivt. Förslaget att införa en särskild farledsvaruavgift med upp till 100 % rabatt för de miljösäkra fartygen är intressant, men bör vägas in i ett större sammanhang. Införande av en sådan avgift borde egentligen förutsätta övergripande beslut om att varje transportgren skall bära sina egna miljöskyddsavgifter. Länsstyrelsen ställer sig dessutom tveksam till utformningen av systemet. Som länsstyrelsen spontant uppfattar det kan exempelvis särbe-

handlingen av bl.a. Vänertransporterna få negativa konsekvenser. Den utsatta tiden för ikraftträdande förefaller väl kort.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Förslagen kan tillstyrkas under förutsättning att den särskilda farledsvaruavgiften inte allvarligt rubbar konkurrenssituationen för sjöfarten gentemot andra transportsätt.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: I betänkandet föreslås att en särskild farledsvaruavgift inrättas för särskilt miljökänsliga farvatten bl.a. Mälaren. Efter senaste farledsförbättringarna utgör Mälaren ett trafiksäkert farledsområde. Såväl farledsdimensioner, säkerhetsanstalter som trafikövervakningssystem är numera av hög klass. Härtill bidrar bl.a. att korsande farleder saknas, bottnarna är av lös beskaffenhet samt att tvärströmmar ej förekommer. Av det anförda framgår att Mälaren numera måste betraktas som en mycket trafiksäker farled. Mot denna bakgrund anser länsstyrelsen det inte motiverat att belägga sjöfarten med särskild avgift, varför länsstyrelsen avstyrker detta förslag.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Utan tvekan torde skadeeffekterna på miljön bli betydligt mindre än vid nuvarande förhållanden om en olycka skulle inträffa med dessa specialfartyg. Avvecklingen av befintliga kusttankfartyg och anskaffandet av de nya miljösäkra fartygen torde dock av ekonomiska skäl ej vara möjligt annat än på lång sikt. Delvis torde denna trafik även vara av internationell karaktär vilket försvårar genomförandet av ev. bestämmelser om särskild fartygstyp. Länsstyrelsen vill även peka på riskerna för ökade landtransporter om alltför kostsamma krav på säkerhetsåtgärder för kusttankers ställes. Det är från trafikpolitisk synpunkt betänkligt att sjöfarten skall belastas med ökade kostnader om inte järnvägstrafiken och lastbilstrafiken behandlas på samma sätt. Ett närmare studium av de trafikpolitiska effekterna bör göras i samband med de kompletterande utredningar som skall genomföras. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i princip och tillstyrker att kompletterande utredningar göres.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om stöd och avgift (med 100% rabatt för miljösäkra fartyg) under förutsättning att kompletterande utredningar enligt föregående kapitel visar att förslaget om miljösäkra fartyg är genomförbart.

Stockholms kommun: – – –. Det är vidare angeläget att miljösäkra fartyg utvecklas även i storleksklasser som lämpar sig för Mälartrafik. Någon form av statligt beställarstöd för miljösäkra fartyg förutsätts.

Göteborgs kommun: Kommunen hälsar med tillfredsställelse en modernisering av den svenska flottan av kusttankfartyg med "miljösäkra fartyg". Miljöeffekten av de extra åtgärder som sålunda föreslås utöver de internationella kraven, som fastställes i IMCO-reglerna, kan emellertid inte bedömas av kommunen.

En särskild farledsvaruavgift på fartyg, som inte uppfyller de av utredaren uppställda kraven på svenska "miljösäkra fartyg" men som väl fyller de nya IMCO-kraven, skulle enligt kommunens mening innebära en anmärkningsvärd diskriminering. Sverige har i det internationella arbetet medverkat vid tillkomsten av IMCO-reglerna och avser tillträda MARPOL- och SOLAS-protokollen. Det synes då vara helt orimligt att med ekonomiska styrmedel avvisa fartyg, som uppfyller dessa överenskomna krav.

Problemet med diskriminering har uppmärksammats av utredaren när det gäller råoljefartyg, som alltså överraskande nog uteslutes ur förslaget. Den miljömässiga effekten av de föreslagna åtgärderna blir därför starkt reducerad. I sammanhanget kan ju dessutom erinras om att de båda stora oljeskadorna 1978 och 1979 i Bohuslän och Stockholms skärgård förorsakades av fartyg utanför svenskt territorium och skulle således på intet sätt påverkats av de föreslagna åtgärderna.

Centralorganisationen SACO/SR: SACO/SR delar denna syn och vill understryka vikten av att medel snarast ställs till förfogande för att effektuera dessa tankegångar.

Nordiska oljeskyddsunionen med instämmande av Svenska naturskyddsföreningen: I detta sammanhang vill vi rikta uppmärksamheten på ett av utredarens förslag som synes oss strida mot huvudprincipen i betänkandet, nämligen det föreslagna undantaget för import av råolja från den "särskilda farledsvaruavgiften" (se betänkandet 4.1.2, sid. 53 5:e st. under rubriken Beställarstöd och särskild farledsvaruavgift). Motivet för undantaget, som har rent ekonomisk karaktär ("För att inte diskriminera svenska raffinaderier"), bör vägas mot de allvarliga oljeskador som i sådant undantagsfall kan befaras till följd av vid ett haveri löskommen råolja.

Svenska hamnförbundet: Någon närmare diskussion av de särskilt miljösäkra fartygen kan svårligen ske innan den av utredaren angivna kompletterande analysen föreligger. Som hamnförbundet redan har varit inne på vill förbundet dock i princip avråda från nationella statliga säråtgärder från svensk sida vad gäller fartygsstandard. Hamnförbundet ställer sig ytterligt tveksamt till den av utredaren föreslagna differentierade farledsvaruavgiften. Först bör ingående prövas hur långt det går att komma med mindre drastiska åtgärder. Både med hänsyn till good-will och dagens oljepriser bör de för Sveriges oljetillförsel dominerande företagen vara beredda till betydande åtgärder. Ett svenskt företag, OK, har utan att avvakta tillkomst av styrmedel m. m. beställt två fartyg som väl torde tillgodose de viktigare kraven på särskilt miljösäkra fartyg.

Möjligheter bör finnas att ingå överenskommelser med reguljära oljeimportörer m. fl., överenskommelser som anpassar fartygens standard, storlek m. m. till farvattnens miljökänslighet.

Hamnförbundet tillstyrker att särskilt beställarstöd utgår för nybyggnad av särskilt miljösäkra kusttankfartyg då – vilket bör ske snarast möjligt – standardkraven har blivit preciserade.

Svenska kommunförbundet: Eftersom dessa transporter även sker på sjöar och vattendrag, som ofta är kommunala råvattentäkter, anser styrelsen att det föreslagna beställarstödet även bör avse det mindre fartygstonnaget, så att också detta tonnage – fartyg som blir förhållandevis gamla – kan förnyas snabbare.

Genom internationellt samarbete och i internationella konventioner har fastlagts vissa standardkrav på fartyg för att öka säkerheten för människoliv och förhindra förorening av vattenmiljön. Det bör därför närmare studeras vilka effekter introducerandet av speciella krav på miljösäkra fartyg kan få för vårt land.

Svenska petroleuminstitutet: Sverige har den 1 mars 1979 undertecknat MARPOL-protokollet med förbehåll för ratificering. För svenska fartyg gäller sedan 1972 stränga miljökrav. Dessa har skärpts 1976, när Sverige började tillämpa delar av 1974 års Östersjö-konvention. Utredaren föreslår nu längre gående krav på särskilt miljösäkra fartyg än ovannämnda konventioner. Att ställa högre krav än konventionerna innehåller kan uppfattas vara i viss mån diskriminerande. Åtgärderna kommer dessutom att rikta sig mot fartyg vilkas standard Sverige kommer att ha godkänt genom ratificering av konventionerna.

Sverige försynas idag till 80 % av utländskt tonnage, som anlöper svenska hamnar några få gånger per år. Det synes mindre välbetänkt att påföra sådana fartyg av godkänd högsta internationella klass speciell farledsvaruavgift. Även en differentierad avgift kan påverka Sveriges internationella good will i sjöfartskretsar. Institutet vill därför understryka betydelsen av enhetliga bestämmelser på detta i hög grad internationella område. Samarbetet bör ske inom IMCO:s ram.

Institutet hyser dock förståelse för att speciella åtgärder kan vara befogade till skydd mot miljöskador på grund av utsläppt olja i "särskilt miljökänsliga områden" såsom Vänern- och Mälarregionerna, vilka utgör vattentäkt för miljoner människor.

Utredningen föreslår, att den särskilda farledsvaruavgiften skall utgå på alla petroleumprodukter. Enligt många internationella konventioner gällande t. ex. försäkringsfrågor har man i stort sett enbart betraktat tyngre eldningsoljor och råoljor såsom särskilt miljöfarliga. Den särskilda farledsvaruavgiften borde därför begränsas till att gälla tyngre oljor.

Sveriges fartygsbefälsförening: Sveriges fartygsbefälsförening ställer sig positiv till en förnyelse av kusttankerflottan enligt förslaget. Beträffande storlek och säkerhetsanordningar för mindre fartygstyper bör kompletterande utredningar utföras.

Särskilt beställarstöd bör utgå. Beträffande särskilda farledsvaruavgiften bör observeras att denna kan orsaka en icke önskad och okontrollerad överföring från sjötransport till landtransport, vilket i många fall innebär en riskökning för människor och miljö.

Sveriges industriförbund: Förbundet instämmer i Varvsindustriföreningens konstaterande att undantaget av råoljeimporten från kravet att använda s. k. miljösäkert tonnage illustrerar Sveriges absoluta beroende av omvärlden för en säker och kontinuerlig tillförsel av strategiska råvaror. Förslaget enligt denna rubrik blir således ganska "tandlöst". Emellertid föreslås krav för övriga fartyg utöver gällande IMCO-reglering. Miljöeffekterna av de extra åtgärderna är självklart svåra att påvisa. Kraven bör emellertid bli föremål för ytterligare diskussioner eftersom kostnadsjämförelserna och kravspecifikationerna ej till fullo finner stöd hos den svenska varvsindustrin.

En särskild farledsvaruavgift på fartyg som inte uppfyller de uppställda svenska kraven för "miljösäkra fartyg" men som för övrigt fyller de nya IMCO-kraven innebär en markant diskriminering gentemot omvärlden. Förbundet vill bestämt avstyrka att med ekonomiska styrmedel avvisa fartyg som uppfyller internationellt överenskomna krav. Härutöver finns en konkret praktisk komplikation. Det gäller den farledsvaruavgift som för något år sedan infördes och där godsets ägare kan bli betalningsansvarig för farledsvaruavgiften. Här har systemet blivit olyckligt utformat genom

att det är närmast omöjligt att klarlägga vem som är ägare till godset när farledsvaruavgiften konstitueras. Genom denna olyckliga konstruktion har de internationellt etablerade fraktvillkoren (INCO-terms) kommit att sättas ur spel. Detta innebär att säljare och köpare inte längre har möjlighet att avtala om vem som skall stå för fraktkostnaden i denna del. Som farledsvaruavgiften utformats belastas svenska företag med onödiga kostnader inte minst p.g.a. de praktiska besvärligheter som uppstått genom osäkerheten och krånglet som ett frångående av etablerade handelsrutiner inneburit.

Sveriges redareförening: Med ett sådant fartyg avser utredaren ett kusttankfartyg med god navigeringssäkerhet, manöverbarhet, modern utrustning, skadetålighet och god bärgningsbarhet. Föreningen delar utredarens uppfattning att effekterna på miljön vid en olycka med ett sådant fartyg blir mindre än vid en olycka med ett tankfartyg av konventionell typ. Tillvägagångssättet vid förnyelsen av den svenska kusttankerflottan måste emellertid utredas närmare och föreningen tillstyrker utredarens förslag om en kompletterande utredning avseende de miljösäkra kusttankfartygens utformning. Den säkerhetshöjande effekten av förbättrade farledsanordningar och trafikledning skall vägas in och får inte underskattas.

Föreningen vill vidare understryka att en ytterligare analys bör komma till stånd vad det gäller hur långt de tekniska kraven skall drivas. De extra säkerhetsåtgärderna måste vägas mot hur många ton oljeutsläpp som beräknas kunna förhindras. En sådan analys har inte gjorts. Det är också viktigt att notera att SALTECH-rapporten avser ett fartyg dimensionerat för Stockholmstrafik samt några synpunkter på utformningen av ett Mälarfartyg. Kompletterande utredningar måste göras beträffande storlek och säkerhetsanordningar för mindre fartygstyper. Det kan ifrågasättas om ett mindre och "miljösäkert" kusttankfartyg, byggt efter SALTECH-förslaget, över huvud taget kan konkurrera internationellt. Lastförmågan hos fartyget torde minska med ca 30% och även om utredaren genom avgiftsrabatten kan tänka sig att i fart inom Sverige hålla redaren skadeslös för minskade fraktintäkter är detta orealistiskt i internationell fart. Och att bygga fartyg exklusivt för svensk kustfart torde inte vara affärsmässigt. Ur miljösynpunkt är det värdefullare om det svenska initiativet leder till efterföljd i Östersjöstaterna.

Redareföreningen tillstyrker att stimulering av anskaffning av särskilt miljösäkra tankfartyg sker genom vanligt och särskilt beställarstöd. Det särskilda beställarstödet måste dock förutsätta att en avvecklingsplan redovisas för de fartyg som skall bytas ut. Härvid måste övergångsproblemen beaktas, speciellt i avseende på den tid som står till förfogande för förnyelsen.

De ekonomiska styrmedlen är emellertid en förutsättning för att snabbt kunna introducera miljösäkrare tonnage. Föreningen måste i detta sammanhang betona att några krav på fartygskonstruktion inte kan ställas på utländska fartyg förrän konstruktionsreglerna blivit sanktionerade i internationella avtal.

Det huvudsakliga ekonomiska styrmedlet utgöres av en särskild farledsvaruavgift för olja med 100 procent rabatt för miljösäkra tankfartyg. Tidpunkten när denna avgift införes måste emellertid avpassas bl.a. med hänsyn till möjligheterna att försälja befintliga kusttankfartyg utan att redaren gör stora kapitalförluster. Farledsvaruavgiften skall inte vara en beskattningsform utan i stället stimulera nyanskaffningen av ifrågavarande

tonnage. Avgiftens införande måste därför avgöras i samråd med Redareföreningen.

Enligt föreningens uppfattning räcker emellertid inte den stimulans som en särskild farledsvaruavgift för olja innebär utan de ekonomiska styrmedlen bör utökas med en räntesubvention under åren 1981, 1982 och 1983. Denna räntesubvention skall eliminera de ökade räntekostnader som redaren kan visa att han fått genom anskaffandet av det miljösäkra tankfartyget. Anskaffningspriset på det miljösäkra tankfartyget måste i förhållande till ett konventionellt fartyg bli högt och den minskade transportkapaciteten medför också att en räntesubvention är av väsentlig betydelse. Eljest blir konkurrensläget under övergångstiden en sådan belastning att förnyandet av kusttankerflottan inte kan ske i den takt som avses. Det måste också uppmärksammas att det miljösäkra tankfartyget också fortsättningsvis får konkurrensnackdelar på den internationella marknaden där inga avgiftslättnader torde kunna uppnås.

Huruvida de särskilda farledsvaruavgifterna blir betraktade som unilaterala åtgärder riktade mot utländska fartyg måste utredas. Eljest kan svenska fartyg komma att bli utsatta för repressalier. Information om de tilltänkta åtgärderna måste därför i första hand ges de nordiska länderna men också, som ovan understrukits, framföras i IMCO varvid betoningen skall ligga på miljöskyddseffekten.

Sveriges varvsindustriförening: Svårigheterna att nationellt reglera sjöfarten illustreras av att utredningen undantagit import av råolja från kravet på att använda s.k. miljösäkert tonnage. Med tanke på råoljans miljörisker och egenskaper i övrigt är detta något förvånande. Råoljeimporten svarar dessutom för en mycket stor del av den totala oljemängd som införs till svenska hamnar. Resonemanget att uppnå hög säkerhet vid råoljeimport genom farledsåtgärder, krav på fartygets framförande och hög insatsberedskap för eventuella olyckor skulle lika väl kunna appliceras för andra oljetransporter på svenska hamnar.

Vi föreslår att kravspecifikationerna revideras och att vidare utredning i dessa frågor sker i samarbete med berörda rederier och varv. De tekniska och ekonomiska möjligheterna att uppfylla långtgående krav är givetvis beroende av fartygsstorleken.

Vi tillstyrker att ett särskilt beställarstöd utgår till miljösäkra tankfartyg som byggs vid svenska varv. Beloppet 50 milj. kronor som anges för detta ändamål är otillräckligt. Med den i utredningen föreslagna kravspecifikationen skulle nybyggnadskostnaderna öka ca 25 %. Om man i stället tillämpar den av oss föreslagna kravspecifikationen för s.k. modifierad MIST-version begränsas merkostnaden för de undersökta fallen till 3 à 4 milj. kronor per fartyg. Det måste emellertid kraftigt understrykas att de fartyg vars huvuddimensioner begränsas av slussar och kanaler till Mälaren resp. Vänern gör en betydande förlust av lastkapacitet i "miljösäkert" utförande på grund av de ökade kraven i förhållande till konventionella och existerande fartyg i denna trafik.

Det särskilda beställarstödet bör kunna utgå retroaktivt för beställningar gjorda efter den 1 juli 1979 för att undvika en beställningssvacka i avvaktan på riksdagens beslut och den föreslagna Vänerutredningen. Övergångsproblemen vid införande av de föreslagna styrmedlen måste noggrant undersökas i samarbete med berörda parter för undvikande av konkurrenssnedvridning eller överflyttning av transporter från fartyg till andra transportmedel.

Kemikalietransport med specialfartyg

Förslaget, att det bör beaktas att ett specialfartyg för utbränt kärnbränsle kan få en kompletterande användning för kemikalietransport, har framkallat ett fåtal kommentarer, huvudsakligen av teknisk natur. Några remissinstanser tar upp frågan om transporterna av farligt gods på färjor.

Sjöfartsverket: Någon särskild "högsta säkerhetsklass" för atomtransportfartyg, som omnämns i betänkandet, finns inte. På japanskt initiativ har frågan tagits upp i IMCO. Det man hittills gjort inom det i betänkandet nämnda projektarbetet avseende ett specialfartyg för utbränt kärnbränsle är att man tillämpat de säkerhetsprinciper som gäller för vissa andra fartyg, t. ex. flytbarhet i skadat skick, bättre brandskydd, navigeringsutrustning m. m. Det kan finnas goda skäl att öka transportsäkerheten i samband med atomtransporter. Sverige kan naturligtvis och bör enligt sjöfartsverkets mening driva denna fråga i IMCO.

I betänkandet diskuteras även alternativ användning av fartyget. Resonemangen och skälen är emellertid knapphändigt utvecklade. Det är enligt sjöfartsverket naturligt att undersöka möjligheterna till alternativ användning för att öka lönsamheten hos projektet.

Det är riktigt att fartygsbeståndet på våra färjeleder inte är tillräckligt anpassat för transport av farligt gods. Detta gäller i första hand de leder som trafikeras endast med passagerarförande fartyg. Behov kan därför i och för sig föreligga att komplettera trafiken med lastfärjor konstruerade för flexibel lastsammansättning av farligt gods. Med hänsyn till den ojämna lasttillförseln och de relativt obetydliga lastkvantiteter det rör sig om torde emellertid en sådan komplettering vara olönsam från ett enskilt rederis synpunkt. Frågan hänger dock ihop med allmänna transporttekniska och transportekonomiska förhållanden och bör utredas i ett större sammanhang.

Statens naturvårdsverk: Ett dylikt fartyg torde också i och för sig väl lämpa sig för transport av behållare med kemikalier och/eller miljöfarligt avfall. Det förekommer dock f. n. betydande bulktransporter av kemikalier såsom kreosot, koldisulfid, svavelsyra, lut och ammoniak. Även transporter av spillolja i bulk förekommer. För denna typ av kemikalier torde fartyg av den typ SALTECH skisserat vara bättre lämpade än dagens konstruktioner. Det kan dock bli fråga om att ta fram specialkonstruktioner för olika kemikalier. Verket förordar därför att frågan ytterligare övervägs, där också en jämförelse med internationella krav enligt MARPOL bör ingå.

Sveriges fartygsbefälsförening: Specialfartyg för skeppning av utbränt kärnbränsle måste byggas efter speciellt rigorösa bestämmelser och anpassas till alternativ transport av miljöfarliga kemikalier. För dessa transporter skall lots givetvis alltid finnas ombord. Transporter av farligt gods är ett stort problem för de flesta av inrikes färjelinjerna och bör därför snarast åtgärdas.

Sveriges industriförbund: Här hyser Förbundet åsikten att ett deklarationsproblem ej löses med att man anskaffar särskilda specialfartyg för farligt gods. Även här bör internationella regler – i detta fall IMDG-koden – vara gällande.

Sveriges redareförening: Utredaren nämner under denna punkt att behov för ett specialfartyg, konstruerat för transport av utbränt kärnbränsle kommer att behövas 1981. Utredaren pekar vidare på möjligheten att utnyttja ett sådant fartyg för transporter av kemiskt avfall till central förvaring och behandling. Behandlingsanläggningarna bör därför enligt utredaren lokaliseras så att sjötransporter dit är möjliga. Föreningen vill tillstyrka detta förslag. Det bör emellertid utredas noggrant var kemiskt avfall genereras i kvantiteter som motiverar fartygstransporter.

Utredaren tar i detta sammanhang också upp transporten av förpackat farligt gods på vissa färjelinjer. Föreningen vill framhålla att dessa transporter sker i enlighet med den av IMCO utarbetade International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG-koden) och något som helst behov av specialfartyg för sådana transporter finns inte.

Sveriges varvsindustriförening: Problemet med att farligt gods ej deklareras löses knappast med att man anskaffar specialfartyg för farligt gods. Redan i dag reglerar den s. k. IMDG-koden under vilka betingelser farligt gods får transporteras på passagerarfärjor. Miljöfarliga ämnen som ej är förbjudna på passagerarfartyg enligt IMDG-koden borde ur miljösynpunkt med fördel kunna transporteras på passagerarfartyg, eftersom dessa uppfyller mycket höga säkerhetskrav bl. a. beträffande vattentät indelning och brandskydd.

Arbetsmiljön ombord

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att ägna sjöfartens arbetsmiljöproblem ökad uppmärksamhet bl. a. genom ökad forskning.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket delar utredarens uppfattning att sjöfartens arbetsmiljöproblem bör ägnas ökad uppmärksamhet. Behoven och inriktningen av angelägna forskningsinsatser är redan tidigare väl belagda, bl. a. genom det arbete som bedrivits inom sjöfartens arbetarskyddsnämnd (SAN). De forskningstema som utredaren diskuterar stämmer väl överens med vad som därvid framkommit. Sjöfartsverket vill i sammanhanget framhålla att också de organisatoriska frågorna kring arbetsmiljöforskningen inom sjöfarten behöver uppmärksammas. Anledning finns att överväga möjligheterna att tillskapa en mer permanent organisation inom detta område, t. ex. i form av ett forskningssekretariat. Det bör vara lämpligt att pröva denna fråga i samband med den utredning som föreslås ske av en ny kust- och sjöfartsmyndighet.

Arbetarskyddsfonden: I betänkandet konstateras att den mänskliga faktorn orsakat huvuddelen av sjöolyckor och att otillfredsställande arbetsmiljö haft stor betydelse i detta sammanhang. Mot denna bakgrund anser fondens styrelse att det varit önskvärt med en mer ingående analys av arbetsmiljöproblematiken och att dessa frågor fått ett större utrymme i betänkandet än vad som nu är fallet.

Styrelsen delar utredningens uppfattning att arbetsmiljöforskningen inom sjöfarten är angelägen. Det finns flera anledningar till detta. Olycksfallsfrekvensen är hög, arbets- och livsmiljöförhållandena är oftast svårare och mer komplexa än inom flertalet andra branscher. Dessutom utsätts de

ombordanställda många gånger för samtidig påverkan av ett antal besvärande faktorer såsom buller, vibrationer, sjögång m. m. såväl under arbetssom fritid. Utredningens resonemang om att en förbättrad arbetsmiljö ombord kan vara en väsentlig åtgärd för att minska sjöolycksrisken och därmed utsläpp från fartyg är ytterligare en anledning som motiverar FoU-insatser.

Med målsättningen att förbättra arbetsmiljöförhållandena inom sjöfarten har arbetarskyddsfondens styrelse totalt beviljat ca 2,8 milj. kr. till ett antal FoU-projekt som berör denna bransch. I bilaga ges en förteckning över aktuella projekt. Tyngdpunkten av insatserna har hittills legat på kartläggande undersökningar.

I likhet med utredningen anser styrelsen att det föreligger behov av ytterligare FoU-insatser för att komma till rätta med sjöfartens arbetsmiljöproblem. Styrelsen förutsätter att det arbete som hittills utförts inom området kan utgöra underlag för kommande insatser. Enligt styrelsens mening är det önskvärt att FoU-arbetet fortsättningsvis blir mer åtgärdsinriktat än vad som hittills varit fallet. I detta sammanhang kan påpekas värdet av att berörda arbetsmarknadsparter och myndigheter tar initiativ till att ett långsiktigt forskningsprogram för arbetsmiljöförbättringar utarbetas för sjöfarten. Med hänsyn till vikten av att forskningens resultat överförs i praktisk tillämpning vid fartygsbyggen bör i detta arbete även ingå företrädare för rederinäringen. Styrelsen anser vidare att det är viktigt att de FoU-resultat som framkommer i olika projekt så snart som möjligt beaktas i myndighetens föreskriftsarbete.

Utredaren föreslår att arbetarskyddsfondens insatser för arbetsmiljöforskningen inom sjöfarten inledningsvis bör ta i anspråk ca 2 milj. kr. I anslutning till detta vill styrelsen anföra att forskningsprojekt inom detta område i likhet med alla andra projekt blir föremål för sedvanlig prövning. Detta är fallet oavsett om arbetsmarknadsparterna, forskningsinstitutioner eller någon annan har huvudmannaskapet för projektet. Mot bakgrund av det sagda är det därför nu inte möjligt att specificera de framtida insatserna inom området.

Statens skeppsprovningsanstalt: Den mänskliga faktorn bakom huvuddelen av sjöolyckorna diskuteras under rubriken arbetsmiljön ombord. Arbetsmiljöforskningen har säkerligen en plats här, men en särskilt påtaglig orsak till olyckor och olyckstillbud är befälets brist på erfarenhet och kunskaper om fartygets uppträdande i vissa manöversituationer. I särskild konventionstext rekommenderar IMCO befälsträning i simulator och fartygsbefälsföreningen har vid upprepade tillfällen framfört önskemål om sådan träning. Vid några av våra sjöbefälsskolor finnes moderna navigationssimulatorer för radarnavigering. För utbildning och träning av manövrering i farleder och hamnar finnes vid skeppsprovningsanstalten en särskild hybriddatorbaserad manöversimulator, vars program kan anpassas till givna fartyg och farleder. (Den användes också främst för tekniskt/nautiska forskningsprojekt och farledsstudier.) Några större rederier har låtit befälet i sina stora tankfartyg genomgå veckolånga träningskurser i simulator. Däremot saknar större delen av den kustgående befälskåren sådan utbildning. Skeppsprovningsanstaltens simulator var internationellt sett en pionjäranläggning. Även om vissa planer finns på en modernisering av anläggningen är den fortfarande av hög internationell klass. Det är därför angeläget att redan nu stimulera till en ökad användning av denna värdefulla utbildningsresurs, t. ex. genom någon form av subventionering av kostnaderna för befälets kursavgifter och omkostnader.

Göteborgs kommun: Kommunen vill framhålla att ett psykosocialt arbetsprogram för sjöfarten måste ägna stor uppmärksamhet åt alkoholproblemen.

Landsorganisationen i Sverige: Ett avsnitt om arbetsmiljön ombord förtjänar självklart sin plats i utredningen. Däremot kan funderingar göras över den text som presenteras. Först talar man om "att den mänskliga faktorn har angetts som orsak till huvuddelen av sjöolyckorna" och sedan om de ombordanställda som grupp och de problem som vistelsen i ett fartyg innebär. Man får då lätt ett intryck av att det är de ombordanställda som grupp som orsakar olyckorna.

Om man inte spekulerar i orsakerna till grundstötningar och liknande, så torde utsläppen bero på att personer i ansvars- och beslutsställning har gjort medvetna brott mot miljöbestämmelserna.

Det finns all anledning att instämma i behovet av förbättrade förhållanden för ombordanställda. Detta är dock ett alltför allvarligt problem för att man bara skönsmässigt skall utdela en summa pengar utan att närmare ha utrett vad som verkligen behöver göras.

Sveriges fartygsbefälsförening: Föreningen anser att en kartläggning av arbetsmiljöproblemen till stor del redan har utförts inom ramen för SAN. Forskningen bör därför i första hand inriktas på att föreslå åtgärder för att eliminera de miljöproblem som finns innan ytterligare resurser avsätts för att kartlägga ytterligare problem.

Sveriges redareförening: Utredaren framhåller under detta avsnitt att den mänskliga faktorn anges som orsak till huvuddelen av alla sjöolyckor. Betänkandet framhåller att det omfattande arbete som bedrivs bl. a. inom Fartygsmiljöutredningen och Sjöfartens Arbetarskyddsnämnd, utgör en bra utgångspunkt för vidare insatser för en förbättrad arbetsmiljö ombord. Föreningen, som deltar aktivt i detta arbete, tillstyrker vidare forskning kring teknikens anpassning till människan och de psykosociala problem, exempelvis alkohol, som är förenade med fartyget som arbetsplats, bostad och fritidsmiljö.

Trafikövervakning

Flertalet remissinstanser synes överens med utredaren om trafikövervakningens positiva effekt på miljösäkerheten.

Televerket: – – –. Det är möjligt att de föreslagna s. k. trafikledningS-/ trafikinformationscentralerna skulle kunna fylla en viss funktion i sjöräddningsarbetet genom samordning på det lokala planet av egna enheter. Televerket vill i detta sammanhang påpeka, att den typ av radiotrafik som får bedrivas vid sådana centraler är begränsad till "meddelanden rörande fartygs förflyttning ur sjösäkerhetssynpunkt" (internationella radioreglementet RR Art. 1 § 37/A).

Sjöfartsverket: I fråga om trafikövervakning delar sjöfartsverket utredarens uppfattning att detta är ett verksamt medel för att öka sjösäkerheten och att sådana åtgärder bör ges hög prioritet. Parallellerna med flyget och

olika större världshamnar får dock – om än belysande – dras med viss försiktighet. De system som nu utvecklas för svenska förhållanden måste anpassas till de förutsättningar som råder vad gäller bl. a. farledernas utseende och trafiken. Såväl den försöksverksamhet som sedan något år pågår i Bråviken som det system som är under införande i stockholmsområdet bygger på trafikinformation. Trafikinformationen för stockholmsområdet avses täcka samtliga leder inom Stockholms skärgård och huvudsakligen baseras på VHF-anmälan vid vissa fastställda rapporteringspunkter. Trafikinformationscentralen placeras vid Stockholms lotsplats. Någon form av trafikdirigering från trafikinformationscentralens sida skall således inte ske. Frågan om trafikledning kompliceras av att nu gällande befälhavaransvar för fartygs framförande berörs. En annan sak är att systemen för trafikinformation successivt kan och bör utvecklas med hänsyn till de tekniska möjligheter som står till buds i fråga om informationshantering och övervakning av trafiken. Även här gäller dock att de lösningar som kommer ifråga måste bedömas utifrån de behov som föreligger. Parallellt med arbetet att successivt bygga upp trafikinformationssystem för olika farledsområden pågår inom sjöfartsverket utvecklings- och försöksverksamhet avseende bl. a. VHF-täckning, överföring av radarbilder och datorisering av information.

För göteborgs- och öresundsområdena, som utredaren särskilt berör, råder med hänsyn till trafikens omfattning och art m. m. i viss mån speciella förhållanden när det gäller frågan om trafikövervakning och trafikinformation. Särskilda lösningar måste därför sannolikt komma ifråga för dessa områden och övervägs också i olika sammanhang. När det gäller Öresund är denna fråga kopplad till den i internationella sammanhang diskuterade trafikseparerингen och tas mera utförligt upp i det följande under en särskild rubrik.

För göteborgsområdet pågår gemensamt mellan sjöfartsverket och Göteborgs hamn arbete med att utveckla ett trafikövervakningssystem. Systemet för Göteborg bedöms få en högre teknisk ambitionsnivå än Stockholm med såväl anmälan genom VHF som uppföljning av trafiken genom radar. Innan det pågående utredningsarbetet är avslutat går det inte att fastställa storleken av de investerings- och driftskostnader som systemet kommer att medföra. Fördelningen av kostnaderna mellan sjöfartsverket och Göteborgs hamn är också beroende av hur frågan om huvudmannaskapet kommer att lösas. Sjöfartsverket delar rent principiellt utredarens uppfattning att verket med hänsyn till säkerhetsfunktionens vitala betydelse borde vara huvudman för trafikövervakningen även i göteborgsområdet. Uppläggningen av det nu pågående utredningsarbetet med möjlighet att pröva en uppdelning av huvudmannaskapet för lotsningen och trafikövervakningen på sjöfartsverket resp. hamnen får i första hand ses som praktiskt betingad för att komma vidare i arbetet med de konkreta frågor som under alla förhållanden måste lösas. Den principiellt riktiga och naturliga lösningen när det gäller huvudmannaskapsfrågan är egentligen att sjöfartsverket står som huvudman för såväl lotsningen som trafikövervakningen.

Enligt sjöfartsverkets bedömning bör i fortsättningen utöver vad som ovan framgått trafikinformation i första hand anordnas för områdena Luleå, Gävle, Mälaren–Landsort, Kalmarsund, Uddevalla och Lysekil.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: En trafikledning som syftar till största möjliga säkerhet i sjötransporterna måste ha tillgång till information om de yttre förutsättningarna för en säker navigering. Som

nämnts i föregående avsnitt är observationer och prognoser avseende meteorologiska och oceanografiska förhållanden av grundläggande betydelse härvidlag. Observationer som skall utnyttjas inom trafikledningen bör ske kontinuerligt och förmedlas i realtid. Detta kan bäst åstadkommas genom automatiska stationer, i synnerhet för oceanografiska element. När det gäller underlaget för SMHIs väderprognostjänst bör man emellertid vara medveten om att den övervägande delen av observationerna från kustområden utförs vid bemannade stationer.

SMHIs nät av automatiska meteorologiska och oceanografiska stationer omfattar f. n. 8 stationer, varav 4 med oceanografiska givare. Utbyggnad planeras till ca 30 stationer 1984, varav 12 med oceanografiska givare. Andra oceanografiska automatstationer finns i dag bl. a. vid Brofjorden och i Öresund (drivs av sjöfartsverket).

Den nuvarande omfattningen av automatiska observationer lämpliga att ingå i ett trafikinformationssystem är således begränsad. En betydande utbyggnad är nödvändig för att skapa ett nationellt informationssystem för bl. a. trafikledningsändamål. Det är härvid väsentligt att följande beaktas:

- trafikledning innebär behov av såväl aktuell information (observationer i realtid) som prognoser avseende både oceanografiska och meteorologiska förhållanden
- ett oceanografiskt och meteorologiskt trafikinformationssystem är, förutom för trafikledning, av utomordentlig betydelse vid planering av bekämpningsinsatser i samband med katastrofartade utsläpp
- samordning och standardisering måste eftersträvas i uppbyggnaden av ett nationellt trafikinformationssystem om man skall kunna uppnå, dels ett optimalt resursutnyttjande (undvika dubbelarbete), dels garantier för tillförlitlighet och smidig åtkomst av data (det senare absolut nödvändigt i katastroflägen).

Med hänsyn till de resurser och den kompetens som SMHI besitter i fråga om mätutrustning, insamlingssystem och prognosverksamhet bör SMHI ges en central roll i uppbyggnad och drift av den oceanografisk/meteorologiska delen i ett nationellt trafikinformationssystem. Beträffande nätet av automatiska mätstationer som bör ingå i ett sådant system föreslår SMHI ett utbyggnadsprogram där nya stationer successivt anläggs på platser där det är särskilt motiverat av trafikledningens-, sjösäkerhets- och miljövårdsskäl.

Kraven på ökad sjösäkerhet motiverar också en förstärkning av SMHIs prognostjänst så att specialanpassade väderprognoser och oceanografiska prognoser kan lämnas.

Sjöfartens haverikommission: Genom sitt utredningsarbete har kommissionen även kommit in på säkerheten i farled (SKAGERN-FINNSAILOR-kollisionen). I utredningsrapporten för denna olycka (sid. 47–48) anför kommissionen bl. a. som orsak till kollisionen:

I ärendet är ostridigt att en trafikinformation kombinerad med trafikdirigering i området skulle ha förhindrat kollisionen.

Kommissionen finner det anmärkningsvärt, att sjöfartsverket, med anledning av de många sjöolyckor som inträffat inom det aktuella området, inte infört någon form av trafikreglering eller trafikövervakning eller andra säkerhetsfrämjande åtgärder utöver de i sjöfartsverkets meddelande serie A nr 12/1971 beordrade. Kommissionen har sig bekant, att, enligt 1976 års arbetsgrupp, engångskostnaderna för genomförandet av en föreslagen trafikövervakning av Göteborgs-området understiger en halv million kronor och de ökade årskostnaderna håller sig omkring 30–40 000 kr.

Kommissionen anser ärendet vara så allvarligt att den olösta frågan om huvudmannaskapet för trafikövervakningen i Göteborgsområdet inte bort försena effektiva säkerhetsfrämjande åtgärder. Underlåtenheten att vidtaga sådana åtgärder kan därför anses vara en av orsakerna till kollisionen.

Sjöfartens haverikommission föreslår därför att – gärna parallellt med en skärpning av lotsplikten – ett trafikreglerings- och/eller trafikövervakningssystem med det snaraste genomförs inom livligt trafikerade områden såsom Stockholms och Göteborgs skärgårdar m. fl. Därmed skulle – enligt sjöfartens haverikommissions mening – säkerheten inom dessa områden bäst tillgodoses. Därutöver bör normer för farleder och säkerhetsanordningar i dessa snarast sättas i kraft.

Statskontoret: Statskontoret vill erinra om sjöövervakningskommitténs arbete. Den överväger bl. a. försöksverksamhet med samgruppering kring gemensam radar och datorbaserad informationscentral efter riktlinjer som lagts fram i statskontorets rapport (1979: 03) till sjöövervakningskommittén.

Statens naturvårdsverk: Beträffande kommitténs förslag att förbättra trafikövervakningen vill naturvårdsverket bara lägga den synpunkten, att en säkrare sjötrafik självfallet är bra även från miljösynpunkt.

Generaltullstyrelsen: Vad beträffar förslagen till uppbyggnad av trafikövervakningssystem (p. 4.1.5 och 4.1.6) vill styrelsen poängtera vikten av att dessa system redan från början anpassas till ett hela Östersjön omfattande positionsrapporteringssystem för vissa fartyg med miljöfarliga laster. Ett sådant system har på svenskt initiativ utarbetats av den marina arbetsgruppen inom interimskommissionen för skydd av östersjöområdets marina miljö. Styrelsen vill också starkt understryka behovet av ett datorbaserat lägesinformationssystem för kustbevakningen. För att kunna optimera kustbevakningens numera mycket stora övervakningsuppgifter inom ramen för befintliga begränsade resurser anmälde styrelsen redan 1976 behov av ett datorbaserat lägesinformationssystem. Ärendet har sedan i flera omgångar behandlats av statskontoret och är nu föremål för sjöövervakningskommitténs övervägande.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar: I kommitténs förslag avseende trafikövervakning förutsätts ett utnyttjande av datorteknik. Detta torde medföra behov av att skapa särskilda databanker/dataregister, vilka torde komma att innehålla viktiga uppgifter för rikets säkerhet. Enligt ÖEF:s mening motiverar detta att särskilda sårbarhetsprövningar görs. Det kan också bli nödvändigt att meddela föreskrifter för sådan behandling så att nya sårbarhetsfaktorer inte uppstår. Dylika frågor övervägs f. n. av sårbarhetskommittén (Fö 1977: 02).

Statens industriverk: SIND tillstyrker utredningsförslaget om en förbättrad trafikövervakning. Denna har enligt SIND:s mening ett uppenbart värde för sjösäkerheten och miljön. Någon jämförande analys av tidigare nämnd typ behövs således inte.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Även för sjöfarten på Mälaren bör ett trafikövervakningssystem skyndsamt utvecklas.

Länsstyrelsen i Gotlands län: Utredningen anser att det kan "övervägas om Sverige skall erbjuda sig att bygga upp ett trafikinformationssystem för Östersjön". Vidare anges att detta skulle kunna lokaliseras "till exempelvis Gotland".

Länsstyrelsen har i samband med utarbetandet av ett näringspolitiskt program för Gotland haft anledning att behandla frågeställningar som berör resurser för kust- och sjöfartsverksamheten. Generaltullstyrelsen har nämligen föreslagit att två utsjöbevakningsfartyg anskaffas och att ett lägesinformationssystem för kustbevakningen utarbetas. Länsstyrelsen har därvid föreslagit att ett av dessa fartyg skall lokaliseras till Gotland.

Med den omorganisation av kust- och sjöfartsverksamheten som föreslås under 6.1 bedöms förutsättningarna för ett effektivt utnyttjande av denna resurs som gynnsamma.

I diskussion om lokalisering av en enhet för övervakning av trafiken i Östersjön anser länsstyrelsen att Gotlands läge utgör en stor tillgång som med nödvändighet måste utnyttjas. En förläggning till Gotland är ett mycket realistiskt förslag som bör utredas närmare.

Några medel för en sådan utredning har utredningen inte föreslagit. Länsstyrelsen hemställer därför att i utredningens handlingsprogram avsättes medel för en utredning i enlighet med vad som ovan föreslagits.

Länsstyrelsen i Hallands län: Det bör vidare som förebyggande åtgärd vara angeläget att betänkandets förslag om bland annat trafikdirigering, trafikövervakning m. m. inom Öresundsområdet utsträcks till att även omfatta delar av de tättrafikerade genomfartslederna i Kattegatt.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen finner det dock primärt viktigt att (regionvisa) trafikinformationssystem införs som möjliggör en säker och lättillgänglig information och statistik om miljöfarliga transporter utefter länskusten. Länsstyrelsens kännedom om miljöfarliga transporter är i dag mycket bristfällig.

Stockholms kommun: Förslagen om ett förbättrat trafikövervakningssystem tillstyrks i högsta grad.

Södertälje kommun: I bilaga 10 till betänkandet föreslås att ett trafikövervakningssystem upprättas för farleden Landsort–Södertälje och Mälaren.

I samma bilaga föreslås också att investeringar i denna farled ges högsta prioritet. Tyvärr kan inte dessa förslag återfinnas i betänkandet, vilket kommunen finner anmärkningsvärt.

Kommunen vill på grund av detta erinra om några av de förslag som tidigare framförts av kommunen, nämligen

att det i MIST:s bilaga 10 föreslagna trafikövervakningssystemet för leden Landsort–Södertälje och Mälaren skyndsamt utvecklas.

Göteborgs kommun: Lotsning och trafikledning i Göteborg har under lång tid varit föremål för olika statliga utredningar. Dessa har inte lett fram till några beslut. På grund härav har frågan kommit att skjutas på framtiden.

Under tiden har emellertid Göteborgs Hamn arbetat intensivt på att söka få till stånd ett trafikövervakningssystem i farlederna till hamnen. Under 1976 utarbetades ett relativt detaljerat förslag till ett sådant system med en kvalificerad trafikledningspersonal och med modern radio- och radarutrustning. Under januari 1977 föreslog hamnstyrelsen i skrivelse till rege-

ringen, att förslaget skulle realiseras i hamnens regi och att en försöksverksamhet omedelbart borde påbörjas. Frågan hade dessförinnan vid flera tillfällen tagits upp med sjöfartsverket.

Som en följd av Göteborgs Hamns initiativ har ärendet nu emellertid förts fram så långt, att ett trafikledningssystem för göteborgsområdet är under projektering i samarbete mellan hamnen och sjöfartsverket. Beslutsunderlag för organisation och investeringar beräknas bli klart i november 1979 och om vederbörliga beslut kan fattas under året beräknas en anläggning kunna vara i drift 1981.

Beträffande ansvaret för trafikledningsverksamheten anser hamnstyrelsen att säkerheten i farlederna och i hamnen är ett grundläggande intresse och ett primärt ansvar för hamnägaren. Göteborgs Hamn har installerat och bär kostnaderna och ansvaret för större delen av säkerhetsanordningarna i farlederna till hamnen samt inom hamnområdet. Hamnen bär samma ansvar för Trollhätte kanal till den del, som kanalen går genom hamnområdet.

Hamnen bär ett betydande ansvar för säkerheten vad avser oljehamnarna och tankfartygen. Detsamma gäller trafik och hantering av s.k. farligt gods. Göteborgs Hamn har på eget initiativ eller tillsammans med Svenska Hamnförbundet utarbetat och satt i funktion regler och system för att åstadkomma största möjliga säkerhet inom dessa känsliga områden. På samma sätt har hamnen, såsom ovan beskrivits, länge arbetat med att söka förbättra säkerheten i farlederna medelst trafikövervakning och trafikledning. Denna trafikledningsverksamhet måste också omfatta fartygens rörelser inne i hamnen både vid ankomst, avgång och förhalning. Hamnägarens ansvar för fartygens säkerhet i själva hamnområdet kan inte överflyttas till någon annan. Eftersom fartygstrafiken i tillfartslederna är direkt sammankopplad med och beroende av verksamheten i hamnen, måste trafikledning i hela området betraktas som en odelbar enhet.

En väsentlig del av den trafikledande verksamheten består i insamlande och sammanställande av information om den pågående och väntade trafiken. Denna information härrör huvudsakligen från verksamheten i hamnen och från alla de trafikanter och andra företag och organ, som står i kontinuerlig förbindelse med hamnen.

Trafikledningen bör således enligt hamnstyrelsen administreras av hamnmyndigheten och bedrivas i intimt samarbete med samt lämna erforderlig service till lotsningsverksamheten.

Centralorganisationen SACO/SR: SACO/SR ställer sig positiv till en systematisering och utveckling av trafikövervakningen vid alla svenska hamnar av betydelse.

Svenska hamnförbundet: Enligt hamnförbundet finns åtskilligt att göra för att öka effektiviteten i den statliga farledsverksamheten, åtgärder som i och för sig inte behöver vara särskilt kostnadskrävande. Det är beklagligt om åtgärderna har fördröjts genom resursbrist hos sjöfartsverket. Förbundet tillstyrker sålunda snabb utbyggnad av ett system för trafikövervakning och trafikinformation med prioritet för leder med hög trafikintensitet.

Utredarens uttalande (s. 57) vad gäller huvudmannaskapet för trafikövervakning i Göteborgsområdet bygger på uppfattningen att hamnarna inte är tillräckligt medvetna om säkerhetsfunktionen hos ett trafikövervakningssystem. Uppfattningen saknar grund. Det finns skäl att erinra om att hamnarna svarar för säkerheten vad gäller bl.a. oljehantering och hante-

ring av farligt gods och är helt medvetna om vad detta ansvar innebär. Vid beaktande av samtliga de uppgifter som övervakningssystemet ska ha blir hamnen den naturliga huvudmannen. Härigenom förbättras också de praktiska möjligheterna att snabbt ge trafikövervakningscentralen erforderlig teknisk utrustning.

Hamnförbundet vill ytterligare nämna att Göteborgs hamnstyrelse i skrivelse till regeringen i januari 1977 har redovisat förslag till ett trafikledningssystem för göteborgsområdet med hamnen som huvudman. Redan tidigare hade frågan väckts av hamnen vid kontakter med sjöfartsverket. Främst som följd av dessa initiativ håller ett trafikledningssystem på att utarbetas i samarbete mellan hamnen och sjöfartsverket.

Svenska kommunförbundet: Eftersom inom de kommunala hamnarnas ansvarsområden även ligger ansvar för säkerhet och skyddsåtgärder vid hantering av farligt gods, anser styrelsen att det utredningsarbete, som pågår inom sjöövervakningskommittén, bör avslutas innan ställning tas till frågor om ändrat ansvar för övervakning, trafikledning och utbyggnad av övervakningssystem.

Sveriges redareförening: Rederinäringen har i en följd av år varit kritisk mot Sjöfartsverkets disponering av de medel som förbrukas i farledsverksamheten och framhållit det otillfredsställande i att dessa medel till största delen använts till lotsorganisationen. Övervakning av trafiken i vissa farleder skulle ge betydande sjösäkerhetsförbättring och föreningen tillstyrker därför utredningens förslag att driftsmedel omfördelas från lotsorganisationen till trafikövervakning. Även för Vänern- och Mälarensjöfarten bör ett trafikinformationssystem övervägas inom den föreslagna särskilda studien. Sannolikt kan det i dessa båda insjöar räcka med fasta rapporteringsställen – "check-points" – där fartygen rapporterar sin position per VHF. Det bör övervägas om inte trafikövervakningen bör kunna kombineras med någon form av trafikseparering på Vänern.

Trafikövervakning i Kalmarsund

Endast sjöfartsverket och länsstyrelsen i Kalmar län har funnit anledning att kommentera förslaget om införande av trafikövervakning i Kalmarsund.

Sjöfartsverket: Vad avser den av utredaren diskuterade frågan om trafikövervakning och en därtill kopplad s. k. vägvalsstyrande avgift för Kalmarsund vill sjöfartsverket framhålla följande. Sjöolyckor i Kalmarsund utgörs till övervägande del av grundstötningar. Trafikövervakning påverkar kollisions- och grundstötningsriskerna främst genom att varna för möten i kritiska avsnitt. Att från land övervaka fartygens positioner och informera om en eventuell grundstötningsrisk eller lämna någon form av mer auktoritativa anvisningar för fartygens navigering torde inte vara realistiskt med hänsyn till svårigheten att från land bedöma fartygens framförande. Beaktas måste också befälhavarens oinskränkta ansvar för fartygens navigering.

Ökad lotsning och/eller förbättringar i farledens standard är mera realistiska sätt att minska grundstötningsriskerna. Enligt sjöfartsverkets mening

synes ett enklare trafikinformationssystem vara tillräckligt för Kalmarsund.

Länsstyrelsen i Kalmar län: I detta sammanhang vill länsstyrelsen instämma i utredningens förslag om att ett särskilt trafikövervakningssystem inrättas för Kalmarsund. Ett sådant system kombinerat med föreslagen vägvalsstyrande avgift och andra farledsförbättrande åtgärder jämte ett utökat lotstvång är angelägna åtgärder för att minska riskerna för allvarliga miljöfarliga utsläpp i Kalmarsund.

Vägvalsstyrande avgift

Förslaget om införande av vägvalsstyrande avgift i Kalmarsund (i kombination med i föregående punkt upptaget förslag om trafikövervakning) avstyrks av ett flertal remissinstanser. Några instanser är dock positiva och ser förslaget som principiellt intressant.

Sjöfartsverket: Avgiftssystemet kan verka praktiskt sett direkt trafikreglerande. Det kan emellertid också få negativa effekter på säkerheten för fartyg/besättning och i konsekvens därmed på miljön. Man kan inte bortse från en ökad benägenhet att välja en mer riskfylld väg än en avgiftsbelagd säkrare väg. Följden av en avgift för att passera genom t. ex. Kalmarsund kan bli att fartygen väljer att även under hårt väder gå utanför Öland. Säkerhet bör så långt möjligt inte vara särskilt avgiftsbelagd så att man försätts i valet mellan säkerhet och ekonomi i olika gränsfall. Flera praktiska svårigheter är också knutna till avgiften, vartill kommer att det endast är i något enstaka fall – typ Kalmarsund – som en vägvalsstyrande avgift skulle kunna få någon tillämpning. Sjöfartsverket avstyrker mot denna bakgrund förslaget om s. k. vägvalsstyrande avgift.

Riksrevisionsverket: RRV anser att samma invändning som förut anförts beträffande konkurrensfördelar vid transport av olika varor med skilda transportmedel i princip skulle kunna riktas mot nu ifrågavarande förslag. RRV finner det dock troligt att den föreslagna avgiften, med lämplig utformning, kan få en vägvalsstyrande effekt.

Fiskeristyrelsen: Förslaget är bra men svårigheter torde komma att uppstå vid utformningen av avgiftens storlek. Avgiften måste vara så anpassad att den gör det ekonomiskt avskräckande att gå den avgiftsbelagda leden. Samtidigt måste den dock vara så låg att befälhavaren ändock väljer den avgiftsbelagda leden vid hårt väder om den är mer skyddad än den avgiftsfria. Vägvalsstyrande avgift kan bli aktuell i t. ex. Kalmarsund.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser inte att en avgift är rätt styrmedel i dessa fall. Samhället bör i stället utfärda förbud mot trafik i vissa känsliga leder. Detta beslut bör inte lämnas till det enskilda fartygets befälhavare.

Centralorganisationen SACO/SR: SACO/SR delar utredarens syn på att transportvägar där riskerna för miljöskador är stora bör beläggas med en högre avgift än transportvägar med små risker. Enligt SACO/SR:s mening

får dock en sådan avgift inte utformas så att den verkar konkurrenshämmande för sjöfarten. Vidare får avgiften inte utformas så att de miljöfarliga transporterna styrs över till andra transportsystem och därmed ökar riskerna inom dessa sektorer.

Sveriges fartygsbefälsförening: Föreningen ställer sig helt främmande till förslaget att genom avgift styra trafik från en farled, som vid hårt väder utgör den säkraste vägen, till att exempelvis gå öster om Öland vid ostlig storm och härvid utsätta fartyg, besättning, last och miljö för klart ökade risker. Förslaget avstyrks bestämt.

Sveriges redareförening: Förslaget är av principiellt intresse men såsom det utformats för praktisk tillämpning i Kalmarsund avstyrker föreningen. Beroende på vädersituationen är det ingalunda självklart att en passage av Kalmarsund innebär större miljörisker än vägen ost om Öland.

Trafikseparering i Öresund

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att införa trafikseparering i hela Öresund. Fiskeristyrelsen påpekar dock att den för ett genomförande av trafikseparingen nödvändiga fördjupning av Flintrännan kan få hydrografiska konsekvenser. Någon oenighet av behovet av trafiksäkerhetshöjande åtgärder i Öresund finns ej bland remissinstanserna.

Sjöfartsverket: De många och komplicerade faktorer som påverkar trafiksituationen och sjösäkerheten i Öresund ger sjöfartsverket anledning att något utförligare behandla denna fråga. Öresund är ett trångt, grunt och tättrafikerat område med mycket komplicerad trafikbild. I huvudsak går de större fartygen med bl. a. miljöfarliga laster längs sundet, medan ett ännu större antal passagerarfärjor går tvärs eller diagonalt över sundet. Problemen försvåras ytterligare av Öresunds status som internationell genomfartsled, särskilt fastslagen i ett traktat från 1857. Härigenom kan kuststaterna inte själva genomdriva obligatorisk medverkan från alla fartyg när det gäller säkerhets- och miljöbefrämjande åtgärder av reglerande natur, utan internationell sanktion erfordras.

Trafiken i Öresund har hittills varit förskonad från allvarligare sjöolyckor. Tillbuden har dock varit många även om fullständiga uppgifter om dessa inte går att få fram. Största antalet olyckor/tillbud i Öresund, som kan redovisas från svensk sida, gäller grundstötningar. Av dessa är det dock endast ett mindre antal som torde kunna ha förhindrats av en utökad trafikseparering (TSS), som utredaren rent allmänt förespråkar. Motsvarande gäller det färre antalet kollisioner, som dock var för sig kan ses som allvarligare. Önskvärdheten av säkerhetsbefrämjande åtgärder är, trots det låga olyckstalet i förhållande till trafiktätheten m. m., ändå enligt sjöfartsverkets mening odiskutabel.

Rent generellt kan sägas att trafikseparering (TSS) och andra routeingåtgärder har en positiv effekt på säkerheten. Det är dock inte självklart att införande av ett TSS får en sådan effekt, då det också finns negativa faktorer inbyggda – t. ex. koncentration av trafiken – som i vissa fall kan överflygla fördelarna.

TSS påverkar främst kollisionsrisken i farvatten med tät trafik och endast till en mindre del risken för grundstötning, även om detta kan bli en sidoeffekt i vissa områden (t.ex. grunda och trånga) och under vissa betingelser (t.ex. god lägesbestämning). Även olika former av trafikövervakning har företrädesvis effekt på kollisionsrisken. TSS har också utnyttjats i en del fall för att leda trafiken ut från kusten.

I MIST-utredningen förespråkas trafikövervakning av TSS men det har inte närmare angetts vad slags övervakning man avser. Det system man jämför med, i Engelska kanalen, har idag som främsta syfte att rapportera till flaggstaten och informera till trafiken om överträdelser. Underlaget för denna verksamhet inhämtas genom radar och identifiering med fartyg och flyg. Långt framskridna planer finns nu att i Kanalen införa ett "Ships' Movement Reporting System" med aktiv rapportering från fartygen, som i sig är ett slags trafikövervakning. En kombination av dessa två (del)system är naturligtvis att föredra, men fordrar en resurskraftig organisation. Frivillighet och tvåvägskommunikation är ett starkt krav från flera medlemmar i IMCO. Låg benägenhet att medverka i ett rapporteringssystem förtar effekten avsevärt.

Övervakning av TSS är särskilt värdefull i de fall trafikmönstret är komplicerat och TSS därför, beträffande delar av trafiken, skapar avvikelser från den mest naturliga färdvägen, varför överträdelser kan befaras.

Allmänt sett verkar tiden för genomförande av åtgärder som reglering och övervakning av trafiken på det internationella planet väl motiverade och för trafikmönstret naturliga åtgärder accepteras.

Flera konkreta lösningar till en trafikseparering genom hela Öresund har studerats i en dansk-svensk arbetsgrupp. Intresset för en sådan har varit störst från svensk sida. Den sammanlagda effekten av en totalseparering för genomfartstrafiken är dock inte uppenbart positiv. En försvårande omständighet är att djupen väst om Ven på sina håll kan vara otillräckliga för de större fartyg som kan anlöpa Malmö och Köpenhamn.

Ett särskilt problem utgör vidare den täta färjetrafiken som korsar nuvarande TSS i norra Öresund mellan Helsingborg och Helsingör. Här föreligger kollisionsrisker såväl inbördes mellan färjorna som mellan färjor och genomgångstrafik i TSS. Problemet är svårlöst och de från säkerhetssynpunkt bästa lösningarna är resurskrävande och kan negativt påverka färjedriften. Tänkbara medel är korsande TSS eller väganvisning, anpassning av tidtabeller, radarövervakning, fartygsrapportering, trafikinformation och trafikledning.

För närvarande diskuteras en fördjupning av Flintrännan till en kostnad av ca 15 milj. kr., vilken också behandlas i MIST. Denna åtgärd leder till att Drogden(rännan) på den danska sidan kan avlastas och trafiken enkelriktas i resp. farled. Därmed skapas förutsättningar för ett bra TSS i den sydligaste delen av Öresund. Risken för såväl kollisioner som grundstötningar minskas beträffande genomfartstrafiken och till någon del för färjetrafiken mellan Malmö och Köpenhamn. Ett största tillåtna djupgående eller "under keel clearance" bör få internationell sanktion.

Kostnader för införande av TSS begränsar sig som regel till erforderlig utmärkning, såvida inte fördjupningar är erforderliga, vilket alltså är fallet med Flintrännan. Kostnader för trafikövervakning av någon större omfattning kan dock bli betydande. Något konkret och acceptabelt förslag finns ännu inte utarbetat. Noteras kan att förslag till viss försöksverksamhet har diskuterats inom sjöövervakningskommittén (SÖK).

Fiskeristyrelsen: Utredaren föreslår att trafikseparering införs i hela Öresund. Separering av trafiken kan medföra inskränkningar i fisket och en noggrann planläggning erfordras för att minimera dessa olägenheter. Det är härvid av vikt att samråd sker med fiskerimyndigheten eftersom fisket i Öresund är av mycket stort allmänt intresse. Styrelsen vill i det sammanhanget även erinra om de fiskerättsliga konflikter som redan uppstått inom området till följd av förslag till trafikseparering.

En fördjupning av Flintrännan kan få hydrografiska konsekvenser. Dessa bör först klarläggas.

Statens naturvårdsverk: När det gäller säkerheten har verket tidigare framhållit att en säkrare sjötrafik också är bra från miljösynpunkt. Med den utgångspunkten tillstyrker verket förslaget om trafikseparering i Öresund.

Kommittén föreslår också att farleden genom Öresund fördjupas. Verket har i dagsläget inget att invända mot en sådan fördjupning men förutsätter att frågan innan den realiseras blir föremål för sedvanlig prövning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Öresund är ett av de livligast trafikerade farvattnen i världen. Omkring 30000 fartygspassager sker varje år förbi Malmö–Köpenhamn. Därtill kommer en intensiv korsande färjetrafik. I detta farvatten föreslår utredaren att trafikseparering snarast införs. Detta möjliggörs genom att Flintrännan fördjupas till 8 meters djupgående. Länsstyrelsen kan i likhet med Helsingborgs hamn och Malmö kommun ställa sig bakom utredningsmannens förslag i denna del och anser att åtgärderna bör genomföras snarast. Det bör dock observeras att en fördjupning av Flintrännan och utnyttjande av denna ränna för separeringsändamål avsevärt kommer att öka trafiken på svenska sidan. Det är därför angeläget att en utökad separering också följs upp med åtgärder för trafikövervakning i sundet samt att säkerhetsaspekten kring en trafikökning i Flintrännan beaktas från svensk sida. Länsstyrelsen vill också understryka det angelägna i att kostnaderna kring en utökad trafikseparering kan fördelas mellan Sverige och Danmark.

Svenska Jägareförbundet: Vad angår olyckshändelser har utredningen redovisat en rad åtgärder, vilka kommer att minska risken för olyckor. Förbundet har särskilt uppmärksammat de goda resultat som uppnåtts genom åtgärder som trafikövervakning (trafikledning) samt trafikseparering i hårt utnyttjade farvatten. De särskilda problem som situationen i Öresund innefattar, bland annat till följd av Öresundsöverenskommelsen 1873, gör det än mer angeläget att påskynda det arbete som redan påbörjats för att förbättra sjötrafiksäkerheten därstädes.

Sveriges fartygsbefälsförening: Den föreslagna trafikseparingen i kombination med tidigare föreslagen trafikinformation kommer att bidra till en starkt utökad säkerhet i regionen.

Sveriges redareförening: Föreningen finner detta förslag angeläget och tillstyrker.

Förbud mot bulktransporter av A- och B-klassificerade kemikalier

Remissinstanserna uppvisar en splittrad bild i fråga om förbud mot bulktransporter av A- och B-klassificerade kemikalier. Risken för övergång till landtransporter påpekas av flera instanser.

Sjöfartsverket: För transport av flytande kemikalier i bulk gäller i Sverige, beträffande fartygs konstruktion och utrustning, den så kallade kemikaliebulkkoden (Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Cemicals in Bulk), antagen av IMCO. Denna kod tar främst sikte på fartygs konstruktion och utrustning vad gäller lastens placering, fartygets stabilitet och flytbarhet i skadat skick, skydd av besättningen för påverkan från lasten osv. Tre typer av kemikalietankfartyg förekommer beroende på vilka kemikalier de kan transportera i bulk. De tre typerna är typ I, för de farligaste kemikalierna, typ II för kemikalier med något lägre farlighet och Typ III för kemikalier som bedöms ha den lägsta farlighetsgraden. För nya kemikalier som börjar transporteras i bulk gäller att de skall transporteras under de säkerhetsföreskrifter som anges av den behöriga myndigheten (i Sverige sjöfartsverket).

IMCO har med stöd av riskgradering, som gjorts av GESAMP (Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution) indelat kemikalier som transporteras i bulk, med hänsyn till deras påverkan på den marina miljön, i 5 olika klasser, nämligen A–D och de övriga ämnen som ej anses påverka den marina miljön. A-ämnen är de kemikalier som bedöms orsaka de största skadorna på den marina miljön. En sammanställning av ämnenas indelning finns intagen i International Convention for the Prevention of Pollution from Ship 1973, (MARPOL-73), Bilaga II – Kemikalier i bulk.

Någon fullständig överensstämmelse mellan de ur marint miljöhänseende farligare kemikalierna och de ur säkerhetssynpunkt farligaste kemikalierna finns inte. Sålunda kan vissa B-ämnen t.ex. få transporteras i fartyg av typ III, eller t.o.m. falla utanför de ämnen som finns angivna för de tre typerna av kemikalietankfartyg. Å andra sidan kan ämnen för vilka ett typ II-fartyg krävs för transporter återfinns som C- eller D-ämnen.

IMCO har givetvis uppmärksammat denna inkonsekvens och har därför utarbetat riktlinjer för hur de, ur marint miljöhänseende farliga kemikalierna som ännu ej är med skall inarbetas i kemikaliebulkkoden när nämnda MARPOL-bilaga kommer i kraft.

Mot bakgrund av ovanstående torde de största från miljösynpunkt säkerhetshöjande effekterna uppnås, inte genom ett totalförbud för t.ex. A- och B-ämnen med dispensgivning, som utredaren föreslagit, utan genom en anpassning av transportföreskrifterna till resp. ämnes miljöfarlighet. Detta kan ske genom att använda fartyg vars konstruktion är sådan att de ger största skydd för utsläpp av last vid en eventuell olycka. Konkret innebär detta att nationella regler införes, att A-ämnen endast får transporteras i fartyg av viss typ och i tankar vars placering innebär skydd av lasten. Motsvarande skulle gälla för B- och C-ämnen, dvs. nationell tillämpning av IMCO-resolution nr 15 i 1973 års MARPOL-konvention. För att uppnå syftet att erhålla en direkt kontroll av varje enskild transport kan övervägas att i den nationella regleringen införa obligatorisk anmälningsplikt.

Att göra en jämförelse mellan transporter till lands med bil eller järnväg och transporter till sjöss från säkerhetssynpunkt är naturligtvis svårt. En direkt sjötransport till förbrukaren utan omlastning framstår dock som regel som det säkraste alternativet.

Statens naturvårdsverk: – – –. Naturvårdsverket tillstyrker införandet av förbudet, men vill ifrågasätta om sjöfartsverket är rätt instans att administrera särskilda dispensregler. Motivet för att införa förbudet är att de aktuella kemikalierna är miljöfarliga i något avseende, vilket medför att naturvårdsverket bör bli dispensmyndighet. Dispensgivningen bör ske restriktivt.

FN-organet GESAMP har för skadliga bulkkemikalier utarbetat en miljöskadlighetsklassificering, som intagits i Helsingforskonventionen och MARPOL-protokollet. Naturvårdsverket vill understryka att denna klassificering har gjorts upp med hänsyn till miljöeffekter och att den alltså inte är adekvat för en gradering av hälsorisker. Detta gäller särskilt kategori C. Många av dessa ämnen är ytterligt riskabla för människan. I betänkandet refereras US Coast Guards uppfattning. Verket delar denna uppfattning, nämligen att osäkerheten vid hanteringen av kemikalier är större än för oljan och att hälsoriskerna med kemikalier ofta är betydligt större än för olja. Naturvårdsverket förutsätter att man efter hand i internationella sammanhang ser över denna klassificering.

Nuvarande regler är f. n. enbart tillämpbara på rena substanser, vilket enligt verkets uppfattning synes vara en olycklig begränsning. Varor i form av blandningar och beredningar omfattats f. n. inte av de generella reglerna.

Regler om blandningar diskuteras dock f. n. i MARPOL-sammanhang. Verket utgår därför ifrån att dessa diskussioner på sikt leder till en översyn av reglerna om blandningar av kemikalier.

Skulle ett nationellt förbud införas enligt kommitténs förslag är det naturligt att regeringen också driver frågan vidare i internationella sammanhang för att i första hand förmå andra Östersjöländer att ansluta sig till förbudet.

Statens industriverk: SIND förstår kommitténs önskan att genom en kombination av förbud och dispens höja kvaliten på sjötransporterna av GESAMP:s A- och B-kemikalier. Det förefaller dock tveksamt med en sådan åtgärd utan att landtransportalternativet utreds. En av miljöhänsyn betingad övergång från bulk till förpackat gods kan göra landtransportalternativet lönsamt inte minst med hänsyn till skillnaden i hanteringsvillkor vid en sjötransport av förpackat gods och en med gods i bulk. Kommittén föreslår vidare att utbytbarheten mellan sjö- och landtransport studeras i vad avser Vänern och Göta älv. SIND anser att en sådan studie bör ske och att den bör omfatta åtminstone Vänern, Göta älv och Mälaren men helst även andra farvatten där det är tekniskt möjligt att gå över till landtransport.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. I och med att dispensansökningarna samtidigt fungerar som inrapportering av kommande transporter kan olycksberedskapen höjas. Viss parallellitet erhålls också med transporter av farligt gods till lands som regleras genom lokala trafikföreskrifter där det anges vilka vägar som får utnyttjas och vilka mängder som får transporteras.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Vid införandet av ett generellt förbud mot transport av A- och B-klassade ämnen bör det skapas ett enkelt och smidigt dispensförfarande. Om sjöfartsverket får rätt att ge dispens, ger det möjligheter att styra transporter till lämpliga farvatten. Det ger även möjlighet för sjöfartsverket att höja beredskapen när man exakt vet tid-

punkt för och innehåll i en transport. När dispensen ges bör en helhetsbedömning göras av olika transportalternativ och hela transportkedjan vid en transport. Vid beviljandet av dispenser bör därför naturvårdsverket och länsstyrelsen ges möjlighet att yttra sig. Ytterligare skäl därför är att bättre överblick skapas hos dessa myndigheter i arbetet med de regler som rör hälso- och miljöfarliga ämnen.

Kommittén för transport av farligt gods: Det föreslagna förbudet mot bulktransporter av s. k. A- och B-ämnen kan, även om dispensmöjligheter ges, medföra att sådana ämnen i viss utsträckning av lönsamhetsskäl i stället kommer att transporteras på land. Effekterna från säkerhetssynpunkt av en övergång från sjöbulktransport till landtransport är emellertid inte utredda. TFG-kommittén vill därför inte tillstyrka det föreslagna förbudet.

Södertälje kommun: Kemikalier som transporteras i bulk klassificeras i olika riskgrupper A–D. A-ämnen är de farligaste. Både A- och B-ämnen lagras upp i levande organismer. I vissa s. k. "special areas", bl. a. Östersjön, flyttas ämnenas farlighet upp ett steg, så att t. ex. C-ämnen som transporteras i Östersjön betraktas på samma sätt som B-ämnen i andra vatten.

Kommittén föreslår att förbud med dispensregler införs för bulktransport av A- och B-klassificerade kemikalier.

Kommunen förutsätter då att detta förbud även gäller C-ämnen som transporteras i Östersjön.

Göteborgs kommun: En sådan princip kan accepteras av kommunen under förutsättning, att enhetliga normer utarbetas för dispensgivandet och att dispens lämnas för längre perioder för ett visst transportsystem. Ett förhållande, där dispens skall sökas för varje enskild resa, är olämpligt. Det medför en onödig byråkratisering och svårigheter för transportörerna att planera sin verksamhet. Det är också mycket viktigt, att ett tilltänkt förbud för viss sjötransport väges ur miljösynpunkt mot de transportalternativ som kan stå till buds, om sjötransporten förbjudes.

Det förutsättes, att de transporter av A- och B-kemikalier som nu sker över Göteborgs hamn – import av tillsatsmedel till raffinaderiernas bensinproduktion – kan fortgå utan hinder. Denna trafik sker redan nu under mycket väl kontrollerade former och med rigorösa säkerhetsföreskrifter.

Sveriges fartygsbefälsförening: Föreningen har i sitt remissvar angående skyldigheten att anlita lots lämnat ett reviderat förslag till förordning om skyldighet för befälhavare på vissa fartyg att anlita lots (bifogas). I förslaget, § 4, föreskrivs: "Alla kemikalier och annat miljöfarligt gods som transporteras med fartyg skall förtecknas av sjöfartsverket. Kemikalier eller annat miljöfarligt gods som ej förtecknats får ej transporteras med fartyg utan särskilt tillstånd från sjöfartsverket."

Med hänvisning härtill föreslås att ytterligare reglering inte införs.

Sveriges industriförbund: – – –. Det föreslagna förbudet avses kombineras med dispensregler och innebär således ett krav på tillstånd att utföra transporterna. Förbundet har här den uppfattningen att en sådan princip kan accepteras under förutsättning att enhetliga normer utarbetas för dispensgivandet och att dispens lämnas för längre perioder på en gång. Ett

förhållande, där dispens skall sökas för varje enskild resa kan ej accepteras. Det medför både byråkratisering och svårigheter för ägare av gods m. m. att planera sin verksamhet.

Sveriges redareförening: Sverige har godkänt kemikaliebulkkoden och föreningen uppfattar utredarens förslag som syftande till ökad säkerhet i farlederna, bl. a. genom att dessa transporter utföres enligt kodens anvisningar.

Förslaget är bra men förutsättningen är då att det också kommer att tillämpas för landtransporter i de fall den transporterade godsmängden är så stor att sjötransporter kan vara ett alternativ. Förutsättes dispensen även för landtransporter får man en önskvärd avvägning ur samhällsekonomisk synpunkt mellan den rent företagsekonomiska transportkostnaden och miljörisken vid de alternativa lösningarna.

Handlingsprogram för Vänern och Göta Älv

De av förslaget om handlingsprogram närmast berörda remissinstanserna är positiva. Några remissinstanser, statens naturvårdsverk och Svenska kommunförbundet, påpekar behovet av motsvarande uppmärksamhet mot Mälaren.

Fiskeristyrelsen: Göta älv är av stor betydelse för uppvandrande lax, havsöring och ål. Uppvandringen av ål är avgörande för ålbeståndet inom Vänerns hela vattenområde.

– – – Fiskeristyrelsen anser det vara särskilt viktigt att diskutera frågan att byta sjötransporter mot landtransporter.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

Naturvårdsverkets nyligen avslutade forskningsprogram i Vänern (naturvårdsverkets rapport Vänern – en naturresurs, 1978 plus en lång rad underlagsrapporter) bör kunna vara ett betydelsefullt bidrag till miljösynpunkterna för det samlade erforderliga kunskapsunderlaget.

Verket vill i detta sammanhang peka på att behovet av en motsvarande genomgång för Mälaren är minst lika stort.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Förhållandena i området är speciella. Länsstyrelsen ser positivt på att ett särskilt handlingsprogram upprättas och att berörda länsstyrelser får medverka i detta arbete. Här skall endast understrykas vikten av att handlingsprogrammet får en bred förankring i området.

Göteborgs kommun: Götaälvtrafiken ingår som en del i trafiken genom Göteborgs hamn. Ur trafikledning- och lotsningssynpunkt ingår den i systemet för Göteborgs hamn. Utsläpp av olja och annan förorening i Göta älv berör, även om det sker utanför hamnområdesgränsen, vattentäkt och stränder i Göteborg.

Om den av utredningen föreslagna studien kommer till stånd är det därför angeläget, att Göteborgs hamn får tillfälle att framföra synpunkter i här berörda frågor.

Kommunerna i Göta Älvdalen har i samband med den s. k. Göta Älv-

dalsplanen påtalat de stora riskerna vid såväl de sjö- som landbaserade transporterna av miljöfarliga ämnen i Göta Älvdalgången, särskilt mot bakgrund av älvens stora betydelse som vattentäkt. I Göta Älvdalsplanen föreslogs att man närmare borde klarlägga förutsättningarna för samverkan mellan kommunerna vid olyckor som medför utsläpp av miljöfarliga ämnen. Kommunerna har överlag ställt sig positiva härtill och den ledningsgrupp med representanter från samtliga kommuner utmed älven som svarat för Göta Älvdalsplanen har nyligen beslutat att kommunalförbundets kansli torde utarbeta en sammanställning av de resurser, materiella och organisatoriska, som finns tillgängliga inför en katastrof i älvdalgången.

Den i betänkandet föreslagna arbetsgruppens arbete bör samordnas med Göta Älvdalsutredningens planerade arbete. Detta föreslås ske genom att Göta Älvdalskommunerna och Göta Älvs vattenvårdsförbund blir representerade i den föreslagna arbetsgruppen för Vänern – Göta Älv.

Svenska hamnförbundet: Vad gäller Vänern har tydligen utredarens tidsram inte tillåtit närmare analyser. Utredaren föreslår en särskild utredning som ska utmynna i ett handlingsprogram för Vänern och Göta älv. Hamnförbundet understryker vikten av att förutom Vänerns seglationsstyrelse också Vänerns hamnförbund får delta i utredningsarbetet. Anledning finns att också koppla in särskild fartygsteknisk expertis.

Svenska kommunförbundet: – – –. Mot bakgrund av dessa vattenområdens stora betydelse för flera kommuners vattenförsörjning vill styrelsen tillstyrka att en sådan studie genomförs. Trots att en stor mängd utredningar redan har gjorts kring dessa vattensystem, saknas det ett konkret och sammanhållet handlingsprogram beträffande skyddet av denna sårbara miljö.

Samtidigt vill styrelsen framhålla önskvärdheten av att en liknande, samordnad studie görs beträffande miljöriskerna i Mälaren och kringliggande vattenområde. Flera kommuner samarbetar med frågor avseende skyddet av denna betydelsefulla råvattentäkt. Bland annat har Södertälje kommun analyserat miljörisker och inträffade fartygsolyckor samt föreslagit ett handlingsprogram för att höja säkerheten. Ett 15-tal kommuner har nyligen ställt sig bakom förslaget. Det är styrelsens förhoppning att även detta programförslag skall kunna beaktas och leda till snara åtgärder för att höja säkerhet och beredskap till gagn för Mälarens ömtåliga vattenområden. En särskild uppmärksamhet bör ägnas bulktransporter av hälso- och miljöförliga varor.

Sveriges varvsindustriförening: Vi tillstyrker att ett särskilt handlingsprogram för trafiken på Vänern och Göta Älv utarbetas förutsatt att detta sker i samarbete med de berörda näringarna.

Miljösäkra sjötransporter till Stockholmsområdet

Remissinstanserna lämnar en rad olika synpunkter på förslagen att förbättra miljösäkerheten vid oljetransporter till Stockholm. Resonemangen om en för regionen gemensam oljeterminal i Nynäshamn kommenteras av flera instanser.

Sjöfartsverket: Den diskussion som utredaren för om möjligheterna att åstadkomma miljösäkra sjötransporter till stockholmsområdet kan ses som ett försök att inom ett geografiskt avgränsat och från miljösynpunkt känsligt område tillämpa den helhetssyn som utredaren förespråkat. Med nödvändighet blir resultatet därvid en kombination av olika åtgärder som utredaren fört fram i sitt handlingsprogram.

Som tidigare framgått tillämpar sjöfartsverket inom sitt ansvarsområde ett liknande synsätt. Vad gäller farledssidan pågår sedan en tid tillbaka ett brett upplagt arbete inom stockholmsområdet som redan avsatt flera resultat.

Förutom en kontinuerlig översyn och förbättring av säkerhetsanordningarna pågår en effektivisering av lotsorganisationen inom stockholmsområdet. Ett för Stockholms skärgård särskilt anpassat trafikinformationssystem har utarbetats och håller nu på att införas. I ett nästa steg ingår att genomföra ett liknande informationssystem för området Landsort-Mälaren. Tillsammans med det system som redan tillämpas för Oxelösund-Bråviken skulle därmed en från trafik- och miljösynpunkt viktig och sammanhängande kuststräcka komma att omfattas av trafikinformation. Vidare har genomförts särskilda farledskontroller och pågår i samarbete med statens skeppsprovningsanstalt ett analysarbete för att få ett bättre underlag för att bedöma de dynamiska faktorerna i farlederna och farledsförutsättningarna i olika övriga avseenden, allt för att pröva de ytterligare säkerhetshöjande åtgärder som kan behöva vidtas.

Till denna bild hör också den av utredaren föreslagna koncentrationen av oljetrafiken till Sandhamnsleden. Den övervägande delen av oljetrafiken använder redan idag Sandhamnsleden och flera skäl talar enligt sjöfartsverket för en ytterligare koncentration av trafiken. Innan slutlig ställning kan tas till det mest lämpliga farledsalternativet måste emellertid det pågående analysarbetet avvaktas. I det sammanhanget får också bedömas behovet av särskilda fördjupningsåtgärder m. m.

Fiskeristyrelsen: Skärgårdsområdena utgör väldiga barnkammare för en rad olika fiskarter, framförallt strömming, som utgör basen för ett omfattande yrkesfiske. För fritidsfisket är dessa områden av utomordentlig vikt framförallt när de ligger i anslutning till stora tätorter. En ökad säkerhet mot utsläpp är därför nödvändig inom dessa områden.

Det är därför särskilt angeläget att oljetransporter kan ske med kraftigt höjd miljösäkerhet. Det förutsättes kunna vara en realitet inom 5–10 år.

Statens naturvårdsverk: Av TFK:s studie framgår också att andra alternativ såsom rörtransport från terminal i Nynäshamn till Stockholm dels blir väsentligt dyrare, dels tar längre tid att realisera. Från allmän naturvårdssynpunkt vore möjligtvis ett alternativ med t. ex. en nedgrävd rörledning att föredra. Rörtransporten medför dessutom större omställningsproblem för Stockholmsregionen. På längre sikt, om t. ex. Stockholms energiförsörjning till stor del skulle komma att baseras på gasleveranser från Nynäshamn, kan givetvis en omprövning bli aktuell.

Beträffande mälartrafiken är bedömningen mer osäker. Någon mer detaljerad utredning av kostnaderna för miljösäkra mälarfartyg har kommittén inte gjort. Av TFK:s rapport framgår att skillnaden i kostnad för minskat oljeutsläpp blir relativt liten för alternativen blocktåg från Göteborg till Västerås respektive specialfartyg från Nynäshamn till Mälaren. En jämförelse kan här inte enbart göras med saneringskostnaden enligt

ovan. Kostnaderna för att säkerställa vattenförsörjningen i Mälardalen måste också beaktas, utöver miljöskadorna som inte i något fall kostnadsberäknats. Innan slutlig ställning tas till mälartrafiken bör ytterligare utredningar göras där även exempelvis alternativet med järnvägstransport från Stockholm eller Nynäshamn till mälarstäderna penetreras.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar: ÖEF är f. n., enligt statsmakternas beslut, i färd med att bygga ut och planera ett antal lagringsanläggningar. Dessa avses rymma dels råolja på raffinaderiorterna men därtill färdigprodukter av olika slag med lokalisering efter förbrukningsmönstret inom landet. ÖEF vill i detta sammanhang understryka vikten av att lokaliseringen styrs av de behov och de situationer som lagringen åsyftar. ÖEF beaktar naturligtvis rimliga miljömässiga krav på lokalisering och transportvägar. Någon omlokalisering av dessa lager för att tillmötesgå bättre miljömässiga transportvägar kan dock inte komma i fråga. ÖEF kan således inte biträda kommitténs tanke att utöka beredskapslagringen i Nynäshamn för att därigenom erhålla styrmöjligheter för ett säkrare transportsystem till Stockholmsområdet.

Statens planverk: – – – Det gäller enligt planverket att få fram klara riktlinjer för transport av olja och kemikalier. Genom att minska transportmängderna och i större utsträckning använda alternativ till olja och vissa kemikalier minskas även risken för olyckor och utsläpp.

Det är enligt planverket angeläget att närmare analysera möjligheterna att minska eller på sikt helt upphöra med riskabla sjötransporter inom vissa delar av landet. Planverket har i tidigare yttrande, bland annat i samband med 136 a § prövningen av kraftvärmeverket i Fittja, framfört målsättningen att på lång sikt så mycket som möjligt avveckla oljetransporter med fartyg i skärgården och i Mälaren genom att övergå till andra bränslen och göra transporterna till lands mer effektiva.

Statens industriverk: I utredningen betonas (s. 63) att osäkerheten i uppskattningarna av de samhällsekonomiska effekterna av olika transportsystem är stor. SIND delar denna uppfattning och föreslår därför att ställning inte tas i denna viktiga fråga förrän bättre beslutsunderlag föreligger.

Vad beträffar Mälarregionens oljeförsörjning bör landtransportalternativet belysas närmare. Mälarens betydelse som vattentäkt kan inte överskattas.

Statens skeppsprovningsanstalt: I diskussionen om oljetransporter till Stockholm förordar betänkandet att dessa koncentreras till Sandhamnsleden, som samtidigt förbättras genom utmärkning och muddringar. Skeppsprovningsanstalten genomför för närvarande på uppdrag av sjöfartsverket en omfattande simulatorstudie av de båda alternativa huvudlederna, Sandhamnsleden och Dalaröleden. Resultatet av undersökningen kommer att läggas till grund för sjöfartsverkets ställningstagande. Skeppsprovningsanstalten anser det viktigt att liknande utredningar kommer till stånd även för vissa andra leder, t. ex. Böttöleden i Göteborgs skärgård.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen delar i stort kommitténs bedömning. Utredningar om hamnverksamheten i regionen är ännu inte slutförda och konkreta förslag föreligger därför inte i nuläget om hur hamnverksamheten i Nynäshamn skall utvecklas. Det besvärliga arbets-

marknadsläget i Nynäshamn kan komma att kräva en samhällsstödd industriell utveckling med ett ökat inflytande för det allmänna över hamnen och en lösning av vägfrågorna och vattenförsörjningen. En möjlighet är att Nynäshamn på sikt också utvecklas till en betydande kolimporthamn. En utveckling för Nynäshamn till någon form av energitekniskt centrum kräver grundliga studier av miljöeffekterna för Södertörn.

I ett kortare perspektiv är en fortsatt oljetrafik på Stockholm det mest realistiska alternativet. Mycket omfattande investeringar har gjorts i hamnen och i oljedepåer. Omlokalisering av vissa depåer bör på sikt övervägas för att minimera tankbilstrafiken genom innerstaden. Men egentliga nyinvesteringar för oljetrafik i Stockholm förutom upprustning av Sandhamnsleden bör undvikas och i stället ske i något uthamnsläge. På lång sikt bör oljetransporter genom skärgården till Stockholm begränsas och endast ske med särskilt miljösäkra fartyg.

Länsstyrelsen instämmer i utredarens förslag att Södertälje kommuns material om ökad säkerhet i farleden Landsort-Södertälje och i Mälaren tas med som underlag vid upprättandet av ett handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter.

Länsstyrelsen i Uppsala län: – – – Vid värdering av alternativen bör man enligt länsstyrelsens mening även räkna med de bonuseffekter åtgärder för farleder etc, som i alternativet miljösäkra fartyg vidtas för att höja säkerheten, ger för övrig trafik på Mälaren.

Inom de närmaste åren bör det för transporter i Mälaren krävas "miljösäkra fartyg" och även genomföras andra åtgärder för att minska riskerna för olyckor. I framtiden kan – beroende på utvecklingen – även andra transportalternativ behöva övervägas.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Oxelösunds och Eskilstuna kommuner har i sina yttranden till länsstyrelsen förklarat sig ha mycket goda erfarenheter av oljetransporter med blocktåg från Oxelölager AB i Oxelösund till olika platser i mellansverige. Länsstyrelsen instämmer i denna bedömning.

Länsstyrelsen i Västmanlands län: Med anledning av förslag angående trafiköverflyttning till järnväg (blocktåg Göteborg-Västerås) understryker såväl Västerås som Köpings hamnstyrelse kraftigt vikten av att hänsyn tas till regionens beroende av en livskraftig sjöfart. Länsstyrelsen delar denna uppfattning. Det skulle innebära ett mycket allvarligt ekonomiskt avbräck för regionen om en av de viktigaste trafikkomponenterna – oljetransporterna – på detta sätt försvinner. De stora investeringar som gjorts i hamnar och farleder skulle bli en övermäktig finansieringsbörda för den trafik som blir över om oljetrafiken försvinner. Redan diskussionerna om en trafiköverflyttning till järnväg skulle kunna negativt påverka näringslivets framtidsplanering inom området. Länsstyrelsen anser ytterligare analyser angående blocktågsalternativet överflödiga.

Stockholms kommun: Stockholmsregionen är för sin vattenförsörjning beroende av vattentäkter i Mälaren. Det är således av vitalt intresse att transport av olja och gifter i närheten av vattenintagen undviks.

– – –. På sikt kan andra och mer miljövänliga alternativ för oljetransporter, än med fartyg, komma ifråga. Detta får emellertid inte leda till att provisoriska lösningar på miljöproblemen accepteras under tiden.

Nynäshamns kommun: Det effektivaste sättet att åstadkomma en verklig förbättring av säkerheten är att så långt görligt är minska transporterna genom de känsligaste och mest svårnavigabla områdena, vilket kan ske genom rationell planering av regionens försörjning med olja och av hela dess hamnverksamhet. Härvid är det av största vikt att man beaktar de möjligheter som finns till kombination av olika transportsystem och att hamnverksamheten studeras så att hamnanläggningarna kan erhålla riktig lokalisering.

I betänkandet anföres att för stockholmsregionens oljeförsörjning två huvudalternativ diskuterats. Det ena med fortsatta transporter till Stockholm av olja på traditionellt sätt men med specialfartyg i storleksordningen 30000 dwt och det andra med omlastning av olja i Nynäshamn för vidare distribution med järnväg eller rörledning. Ur säkerhetssynpunkt bedöms de båda alternativen som likvärda.

Av den utredning som transportforskningskommissionen gjort synes kommittén för miljörisker ha dragit slutsatsen att direkttransport till Stockholm utan omlastning i Nynäshamn skulle ge väsentligt lägre kostnader än det andra alternativet. Av betänkandet framgår emellertid att slutsatsen är osäker. Dess riktighet kan också ifrågasättas då kommittén för miljörisker vid sin jämförelse synes ha utgått från de nära nog fördelaktigaste alternativen för transporter med säkerhetsfartyg och de nära nog sämsta för rörledning. Härtill kommer att de priser som legat till grund för transportforskningskommissionens kostnadsberäkning för bränsleförbrukning för fartygstransporter är föråldrade, varför redan i dagens läge rörledningsalternativet måste betraktas som fördelaktigare än vad utredningen ger vid handen.

Transport av olja till välbelägna östersjöhamnar bl. a. Nynäshamn kommer även fortsättningsvis att ske med betydligt större fartyg än de nämnda om 30000 ton för att god transportekonomi skall erhållas på de längre rutterna. Fartyg i storleksordningen 100000 ton kan lätt tas in till kaj i Nynäshamn. Sker dessa transporter med fartyg som uppfyller de internationella reglerna i konventionerna MARPOL och SOLAS med Protocol 78 finns ur säkerhetssynpunkt intet att invända mot sådan trafik. Vid bedömningen av alternativet med omlastning i Stockholms närhet bör det vara en tungt vägande faktor att transporterna ända in i stockholmsregionen (till Nynäshamn) kan ske med fartyg av optimal storlek.

Vid omlastningsalternativet har i utredningen endast två möjligheter för vidare distribution av olja diskuterats, nämligen järnväg och rörledning. Möjlighet till distribution från depå i Nynäshamn via en speciell tankbåtsflotta eventuellt bestående av sådana mindre tankers som nämnts i SALTECH's yttrande har däremot ej berörts. Kommunfullmäktige vill med anledning härav understryka de fördelar som finns med en omlastningsstation i Nynäshamn varifrån distributionen skulle ske med i första hand specialbyggda kusttankers med en dräktighet av högst ca 8000 ton. Som kompletterande distributionsmöjligheter skulle finnas järnvägs- och landsvägstransporter. Fördelarna med ett sådant transportsystem är påtagliga. Säkra transporter med fartyg av optimal storlek kan ske ända till stockholmsregionen (omlastningsstation i Nynäshamn) utan att riskabla skärgårdsleder behöver anlitas. Tillräcklig transportkapacitet för den fortsatta distributionen kan erhållas om ett litet antal tankfartyg av den ovan antydda typen sättes in. Fartygen skulle göra det möjligt att för distribution till depåer och storförbrukare nå ej blott Stockholm utan även mälarhamnarna. Fartygen skulle bemannas med personal som får extremt god kän-

nedom om de rutter som trafikeras och om trafikförhållanden över huvud taget. Med enkla medel kan ett mycket säkert trafikledningssystem byggas ut.

Vid överläggningar där bl. a. länsledningen medverkat har framkommit att stort intresse finns för utbyggnad av en betydande hamnanläggning i Nynäshamn för att lösa många av de problem som är förknippade med hamnverksamheten i huvudstadsregionen. I första hand skulle en mottagningsanläggning utföras för kol och olja. I en sådan anläggning skulle ett oljedistributionssystem av den nämnda modellen kunna integreras. Planerna på en energihamn i Nynäshamn för stockholmsregionen bör därför beaktas vid värderingen av de olika projekten. I detta sammanhang bör även beaktas det långt framskridna utredningsarbete som en samarbetsgrupp med representanter för Storstockholms Energibolag, Svensk Metanolutveckling AB, Sydkraft AB och AB Nynäs Petroleum bedriver angående etablering av ett energiomvandlingskombinat i Nynäshamn. Kombinatet förutsätter investeringar i storleksordningen 3 miljarder kronor. Anläggningen skulle möjliggöra kombinerad tillverkning av gas, främst avsedd för värmeverk av olika slag i stockholmsregionen, och av metanol. Tillverkningen förutsätter tillförsel av vatten till Nynäshamn från Stockholm (Norsborg) och rörledning för gas från Nynäshamn till Stockholm. Av kostnaderna för rörledning är en betydande del hänförliga till marklösen och markarbeten. Om ledningar för gas och vatten bygges blir därför marginalkostnaderna för ytterligare ledningar relativt låga. Detta kan ha betydelse för den ekonomiska möjligheten att transportera hetvatten från kombinatet till Stockholm och också för kostnaderna för rörledningstransporter av oljor, främst då lätta oljor eftersom behovet av transportmöjlighet för tunga oljor torde komma att avta.

Risken för miljöfarliga utsläpp är hänförlig inte endast till transporter av miljöfarliga ämnen utan till all sjöfart. Ur miljösynpunkt är det därför av vikt att annan sjötrafik än sådan med fartyg som är speciellt säkra i görligaste mån reduceras i de trots blivande förbättringar svårnavigabla inomskärslederna. Planeringen av regionens hamnverksamhet har största betydelse för att minskning av sådan trafik skall kunna genomföras. Länets hamnkommuner och landstinget samverkar för närvarande i ett utredningsarbete i syfte att få till stånd bästa möjliga utnyttjande av regionens samlade, nuvarande och blivande hamnresurser. Härvid har konstaterats att för att regionen framgångsrikt skall kunna driva hamnverksamhet i framtiden kräves det en betydande och ur sjöfartssynpunkt välbelägen hamn, så att moderna, snabba och snabblossande fartyg ej behöver gå med nedsatt fart i långa och svårnavigabla leder, och att den enda tänkbara placeringen av en sådan hamn är Nynäshamn. En sådan hamnutbyggnad medför nödvändigtvis förbättring av landsvägsstandarden, vilket innebär ökad säkerhet även för de landsvägstransporter av olja som också fortsättningsvis kommer att ske från Nynäshamn.

För att åstadkomma en radikal minskning av utsläppsriskerna i skärgården bör möjligheten undersökas att förlägga större delar av regionens hamnverksamhet till Nynäshamn och statsmakterna bör aktivt medverka till sådan utredning och planering. Härigenom öppnas möjligheter att effektivt minska de miljöfarliga utsläppen i skärgården. De kortsiktiga åtgärder som föreslås i utredningen är i och för sig motiverade och även angelägna men de får ej tas till intäkt för att icke kraftfulla insatser omgående göres för att snarast få till stånd den ovan skisserade omstruktureringen av regionens hamnverksamhet.

Med hänvisning till det ovan anförda begär kommunfullmäktige att förnyad utredning göres rörande de miljöfarliga transporterna till Stockholm. Utredningen bör ske med beaktande av:

rationell planering av Storstockholmsregionens hamnverksamhet;

eventuell tillkomst av energiomvandlingskombinat i Nynäshamn;

de olika möjligheter som nämnts för distribution av olja från omlastningsstation i Nynäshamn med hänsyn tagen till den utveckling av oljepriserna som skett och förväntas ske, samt till konsekvenserna av tillkomsten av energiomvandlingskombinatet.

Södertälje kommun: – – –. Kommunen utgår ifrån att berörda kommuner ges tillfälle att medverka i dessa fortsatta utredningar.

Stockholms läns landsting: – – – kan instämma i utredarens bedömning, men vill framhålla att den pågående länshamnsutredningen ännu inte avgivit förslag om hur de potentiella möjligheterna till en utveckling av hamnverksamheten i Nynäshamn skall tas tillvara. Nynäshamn har ett besvärligt arbetsmarknadsläge med bestående problem, och det är angeläget att stödja industriell utveckling där. Detta kan komma att kräva att samhället får ökat inflytande över hamnen, att vägfrågorna blir lösta och vattenförsörjningen tryggad. Eventuellt kan Nynäshamn utvecklas till en betydande kolimporthamn vid sidan av rollen som oljehamn. Kontoret anser det angeläget att intensifiera studier av Nynäshamns roll i den regionala hamn- och energiverksamheten. Landstinget har där intressen både som regionplaneorgan och som näringspolitiskt medansvarig. På sikt bör oljetransporter genom skärgården till Stockholm begränsas kraftigt av miljöskäl. Det kan också vara motiverat att på sikt lokalisera om oljedepåerna i Stockholmsområdet för att minska tankbilstrafiken genom innerstaden. Mycket stora belopp är investerade i hamn och depåer, varför det kräver noggranna överväganden innan man beslutar om en omlokalisering.

AB Nynäs Petroleum: De strukturella förändringarna i den internationella oljemarknaden pekar på att de framtida oljeleveranserna till Sverige kommer att förskjutas mot dels en större andel råolja via bilaterala avtal för raffinering i Sverige, dels mot en större andel färdiga produkter från avlägset belägna raffinaderier (t.ex. Nordafrika). Dessa utvecklingstendenser som har stor betydelse för fartygsstorlek och transportekonomi har ej berörts i kommitténs betänkande.

Kommitténs förslag beträffande Storstockholms oljeförsörjning inriktas huvudsakligen på ökade säkerhetskrav på farleder och fartyg i Stockholms skärgård. Vi delar kommitténs allmänna bedömning av säkerhetskraven men är däremot tveksamma till att dessa krav avseende fartygen kan tillfredsställas inom en femårsperiod. Det huvudsakliga skälet härför är att oljeleveranserna till Stockholm i dag sker med ett mycket stort antal fartyg från många olika länder, rederier och oljebolag. Det är inte troligt att alla dessa leverantörer under överskådlig tid kan komma att anskaffa speciella fartyg för leveranser till Stockholm.

I sina studier av transportsystem för Storstockholms oljeförsörjning har kommittén ej beaktat de möjligheter till ökad miljösäkerhet och minskade kostnader som erbjuds genom förändrade kombinationer av olika transportmedel. Av särskild betydelse är att förändringar i den sista delen av distributionskedjan, biltransport till förbrukaren, överhuvudtaget ej berörts samt att möjligheten att i Nynäshamn lasta om oljan till ett begränsat antal särskilt miljösäkra fartyg ej heller diskuterats.

– – –. Med utgångspunkt från såväl kommitténs betänkande som AB Nynäs Petroleums egna studier av Storstockholmsregionens oljeförsörjning vill vi framföra följande förslag:

- Genom att etablera Nynäshamn som omlastningsterminal för samtliga oljeleveranser till Stockholm och övriga Mälarhamnar kan oljetransporterna i skärgården och Mälaren begränsas till ett fåtal specialbyggda fartyg. Detta är ett alternativ som torde gå att genomföra på kortare tid än det som föreslås i betänkandet. En överföring av oljehantering från Stockholms hamn till Nynäshamn har även studerats i anslutning till den nu pågående länshamnsutredningen.
- Vid en måttlig ökning av Nynäshamnsraffinaderiets kapacitet kan vidare huvuddelen av Mälardalens oljeförsörjning täckas via råoljeleveranser till Nynäshamn. Jämfört med tillförsel av färdiga produkter från andra raffinaderier inom- eller utomlands torde detta medföra totalt sett lägre transportkostnader och färre tankfartyg i Östersjön.
- Genom att samordna de olika oljebolagens biltransporter så att den ur miljö- och distributionsekonomisk synpunkt bäst belägna depån alltid väljs som utgångspunkt, kan man uppnå såväl minskade oljetransporter genom Stockholms skärgård som totalt minskad tankbilstrafik.
- AB Nynäs Petroleum studerar för närvarande i samarbete med Storstockholms Energibolag, Svensk Metanolutveckling AB samt Sydkraft AB möjligheterna att i Nynäshamn anlägga ett energikombinat för att ur kol, restolja och eventuellt biomassa producera metanol, bränngas, fjärrvärme och ev elkraft. Om detta projekt förverkligas öppnas nya möjligheter att till låga kostnader anlägga rörledningar för oljetransporter från Nynäshamn till Stockholm.

Svenska hamnförbundet: Utredaren konstaterar mot bakgrund av utförda beräkningar att alternativa uppläggningar av oljetransporterna till Stockholmsområdet, rörledning eller blocktåg, skulle innebära väsentliga merkostnader. Med hänsyn dels härtill och dels till behovet av snabba åtgärder förordas fortsatta fartygstransporter dock under villkoret att miljösäkerheten höjs mycket kraftigt. Hamnförbundet anser att så kommer att ske – och förmodligen med än större snabbhet – vid genomförande av förbundets jämfört med utredarens modifierade förslag. Hamnförbundet vill därtill understryka att olje- och transportföretagen måste ges möjlighet att planera på lång sikt. Att hålla tanken på rörledning från Nynäshamn levande frestar enbart till provisorier.

Vad gäller Mälaren anför utredaren att kostnaderna för sjötransport och järnvägstransport (blocktåg från Göteborg) är av samma storleksordning och förordar ytterligare kostnadsanalyser. I de redan gjorda analyserna syns inte ingå andra externa effekter än – hittills inte realiserade – miljöskador. Riskerna vid ökade anslutande lastbilstransporter bör enligt hamnförbundets mening väga tungt och vid de av förbundet förordade säkerhetsåtgärderna få de sammantagna fördelarna med sjötransport att väga över. Därmed ökar också förutsättningarna för snabba åtgärder.

Sveriges redareförening: Föreningen tillstyrker utredarens förslag att Stockholmsregionens oljeförsörjning på 5–10 års sikt sker med sjötransporter och att miljösäkerheten höjs. Enligt föreningens uppfattning höjs säkerheten för miljön snabbast genom införande av ett trafikövervakningssystem samt ett behovsanpassat lotstvång. Beträffande leden Landsort–Södertälje samt Mälaren förordar utredaren även här att ett handlingspro-

gram upprättas. Södertälje kommun har i en rapport redovisat förslag till vissa säkerhetshöjande åtgärder. Föreningen är i princip av samma uppfattning som Södertälje kommun i fråga om de redovisade åtgärderna – frågan om att fartyg skall medföra länsor i trafik på Mälaren är emellertid tveksam av praktiska skäl.

Mycket stora fartyg i Östersjön

Remissinstanserna har olika åsikter om miljöriskerna med stora oljetankers i Östersjön. Ingen instans har dock erinringar mot att problemet tas upp inom Helsingforskonventionens ram.

Sjöfartsverket: Utredaren föreslår under denna rubrik aktiva svenska insatser för att begränsa eller förbjuda trafik med mycket stora tankfartyg i Östersjön. Förslaget ger sjöfartsverket anledning att något vidga resonemanget och bl. a. ta upp det samarbete mellan Östersjöstaterna som sker inom den s. k. Helsingforskonventionens ram.

Vad först gäller de diskuterade riskerna med stora tankfartyg i Östersjön jämfört med mindre fartyg kan konstateras att någon entydig bedömning ännu inte föreligger. Frågan är komplicerad och påverkas av en rad olika faktorer. På sjöfartsverkets uppdrag har FOA genomfört studier där man sökt analysera risken för kollision som en funktion av fartygsstorleken. Dessa studier behöver fortsättas och kompletteras och FOA:s rapport har överlämnats till transportforskningsdelegationen (TFD) för att ingå i det arbete avseende riskanalyser som sker inom ramen för TFD:s påbörjade sjötransportprojekt. Initiativ i den riktning som utredaren föreslår förutsätter ett forskningsunderlag som någorlunda klart pekar på att det är en fördel att begränsa fartygsstorleken.

Frågan om skyddet av Östersjön kan emellertid inte isoleras till en fråga om fartygens storlek. Här finns särskild anledning för Sverige att aktivt medverka i det internationella arbetet. Så sker också inom ramen för 1974 års Helsingforskonvention. Riktlinjerna för det fortsatta arbetet håller nu på att dras upp. Ett program "Baltic Sea Programme for Safer Ships and Improved Pollution Prevention" (SSPP-Programmet) kommer att utarbetas och avses diskuteras med de andra Östersjöstaterna. Programmet täcker områden som

- Fartygs konstruktion
- Fartygs utrustning
- Farleder och farledsplanering
- Navigationssäkerhet
- Samspelet mellan fartyg och farled
- Flaggstats- och hamnstatskontroll
- Landanläggningar
- Forsknings- och utvecklingsarbete.

Ett successivt arbete på internationell bas med den inriktning som här antytts är enligt sjöfartsverkets mening den väg som står till buds när det gäller miljöproblem i Östersjön som hänger samman med sjöfarten.

Statens naturvårdsverk: Kommittén föreslår att Sverige i Östersjökommissionen (Helsingsforskonventionen) tar upp frågan om reglering av trafiken med mindre miljösäkra eller mycket stora tankfartyg i Östersjön.

Såvitt naturvårdsverket kan förstå är bakgrunden till förslaget den bristande beredskap som f. n. finns mot stora utsläpp. Verket vill dock framhålla att det inte enbart är storleken på fartyg i sig som är avgörande. Vid bedömning av den storlek på fartyg som bör kunna tolereras i Östersjön måste en värdering göras av effekterna på längre sikt av flera mindre utsläpp jämfört med få stora. Vid bedömningen måste också tas hänsyn till möjligheterna att bekämpa olika typer av utsläpp.

En fördel med att transportera olja i stora enheter jämfört med mindre är att antalet fartyg som måste övervakas blir färre. Säkerhetsföreskrifterna kan göras striktare. En strängare kontroll kan uppehållas samt därmed i bästa fall en minskning av antalet avsiktliga utsläpp.

Styrningen av olje- och kemikalietransport mot vissa önskvärda storlekar på fartyg kan också ske med stöd av ekonomiska styrmedel.

Statens skeppsprovningsanstalt: – – –. Östersjön trafikeras sedan flera år av ett par "stora" finska tankfartyg med speciell utrustning för säker manövrering. Möjligheterna att också på andra sätt skapa "mera miljösäkra stora tankers" bör prövas.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Som ett led i en nödvändig trafikreglering i Östersjön för att minska riskerna för utsläpp bör Sverige i internationellt samarbete aktivt driva frågan om begränsning av tillåten fartygsstorlek i Östersjön och därigenom eliminera riskerna för extremt stora utsläpp.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Med hänsyn till den sammansatta trafikbilden i Öresund finner länsstyrelsen det angeläget med ytterligare utredning kring riskerna med stort respektive mindre tonnage.

Nordiska oljeskyddsunionen med instämmande av Svenska naturskyddsföreningen: – – –. Ytterligare ett problem som vi anser utomordentligt viktigt gäller användningen av mycket stora tankfartyg (supertankers) i Östersjön. Frågan om begränsning av tankfartygens storlek vid trafik i olika farvatten i Östersjön har upptagits såväl vid havsföroreningskonferensen i London 1973 som vid konferensen i Helsingfors 1974 om skydd för Östersjöns marina miljö. Det hävdas ofta från oljeindustrins sida att riskerna för haverier (grundstötning, kollision etc.) med dessa stora fartyg är mycket små. Bortsett från det faktum att ett antal svårare sjöolyckor på senare tid jävat detta påstående, anser vi i likhet med utredaren att de katastrofala följderna av stora oljeutsläpp i Östersjön och angränsande farvatten icke tillåter godtagande av ens mycket små risker för sjöolyckor med stora oljetankfartyg i dessa farleder.

– – –. Under åberopande av våra i flera framställningar till de nordiska regeringarna gjorda uttalanden i fråga om trafik med stora oljetankfartyg i Östersjön (senast i skrivelse den 18 november 1978) hemställer vi härmed på nytt, att Svenska Regeringen måtte föranstalta om åtgärder för att skapa en internationell överenskommelse om begränsning av oljetankfartygens storlek i trafik i Östersjön, vilket lämpligen torde kunna ske genom sakens upptagande i IMCO:s miljöskyddskommitté (MEPC), där Sveriges representanter vid flera tillfällen tagit uppmärksammade initiativ.

AB Nynäs Petroleum: Mot bakgrund av risken för mycket stora utsläpp i Östersjön föreslår kommittén på mycket vaga grunder att "För svenskt vidkommande bör inte största tillåtna djupgående för Östersjöhamnarna

ökas". Ett beslut i denna riktning bör ej fattas innan nu pågående diskussioner mellan Sjöfartsverket och AB Nynäs Petroleum, om djupgående i farleden in till Nynäshamn, förts till slut.

Svenska hamnförbundet: Frågan gäller så vitt nu går att bedöma enbart råoljetankfartyg. Andra Östersjöstater har betydligt större råoljeimport till aktuella hamnar och nyttjar större och mer djupgående fartyg än vad gäller den svenska trafiken till Nynäshamn.

Hamnförbundet avstyrker svenska säråtgärder. Hithörande frågor måste lösas internationellt och då lämpligen inom Helsingforskonventionens ram.

Sveriges redareförening: Sverige bör ta upp frågan om reglering av sjötrafiken i Östersjön i syfte att eliminera risken för extremt stora utsläpp. En åtgärd som snabbt kan genomföras är bättre inspektionsverksamhet i hamnarna för att komma åt mindre miljösäkra fartyg. Föreningen tillstyrker att utredarens förslag framföres i Östersjökommissionen.

Sveriges varvsindustriförening: Konsekvensen av att inte kunna godta ens mycket små risker för extremt stora utsläpp definierade som utsläpp över 10000 ton måste rimligtvis vara att tankfartyg över 10000 dwt skulle förbjudas i Östersjön. Detta är självfallet något som Sverige inte ensamt kan besluta om utan som bör tas upp inom Östersjösamarbetet. Det måste anses mycket tveksamt om man så hårt kan begränsa storleken av tankfartyg i Östersjön. En grundlig utvärdering av de ökade olycksrisker som följer av ett starkt ökat antal fartyg för att utföra en given volym transportarbete är nödvändig innan drastiska beslut kan tas i detta avseende.

Trafikföreskrifter om bl. a. fartygsstorlek

Utredningens förslag om att trafikföreskrifter bör fastställas för varje farledsområde kommenteras av ett fåtal remissinstanser. Sjöfartsverket påpekar att utvecklingsarbete med trafikföreskrifter redan förekommer.

Sjöfartsverket: Frågan om trafikföreskrifter, som utredaren tar upp, ingår naturligtvis också i det nämnda utvecklingsarbetet. I ett första steg pågår f n inom sjöfartsverket en revidering av de riktvärden som finns angivna för fartygs utnyttjande av farled med biträde av lots. Det bör dock uppmärksammas att dessa riktvärden hittills inte varit formellt föreskrivna utan har karaktären av rekommendationer. Vid det fortsatta arbetet med trafikföreskrifter, som får sammankopplas med det nya begreppet allmän farled, som föreslagits brytas ut ur nuvarande vattenlag till särskild lagstiftning, får också övervägas om nuvarande rekommendationer skall ges en mer tvingande karaktär.

Södertälje kommun: MIST anser att trafikföreskrifter bör fastställas för varje farledsområde. När det gäller farleden Landsort-Södertälje har i avvaktan på mer genomgripande farledsförbättringar diskuterats föreskrifter om en tidsseparering av den upp- och nedgående trafiken, förslagsvis med uppgående trafik kl 12–24 och nedgående trafik kl 24–12. Detta medför en säkerhetshöjande effekt. En sådan tidsseparering kan dock få

konsekvenser för sjöfarten, som inte är klarlagda. Kommunen anser att frågan bör utredas ytterligare.

Göteborgs kommun: Utredningens förslag om att trafikföreskrifter bör fastställas för varje farledsområde överensstämmer väl med de planer som nu utvecklas i samband med planering av en trafikövervakning i Göteborg. I trafikföreskrifterna bör dock inte införas bestämda mått för maximal fartygsstorlek som tillåtes i viss farled. Maximal fartygsstorlek bör liksom nu avgöras i varje särskilt fall genom lotsens bedömning. Om fasta gränser skall fastställas i förväg, måste dessa nämligen sättas med hänsyn till de ogynnsammaste förhållanden. I verkligheten är det mycket stora skillnader mellan vad som kan bedömas vara största lämpliga storlek när det gäller ett modernt fartyg med god manöverutrustning, god besättning, lots i god kondition och med stor erfarenhet samt under goda väderleksförhållanden och vad som kan vara tillrådligt under helt motsatta förhållanden.

Svenska hamnförbundet: Hamnförbundet avstyrker däremot utredarens förslag vad gäller trafikföreskrifter om fartygsstorlek m m. Olika förhållanden avgör maximal storlek och maximalt djupgående hos fartyg som vid höga säkerhetskrav kan tillåtas trafikera viss led. Det gäller inte enbart sikt och vind utan också fartygets standard och utrustning. Fixa gränser kan avhålla från att ta i anspråk moderna fartyg med dessas vanligen högre inbyggda säkerhet. Nuvarande praxis bör bestå.

Sveriges fartygsbefälsförening: För att kunna genomföra förslaget på ett effektivt och smidigt sätt förutsätts att lotsplatschefen i största möjliga utsträckning ges befogenheter att meddela erforderliga trafikföreskrifter inom sitt farledsområde.

Sveriges redareförening: Föreningen tillstyrker utredarens förslag att trafikföreskrifter fastställs för varje farledsområde. Därvid förutsätter föreningen att dessa föreskrifter utarbetas i samråd med hamnen, lokalt näringsliv och rederinäringen.

Lotsning

Ett antal remissinstanser hänvisar till sjöfartsverkets förslag om utökad lotsplikt och sina remissvar på detta förslag. Endast några instanser, Landsorganisationen i Sverige och Sveriges fartygsbefälsförening, har erinringar mot förslaget att utvärdera lotsningens säkerhetshöjande effekt.

Sjöfartsverket: Utredarens diskussion och syn på lotsningsfunktionen knyter i stora drag an till de förslag om s k behovsprövat lotstvång som tidigare förts fram i utredningen (DsK 1975:8) Säkerhet i farled. Förslagen föranledde då inte statsmakterna att genomföra några förändringar av gällande bestämmelser om lotsplikt. Sjöfartsverket fick sedermera genom beslut 1977-10-27 i uppdrag att bl. a. pröva vissa frågor rörande den statliga lotsningen.

Som ett resultat av de överväganden som skett har sjöfartsverket i framställning till regeringen 1979-08-13 aktualiserat vissa förändringar som i olika avseenden innebär en viss skärpning av lotsplikten. Sålunda har

verket föreslagit en geografisk utvidgning av de områden inom vilka lotstvång skall råda, en förändring av förteckningen över vilka laster som skall föranleda lotstvång samt hemställt om utökat bemyndigande att i vissa fall föreskriva lotsplikt. Härutöver har verket föreslagit att generell lotsplikt införes för fartyg med en bruttodräktighet av minst 10000 registerton.

Det nyligen framlagda förslaget rörande utökad lotsplikt får ses som sjöfartsverkets bedömning av hur långt man i nuvarande läge kan gå med hänsyn till de olika faktorer som måste beaktas. Sjöfartsverket betraktar självfallet lotsningen som en väsentlig säkerhetsfaktor och menar att på sikt bör eftersträvas ett mer flexibelt system som i högre grad än f. n. anpassas till olika farledsförhållanden, fartygens storlek och utrustning m m. Förslag i sådan riktning måste emellertid föregås av bl. a. farledsanalyser av den typ som f. n. pågår i Stockholms skärgård och vidare avvägas mot andra säkerhetshöjande åtgärder som farledsförbättringar, trafikinformation, särskilda trafikföreskrifter m m. Sammantaget krävs således ett omfattande utvecklingsarbete av den typ som verket redovisat i det tidigare nämnda programmet.

Sjöfartsverket är ense med utredaren om att det vore en fördel från sjösäkerhetssynpunkt att kunna tillgripa lotstvång för fartyg som uppvisar brister i olika avseenden för att härigenom kunna åstadkomma ett mer ensartat trafikbeteende. Sjöfartsverket ser emellertid inte idag hur ett sådant system skall kunna praktiskt genomföras, då det förutsätter förhandskännedom om dessa brister. Frågan förtjänar emellertid att övervägas ytterligare och de praktiska möjligheterna torde också förbättras genom den tidigare och bättre kännedom om trafiken som uppbyggnaden av trafikinformation medför.

Sjöfartens haverikommission: En utökad lotsplikt har redan föreslagits av sjöfartsverket i skrivelse till regeringen (kommunikationsdepartementet) av den 13 augusti 1979 (dnr 12.16-1923/79), vilken skrivelse (I 1812/79) är under remissbehandling. I sitt remisssvar av den 19 oktober 1979 har sjöfartens haverikommission bl. a. anfört följande:

Sjöfartens haverikommission motsätter sig inte den av sjöfartsverket föreslagna utvidgningen av lotsplikten. Kommissionen ifrågasätter emellertid om detta går att genomföra utan en utökning av personalen på vissa lotsplatser; någon närmare utredning i denna fråga har inte företetts.

En utvidgning av lotsplikten bör dock i så fall kombineras med andra säkerhetsfrämjande åtgärder såsom bl. a. redovisats i sjösäkerhetsdirektörens tjänstemeddelande nr 2/1975; Normer för farleder och säkerhetsanordningar i dessa. Normerna, som skulle prövas under en tvåårsperiod eller till den 1 januari 1978, har ännu inte satts i kraft av sjösäkerhetsdirektören. Prövningsperioden har endast förlängts till utgången av år 1979. Sjöfartens haverikommission anser, att normerna hade bort tillämpats under försökstiden på såväl äldre som nytillkomna farleder under hänsynstagande till inkomna synpunkter och erfarenheter. Normerna grundar sig på ett mycket stort utredningsarbete, där praktiska erfarenheter och internationell sjösäkerhetsstandard särskilt beaktats. Arbetet har redovisats i "Farledsutredningen" (Sjöfartsverket stenc dec 1973), vilken varit föremål för en omfattande remissbehandling.

Riksrevisionsverket: RRV anser, liksom kommittén, att lotsningens säkerhetshöjande effekt snarast bör utvärderas. I detta sammanhang bör också andra säkerhetshöjande åtgärder, såsom trafikövervakning och trafikse-

parering, utvärderas och då även som ett komplement till lotsningen. Ett principbeslut om behovsprövat lotstvång bör enligt RRVs mening inte fattas, innan resultatet av utvärderingen redovisats. Detta bör emellertid inte hindra försöksverksamhet med olika inslag av lotsning och trafikövervakning.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket stöder en utvidgad skyldighet att anlita lots för olje- och kemikaliefraktande fartyg. Verket stöder självfallet förslaget att lotsningens säkerhetshöjande effekt utvärderas.

Statens vattenfallsverk: Ett ökat utnyttjande av lots medför otvivelaktigt en högre grad av säkerhet, särskilt vid framförande i svårnavigabla farvatten.

Lotsplikt gäller för fartyg på väg i Trollhätte kanal överstigande 800 ton eller en längd över allt av minst 60 m och ett djupgående av minst 4,2 m samt för annat fartyg, som oberoende av storlek för explosiva varor till en mängd överstigande 5 ton eller allmänfarlig last i bulk. Möjlighet finns för svenskt befäl att erhålla tillståndsbevis för framförande av fartyg, som normalt skulle ha lots.

Enligt nu gällande bestämmelser krävs att fartygsbefäl som önskar erhålla tillståndsbevis skall ha deltagit i framförandet av fartyget under 30 resor i den aktuella farleden under de senaste två åren. Kommittén anser att dessa regler bör mjukas upp.

Vad beträffar Trollhätte kanal anser Vattenfall att angivna regler bör behållas, eftersom 30 resor under två år kan anses vara ett absolut minimum för att bli förtrogen med och uppehålla kunskaperna i dessa mycket trånga och speciella farvatten.

Det bör vidare nämnas att Göta älv, uttryckt i årsmedelvärde, har den högsta vattenföringen av alla svenska vattendrag. I samband med en pågående utbyggnad av kraftstationen i Lilla Edet dimensioneras de nya anläggningarna så att vattenföringen 900 m^3/sek kan bli vanligare, vilket innebär att mycket stora krav måste ställas på navigationsförmågan i älven, där strömsättningen i vissa partier kan uppgå till 2 à 3 knop (1 à 1,5 m/sek). Högsta tappningen kan vara ca 1 000 m^3/sek.

Statens skeppsprovningsanstalt: Betänkandet påpekar att fort- och vidareutbildning av lotsar är en viktig uppgift. Skeppsprovningsanstalten har under en följd av år medverkat i kursuppläggning och undervisning av lotsar i ämnet fartygs manövrering inom sjöfartsverkets vidarutbildning. För nästkommande budgetår planeras begränsade träningskurser i skärgårdsmanövrering i skeppsprovningsanstaltens simulator. (Jfr under punkt 4.1.4) Det är angeläget att sjöfartsverket tillförsäkras medel att utvidga och fullfölja denna utbildning.

Skeppsprovningsanstalten delar betänkandets syn på lotsningen som en viktig säkerhetsfaktor. Denna åsikt grundas främst på aktivt deltagande vid intagning av fartyg i ett flertal svenska lotsleder.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen har i yttrande 1979-10-31 angående skyldighet för fartyg att anlita lots framhållit att det är av vikt att en avvägning sker av nya bestämmelser inom detta område så att inte en begränsad ökad sjösäkerhet nås till priset av omfattande överflyttningar av gods från sjö- till landtransporter. Enligt länsstyrelsen bör en sådan avvägning göras i samband med den föreslagna utvärderingen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: I utredningen förs vissa resonemang kring frågan om lotsning. Länsstyrelsen instämmer därvid i utredningsmannens förslag att fartygets utrustning och befälets lokalkunskaper måste vara förutsättningar för övervägande huruvida fartyget skall ha lots eller inte. En annan faktor som bör beaktas vid resonemang kring lotsning är i vilken mån andra länders lagstiftning ställer krav på svenska fartyg i lotshänseende. Länsstyrelsen biträder utredningsmannens förslag att en särskild utvärdering görs av lotsningens säkerhetshöjande effekt.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen förutsätter att alla rimliga åtgärder vidtas för att höja farledssäkerheten och minska utsläppen från fartyg i samband med grundstötning eller haveri. Två särskilda behov är här värda att understryka. Det ena gäller utökat lotstvång. Såvitt länsstyrelsen förstår finns starka skäl för samhället att ställa högre krav på lots på fartyg över viss storlek, med viss last och i vissa farleder. En särskild promemoria från sjöfartsverket angående utvidgad lotsplikt är nu samtidigt remitterad till länsstyrelsen. Promemorians förslag bedöms av länsstyrelsen som angelägna och tillstyrks.

Beträffande lotsplikten kan särskilt ifrågasättas om inte högre krav bör ställas på utländska fartyg än på svenska. Detta bedöms sammanhänga med att svenska kontrollmyndigheter torde bättre kunna värdera kunskapsnivån hos svenskt befäl vad gäller miljöfarlig transport än motsvarande nivå hos utländskt befäl.

Stockholms kommun: – – –. Att införa obligatoriskt lots-tvång för miljöfarliga fartygstransporter i stockholmsområdet får betraktas som en minimiåtgärd vad beträffar säkerhetsåtgärd. Utredningen borde dessutom hårdare ha tryckt på en samlad och övergripande lösning av sjösäkerhetsproblemen i Mälaren.

Södertälje kommun: Kommunen har föreslagit införande av behovsanpassad lotsning och tillstyrker därför förslaget, men anser att förslaget bör kompletteras så att lotstvång kommer att gälla för både lastade och olastade oljefartyg. Sådana fartyg bör också åläggas att medföra länsar vid inomskärstrafik. Detsamma bör också gälla bulkfartyg och styckegodsfartyg som har farligt gods enligt lotsbestämmelsernas särskilda förteckning över farligt gods. Vidare bör denna förteckning närma sig klassificeringen i GESAMP-bestämmelserna.

Centralorganisationen SACO/SR: Utredaren har konstaterat att de svenska farvattnen är svårnavigabla/pkt3.6/. De svenska bestämmelserna angående lotsplikt är mycket återhållsamma. SACO/SR vill därför, liksom utredaren, hänvisa till IMCO:s rekommendationer där man särskilt understryker vikten av att lots utnyttjas i svårnavigabla farvatten. Enligt nu gällande bestämmelser krävs att fartygsbefäl som önskar erhålla tillståndsbevis skall ha deltagit i framförandet av fartyg under 30 resor i den aktuella farleden under de senaste två åren. Utredaren anser att dessa villkor bör mjukas upp. SACO/SR delar inte denna uppfattning. Frågor rörande tillståndsbevis bör hänskjutas till arbetet med fastställande av farledsnormer.

Landsorganisationen i Sverige: Landsorganisationen anser inte att det finns något behov av någon särskild utvärdering rörande lotsningens säkerhetshöjande effekter.

Svenska hamnförbundet: Hamnförbundet tillstyrker en utvärdering av lotsningens säkerhetshöjande effekt. Målet bör dock vara vidare, nämligen att ange förutsättningarna för att lotstjänst inberäknat trafikövervakning ska få optimal säkerhetseffekt. In i bilden kommer lotsutbildning, fortlöpande prövning av lämplighet för aktiv lotstjänst, kompetensområde vad gäller antalet farleder och gradering av personalen i fråga om lotsningens svårighetsgrad.

Sveriges fartygsbefälsförening: Utöver vad som anförts i föreningens remissvar om utökad lotsplikt anser föreningen att de radarsimulatorer som finns på sjöbefälsskolorna bör kompletteras och utbyggas till manöversimulatorer. Detta ger enligt föreningens mening en väsentlig förbättring av utbildningen av nautiskt befäl, vilket i sin tur innebär ökad säkerhet speciellt i svårnavigabla farvatten och vid större fartyg.

Med anledning av vad föreningen anfört i sitt separata remissvar om utökad lotsplikt torde det inte vara erforderligt med en utredning om lotsens säkerhetshöjande effekt.

Föreningen anser att uttrycket "tillståndsbevis" bör utbytas mot benämningen "certifiering", vilket bättre torde svara mot vedertaget språkbruk. Föreningen anser vidare att de av sjöfartsverket utarbetade villkoren för erhållande av certifikat bör ses över. Föreningen bör härvid vara representerad.

Sveriges redareförening: Nuvarande regler innebär i princip lotsfrihet kombinerad med lotsplikt för vissa fartyg med miljöfarlig last ombord. De gällande reglerna är baserade på fartygens mätetal. Detta innebär att ett fartyg med dubbel botten – och därigenom högre mätetal – än ett annat fartyg med samma lastförmåga kan bli lotspliktigt medan det andra fartyget kommer under gränsen och får åtnjuta lotsfrihet. Det bör nämnas att Sjöfartsverket nyligen föreslagit vissa ändringar av reglerna för lotsplikt, som ytterligare befäster det orimliga i nu gällande system.

Fartyg, för vilka lotsplikt gäller, kan erhålla tillståndsbevis, innebärande att mycket erfaret befäl skall utan lots kunna föra fartyget i en viss farled. Dessa bestämmelser är helt otidsenliga. Endast ett mycket litet antal befälhavare/fartygsbefäl har därför för närvarande sådant tillståndsbevis.

En övergång från nu gällande schablonartade regler till ett behovsanpassat lotstvång inom befintliga lotsresursers ram är därför önskvärt. Föreningen tillstyrker därför utredningens förslag att lotsningens betydelse för säkerheten ytterligare utvärderas med inriktning på att införa ett behovsanpassat lotstvång. I detta behovsanpassade system förbehålles lots i första hand de fartyg, vilkas befäl inte känner den aktuella farleden, kan kommunicera eller fartyget har brister i navigations- eller manöverutrustningen.

Samordning av lotsningsverksamheten i Göteborg

Endast sjöfartsverket och Göteborgs kommun kommenterar utredningens förslag att sjöfartsverket skall överta hamnlotsningen i Göteborg och integrera den med sjölotsningen.

Sjöfartsverket: (se avsnitt "Trafikövervakning")

Göteborgs kommun: Kommunen delar utredningens uppfattning, att lotsningen inom göteborgsområdet bör samordnas. Den uppdelade lotsningen innebär emellertid knappast någon säkerhetsrisk på samma sätt som bristen på ett samordnat och effektivt trafikövervakningssystem. En samordning bör dock ske, då den kommer att medföra en rationalisering och en ökning av effektiviteten. Kommunen anser, att emedan lotsningen i göteborgsområdet har till uppgift att betjäna trafiken till och från hamnen, ingår den som ett led i hamnverksamheten och borde samordnas med denna. Kommunen kan emellertid acceptera att lotsningen samordnas i sjöfartsverkets regi, under förutsättning att hamnen har ansvaret för trafikledningsverksamheten inom området.

Övriga farledsåtgärder

Endast ett fåtal remissinstanser har funnit anledning kommentera utredningens förslag om vissa farledsåtgärder.

Sjöfartsverket: Som tidigare framgått har sjöfartsverket inom ramen för det ordinarie planeringsarbetet under våren 1979 redovisat ett sammanhållet program för ökad farledssäkerhet. Programmet har överlämnats till MIST-utredningen och ligger i allt väsentligt också till grund för utredarens förslag i dessa delar. Regeringen har i augusti 1979 med hänvisning till programmet föreskrivit att det pågående arbetet skall speciellt inriktas på miljöriskerna i farleder till hamnar med intensiv och/eller miljöfarlig trafik. Enligt regeringsbeslutet bör en samlad redovisning av detta arbete ges senast den 1 februari 1980 med uppgift om bl.a. de farledsavsnitt där säkerhetsförbättrande åtgärder bör vidtas och kostnaderna härför.

Göteborgs kommun: Västra lotsdistriktet och Göteborgs Hamn har sedan länge i likhet med sjöförsäkringsbranschen och de rederier som regelmässigt trafikerar hamnen hävdat, att vissa åtgärder bör vidtagas för att förbättra Böttöleden. Åtgärderna omfattar borttagning av vissa lokala grund, varigenom leden får väsentligt ökad bredd med nuvarande djup av 11 m. Kommunen hemställer, att åtgärderna i Böttöleden ges högsta prioritet med hänsyn till den intensiva trafiken i leden.

Centralorganisationen SACO/SR: I sjöfartsverkets internutredning om verkets praktiska sjösäkerhetsarbete talas om "utvecklingsprogram för farledssäkerheten". SACO/SR vill understryka vikten av att lotsarnas kompetens inom detta område tillvaratas och att därför lotsar bör delta i detta utvecklingsprogram.

Sveriges redareförening: I samma mån som beträffande trafikövervakningen anser föreningen att Sjöfartsverket haft en felaktig prioritering avseende s.k. övriga farledsåtgärder. Dessa har därför blivit eftersatta. Föreningen tillstyrker utredningens förslag att bl.a. sjökartläggning, isbojar, nya radarfyrar prioriteras tidsmässigt.

Straffavgifter för att förhindra avsiktliga utsläpp

Förslaget att ytterligare utreda frågan om straffavgifter möts av ett positivt intresse av de flesta remissinstanserna. En rad invändningar av såväl teoretisk som praktisk natur reses dock.

Sjöfartsverket: Såsom utredaren påpekar är de straff som enligt gällande rätt utdömes för olagliga oljeutsläpp från fartyg inte av den storlek att de kan verka avskräckande eller så att de täcker de samhällskostnader som utsläppet föranleder. Än mindre täcker utdömda bötesbelopp någon del av samhällets kostnader för beredskap till ingripande i händelse av olaga oljeutsläpp från fartyg. I många länder tillämpas bötesbelopp av en helt annan storlek – uppåt flera hundra tusen kronor. Bötesbeloppen drabbar fartygets redare oberoende av vilken enskild person i fartyget som verkställt eller genom underlåtenhet förorsakat det olaga utsläppet.

Enligt sjöfartsverkets uppfattning är det angeläget att en redare, från vars fartyg släpps ut olja i strid mot gällande bestämmelser, kan påläggas en avgift av avsevärd storlek och detta vare sig utsläppet beror av vårdslöshet eller ej. En straffavgift bör därför, såsom utredaren föreslagit, utformas såsom en form av företagsböter med strikt ansvar.

När det gäller storleken av den straffavgift som skulle tillämpas, antyder utredaren två olika beräkningsgrunder. Den ena är att se straffavgiften som en form av skadestånd för den skada utsläppet föranlett. Straffavgiften skulle dock inte få inräknas i redarens begränsningsbelopp för skadeståndsansvar enligt sjölagen. Den andra formen för bestämmande av straffavgiftens storlek är att utgå från de konstnader den potentiella förorenaren väntas undkomma.

Ingendera av dessa parametrar och grunder för bestämmande av straffavgiftens nivå är enligt sjöfartsverkets mening helt ändamålsenlig och acceptabel från principiella synpunkter. Den mest väsentliga invändningen är att det i praktiken torde vara omöjligt att i efterhand fastställa hur mycket olja som släppts ut. Grund saknas vidare för bedömande såväl av storleken av den skada utsläppet föranlett och som inte täcks enligt vanliga skadeståndsrättsliga regler, som av den kostnad förorenaren inbesparat. Annan parameter måste sålunda finnas för bestämmande av straffavgiftens storlek i det enskilda fallet. Möjligen kan härvid tänkas någon form av formel enligt vilken beaktas såväl fartygets storlek som dess maskinstyrka.

En detalj i förevarande sammanhang är utredarens förslag att en förorenare skulle befrias från straffavgift om han själv anmäler utsläppet. Även om det naturligtvis är angeläget att såvitt möjligt stimulera frivilliga anmälningar, skulle dock hel befrielse från straffavgift innebära att en redare kunde undvika högst avsevärd straffavgift genom att låta någon ombordvarande påta sig de enligt gällande rätt i sammanhanget helt negligerbara penningböter, som kunde komma att utdömas vid frivillig anmälan av oljeutsläpp.

Riksrevisionsverket: RRV delar kommitténs principiella syn på en straffavgift för avsiktliga oljeutsläpp. Verket anser det dock tveksamt om den föreslagna avgiftskonstruktionen kommer att leda till att de åsyftade styreffekterna uppnås. Om sannolikheten för upptäckt är rätt beräknad, torde avgiften på sikt motsvara det belopp som förorenaren förväntas undkomma, dvs. det torde vara honom likgiltigt om han betalar straffavgift eller bär kostnaderna för omhändertagande. Risken för upptäckt torde vidare

variera kraftigt vid olika tidpunkter på dygnet, vid olika väderleksförhållanden och beroende på var fartyget befinner sig. Även om avgiften konstrueras på basis av en upptäcktsrisk, som ligger under det statistiska genomsnittet, torde det finnas lägen då transportören kan finna det lönsamt att avsiktligt släppa ut olja.

Statens naturvårdsverk: Det karaktäristiska för dagens olje- och kemikalieutsläpp är att det i huvudsak saknas styrmedel för att begränsa utsläppen. Det finns i flertalet länder en politisk vilja att begränsa utsläppen, men hittills har frånvaron av styrsystem gjort det möjligt för fartygen/förorenarna att förorena världshaven och även de stora insjöarna.

För olje- och kemikalieutsläpp är det av relativt underordnad betydelse var på haven eller sjöarna som begränsningarna av utsläppen sker – problemet är av storskalig karaktär. Det rör sig också om relativt många presumtiva förorenare – vid svenska hamnar lossades eller lastades under 1978 ett 100-tal båtar med A- och B-klassificerade kemikalier. Bara till Göteborgs hamn lossades samma år ca 400 båtar med oljeprodukter. Det är därför en riktig väg av kommittén att i första hand söka sig till generella styrmedel i form av allmängiltiga restriktioner (förbud e.d.) och/eller utsläppsavgifter. Hur dessa styrsystem än utformas är det viktigt att göra dem väl kända i förväg.

För dessa miljöproblem är knappast en ökad användning av "mjuka" styrmedel av typ utbildning, råd och riktlinjer från olika myndigheter tillfyllest. Inte heller torde en ökad kunskapsuppbyggnad genom intensifierad forskning om effekterna i miljön av olje- och kemikalieutsläpp vara tillräcklig. Dessa styrmedel bör dock kunna bli ett värdefullt komplement till andra, mera direkt styrande medel.

Naturvårdsverket tillstyrker kommitténs förslag att utsläpp av olja eller kemikalier skall förenas med en kännbar påföljd, som syftar till att förhindra avsiktliga utsläpp. De praktiska möjligheterna att utforma påföljden som en avgift bör, som kommittén föreslår, närmare utredas. Verket anser inte att "avsikten" bör få någon avgörande betydelse i dessa sammanhang – alla utsläpp, avsiktliga eller oavsiktliga, bör få samma påföljd.

Naturvårdsverket instämmer i kommitténs bedömning att en eventuell avgift inte nödvändigtvis behöver kopplas direkt till utsläppsmängden olja eller kemikalier. Kommittén för fram en intressant tanke, nämligen att koppla avgiften till de kostnader som den potentielle förorenaren med en viss sannolikhet förväntas undkomma. Det finns också andra vägar att konstruera avgiften på, t.ex. via miljöskadorna.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen har i yttrande 1979-10-18 över betänkandet "Företagsböter" anfört att möjligheten att döma ut företagsböter skulle ha en preventiv effekt på detta område. Bevissvårigheten i fråga om lagöverträdelser av denna art, särskilt beträffande mindre oljeutsläpp, begränsar dock möjligheterna att ingripa med olika reaktioner. Länsstyrelsen tillstyrker fortsatt utredning.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Allmänt kan sägas att en generell avgift för att få resurser till de föreslagna åtgärderna är både angelägen och lämplig. I den del som berör straffavgifter verkar det dock orealistiskt att se företagsekonomiskt på utsläpp eftersom det är svårt att sätta ett pris på miljön. Det kan inte uteslutas att det i vissa situationer kan vara direkt lönsamt för en befraktare att göra medvetna utsläpp. Handlingar av detta slag bör istället

straffbeläggas. Förslaget att göra företaget (rederiet) ansvarigt synes vara ett steg i rätt riktning. Straffet för medvetna utsläpp bör således vara strängt eftersom det under inga omständigheter skall vara lönande att göra utsläpp.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Östersjön är idag ett av föroreningar mycket hårt belastat vattenområde med allvarliga förgiftningssymptom registrerade. De avsiktliga utsläppen av olja och farliga kemikalier från fartyg utgör idag sannolikt en betydande del av den totala tillförseln av för vattenmiljön giftiga ämnen med allvarliga miljörubbningar som följd. Länsstyrelsen vill därför med eftertryck betona vikten av att stora ansträngningar görs för att komma till rätta med dessa mycket allvarliga miljöbrott. Utredningens förslag tillstyrkes helt. Föreslagna straffavgifter måste vara verkligt kännbara för utsläpparen, men samtidigt måste förutsättningarna öka för att sådana utsläpp skall upptäckas.

Länsstyrelsen i Hallands län: Det skisserade förslaget till avgiftssystem vilket föreslås bli lagt till grund för ytterligare utredning av delegationen för miljösäkra transporter är enligt länsstyrelsens uppfattning inte helt invändningsfritt. Det framgår inte om utredningen har tänkt sig ett administrativt avgiftssystem eller om man avsett ett straffrättsligt sådant. Betänkandet framhåller att straffavgifterna bör ses som en form av företagsböter avsedda att drabba själva transportföretaget. I detta sammanhang kan nämnas att betänkandet "Företagsböter" (Ds Ju 1978: 5) bland annat anger att införande av sådana företagsböter måste föregås av ett tidsödande och omfattande utredningsarbete eftersom detta innebär en helt ny form av straffrättslig påföljd. Administrativa avgifter torde emellertid kunna införas fortare och därmed på kort tid förbättra sanktionssystemet vad gäller utsläpp från fartyg.

Den preventiva verkan som avses med förslaget torde komma att begränsas om avgift enbart skall utgå vid avsiktliga utsläpp. Dessutom kan bevissvårigheter uppstå om det i varje fall måste visas att utsläppen varit avsiktliga. Mot denna bakgrund är det enligt länsstyrelsens uppfattning lämpligare med en ordning som innebär att avgift utgår i samtliga fall där ett utsläpp kunnat konstaterats. Föreligger förmildrande omständigheter i samband med utsläppet bör detta påverka avgifternas storlek.

Avgiftsskyldighet oberoende av uppsåt ter sig också rimligt mot bakgrund av att redaren i princip har strikt skadeståndsansvar för oljeskador. Ett avgiftssystem avseende utsläpp från fartyg bör vidare stå i överensstämmelse med vad som föreslås gälla beträffande föroreningar från landbaserade källor. I delbetänkande av miljöskyddsutredningen "Bättre miljöskydd I" (SOU 1978: 80) föreslås sålunda ett avgiftssystem enligt vilket avgifter vid överutsläpp m. m. utgår oberoende av uppsåt eller ovarsamhet. Även miljökostnadsutredningen har i sitt betänkandet "Miljökostnader" (SOU 1978: 43) förordat ett sådant avgiftssystem.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Förslaget att för avsiktliga utsläpp införa en straffavgift som till sin storlek skall motsvara "de kostnader den potentiella förorenaren förväntas undkomma" förefaller väl lösligt. Såsom utredningen själv föreslår bör förslaget utredas ytterligare innan det lägges till grund för lagstiftning.

Miljöskadeutredningen: – – – Verkan av straffavgifter (s. 71 f.) torde bli begränsad, med tanke på svårigheten att slå fast vilket fartyg ett utsläpp härrör från. Man kan diskutera, om det inte även från preventiv synpunkt kunde ha minst lika stort värde med ett avgiftssystem som inte anknyter till faktiskt inträffad skada utan till de mer eller mindre riskabla förhållanden varunder transporten sker. Kommittén diskuterar också sådana styrmedel (bl. a. s. 74). Det synes vara goda skäl att närmare studera deras verkan vid sjötransport; som miljöskadeutredningen berört i ett annat remissyttrande (över SOU 1978: 80), bör man då dessutom observera möjligheten att med avgifterna tillgodose sådana skadelidande som inte kan få sin skada ersatt på annat vis (jfr bl. a. den internationella oljeskadefonden). – Om miljöskadeutredningen för sin del kommer att föreslå något sådant avgifts- och fondsystem, är ovisst. Utredningens direktiv ger i varje fall knappast något stöd för detta.

Landsorganisationen i Sverige: Utredningen om särskilda straffavgifter, som föreslås utredas ytterligare, skulle kunna hänskjutas till miljöskyddsutredningen. Det måste anses som en fördel, om man kan ha ett likartat system för avgifter vid miljöföroreningar, oavsett var dessa sker. Landsorganisationen anser f. ö. resonemanget kring straffavgifter som en aning luddigt och i behov av ett klarläggande.

Svenska kommunförbundet: Under senare år har allt oftare rests krav på att miljöskyddets administrativa styrmedel borde kompletteras med ett ekonomiskt. Men samtidigt måste ifrågasättas om ett system med straffavgifter eller avgifter på överutsläpp är ett så okomplicerat styrmedel som ofta görs gällande. Risken är att man i större utsträckning än nu accepterar "lönsamma" miljöföroreningar, dvs. sådana som kan bäras av den verksamhet som vållar dem. En annan risk är att sådana straffavgifter i alltför hög grad kommer att uppfattas som nationella, godtyckligt präglade särregler. Detta kan försvåra det internationella samarbetet inom handel, sjöfart och miljövård.

– – –. Även den av MIST föreslagna principen för straffavgifter borde granskas från en mera principiell utgångspunkt. Härför krävs dock ett mera fullständigt underlag beträffande orsaker till och effekter av avsiktliga utsläpp, hur skadan skall fastställas, sannolikheten för att sådana utsläpp blir upptäckta, hur skadekostnaden skall beräknas samt hur information om dessa straffavgifter skall kunna spridas till utländska fartyg. Styrelsen får därför rekommendera ett fortsatt utredningsarbete härom.

Sveriges redareförening: Utredarens förslag i detta avsnitt är något diffust och enligt föreningens uppfattning kan straffavgifterna knappast tillämpas internationellt. Föreningen tillstyrker emellertid utredningens förslag under förutsättning att straffavgift endast uttages om mottagningsanläggningar finnes i erforderlig utsträckning. Föreningen förutsätter vidare att straffavgifter blir lika för avsiktliga utsläpp, antingen de sker vid landtransport eller vid sjötransport. Vidare förutsättes att straffavgift endast uttages för utsläpp där svensk lagstiftning kan tillämpas lika för svenska och utländska fartyg.

Förorenarens ansvar

Utredarens förslag om att utvidga förorenarens kostnadsansvar möter inga direkta erinringar från remissinstanserna. Behovet av preciseringar och djupare prövningar påtalas av flera instanser.

Sjöfartsverket: Utredaren berör i detta avsnitt det skadeståndsansvar för ägare till fartyg, som i bulk transporterar olja, som genom lagen (1973: 1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss ålagts denne. Avsnittets innehåll är något oklart men två centrala frågor synes beröras, nämligen förslag om utvidgning av dels begreppet oljeskada, dels ansvarsbegränsningsbeloppets storlek.

Fartygsägarens ansvar omfattar skyldigheten att ekonomiskt ersätta vissa skador, som kan vara sakskador eller allmän förmögenhetsskada, åstadkommen genom förorening genom vissa typer av olja. Sjöfartsverket delar uppfattningen att det kan finnas skäl för att man från svensk sida internationellt verkar för en utvidgning av antalet oljor, som i lagens mening kan åstadkomma oljeskada. Kostnader för övervakning och höjd beredskap torde redan idag åtminstone i de flesta fall kunna anses vara ersättningsgilla såsom oljeskada eftersom det kan anses vara s.k. förebyggande åtgärd. Dessa frågor prövas i sista hand av domstol men nu gällande lagstiftning torde beträffande ersättning för övervakning och höjd beredskap vid utsläpp av beständiga oljor vara tillräcklig.

Om utredaren med sitt förslag avsett att föreslå en vidgning av skadebegreppet utöver vad som gäller idag berörs frågan om ägarens möjlighet att begränsa sitt ansvar. Ansvarsbeloppet torde idag vara för litet med tanke på de stora skadeverkningar ett utsläpp kan få. Ansvarsbeloppens storlek är emellertid ett uttryck för vad fartygsägarna och försäkringsmarknaden kan bära. Utrymme för en höjning av ansvarsgränsen torde emellertid finnas men naturligtvis finns en övre gräns. Sjöfartsverket vill också erinra om att en utvidgning av ansvaret knappast kan företas av Sverige ensamt och att man måste överväga om ett ökat ansvar inte bör läggas på lastintressena genom den internationella oljeskadefonden.

Sjöfartsverket vill i detta sammanhang påpeka att inom IMCO pågår arbete, i vilket Sverige deltar, med att upprätta ett förslag till konvention rörande ansvar vid transport av giftiga och farliga ämnen (kemikalier).

Sjöfartsverket kan således ansluta sig till utredarens förslag att Sverige internationellt bör arbeta för ändrade ersättningsregler vid oljeutsläpp från fartyg. Frågan vilken linje som härvid bör följas bör dock övervägas ytterligare. Såväl redarens begränsningbelopp som de ersättningskrav vilka skall täckas av begränsningsbeloppet kommer härvid i fråga. En annan möjlighet är att vidga reglerna om ersättning ur den internationella oljeskadefonden så att den vägen kan erhållas täckning för de indirekta kostnader ett oljeutsläpp eller generellt oljeutsläpp kan förorsaka en stat i form av såväl beredskaps- som miljöskadekostnader.

Riksrevisionsverket: RRV delar kommitténs uppfattning att alla kostnader för övervakning, beredskap och bekämpning bör ersättas av den berörda sjöfarten. RRV anser det dock nödvändigt att man närmare preciserar vilka kostnader för statens beredskap mot och bekämpning av oljeskador som skall täckas av avgifter och vilka som skall utkrävas av de enskilda skadevållarna.

Beträffande den föreslagna uppgiften för naturvårdsverket kan konstate-

ras att denna innebär ett långtgående ansvar där frågor om orsak och samband samt ersättningsanspråkens avgränsning i tiden innebär betydande metodologiska problem. RRV vill peka på att de metoder som f. n. finns för beräkning av miljöförstöringens kostnader är mycket varierande och inte särskilt exakta. Det bör därför enligt RRVs mening preciseras vilket syfte ifrågavarande beräkningar skall ha. RRV utgår från att det inte skall vara fråga om en uppgift att bistå enskilda sakägare i en skadeståndsprocess.

Fiskeristyrelsen: Fiskeristyrelsen anser att fiskeskador i första hand bör uppskattas av fiskeriverket, där sakkunskap inom såväl yrkes- som fritidsfiske finns. Sedan lång tid tillbaka har t. ex. fiskeriintendentsorganisationen på uppdrag av vattendomstolarna gjort skadevärderingar både beträffande allmänt och enskilt fiske. Det måste vara mest rationellt att utnyttja den kunskap som redan finns istället för att bygga upp en ny sakkunskap inom ett annat verksamhetsfält.

Statens naturvårdsverk: *Kommitténs förslag innebär möjligen att den etablerade principen om förorenarens kostnadsansvar (polluter pays principle, ppp) utvidgas.* Enligt ppp skall förorenaren belastas med kostnaderna för varje miljöskyddsåtgärd som föreskrivs av de myndigheter som har till uppgift att verka för en acceptabel miljö, vare sig det gäller förebyggande eller återställande åtgärder eller en kombination av båda. Principen är dock inte en metod att föra in hela kostnaden för föroreningen i den privatekonomiska kalkylen.

Principens definition tillåter att man vidgar kostnadsansvaret enligt vad som kommittén föreslår. Principen har dock hittills i allmänhet tillämpats mera snävt så att förorenaren har svarat för kostnaderna för de tekniska åtgärder som direkt syftat till att begränsa utsläppen.

För det nu aktuella miljöproblemet kan det vara motiverat att vidga kostnadsansvaret enligt vad kommittén föreslår. Verket tillstyrker därför kommitténs förslag. Verket vill dock peka på att kostnader för skador på människors hälsa, möjligheterna att idka friluftsliv etc. är svåra att mäta. En princip som kan diskuteras ligga till grund för värderingar av detta slag är att förorenaren skall åläggas att ersätta kostnader för miljöskador i den omfattning som det vid varje givet tillfälle går att mäta.

Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att uppskatta miljöskadorna. Det framgår inte klart av betänkandet vad kommittén egentligen avser men verket utgår ifrån att kommittén syftar på värderingar i mer generella termer. Värderingar för varje enskild olycka för med sig stora personella resursbehov som verket f. n. inte ser några möjligheter att skaffa fram. Även de mer generella värderingarna för med sig behov av personalförstärkningar. Verket återkommer nedan till dessa frågor.

Kommitténs förslag om straffavgifter och förorenarens ansvar är av principkaraktär. Dessa frågor bör därför bli föremål för fördjupad prövning innan slutlig ställning tas.

Miljöskadeutredningen: Vad särskilt gäller den roll som skadeståndet spelar för att minska de aktuella miljöriskerna, kan den inte bli så viktig. Som kommittén framhåller är det vid dessa föroreningar särskilt vanligt att inte förorenaren kan identifieras; skadeståndshotet torde därför inte te sig speciellt allvarligt i sammanhanget, även frånsett att ansvar för ouppsåtliga föroreningar i viss omfattning kan täckas genom ansvarsförsäkring. Men

naturligtvis får man ändå sträva efter att göra detta ekonomiska styrmedel så effektivt som möjligt. Miljöskadeutredningen undersöker om det är lämpligt att införa ett strikt ansvar för andra vattenföroreningar än olja också vid sjöfart och andra verksamheter som saknar anknytning till fast egendom; f. n. är ju miljöskyddslagen inte tillämplig på dem (jfr. 1 § 1 och 2 p.). Detta kan möjligen främja större varsamhet vid bl. a. sjötransporter. Av stort värde vore här, liksom i andra sammanhang, om skadeståndsansvaret på sätt som diskuteras i betänkandet (s. 72) kunde inbegripa det allmännas kostnader för miljöförstöring. Detta är ett återkommande väsentligt problem vid miljöskador, vilket miljöskadeutredningen har att behandla i åtskilliga sammanhang; också miljöskyddsutredningen sysslar f. ö. med vissa närliggande frågor. Tills vidare kan bara sägas, att frågan hur sådana skador skall uppskattas och i vad mån de bör ersättas av enskilda skadegörare är mycket besvärlig, inte minst från rättsteknisk synpunkt. Det skulle säkert i hög grad underlätta miljöskadeutredningens arbete, om kostnadsfrågorna kunde närmare undersökas enligt vad kommittén antyder (s. 72, 97 f.).

Miljöskadeutredningen delar alltså kommitténs inställning till dessa problem, fast utredningen inte vågar hoppas så mycket på skadeståndsreglernas effekt i detta sammanhang.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Förslaget att förorenaren skall bära ekonomiskt ansvar för alla bekämpningskostnader tillstyrks. Enligt utredningen innebär det problem för den som drabbas av utsläpp att formulera och driva igenom sina anspråk. Därför föreslås staten böra biträda med detta. Förslaget förefaller inte tillräckligt underbyggt och synes få svåröverskådliga konsekvenser.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om vidgat ansvar för förorenaren. Skador på fisket bör utredas av fiskeristyrelsen i stället för av statens naturvårdsverk.

Sveriges redareförening: Styrmedlet är avsett att förändra de ekonomiska förhållandena så, att antalet utsläpp minskar. Föreningen ställer sig starkt tvivlande till att detta styrmedel ger avsett resultat.

Sveriges varvsindustriförening: Med tanke på det höga antalet utländska fartyg tvivlar vi starkt på effekten av ett utökat kostnadsansvar för förorening. Denna typ av åtgärder måste bli föremål för internationella överenskommelser.

Mottagningsanläggningar för oljerester

Mot utredningens olika förslag att bl. a. förbättra utnyttjandet av mottagningsanläggningar för oljerester reses en del praktiska invändningar. Det föreslagna depositionssystemet anses t. ex. administrativt svårhanterligt. Förslaget om utvärdering av befintliga mottagningsanläggningar tillstyrks dock av flera remissinstanser.

Sjöfartsverket: Inom sjöfartsverket pågår för närvarande en undersökning om befintliga mottagningsanläggningars utnyttjande. Vissa preliminära rön

talar för att det inte alls är självklart att mottagningsanläggningarna regelbundet måste utnyttjas. Förklaringarna är flera. Nya tankfartyg byggs normalt med sloptankar och därför minskar behovet att avlämna oljehaltigt barlastvatten. På många fartyg har utvecklats rutiner som innebär att man i det längsta söker undvika att ta in barlastvatten vid gång till vissa hamnar. I dessa fall tar man in barlast endast vid mycket hårt väder. Det finns andra rutiner som innebär att man av olika skäl avlämnar förorenat barlastvatten i annan hamn än den man lastar i.

Allmänt kan sägas att behovet av mottagningsanläggningar minskar i takt med att modernt tonnage, oavsett om det är "miljösäkra" fartyg eller inte, tas i bruk. Detta konstaterande innebär inte ett principiellt avståndstagande från tanken att uppmuntra införandet av miljösäkra fartyg, utan syftar till att påpeka att det krävs nyanserade avvägningar.

När det gäller kemikalierester som blir kvar ombord efter lossning och vid tankrengöring föreslår utredaren att mottagningsanordningar lokaliseras till lossningshamn och att fartyg inte får lämna denna med kemikalierester ombord.

Sjöfartsverket vill i sammanhanget hänvisa till en särskild utredning – Kemikalierester från fartyg – som har gjorts på uppdrag av naturvårdsverket och sjöfartsverket. Resultatet av utredningen visar, att det är lämpligt att förlägga mottagningsanläggningar till lossningshamn där ämne, som enligt MARPOL- och Helsingforskonventionen kräver sådana anläggningar, lossas. Noteras bör att sådana mottagningsanläggningar skall byggas och vara klara senast tre år efter MARPOL-konventionens ikraftträdande eller vid en senare tidpunkt om IMCO så beslutar. Vidare bör uppmärksammas att endast de för miljön farligare kemikalierna omfattas och att det inte under alla förhållanden är lämpligt och inte heller önskvärt att fartygen gör rent sina tankar i hamn.

Riksrevisionsverket: RRV ifrågasätter om det är möjligt att avkräva transportörer en avgift för uteblivna åligganden som dessa – i avsaknad av mottagningsanläggningar – ibland inte kan uppfylla eller endast kan göra det till avsevärda kostnader. Det synes vidare troligt att depositionsavgifterna kan övervältras på de svenska oljekonsumenterna. Om så sker torde styreffekterna av avgiften reduceras kraftigt. I varje fall torde en avgift i ett sådant läge inte ge tillräckligt incitament till nybyggnation av mottagningsanläggningar. Det torde dessutom vara svårt att bestämma avgifterna, så att alternativkostnaden för transportören, dvs. väntekostnaden för att omhänderta oljan i mottagningsanläggningar, i alla lägen understiger avgiften. Vidare torde det vara svårt att kontrollera att de krav som ställs för att få tillbaka depositionsavgiften verkligen är uppfyllda. RRV anser därför, att man bör överväga om det inte är effektivare att införa regler som tvingar transportören att använda befintliga anläggningar när mottagningsmöjligheterna för att omhänderta oljerester enligt givna krav förbättrats.

Statens naturvårdsverk: – – –. Naturvårdsverket anser att ett sådant depositionssystem skulle främja dels utnyttjandet av befintliga mottagningsanläggningar, dels tillskapandet av nya sådana anläggningar. Verket förordar därför att ett sådant system införs. Deponeringsavgiften bör kombineras med den ordinarie hamnavgiften.

– – –. Naturvårdsverket anser att det är väsentligt att man ser till att fartygen lämnar i land det man enligt konventionerna om förorening av

havsområdena är skyldig att lämna och att hamnarna och landsidan i övrigt bygger ut adekvata mottagnings- och behandlingssystem därefter. Detta förutsätter ett effektivt kontrollsystem. Den otillräckliga kontrollen och det faktum att konventionerna ännu inte trätt i kraft och blivit bindande torde för de främmande fartyg som anlöper svenska hamnar vara de viktigaste orsakerna till att våra oljemottagningsanläggningar hittills blivit så dåligt utnyttjade.

Naturvårdsverket avser att i samband med sin redovisning av regeringsuppdraget att utreda frågor om förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier återkomma till dessa frågor.

Naturvårdsverket delar vidare kommitténs uppfattning att det bör inrättas mottagningsstationer i lossningshamnar för kemikalierester från fartyg. Verket är berett att närmare utreda frågan om vilka kemikalier som bör behandlas och vilken behandling dessa bör genomgå.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen ansåg i yttrande 1979-10-31 över departementspromemorian "Åtgärder mot vattenförorening från fartyg" att i samband med den föreslagna utvärderingen effekterna av avgiftsfri avlämning av även andra oljerester än barlastvatten och tankrengöringsvatten borde belysas innan sådan avgiftsfrihet införs.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: – – –. Länsstyrelsen vill i sammanhanget meddela att fartyg som i samband med lastning i Oxelösunds hamn har behov av utpumpning av barlastvatten utnyttjar mottagningsanordningarna där. Under 1978 mottogs i hamnen ca 20000 kbm barlastvatten. Utredningens förslag om snabb utvärdering av befintliga mottagningsanläggningar tillstyrkes.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Nuvarande bestämmelser för mottagningsanläggningar för oljerester och tillämpningen av dessa är idag helt otillräckliga. Utbyggnadstakten, kapaciteten och särskilt utnyttjandegraden är otillfredsställande. Här måste kraftigt skärpta regler skapas för att framtvinga att rester av oljor och kemikalier lämnas vid sådana mottagningsstationer. Avgiftsreglerna för sådan avlämning bör också ses över. Det bör också särskilt framhållas vikten av att särskilda mottagningsanläggningar för kemikalierester lokaliseras till varje lossningshamn och att det därmed kan föreskrivas förbud mot att kemikalierester får finnas kvar ombord då fartyget lämnar hamnen.

Länsstyrelsen i Blekinge län: – – –. Likaså bör, i enlighet med förslaget, mottagningsanläggningar för oljerester byggas ut och vara avgiftsfria, med tvång om användning enligt utredningen föreslagen deklaration. Som framgår av utredningen är vissa farvatten mer utsatta än andra för föroreningsrisker. Uppbyggnaden av ett system med mottagningshamnar kommer att ekonomiskt belasta vissa hamnar. Länsstyrelsen förutsätter att dessa frågor kan tillfredsställande lösas inom ramen för statsbidragsgivning till berörda kommuner.

Göteborgs kommun: Kommunernas avfallsbehandlingsföretag GRAAB har genom dotterbolaget GRAAB-KEMI resurser att svara för omhändertagandet av oljeavfall från fartyg. Resurser för omhändertagande av kemikaliefartygens avfall saknas dock i Göteborg.

Vid den utvärdering som enligt betänkandet skall göras bör möjligheter-

na att ta tillvara de resurser, personella och utrustning, som finns vid GRAAB-KEMI beaktas. Möjligheten att komplettera och utvidga GRAAB-KEMI:s verksamhet till att omfatta mottagning av olika typer av avfallsprodukter från fartyg bör närmare utredas.

Stockholms läns landsting: – – – instämmer häri men ställer sig tveksamt till lagregleringar som förbjuder hamnen att genom särskilda avgifter täcka sina kostnader.

Landsorganisationen i Sverige: De förslag, som redovisas rörande deponeringsanläggningar, har Landsorganisationen starka sympatier för, även om vi delar de farhågor, som framförs av Svenska Sjöfolksförbundet om möjligheterna att få förslaget tillämpat. Här krävs verkligen ett internationellt agerande, så att liknande bestämmelser kan genomföras i andra länder. Komplettering skulle behöva ske med övervakning av att utsläpp ej skedde på internationellt vatten.

Svenska hamnförbundet: Vad gäller förslaget om depositionsavgift ser hamnförbundet detta som administrativt svårhanterligt. Ett enklare system bör kunna gå att bygga upp i samverkan mellan olika länders inspektionsmyndigheter.

Sveriges redareförening: Föreningen tillstyrker utredningens förslag att en utvärdering sker av utnyttjandet av befintliga mottagningsanläggningar. Föreningen vill understryka betydelsen av att det i lag föreskrives om avgiftsfri avlämning av även andra oljerester än ballastvatten och tankrengöringsvatten. Denna fråga är aktuell eftersom bl. a. Göteborgs hamn på senare tid beslutat frångå Hamnförbundets rekommendation om avgiftsfri ilandlämning. Föreningen motsätter sig förslaget till depositionsavgifter eftersom detta torde bli alltför komplicerat genom sjöfartens internationella karaktär. Föreningen tillstyrker däremot förslaget att mottagningsanläggningar för kemikalierester lokaliseras till lossehamnen och att fartyg inte får lämna denna med kemikalierester ombord. Detta kräver emellertid ändring av MARPOL-konventionen bilaga 2 regel 7.

Sveriges varvsindustriförening: Förslaget om en depositionsavgift för att framtvinga avlämning i land av oljeförorenat vatten måste för att bli effektivt gälla internationellt.

Partikelmärkning av olja

Flertalet remissinstanser är positiva eller lämnar utan erinringar förslaget om utveckling av märkningssystemet.

Socialstyrelsen: Märkningen kan ge värdefulla upplysningar vid identifieringen av utsläppt olja, men har framför allt en preventiv effekt. Enligt socialstyrelsens mening bör försöket utvidgas med märkning av oljelaster som fraktas på betydelsefulla vattentäkter i landet.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker kommitténs förslag. Tekniken för partikelmärkning är långt ifrån färdigutvecklad. Försök bör

enligt verkets uppfattning utvidgas till att omfatta om möjligt alla typer av oljor som kan släppas ut i vattnet från fartyg. Verket vill peka på att dessa försök är dyrbara och att finansieringsfrågan därför är viktig.

Länsstyrelsen i Kalmar län: – – –. Systemet med t. ex. partikelmärkning av oljerester bör snabbt ytterligare utvecklas. För att uppnå verkliga resultat är det dock ytterst angeläget att Sverige genom internationella förhandlingar får till stånd överenskommelser om konkreta åtgärder.

Svenska jägareförbundet: Då identifieringen av löskommen olja är en av hörnstenarna för att den ansvarige överhuvudtaget skall kunna ställas till svars för utsläppet, bör frågor av typen partikelmärkning av olja ges hög prioritet.

Sveriges redareförening: Redareföreningen har deltagit i försök med partikelmärkning under 1975 och tillstyrker att systemet utvecklas ytterligare. Föreningen har noterat att regeringen 1979-08-16 givit uppdrag att detta utrednings- och utvecklingsarbete kommer i gång.

Utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor

Remissinstanserna är överlag positiva till utredningens utbildningsförslag. Fiskeristyrelsen anser t. ex. att detta förslag är ett av utredningens viktigaste.

Sjöfartsverket: – – –. Sjöfartsverket tillstyrker dessa förslag.

Med det anförda har sjöfartsverket dock inte tagit ställning i frågan om hur mycket av utbildningen i miljöteknik- och säkerhetsfrågor som bör förläggas till den ordinarie sjöbefälsutbildningen och hur mycket som bör förläggas till utbildning för särskilda lastslag. Sjöfartsverket är representerat i den till UHÄ knutna rådgivargrupp, som medverkar vid utarbetandet av förslag till utbildningsplaner för den kommande sjöbefälshögskolan. Omfattningen av den särskilda kursen i miljöteknik- och säkerhetsfrågor får övervägas i det sammanhanget. I utbildningsplanerna avses också den s. k. STCW-konventionen av år 1978 (Standards of Training, Certification and Watchkeeping) med tillhörande resolutioner komma att beaktas.

Verket tillstyrker förslaget om att genomgång av särskild branskyddskurs skall utgöra ett av villkoren för att erhålla bevis om behörighet att handha farlig last i torrlastfartyg. Verket har själv framfört samma förslag i sitt remissyttrande 1978-11-08 över betänkandet "Bemanning av fartyg". För genomförande av förslaget fordras ändring i 6 kap. 11 § förordningen (1965: 908) om säkerheten på fartyg, eller i motsvarande lagrum i den av befälsbemanningsutredningen föreslagna förordningen om behörighet för sjöpersonal.

Det kan förutses att utbildningen för ovannämnda torrlastbehörighet kommer att ingå som en obligatorisk del av viss sjöbefälsutbildning. Den särskilda behörigheten att handha farlig last i torrlastfartyg bör dock finnas kvar under en längre tid eftersom utbildningen för torrlastbehörighet ej ingått i sjöbefälsutbildningen tidigare.

Även rederipersonal och myndighetspersonal bör få möjlighet att gå på kurserna i miljöskydd och hantering av farlig last. Detta skulle innebära ett stöd från landsidan för besättningen i deras arbete.

Universitets- och högskoleämbetet: UHÄ tillstyrker inrättandet av en särskild kurs i miljöteknik och säkerhetsfrågor inom högskolans nya linjer för utbildning av sjöbefäl. Inom det utbildningsplanearbete som f. n. pågår inom UHÄ för dessa linjer planeras f. ö. särskilda kurser i miljöteknik. Dessa kurser bör även kunna utnyttjas vid fortbildning och vidareutbildning av sjöbefäl.

Skolöverstyrelsen: Efter medgivande av regeringen startades drift- och underhållsteknisk linje (Du-linjen) som försöksverksamhet läsåret 1978/79. Linjen omfattar ett första gemensamt år och grendelning i årskurs två med inriktning mot vardera energiteknik, fartygsteknik och eldriftteknik.

I fartygsteknisk gren ingår bl. a. huvudämnena fartygsteknik och yrkesprofilering, vilka tillsammans omfattar 19 veckotimmar. Ämnet fartygsteknik inkluderar huvudmomenten säkerhet, framdrivnings- och hjälpmaskiner, fartygsuppbyggnad, sjömanskap, lasthantering, drift- och underhåll samt arbetsplatsens miljöfrågor.

Även om det inte klart framgår av timplanen, så ingår de avsnitt, som utredningen föreslår skall omfatta det nya ämnet miljöteknik i huvudsak som naturliga delar av undervisningen i ovan nämnda huvudmoment. Eftersom utbildningen nyligen startat och att det sker i form av försöksverksamhet, anser SÖ det inte lämpligt att nu vidta ändringar i tim- och kursplaner för denna verksamhet. Sådana frågor bör aktualiseras först sedan utvärderingen av försöksverksamheten skett.

Av det ovan anförda framgår att SÖ i likhet med utredningen anser att ämnesområdet miljöteknik skall ingå i den grundläggande sjöpersonalutbildningen. Lika viktigt är emellertid att nu verksamma lärare inom området får erforderlig fortbildning i de aktuella avsnitten. SÖ tillstyrker därför även utredningens förslag vad gäller fortbildning av här berörda lärare.

Fiskeristyrelsen: – – –. Fiskeristyrelsen anser att detta är ett av de viktigaste förslagen. Utbildningsdelen bör därför skjutas fram mer än vad utredaren gjort.

De flesta olyckor med utsläpp som följd har ansetts bero på den s. k. mänskliga faktorn, vare sig det handlat om slarv eller bristande utbildning. Förutom en gedigen teoretisk/praktisk utbildning måste ingå moment, som på ett annat sätt än tidigare, betonar miljöns värde och det ansvar samhället ställer på den som ansvarar för miljöfarlig last.

Statens naturvårdsverk: Kommittén föreslår att utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor genomförs men pekar inte ut något organ som bör få ansvaret för dessa frågor.

Genomförandet av flera utredningsförslag som lämnats under de senaste åren förutsätter utbildningsinsatser som i varierande utsträckning kräver naturvårdsverkets medverkan. Verket ser det t. ex. som nödvändigt att medverka med visst underlag för den nu aktuella miljötekniska utbildningen. Genom den utbildning som bedrivits genom verkets omgivningshygieniska avdelning har en del av fortbildningsbehovet kunnat tillgodoses. Om förslaget att ombilda avdelningen till ett fristående miljömedicinskt laboratorium genomförs kommer verkets nuvarande utbildningsresurser att i det närmaste helt försvinna.

Om verket skall kunna fortsätta denna fortbildningsverksamhet och möta de ökade kraven på utbildningsinsatser är det nödvändigt att verket kompenseras för detta bortfall.

Arbetarskyddsfonden: – – – tillstyrka att utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor genomförs för de utbildningslinjer som utredningen föreslår. Tillgodoses inte utbildningsbehovet av arbetsmiljöteknik i annat ämne anser styrelsen att kursen miljöteknik och säkerhetsfrågor utvidgas så att den även omfattar arbetsmiljöfrågor.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen vill också särskilt peka på utredningens synpunkter på utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor. Härvid vill länsstyrelsen särskilt framhålla de mycket goda förutsättningar som föreligger att förlägga sådan utbildning till Kalmar. Vid sjöbefälsskolan där, som fr. o. m. 1980-07-01 kommer att ingå i högskolan, ges redan nu undervisning i delar av de ämnesområden som utredningen anger. Genom integreringen med högskolan ökar också förutsättningarna att kombinera bl. a. miljöteknik med undervisning i miljöeffekter och havsresursutnyttjande som direkt anknyter till redan nu befintlig undervisning vid institutionen för naturvetenskap och teknik. Det bör övervägas om inte all personal på fartyg med miljöfarlig last bör genomgå viss utbildning såväl i miljöteknik och säkerhetsfrågor som allmän miljökunskap och utsläppseffekter. Sverige bör också verka för att sådana utbildningskrav ställs upp i internationella konventioner.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: – – –. Den utbildning i miljöteknik och säkerhetsfrågor som föreslås bör då också utvärderas och tas med i bedömningen kring olika tonnagestorlekar. I likhet med utredningsmannen anser länsstyrelsen att resurserna vid sjöbefälsskolan i Malmö bör tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

Svenska maskinbefälsförbundet: Maskinbefälsförbundet vill erinra om att förbundet i utredningen om sjöpersonalutbildningen (UTSJÖ) argumenterat för en kraftig satsning i maskinbefälsutbildningen på miljöteknik. bl. a. omgivningsmiljön, som är intimt förknippad med de tekniska funktionerna ombord för att förhindra oljeutsläpp, oljeskadesanering, omhändertagande av farliga kemikalier m. m. Dessa förslag är nu under införande i kommande kursplaner för i första hand den maskintekniska utbildningen.

Avslutningsvis vill Maskinbefälsförbundet understryka vikten av att maskinbefälets utbildning och fartygens och hamnarnas utrustning verkligen anpassas så att det blir reella möjligheter att efterfölja de lagar och bestämmelser som kan bli resultatet av denna utredning.

Sveriges fartygsbefälsförening: Förslagets genomförande är mycket angeläget. Kursens uppläggning bör tas upp och diskuteras i linjenämnden vid den kommande högskolan.

Svenska brandförsvarsföreningen: Krav på utökad brandskyddsutbildning har framförts i tidigare utredningar. Här kan nämnas Rapport nr 2 från utredningen om sjöpersonalens utbildning (UTSJÖ) överlämnad den 23 december 1975 till Skolöverstyrelsen och Betänkande av befälsbemanningsutredningen – bemanning av fartyg – SOU 1978: 21. SBF ser det som ytterligt angeläget att krav på sådan brandskyddsutbildning som sker i Sjöfartens Brandskyddskommittés regi ställs på personal i torrlastfartyg i likhet med vad som enligt lag är föreskrivet för personal som transporterar farligt gods i bulklastfartyg.

Miljöombud och miljöinformation

Förslaget att inrätta miljöombud ombord avvisas eller möts med tveksamhet av de flesta remissinstanserna. Positiva reaktioner möter dock förslaget om att utarbeta information om den svenska inställningen till skyddet av den marina miljön.

Sjöfartsverket: Förslaget om miljöombud synes bygga på ett missförstånd vad avser jämförelsen med skyddsombud. Skyddsombudet är en facklig förtroendeman som företräder de anställda i frågor om arbetsmiljön. Sjöfartsverket har ingen förhandlingsfunktion vid tillsättande av skyddsombud.

Verket vill erinra om att det förutom befälhavaren och övrigt befäl ombord redan finns (skall finnas) skyddsombud och/eller skyddskommitté samt, när det gäller fartyg som för last, vilken är att bedöma som farlig enligt de gränser som verket fastställt, befattningshavare med behörighet att handha farlig last.

För den navigatoriska säkerheten bör givetvis befälet i sina ordinarie funktioner och eventuell lots ansvara. I fråga om fartyg som inte för farlig last skulle man kunna tänka sig, att miljöombudet kände till reglerna om förbjudna utsläpp, föreskrivna vägval samt vart hänvändelse skulle ske vid en olycka. Allt detta bör emellertid befälet ombord känna till i sina ordinarie funktioner. Beträffande fartyg som transporterar farlig last gäller, att om det är ett bulklastfartyg, så fordras alltid befattningshavare med behörighet att handha farlig last. Gäller det torrlastfartyg, så skall enligt 6 kap. 9 § säkerhetsförordningen den särskilda befattningshavaren finnas om det är påkallat på grund av lastens farlighet och mängd, men inte annars. Sjöfartsverket har, med stöd av bemyndigande i sjösäkerhetsförordningen, utfärdat kungörelse (SJÖFS 1977: 5) om befattningshavare med behörighet att handha farlig last i fartyg. Denna utgör en komplettering till verkets beslut om minimibesättning, genom att den anger bland annat under vilka förutsättningar den i minimibesättningsbeslutet föreskrivna särskilda befattningshavaren skall finnas ombord. I 6 kap. 9 § säkerhetsförordningen anges den allmänna förutsättningen: last av ämne, som "kan orsaka explosion, brand, förgiftning eller annan särskild skada" (d. v. s. exempelvis miljöskada). Verket har i kungörelsens 7 § bland annat föreskrivit: "Tjänstgörande befattningshavare med behörighet att handha farlig last skall, utan inskränkning i de befogenheter eller skyldigheter han eljest kan ha på grund av sin ställning ombord, bistå befälhavaren och de för lasthantering och brandskydd eljest ansvariga jämte skyddsombud och skyddskommitté med råd och upplysningar angående säkerhets- och miljöfrågor vid hantering och transport av den farliga lasten". Befattningshavaren med behörighet att handha farlig last i fartyg skall således enligt denna bestämmelse även ge råd och upplysningar angående miljöfrågor.

Utan en analys och precisering av uppgifterna för ett miljöombud förefaller det tills vidare enligt verkets uppfattning inte vara rationellt att utöver redan existerande befattningar inrätta en befattning som miljöombud. Verket anser sig därför inte kunna tillstyrka förslaget.

Verket anser det viktigt för bland annat miljösäkerheten, att tidigare framförda önskemål om ett förbättrat anställningsskydd för befälhavare och maskinchef leder till konkreta åtgärder. Verket har under hösten 1979 i ett ärende angående vattenförorening fått ett nytt exempel på befälets rädsla för att ta itu med i och för sig självklara reparationsåtgärder, med

hänsyn till risken att bli förflyttad. Om den ansvariga personalen ombord av något skäl inte vill vidta de åtgärder som fordras för miljösäkerheten, så utgör detta en bristande länk i kedjan av säkerhetsåtgärder. Sjöfartsverket erinrar om att frågan om befälets trygghet i anställningen även har uppmärksammats i det internationella sjösäkerhetsarbetet.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Verket kan dock konstatera att miljöombudet enligt förslaget inte kommer att vara något "ombud för miljön" i den betydelse man vanligtvis lägger i ordet ombud. En besättningsmedlem står ju i ett beroendeförhållande till befälhavare och redare. Verket tolkar snarare kommitténs förslag så att det är fråga om en person som har ansvar för att känna till gällande regler m. m. Verket förordar därför att sjöfartsverket enligt kommitténs förslag får i uppdrag att förhandla med sjöfartens arbetsmarknadsorganisationer om inrättande av en "miljöansvarig" på svenska fartyg.

Sjöfartsverket föreslås vidare få i uppdrag att redovisa den svenska inställningen till skyddet av den marina miljön i en skrift, vilken skall distribueras till utländska fartyg destinerade till svensk hamn. Regeringen har redan lämnat detta uppdrag till sjöfartsverket.

Verket förutsätter att sjöfartsverket genomför sitt uppdrag i samråd med naturvårdsverket.

Landsorganisationen i Sverige: Förslaget om miljöombud avvisas, i all synnerhet med den koppling som görs till skyddsombuden. Ansvaret för efterlevnad av gällande lagar och författningar kan knappast överföras från befälhavaren utan att det också överförs befogenheter att ingripa och fatta beslut rörande miljöfrågorna.

Sveriges fartygsbefälsförening: Föreningen ser ingen anledning att införa befattningen miljöombud. Arbetsuppgifterna torde inom nuvarande organisation ombord kunna läggas på ansvarigt befäl. Det är dock nödvändigt, oavsett vem som skall ansvara för miljöfrågorna, att erforderlig miljöinformation kan erhållas fortlöpande.

Sveriges redareförening: Utredarens förslag om inrättandet av miljöombud ombord avvisas – detta har prövats av föreningen och resultatet blev en samstämmig uppfattning från de ombordanställda att detta ligger inom de normala arbetsuppgifterna ombord. Föreningen tillstyrker utredarens förslag till skriftlig miljöinformation.

Beredskapsplaner för olje- och kemikalieutsläpp

Regeringen gav den 16 augusti 1979 statens brandnämnd i uppdrag att gå igenom och sammanställa länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplaner för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp samt att redovisa de åtgärder som nämnden anser påkallade med anledning av genomgången. Uppdraget redovisades den 18 december 1979 och har därefter varit föremål för remissbehandling.

Nedan redovisas yttranden över det översiktliga förslag från MIST, som var utgångspunkten för regeringens uppdrag till statens brandnämnd. Samtliga remissorgan biträder eller lämnar förslaget utan erinran.

Socialstyrelsen: I många kommuner saknas beredskapsplaner vid utsläpp av miljö- och hälsofarliga ämnen. Det har också visat sig svårt att nå ansvariga kommunala tjänstemän under icke arbetstid. Jour- och beredskapstjänstgöring förekommer sällan vid hälsovårdsnämnderna.

Socialstyrelsen får understryka vikten av att beredskapsplaner utarbetas och ständigt hållas aktuella. Planerna bör reglera såväl de samlade kommunala insatserna som samarbetet mellan andra organ på olika nivåer.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: SMHI vill här understryka behovet av en beredskapsplanering även för utsläpp till atmosfären i samband med fartygsolyckor (jfr bilaga 2, sid 184, betänkandet). Riskerna för sådana utsläpp ökar bl. a. med ökad sjötransport av olika former av gas. Ett gasmoln över hav med vatten kallare än överliggande luftmassa kan i ogynnsamma meteorologiska situationer transporteras långa sträckor i hälsofarliga koncentrationer. Vid passage över en kustlinje kan höga koncentrationer uppträda i marknivå på grund av nedslag (fumigation). Detta inträffar då ett stabilt gränsskikt som är vanligt över kalla vatten övergår i ett mer turbulent gränsskikt över land. Risken för sådana nedslag i befolkningscentra längs kuster accentueras av att dessa centra i sig själva påverkar vinden och ökar atmosfärens turbulens.

När det gäller kemikalieutsläpp i vatten kan spridningen ske på i princip helt skilda sätt beroende på det utsläppta ämnets egenskaper, speciellt dess densitet. För att korrekt bedöma spridning, utspädning och eventuell nedbrytning behövs här, förutom kemisk expertis, sakkunskap inom dynamisk oceanografi. Som nämnts ovan har SMHI svarat för vissa inledande studier av kemikaliespridning, nämligen av ett ämne som späds ut inom ett tämligen tjockt vattenlager. Även spridning i tunna, inlagrade skikt och längs bottnen måste studeras.

I betänkandet föreslås att länsstyrelserna åläggs att upprätta beredskapsplaner för olje- och viss kemikaliespridning. Det är uppenbart att de myndigheter som skall svara för bekämpningsinsatser, när det gäller spridningsprognoser av olika slag kommer att vara beroende av särskild expertis, såsom den som finns vid SMHI. Det är således nödvändigt att de beredskapsplaner som upprättas innehåller föreskrifter om kontakter med någon form av central informationsfunktion där expertis finns permanent tillgänglig för bedömning av såväl spridning som risker vid utsläpp till vatten och luft.

– – –. SMHI föreslår att man närmare utreder frågan om inrättande av en beredskapscentral som kan ge information till stöd för samhällets bekämpningsinsatser vid utsläpp till vatten eller luft vid fartygsolyckor. I en sådan beredskapscentral bör deltaga bl. a. kemisk, meteorologisk, oceanografisk, toxikologisk och ekologisk expertis. Jämförelse kan här göras med beredskapsnämnden för atomolyckor och arbetet i dess akutgrupp. Här, liksom när det gäller utsläpp från fartyg, är spridningsprognoserna av central betydelse i underlaget för beslut om åtgärder. Nära förbindelser med SMHIs datainsamlingscentral och prognostjänst är därför nödvändiga. En lokalisering av den föreslagna beredskapscentralen till SMHI kan därför vara motiverad.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser att i första hand de direkt berörda organen (kommun och föreslagen ny sjöfartsmyndighet) själva skall planera sin beredskap för olje- och kemikaliebekämpning. Naturvårdsverket utgår i vilket fall ifrån att länsstyrelserna utarbetar bered-

skapsplanerna i nära samarbete med berörda centrala myndigheter samt kommunerna.

De i avsnitt 5.2 föreslagna miljöatlaserna bör fylla en viktig roll i arbetet med att höja beredskapen för olje- och kemikaliebekämpning.

Generaltullstyrelsen: Styrelsen biträder utredningens förslag under denna punkt och önskar endast framhålla att det idag på de flesta håll förekommer ett väl fungerande samarbete mellan berörda länsstyrelser och kustbevakningen. Styrelsen vill dock vitsorda behovet av bättre planläggning och regelbundet återkommande övningar med i bekämpningsarbete engagerad personal på olika nivåer. För att utredningens förslag i detta avseende skall få avsedd effekt krävs enligt styrelsens mening att såväl berörda länsstyrelser som kustbevakningens regionala och centrala ledning tilldelas erforderliga personella resurser för planläggningsarbete.

Statens vattenfallsverk: Vattenfall delar kommitténs uppfattning att det måste finnas en i förväg utarbetad plan som ger vägledning för vilka områden som är viktiga att i första hand skydda. För Trollhätte kanal finns utarbetade instruktioner och planer för åtgärder vid oljeutsläpp, vilka är utarbetade i samråd med berörda polis- och brandmyndigheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen delar kommitténs uppfattning att heltäckande beredskapsplaner för olje- och kemikalieutsläpp bör utarbetas. När det gäller planer för räddningstjänster enligt 24 § i brandlagen, har statens brandnämnd utfärdat anvisningar för länsstyrelsernas planläggning. För att underlätta planläggningsarbetet och erhålla enhetlighet bör motsvarande anvisningar utfärdas för nämnda beredskapsplaner antingen av statens brandnämnd eller av det föreslagna samarbetsorganet om ett sådant inrättas.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen instämmer i förslaget om särskilda beredskapsplaner för bekämpande av olje- och kemikalieutsläpp och att dessa planer skall upprättas av länsstyrelserna.

Planernas innehåll förutsätter att flera av utredningens förslag om särskilda undersökningar och program genomförts. Intill dess så skett kan man inte förutsätta att de olika länsstyrelsernas planer blir likformiga, och detta kan medföra problem vid planernas tillämpning. Det är därför angeläget att samordnande anvisningar snarast lämnas även om de till en början blir provisoriska.

Det är viktigt att all information som i dag finns på spridda håll samlas lättillgängligt i beredskapsplanen. Det är vidare viktigt att de i beredskapsorganisationen ingående myndigheternas ansvarsområden och befogenheter är klart redovisade. Det skall även av planen framgå hur verksamheten skall ledas och bedrivas när olyckan/utsläppet berör flera län.

För planläggningen beräknade medel förefaller väl låga och synes innebära att länsstyrelserna måste omprioritera annan verksamhet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Den planläggning som utredningen föreslår bör snarast komma till stånd. Regeringens beslut 1979-08-16 Rt 1324/79 (delvis) bör så snart som möjligt fullföljas genom en grundlig planläggning samt utbildning. Beredskapen behöver löpande följas upp med bland annat spel och övningar i vilka planerna testas. För detta krävs resurser som länsstyrelsen i dag inte disponerar. Tillsammans med övriga räddnings-

tjänstärenden är en arbetsinsats motsvarande en årsarbetskraft nödvändig. Inom planeringsavdelningens försvarsenhet bör därför tillkomma en tjänst för räddningsplanläggning m. m. Lämplig bakgrund är brandingenjörsutbildning.

Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen som fäster stort avseende vid här aktuella frågeställningar hade redan innan utredningen framlade sitt förslag påbörjat arbetet med en beredskapsplan för Gotland. Sedan betänkandet kom har en anpassning skett till däri framförda synpunkter. Förslag till beredskapsplan har färdigställts under oktober månad. Remissbehandling av förslaget pågår.

Länsstyrelsen i Blekinge län: Beträffande beredskapsplanen föreslår länsstyrelsen att regeringens beslut till statens brandnämnd angående beredskapsplan och statens naturvårdsverk angående miljöhandbok kompletteras med uppdrag till respektive myndighet att utfärda riktlinjer för hur arbetet med planen skall bedrivas. I sammanhanget vill länsstyrelsen framhålla att arbetet med beredskapsplan samt övriga åtgärder som berör länsstyrelsen är resurskrävande. Länsstyrelsen förutsätter att eventuella beslut i anledning av utredningens förslag åtföljs av motsvarande resursförstärkning eller beslut om omprioritering av övriga arbetsuppgifter.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Utredarens förslag om en heltäckande beredskapsplan för olje- och kemikaliebekämpning vid länsstyrelsen finns till stora delar redan framtagen. Beslutsunderlag för denna plan grundar sig på den miljöinventering som gjorts i länet.

– – –. Kunskapsläget, speciellt på kemikaliesidan, kan dock förbättras när det gäller lämpliga åtgärder. Viss kunskap, baserad på de vanligaste transporterade kemikaliernas egenskaper, kan länsstyrelsen skriva in i sina beredskapsplaner. Dock finns alltid möjligheter, att "udda" kemikalier förekommer vid en eventuell olycka, varför central rådfrågningsexpertis kommer att behövas.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Vid uppgörandet av beredskapsplanen bör särskilt stor uppmärksamhet ägnas åt uppsamlandet av oljerester inom kommunerna där anordnandet av akutplattor och mellanlagringsstationer är synnerligen angeläget.

Utredningens förslag om att länsstyrelsen skall upprätta beredskapsplaner för samhällets insatser mot olje- och kemikalieutsläpp *även till sjöss* kan ifrågasättas. Det vore lämpligare att denna uppgift åvilar den myndighet (kustbevakningen eller den nya myndigheten för kust- och sjöfartsverksamhet) som just har bekämpningsansvaret till sjöss.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Väl genomarbetade beredskapsplaner är av stor betydelse. Den stommen till plan, som MIST redovisar, förefaller ändamålsenlig. Samordningen länsstyrelserna emellan är viktig och får inte försummas. Det är angeläget att länsstyrelserna erhåller erforderliga resurser för att kunna genomföra en meningsfull planläggning.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: – – –. Länsstyrelsen förutsätter att statens brandnämnd vid sin redovisning av uppdraget till regeringen ingående penetrerar länsstyrelsernas uppgifter i bekämpningsoperationer av olja och kemikalier till sjöss.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Förslaget tillstyrkes men det förutsätts att anvisningar upprättas centralt så att planerna blir likartat utformade länen emellan.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: För länet upprättades en mycket enkel beredskapsplan 1968. En överarbetning och komplettering med förteckning över tillgängliga tekniska och personella resurser krävs. Tillsammans med berörda kustkommuner behövs vidare rekognoseras lämpliga platser för förvaring och behandling av ur havet upptagna oljor och kemikalier.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: – – –. Särskild författningsreglering av skyldigheten att upprätta beredskapsplaner och öva dessa bör även ske. Det är dock angeläget att erforderliga medel för att genomföra planeringen och övningarna ställs till förfogande. En reglering i författning utan att medel finns för tillämpningen är inte av värde eller kanske till större skada än nytta. De av utredningen angivna beloppen för denna planering och övning bedömer länsstyrelsen därför vara för låga.

Räddningstjänstkommittén: De beredskapsplaner som MIST föreslår att berörda länsstyrelser skall upprätta kommer att kunna vara ett användbart underlag för räddningstjänstkommitténs bedömningar. Som framhållits skall kommittén vid utformningen av sina förslag till bättre förutsättningar för räddningstjänsten beakta att resurserna blir effektivt utnyttjade. Detta förutsätter bl. a. en god planläggning.

Stockholms kommun: – – – det är viktigt att ansvarsfrågorna klarläggs när det gäller beredskapsplaner och bekämpningsoperationer samt att en operativ enhet inrättas för den övergripande ledningen vid bekämpning av utsläpp.

Nynäshamns kommun: – – – det är angeläget att länsstyrelsernas oljebekämpande åtgärder effektiviseras genom att beredskapsplaner upprättas och övas. I detta sammanhang önskar fullmäktige framföra angelägenheten av att den kommunala personal som kan komma att sättas in för oljebekämpning genom statsmakternas försorg och på statens bekostnad får tillfredsställande utbildning för sådant arbete.

Södertälje kommun: Kustbevakningen måste tillföras större resurser för ökad beredskap vid oljebekämpning.

Göteborgs kommun: Länsstyrelsernas tillgång på personal, sakkunniga i räddningstjänst, torde vara mycket begränsad sedan tjänsterna som länsbrandinspektörer indragits i enlighet med beslut härom i riksdagen.

Det samlade ansvaret inkluderande planläggningen borde därför åläggas den nya kustbevakningen som besitter ett stort kunnande och har praktiska erfarenheter från bekämpningsverksamheten.

Stockholms läns landsting: – – – anser detta förslag högst angeläget att snabbt genomföra.

Svenska jägareförbundet: När det gäller länsstyrelsernas beredskapsplaner för insatser till följd av olje- och kemikalieutsläpp har i många fall de till Svenska jägareförbundet anslutna länsjaktvårdsföreningarna (-förbunden)

samt till dessa knutna tjänstemän funnits upptagna i dessa planer. Ofta har såväl föreningarnas personal som medlemmar engagerats vid oljebekämpningsaktioner. Fall där man inte använt sig av den fackkunskap som länsjaktvårdsföreningarna representerar inom faunavårdsområdet är emellertid även kända och onödiga konflikter har härigenom uppstått. Svenska jägareförbundet finner det angeläget att understryka vikten av att länsjaktvårdsföreningarna med sina lokalorganisationer bestående av faunavårdsengagerade medlemmar upptages i beredskapsplanen och utnyttjas för praktiska arbetsuppgifter i händelse av inträffade oljekatastrofer (saneringsinsatser, avlivning av oljeskadad sjöfågel, faunainventeringar etc). Betydelsen av frivilliga insatser inom detta område har påtalats av utredaren (sid 64). Det torde vara en stor fördel om dessa frivilliga insatser kan organiseras av en ideellt arbetande förening med redan existerande lokala organisationer.

Svenska kommunförbundet: För att planerings- och bekämpningsåtgärder skall bli effektiva krävs bl. a. en ständig alarmeringsberedskap och kunnig larmorganisation. För att möta behovet av alarmeringsresurser vid olyckor med farligt gods till lands har byggts upp länsalarmeringscentraler (LAC) under ledning av SOS Alarmering AB. Dessa har stora resurser, som enligt styrelsen även borde kunna utnyttjas vid motsvarande olyckor till sjöss.

När länsstyrelsen övertar ansvaret för räddningstjänstinsatser till lands, ställs LACs resurser till länsstyrelsens förfogande. Resurserna består av kartor, åtgärdsregister, insatsplaner, radio- och telekommunikationer etc. Dessa resurser borde kunna utnyttjas även vid olyckor längs kusterna och i insjöarna.

LAC kommer att svara för praktiskt taget all brandkårsalarmering i landet. Även andra kommunala organ, som behöver sättas in vid olyckor med farligt gods, kan alarmeras via LAC. Styrelsen föreslår därför att arbetet med upprättandet av beredskapsplaner för olje- och kemikaliebekämpning inleds med en detaljplanering i samråd med SOS Alarmering AB.

Sveriges fartygsbefälsförening: Förslaget tillstyrks.

Föreningen vill emellertid framhålla vikten av att de svenska bogser- och bärgningsfartygen inordnas i beredskapsplanerna. Av särskild vikt är härvid att behovet av isgående fartyg uppmärksammas.

Miljöatlas

Regeringen gav den 16 augusti 1979 i uppdrag åt länsstyrelserna utmed kusterna och vid Mälaren och Vänern att som en del av den planläggning som ankommer på länsstyrelserna enligt 24 § brandstadgan sammanställa en miljöhandbok (miljöatlas) för länsstyrelsens ingripande mot olje- och kemikalieutsläpp. Länsstyrelsernas arbete med miljöatlaserna pågår f. n.

Remissorganen är överlag positiva till förslaget. Många instanser, särskilt länsstyrelserna, påpekar dock att behov finns av såväl anvisningar som resurstillskott.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: I den handbok (miljöatlas) som föreslås komplettera beredskapsplanen bör också ingå områden

där de hydrodynamiska förhållandena (vattenomsättning, skiktning, strömningsmönster m. m.) är sådana att ett olje- eller kemikalieutsläpp kan få allvarliga konsekvenser. I bedömningen av denna aspekt av ett områdes känslighet måste oceanografisk expertis medverka.

Översiktliga studier av vattenomsättningsförhållandena längs svenska kusten har utförts av SMHI inom ramen för den fysiska riksplaneringen. SMHI har också genom undersökningar inom uppdragsverksamheten vissa kunskaper om lokala hydrodynamiska förhållanden. Ytterligare studier är emellertid nödvändiga för att en mer fullständig bild skall erhållas.

Statens naturvårdsverk: – – – Verket vill i detta sammanhang understryka vikten av att miljöhandboken blir väl utformad. Därmed skapas också förutsättningar för att miljöhandboken blir ett viktigt hjälpmedel i bekämpningsarbetet. MIST-kommittén föreslår att frågan bör övervägas om det föreslagna samrådsorganet bör biträda vid mycket stora olje- eller kemikalieolyckor. Verket vill för sin del f. n. förorda att en förteckning över personer med erforderliga kunskaper på miljöområdet tas in i miljöhandboken. Dessa personer skulle således få en slags ständig "bakjour" och vid behov ingå i bekämpningsledningens stab för att ge råd.

– – –. Naturvårdsverket kan konstatera att regeringen redan har uppdragit åt berörda länsstyrelser att upprätta sådana miljöhandböcker. Samråd skall enligt uppdragen ske med naturvårdsverket. Det har inte angivits, varken av kommittén eller i uppdragen, hur en sådan handbok skall vara utformad och vad den skall innehålla. Verket anser att ett utredningsuppdrag för att klara ut dessa frågeställningar först borde ha givits till naturvårdsverket eller någon länsstyrelse.

I det läge som nu har uppstått ser verket det som nödvändigt att biträda länsstyrelserna i denna fråga genom att utarbeta ett underlag som klargör det närmare innehållet och utformningen.

Verket avser att under hand kontakta ett antal länsstyrelser för att gå igenom frågeställningarna och utforma ett förslag till "mall" för en dylik miljöhandbok. Verket planerar att i början av 1980 presentera förslaget vid en samråds- och informationsdag i oljeskyddsfrågor med länsstyrelserna och andra berörda centrala myndigheter.

Statens planverk: Planverket anser att en sådan kartering är av betydelse för kommunernas planering av näringsliv och bebyggelse på land och för en kommande planering av havsområden inom ramen för en fortsättning på den fysiska riksplaneringen enligt förslaget i rapporten Mark & Vatten 2. Planverket kommer med intresse att följa utvärderingen av den marina försöksplanering som redan startats i Blekinge längs kust och kustvatten.

Länsstyrelsen i Uppsala län: I dag finns det ett stort behov av att få en samlad dokumentation av var känsliga områden för miljöpåverkan finns och hur känsliga dessa är. Huvudansvaret för utformningen av miljöatlasen bör ligga hos naturvårdsverket för att det skall bli en enhetlig bedömning av miljöfrågor över hela landet. Till det praktiska utförandet måste länsstyrelsen få ekonomiska och personella resurser. För bedömningar av olika transportalternativ bör även en miljöatlas för landbaserade skyddsområden utarbetas.

Arbetet med miljöatlas/miljöhandbok pågår. En början till en sådan handbok för länet finns redan i de sammanställningar över vissa känsliga områden, som redan framtagits och tillställts berörda brandförsvar.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Handboken skall enligt uppdraget behandla både kusten och Mälaren. Länsstyrelsen finner det mycket angeläget att miljöhandböcker utarbetas som ett led i att ytterligare stärka beredskapen mot olje- och kemikalieutsläpp. Genom bl. a. länsstyrelsens egen verksamhet har en ansenlig mängd material insamlats som bör kunna utnyttjas som underlag för en miljöhandbok. Att bearbeta detta material och lägga det tillrätta för en miljöhandbok av tillfredsställande kvalitet kräver dock en arbetsinsats som klart överstiger de nuvarande tillgångarna. Däremot bör det vara möjligt att relativt snabbt ytterligare bearbeta det material som hittills framtagits vid prioritering av insatser vid tidigare ingripanden mot oljeskador vid kusten så att ett något bättre underlag erhålls för länsstyrelsens arbete. För Mälaren torde det vara lämpligast att de berörda länsstyrelserna utarbetar en gemensam handbok.

Enligt länsstyrelsens mening bör en miljöhandbok dock inte bara användas vid egna ingripanden mot olje- och kemikalieutsläpp utan även vara till nytta för kustbevakning, kommuner m. fl. Detta medför krav på att de berörda länsstyrelsernas miljöhandböcker har likartad uppläggning och noggrannhetsgrad.

Länsstyrelsen anser att det är nödvändigt att en samlad och väl dokumenterad erfarenhet och kunskap från tidigare ingripanden såväl inom som utom landet får ligga till grund för utarbetandet av handböckerna. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att sammanställa erfarenheterna och med ledning härav utarbeta riktlinjer rörande miljöhandbokens principiella uppläggning och noggrannhetsgrad. Det är vidare angeläget att särskilda medel ställs till länsstyrelsens förfogande för utarbetandet av miljöhandbok, vilket även utredningsmannen föreslagit.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Länsstyrelsen anser det angeläget att en handbok (miljöatlas) där värdefulla och känsliga naturområden redovisas ingår i beredskapsplanen. Det är naturligt att länsstyrelserna i samråd med berörda kommuner svarar för upprättandet av sådana handböcker. För att materialet i görligaste mån ska bli enhetligt vad gäller ambitionsnivå, disposition, kartskalor och noggrannhetsgrad krävs gemensamma riktlinjer för länsstyrelsernas arbete. Arbetet med sådana riktlinjer bör snarast initieras, förslagsvis i form av ett uppdrag till naturvårdsverket. Även för denna uppgift behöver länsstyrelsen tillföras resurser, åtminstone temporärt.

I förteckningen över särskilt värdefulla områden som bör prioriteras saknas Östergötlands skärgård som i den fysiska riksplaneringen utpekats som ett av landets tre bäst bevarade kustområden och som är utvald som primärt rekreationsområde. Länsstyrelsen utgår från att detta har karaktären av ett skrivfel som snarast måste korrigeras.

Länsstyrelsen i Kalmar län: – – – Länsstyrelsen vill dock här peka på att resurser måste erhållas både regionalt och centralt för att en miljöhandbok av tillfredsställande kvalitet skall kunna tas fram. Det bör ankomma på centrala verk att upprätta underlag för att miljöhandböckerna i landet skall bli likvärdiga. Områden som är värdefulla för det rörliga friluftslivet kan redovisas med relativt måttliga insatser. När det gäller vattenområden och kustavsnitt som är speciellt värdefulla ur miljösynpunkt eller har speciella skyddsvärden ur växt- och djurvärldssynpunkt under hela eller delar av året (t. ex. övervintringsområden, reproduktionsområden m. m.) är kunskaperna ytterst bristfälliga. Detta framgår med stor tydlighet genom det

arbete som berör frågan om marina reservat som för närvarande bedrivs vid naturvårdsverket i samråd med berörda länsstyrelser. Resurser för att få fram bättre kunskaper och därmed underlag för en successivt förbättrad marin miljöhandbok bör därför samordnas med frågan om marina reservat.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: – – –. Länet förfogar i stora delar redan över en sådan av utredaren föreslagen miljöatlas. Länsstyrelsen avser att så snart som möjligt komplettera denna miljöatlas.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Uttalandet att länsstyrelserna inom ramen för den fysiska riksplaneringen bör upprätta och komplettera miljöatlaser förefaller oklart. Oavsett hur härmed förhåller sig bör länsstyrelserna i vart fall med ledning av de naturinventeringar och den kännedom som rent allmänt finns om värdefulla och känsliga naturområden inom länet kunna upprätta förteckningar över naturområde som av vetenskapliga eller sociala skäl i första hand bör skyddas mot oljeutsläpp. Arbetet med miljöatlas kan dock inte utföras med befintliga personalresurser utan att de normala arbetsuppgifterna åsidosätts. Det är nödvändigt att statens naturvårdsverk lämnar anvisningar så att likformighet i värderingarna sker.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Den miljöatlas eller miljöhandbok, som MIST skisserar, förutsätter ett omfattande arbete. Även om en hel del underlag redan finns behöver länsstyrelsen på ett eller annat sätt tillföras resurser för att sammanställa, bearbeta och komplettera material.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Projektet har mycket nära anknytning till kap. 5.1. Det förutsätts även här att anvisningar utarbetas centralt. Förslaget tillstyrkes men länsstyrelsen vill framhålla att arbetet med uppgifterna i kap. 5.1 och 5.2 kräver stora arbetsinsatser vilket innebär att andra arbetsuppgifter måste stå tillbaka om ej resursförstärkning erhålles.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Regeringen har redan gett berörda länsstyrelser i uppdrag att i samråd med naturvårdsverket och andra berörda centrala organ upprätta miljöatlas för respektive kustavsnitt. Uppdraget åtföljs inte av de medelsresurser som utredaren föreslår, vilket länsstyrelsen finner oroande. Såvitt länsstyrelsen vet förhåller sig naturvårdsverket tillsvidare avvaktande inför kommande samråd från 17 olika länsstyrelser. Det bedöms som helt nödvändigt att naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna arbeta fram principprogram för miljöatlas. En betänklig variation beträffande uppläggning och ambitionsnivå kan annars förväntas uppstå mellan olika länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Upprättande av en handbok (Miljöatlas) över värdefulla och miljökänsliga områden kräver inventeringsarbete bland de mindre öarna i Holmöarkipelagen.

Göteborgs kommun: Den föreslagna inventeringen är enligt kommunens mening synnerligen angelägen.

Stockholms läns landsting: – – – tillstyrker förslaget. Kontoret har genom naturresursinventeringen och sitt arbete med vattenområdesplanering både kunskaper och expertis för medverkan i arbetet. Kontoret önskar att dessa resurser tas tillvara av länsstyrelsen.

Förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier

Regeringen gav den 16 augusti 1979 statens naturvårdsverk att i samråd med andra berörda myndigheter och organisationer ta fram ett förslag till förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier. Uppdraget redovisades den 29 januari 1980 med en rapport i vilken gavs ett förslag till organisation. Förslaget innebär att ett centralt företag med verksamhet inom området miljöfarligt avfall, t. ex. SAKAB, tilldelas det centrala ansvaret för att resurser finns tillgängliga för att hålla en beredskap för mottagning och behandling av avfall från bekämpningsoperationer.

Nedan redovisas yttranden över det översiktliga förslag från MIST, som var utgångspunkten för regeringens uppdrag till statens naturvårdsverk.

Länsstyrelsen i Uppsala län: – – –. Det skall i beredskapsplanerna vara kartlagt och finnas avtal dels var avfallet tillfälligt kan förvaras och dels vart det slutligen kan transporteras för behandling. Det bör klart redovisas olika alternativ för omhändertagande av miljöfarligt avfall och i vissa fall bör en översyn göras av anvisningarna för omhändertagande av miljöfarligt avfall, så att t. ex. vissa oljeprodukter får deponeras på tipp, där så är lämpligt. Dessa problem bör lösas tillsammans med likartade problem vid transporter och olyckor på land.

Länsstyrelsen i Gotlands län: (Samma yttrande även över förslaget i nästa avsnitt, "Regionala materielförråd").

För båda de angivna rubrikerna vill länsstyrelsen redan nu framhålla att Gotlands utsatta läge gör att frågeställningarna har stor aktualitet och att det är angeläget att erforderliga resurser erhålles.

Med de tankegångar utredningen visar bör för Gotland avsättas resurser som motsvarar den kapacitet som skisserats för den regionala nivån. Därvid kan väsentliga tidsvinster för den operativa verksamheten i stora delar av Östersjön påräknas.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Avfallshantering, omhändertagande av kemikalier, oljor m. m. bör enligt länsstyrelsens uppfattning lösas i ett sammanhang. Det är lämpligt att detta görs av Naturvårdsverket/SAKAB.

Länsstyrelsen i Hallands län: En begränsande faktor vid en bekämpningsoperation torde vara bristen på resurser beträffande omhändertagande av olja som förorenats av sand, tång, bekämpningsmedel o. d. Omhändertagandet av detta avfall kan lokalt bli ett stort problem till hinder för bekämpningsarbetet. Hallands län saknar för närvarande möjligheter att omhändertaga sådana mängder förorenade oljerester som bedöms sannolika i händelse av en större oljeolycka. Särskilda svårigheter kan dessutom uppträda om de omhändertagna avfallsmassorna utgörs av vattenblandade kemikalieprodukter vars egenskaper och sammansättning innebär fara för människor och miljön.

Med hänsyn till de stora mängder avfall som kan bli följden av en olje- eller kemikalieolycka som leder till ett större utsläpp utanför kusten bör den förebyggande planeringen avse riksomfattande tänkbara åtgärder för omhändertagande av förorenade olje- och kemikalierester. Omhänder-

tagandet av avfallet samt den tillfälliga lagringen bör planeras av centrala instanser.

Kommittén för transport av farligt gods: Det är angeläget att frågor rörande hantering av upptagna oljor och kemikalier utreds. TFG-kommittén har därför med tillfredsställelse noterat att regeringen redan uppdragit åt statens naturvårdsverk att inkomma med förslag rörande förvaring, transport och behandling av upptagna oljor och kemikalier.

Det avfall varom här är i fråga är farligt gods. För transport av farligt gods finns särskilda bestämmelser. TFG-kommittén förutsätter därför att någon särreglering för transport av det farliga gods just olje- och kemikalieavfall utgör inte kommer till stånd.

Göteborgs kommun: Kommunen instämmer i att det är angeläget, att åtgärder vidtages för att åstadkomma en riksomfattande beredskap för omhändertagande av stora mängder upptagen olja och vissa typer av kemikalier.

GRAAB-KEMI har resurser för denna typ av verksamhet. Som exempel kan nämnas att GRAAB-KEMI omhändertog de oljerester och de oljebemängda föroreningar som blev följden av den senaste vinterns oljeutsläpp i Bohuslän. Enligt GRAAB-KEMI är det möjligt att anpassa bolagets verksamhet så att en mottagning av allt miljöfarligt avfall, även kemikalier från hela västra Sverige, kan ske. En beredskap av detta slag kräver speciella resurser såväl personellt som av utrustning som inte alltid är möjlig att utnyttja på ett effektivt sätt för andra arbetsuppgifter. Detta har bl. a. visat sig för den katastrof- och saneringsberedskap som GRAAB-KEMI för regionkommunernas räkning upprätthåller. Kommunerna har fått tillskjuta väsentliga belopp för att finansiera verksamheten. För att en effektiv beredskap skall kunna upprätthållas för de avfallstyper som här är aktuella är det nödvändigt att staten går in och ekonomiskt bidrar för att en fullgod beredskap skall kunna upprätthållas.

Stockholms läns landsting: – – – tillstyrker detta. Frågan bör eventuellt uppmärksammas i arbetet på en reviderad avfallshanteringsplan för Stockholmsregionen.

Sveriges fartygsbefälsförening: Förslagen tillstyrks.

Föreningen anser att lämpligt utformade prâmar bör framställas och utplaceras på strategiskt viktiga platser runt våra kuster. Dessa prâmar skall kunna fungera dels som transport- och förvaringsplats för olja och avfall, och dels som regionala materielförråd. Prâmar skulle vara mycket lämpliga för detta ändamål tack vare dess ringa djupgående.

Vid Tsesis-olyckan tog det två dygn att få fram ett gasfritt fartyg för läktring av olja. Detta problem skulle elimineras om systemet med prâmar realiseras. Projektet skulle dessutom kunna innebära en alternativ produktion för de svenska varven.

Sveriges redareförening: Vid sådana tillfällen då större mängder oljor eller kemikalier uppsamlas efter ett utsläpp torde kusttankfartyget vara lämpligast både för förvaring och transport av de upptagna kvantiteterna. Härigenom kan lokala åtgärder bli tillfyllest för omhändertagande av avfallet. Föreningen föreslår därför att berörda myndigheter tar kontakt med näringen för att närmare utreda frågan.

Regionala materielförråd

Regeringen gav den 16 augusti 1979 statens brandnämnd i uppdrag att utarbeta program för att bygga upp regionala förråd av oljebekämpningsmateriel. Uppdraget redovisades den 22 januari 1980 och har därefter varit föremål för remissbehandling.

Nedan redovisas yttranden över det översiktliga förslag från MIST, som var utgångspunkten för regeringens uppdrag till statens brandnämnd. Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Styrelsen för teknisk utveckling: STU tillstyrker punkt 5.4, Regionala materialförråd, men vill här betona att exempelvis kommunerna bör stimuleras att anskaffa bekämpnings- och saneringsmaterial innan ett utsläpp har ägt rum. Nuvarande regler medför ofta att behov finns, men ingen marknad för vare sig ny, förbättrad eller befintlig teknik, eftersom kommunerna kan få ersättning först när ett utsläpp har ägt rum.

Länsstyrelsen i Uppsala län: En utökad materielhållning med depåer hos lämpliga brandförsvar kan komplettera och eventuellt ersätta kustbevakningens nuvarande depåer.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Tillgång till materiel är av mycket stor betydelse för snabba bekämpningsinsatser. Förslaget med statliga materielförråd som förstärkningsinsatser biträds. Man bör dock klarlägga regionalt och lokalt vilken materiel, t ex handverktyg och plastsäckar, som kan inköpas med kort varsel i stor mängd. En sådan kartläggning har tidigare genomförts i Östergötlands län. Det bör vara möjligt att genom lämplig planläggning och avtal med grossister teckna leveransbesked som snabbt kan effektueras. Härigenom skulle viss materiel, som vid en bekämpningsoperation krävs i mycket stor mängd, inte behöva förrådsställas annat än till en första insats. Det är tveksamt om man i civilförsvarets förråd i dagens läge kan inrymma ytterligare materiel. De är som regel mycket väl utnyttjade.

Länsstyrelsen i Kalmar län: För bekämpning av större utsläpp är bristerna i dag mycket stora. I Kalmar län har de statliga förråden, för oljebekämpning en mycket blygsam utrustning. Ett framtida regionalt materielförråd för Kalmar län bör lämpligen förläggas till Oskarshamn. I ett sådant förråd bör även finnas materiel för sanering av stränderna. Det kan också understrykas att även kommunernas förstahandsbehov av bekämpnings- och saneringsmateriel bör ses över och kompletteras.

Länsstyrelsen i Gotlands län: (samma yttrande även över förslaget i föregående avsnitt "Förvaring, transport...").

För båda de angivna rubrikerna vill länsstyrelsen redan nu framhålla att Gotlands utsatta läge gör att frågeställningarna har stor aktualitet och att det är angeläget att erforderliga resurser erhålles.

Med de tankegångar utredningen visar bör för Gotland avsättas resurser som motsvarar den kapacitet som skisserats för den regionala nivån. Därvid kan väsentliga tidsvinster för den operativa verksamheten i stora delar av Östersjön påräknas.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus Län: Länsstyrelsen anser att förråden bör uppläggas i statlig regi i samråd med länsstyrelsen och kommunerna och göras gemensamma för en längre kuststräcka t ex från Norska gränsen till Kullen.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: – – – Länsstyrelsen vill här endast understryka vikten av samordning för att tillgängliga resurser bäst skall kunna tas till vara.

Räddningstjänstkommittén: Förslaget att de regionala och lokala resurserna för oljebekämpning skall förstärkas är i linje med de strävanden att göra räddningstjänsten effektivare som kommitténs arbete skall tillgodose. Frågan om lokaliseringen av förråden och hur verksamheten skall organiseras – det senare gäller bl a vilket organ som skall ha ansvaret för utrustningen – berör räddningstjänstkommitténs kommande överväganden om huvudmannaskapet för räddningstjänsten.

Stockholms kommun: Regionala eller lokala förråd av materiel för bekämpning av utsläpp bör byggas upp av staten i samråd med kommunerna. Därvid bör behovet av förråd i Mälaren övervägas. Föreskrifter rörande hamnanläggningarnas skyddsutrustning bör tas fram på central nivå.

Södertälje kommun: Det föreslås således, att regionala materialförråd skall upprättas. Man kan konstatera, att trots omfattande resurser, som kustbevakningen förfogar över har erfarenheten visat att löskommen olja hamnar på stränderna oavsett väderleksförhållandena. En bidragande orsak är att det ibland går 6–8 tim innan kustbevakningens mtrl kan vara på plats. Det är därför rimligt att staten satsar pengar på utveckling av metoder för bekämpning av föroreningar längs stränderna. Mtrldepåer, ur vilka kommunerna snabbt kan hämta utrustning, behöver uppbyggas. Staten har ansvaret för oljebekämpning på Mälaren. Mälaren är bl a ur vattenförsörjningssynpunkt viktig och måste skyddas.

Södertälje kommun avser att verka för att Mälarområdet får ett materialförråd. Förrådet bör placeras i den södra delen där största vattenförsörjningsintressen finns.

Göteborgs kommun: Brandförsvarens begränsade förrådsutrymmen bör inte belastas med utrustning, som inte fordrar omedelbar insats. Med tanke på kostnadsfördelningen för förrådshållningen bör materialen förrådshållas i statlig regi.

Stockholms läns landsting: – – – tillstyrker förslaget och vill betona att det i Stockholms skärgård är särskilt viktigt att viss materiel finns tillgänglig lokalt så att den kan användas omedelbart av ortsbor. Överhuvudtaget bör skärgårdsbefolkningen ses som en utomordentlig resurs för en snabb och effektiv bekämpning.

Svenska kommunförbundet: Enligt styrelsens mening är det angeläget att stor hänsyn tas till de lokala förhållandena vid planering, anordning och utrustning av sådana förråd som komplement till kommunernas utrustning. Styrelsen finner det därför mera ändamålsenligt att låta kustbevakningen – i samråd med kommunerna – anordna och vidmakthålla sådana förråd.

Specialstyrka för kemikaliebekämpning

Ett antal remissinstanser är positiva till förslaget och betonar behovet av resurser för kemikaliebekämpning. Några instanser erinrar dock om de resurser som finns vid de större kommunernas brandförsvar samt vid berörda industrier.

Generaltullstyrelsen: Styrelsen tillstyrker utredningens förslag under denna punkt och vill starkt understryka angelägenheten av att en sådan utryckningsstyrka snarast inrättas.

Som framhållits i betänkandet har styrelsen sedan flera år begärt anslag för inrättande av ifrågavarande specialstyrka. Styrelsens ställningstagande i denna fråga grundas på en redan 1976 genomförd intern utredning angående organisationen med anledning av att kustbevakningens ansvar för skadebegränsande åtgärder från 1 juli 1974 utvidgats att omfatta även andra miljöfarliga ämnen än olja.

Statens vattenfallsverk: Beredskapen för eventuella kemikalieutsläpp måste hållas hög och den sakkunskap som finns vid industrierna omkring Göta älv och vänerområdet bör utnyttjas. Lämplig grupp kan redan nu organiseras i samarbete med berörda industrier.

Styrelsen för teknisk utveckling: STU vitsordar även vad som sägs under punkt 5.5, Specialstyrka för kemikaliebekämpning. Oljeprodukter är endast en grupp av kemikalier bland många andra grupper av kemikalier. För den oinitierade är det riskabelt att söka bekämpa kemikalieutsläpp utan erforderliga kunskaper om de aktuella ämnenas egenskaper och om hur bekämpning bör utföras.

Statens brandnämnd: – – – Brandnämnden vill härvid understryka att brandförsvaren sedan flera år har utbildad och övad personal med stor vana att ingripa vid kemikalieolyckor. Aktionstiden för arbete i kemskyddsutrustning är begränsad till 20 á 30 minuter beroende på bland annat stora fysiska påfrestningar. Omfattande personella resurser krävs för under längre tid pågående större bekämpningsinsatser. Enligt brandnämndens uppfattning är det bland annat ur samhällsekonomisk synpunkt angeläget att närmare undersöka i vilken mån brandförsvarens resurser – efter kompletterande utbildning i de speciella problem som arbetet till sjöss kan innebära – kan utnyttjas av kustbevakningen.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Det är tveksamt om en specialstyrka med uppgifter enligt förslaget kan täcka hela landet, särskilt när det gäller att göra förstahandsinsatser. Frekvensen av kemikalieutsläpp till sjöss är emellertid så låg att det knappast finns utrymme för flera enheter. En tänkbar lösning kan vara att kustbevakningens enheter förses med samma registermaterial över kemikalier och bekämpningsrekommendationer, som brandkårerna nu har, och att personalen utbildas i de olika metoderna för att ingripa mot skilda ämnen. Intill dess specialstyrkan kommit till bekämpningsplatsen bör den på platsen verkande enheten per sambandsmedel kunna få råd från den centrala styrkan.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: – – –. Länsstyrelsen anser att stort behov föreligger för inrättande av en grupp med samlad expertis och vill

särskilt understryka angelägenheten av att den snarast kommer till stånd och ges uppgiften att även samla och bedöma kunskap från forskning och praktisk erfarenhet samt att på lämpligt sätt informera berörda myndigheter om resultaten av dessa bedömningar. Därvid bör behovet av utbildning för berörd personal inom bl a länsstyrelser och kommuner särskilt beaktas.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Kemikalieolyckor kan få mycket stora miljöeffekter. Det är därför mycket angeläget att utredningens förslag om specialstyrka för kemikaliebekämpning förverkligas. En sådan specialstyrka bör också kunna bistå vid kemikalieolyckor till lands. Mindre specialgrupper för kemikaliebekämpning bör också knytas till de förstärkta regionala ledningsorganen.

Länsstyrelsen i Hallands län: – – – Centralt lokaliserade resurser såsom den av kustbevakningen föreslagna insatsstyrkan m. m. utgör en värdefull resursförstärkning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen biträder utredningens förslag beträffande specialstyrkor men anser att antalet personer som ingår i styrkan är för litet. Vid ett kemikalieutsläpp måste man räkna med att personalen skall uppträda i kemskyddsdräkter vilket utgör en kraftig begränsning för den tid den kan vara i arbete. Möjligheten att förstärka specialstyrkan med den specialutbildade personal som finns inom landets största brandkårer bör beaktas. Länsstyrelsen anser att en sådan styrka bör förläggas till Göteborg.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen vill slutligen framhålla att metoderna för oljebekämpning ännu förefaller relativt outvecklade och att en centralt placerad specialstyrka för skadebekämpning vid kemikalieutsläpp bedöms som angelägen med hänsyn till de speciella svårigheter som kan uppstå i enskilda fall.

Räddningstjänstkommittén: – – – Även detta förslag föregriper kommitténs överväganden om räddningstjänstens huvudmannaskap. En specialstyrka för kemikaliebekämpning som utrustas för att tjänstgöra både på land och till sjöss kan vara ett alternativ. Kommitténs bedömningar av möjligheterna till samordning mellan olika organ kommer längre fram att kunna visa vilket organ som bör ha ansvaret för verksamheten.

Göteborgs kommun: Kommunens erfarenhet är att en specialstyrkas aktionstid är begränsad inte minst på grund av fysiska begränsningar för bärare av kemskyddsdräkter. Stora personella resurser behövs för längre arbeten inte minst på bas- och saneringssidan. Brandförsvaret har dokumenterat detta i rapporten om fenololyckan i Skarvikshamnen.

Kustbevakningen borde genom avtal kunna utnyttja brandförsvaren i Stockholm, Malmö och Göteborg som alltid har tillgång till välövad och fysiskt kvalificerad personal som kan göra erforderliga insatser. Risken kan bli att kustbevakningens styrka blir illusorisk när hänsyn tagits till semester, sjukdom och annan social ledighet.

Sveriges redareförening: I princip tillstyrker Redareföreningen att en sådan specialstyrka inrättas. Föreningen vill emellertid fästa uppmärksamheten på att antalet kemikalieutsläpp är mycket litet och därför bör denna spe-

cialstyrka anordnas inom nuvarande bemanningsram och inte innebära tillsättandet av nya tjänster.

Bärgningsresurser i Östersjön

Över utredningens förslag om att staten överenskommer med berörda företag om att bärgningsresurser behålls i Östersjöområdet, har endast lämnats ett fåtal synpunkter.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket vill här nämna att det inom verket redan pågår förberedande arbeten för en inventering av bärgningsresurser, i vid mening, utmed den svenska kusten. Inventeringen avser såväl fartyg och annan rörlig materiel som fasta anläggningar och annan landbaserad utrustning. Arbetet syftar till en högre bärgningsberedskap i största allmänhet, men inventeringen bör också kunna komma till nytta vad gäller speciellt situationer med utsläpp av olja och kemikalier.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Erfarenheterna har visat att betydande problem vid haverier uppstår i samband med otillräckliga läktringsresurser och bristfälliga bärgnings- och reparationsresurser. Det är enligt länsstyrelsens mening av största betydelse att åtgärder vidtas som garanterar att tillräckliga resurser finns inom Östersjöområdet för att man i dessa avseenden skall kunna bemästra de haverisituationer som kan uppstå.

Svenska hamnförbundet: – – – Utredarens förslag faller utanför det till vederbörande rederi tilldelade rederistödet och ligger också utanför de förslag som den sjöfartspolitiska utredningen nyligen har lämnat.

Frågan tillhör dem som bör beredas ytterligare inom delegationen för miljösäkra sjötransporter.

Svenska fartygsbefälsföreningen: Förslaget tillstyrks.

För att tillgodose rimliga krav på beredskap bör avtal tecknas med berörda svenska bärgningsföretag.

Sveriges redareförening: Föreningen tillstyrker att statsmakterna låter utreda på vilket sätt nödiga bärgningsresurser skall finnas tillgängliga i Östersjöområdet i framtiden.

Bärgarlön

Förslaget att Sverige internationellt skall verka för mer tidsenliga principer för bärgning och bärgarlön har endast givit ett fåtal remissinstanser anledning till kommentarer.

Sjöfartsverket: Utredaren berör också bärgningens betydelse för skyddet av miljön vid olyckor med tankfartyg. I betänkandet tas emellertid upp endast en del av ett komplicerat rättsligt förhållande mellan tre parter, nämligen haverist, bärgare och ansvarig myndighet. Förhållandet mellan dessa parter regleras genom civilrättslig och offentligrättslig lagstiftning, som inte samordnats utan delvis "drar åt olika håll".

Lagstiftningen om bärgning, som bygger på 1910 års konvention i ämnet, är av civilrättslig natur. Den reglerar förhållandet mellan haverist och bärgare. Förhållandet mellan haverist och ansvarig myndighet regleras genom lagstiftning om åtgärder mot vattenförorening. Det enda förhållande som vid en bärgning i realiteten kan finnas mellan ansvarig myndighet och bärgare är genom avtal. Vissa myndighetsbeslut gentemot en haverist kan negativt påverka bärgarens möjlighet att i hans civilrättsliga förhållande till haveristen utföra en bärgning. Denna invecklade knut av regler går att lösa men knappast enbart genom att förändra reglerna om sättet för beräkning av bärgarlön. Ett kort exempel, som endast berör bärgarlönen visar detta. Om ett mindre fartyg med miljöfarlig last skall bärgas och vid beräkningen av bärgarlön får vägas in att en allvarlig miljöförstöring undvikits genom bärgningen kan detta resultera i en bärgarlön som skulle överstiga vad som skulle utgå enligt gällande regler. Bärgaren kan emellertid möta allvarliga svårigheter när han försöker få ut en sålunda höjd ersättning, eftersom han kanske inte kan få den ur själva fartyget och lasten; försäkringsgivaren torde vid en ändring av grunderna för beräkning av bärgarlön dessutom begränsa sina försäkringar till visst belopp. Den positiva effekten av en höjning av bärgarlönen kan i vissa fall utebli.

Innan man försöker få till stånd en ändring av reglerna om bärgning måste man klart skilja på de praktiska åtgärder, som brukar kallas bärgning, och de rättsregler som reglerar denna verksamhet. De praktiska åtgärderna kan ha positiva miljöeffekter men detta beror mer på de i enskilda fall vidtagna åtgärderna än de regler som styr dem. Mycket tillspetsat uttryckt är det tillfälligheter som avgör om bärgning får gynnsamma miljöeffekter eftersom reglerna om bärgning, som naturligtvis har en styrande effekt på verksamheten, endast rör förhållandet haverist-bärgare.

Sjöfartsverket är väl medvetet om att vissa förändringar i gällande regler, som inte bara skulle beröra bärgarlönen, bör vidtas. Sverige är emellertid bundet av internationella överenskommelser som i viss mån begränsar möjligheterna. Frågorna har berörts inom IMCO och en översyn av bärgningsreglerna kommer att påbörjas av Committé Maritime International (CMI). Enligt vad sjöfartsverket erfarit förekommer vidare vissa kontakter mellan International Salvage Union och Lloyd's rörande grunderna för beräkning av bärgarlön. Denna utveckling bör tills vidare avvaktas.

Statens naturvårdsverk: – – –. Verket tillstyrker förslaget.

Nuvarande regler för bärgarlön innebär att om bärgningen misslyckas blir det ingen betalning samt att bärgarlönen inte kan överstiga värdet av det bärgade. En konsekvens av detta blir att svårbärgade, värdelösa vrak, vilka kan vara farliga för miljön, i många fall blir liggande. Detta kan självfallet inte godtas från miljösynpunkt.

Redan i dag har sjöfartsverket möjligheter att beordra bärgning. Dessa möjligheter bör enligt verkets uppfattning förstärkas.

Styrelsen för teknisk utveckling: – – –. STU vill dock betona att reglerna för bärgning bör utformas så att hänsyn tas till miljöaspekterna.

Miljöskadeutredningen: Vad som anförs i betänkandet om behovet att reformera reglerna om bärgarlön (s. 81) synes välgrundat.

Läktringstonnage och reparationsresurser

De flesta remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Läktringstonnagets betydelse understryks av flera instanser.

Sjöfartsverket: När det gäller frågan om att sluta ett ramavtal med lämplig redareorganisation om läktringstonnage stöder sjöfartsverket vad utredaren föreslagit. Förutom att sluta ett ramavtal bör dessutom övervägas att i samråd med redareintressen utarbeta ett förslag till befraktningsavtal. Om ett utsläpp inträffar måste ett stort antal frågor lösas innan befraktning av ett fartyg kan ske. Dessa frågor rör ansvar för skador på läktringsfartygen, kompensation för eventuella skadestånd etc. Frågorna torde kunna förutses och lösas i ett standardavtal.

Sjöfartsverket vill i sammanhanget med hänsyn till behovet av reparationsmöjligheter m.m. understryka betydelsen av att Finnboda varv kan bibehållas. Dessa varvsresurser är av betydelse även för isbrytarverksamheten och sjöfarten över huvud taget.

Statens vattenfallsverk: I utredningen föreslås att via ett ramavtal mellan t.ex. sjöfartsverket och Svenska Kusttankers Intresseförening säkra tillgången till läktringstonnage vid ett inträffat haveri. Denna fråga måste anses utomordentligt viktig och bör prioriteras.

Den i utredningen påtalade vikten av att behålla resurserna vid bl.a. Karlstad varv kan understrykas. Tilläggas bör att motsvarande i hög grad även gäller Lödöse varv i Göta älv.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen vill kraftigt understryka Finnbodas betydelse för katastrofberedskapen. Ett fartyg som havererat med farligt gods kan aldrig läktras helt och hållet på platsen utan måste transporteras till ett varv för torrsättning och reparation. Ju snabbare detta sker och ju kortare transportsträckan är till varvet desto mindre blir skadorna på den omgivande miljön. Under senare år har flera haveritillbud inträffat i Stockholms skärgård där skadorna av oljeutsläpp kunnat begränsas tack vare närheten till Finnboda Varv.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Det bör uppmärksammas att olja finns i ett antal vrak längs svenska kusten och utgör ett icke närmare känt miljöhot. En inventering bör göras och tekniska resurser för insamling av oljan bör skaffas fram.

Göteborgs kommun: Enligt kommunens uppfattning bör också frågan om hamnars skyldighet att ta emot fartyg, som kan medföra risker för skador av olika slag studeras, liksom frågan om ekonomiska garantier i samband med anlitande av nödhamn.

Centralorganisationen SACO/SR: – – –. Beträffande läktringstonnage och reparationsresurser vill SACO/SR understryka vikten av att sådant tonnage finns tillgängligt vid inträffad olycka. SACO/SR anser att denna fråga bör prioriteras.

Sveriges redareförening: Den vanligaste orsaken till större oljeutsläpp synes vara grundstötning med tankfartyg. Det är vid en grundstötning viktigt att läktringen snabbt kommer i gång. Genom läktringen undvikes många

gånger ytterligare skador i fartygets botten, fartyget lättas snabbt och kan dras loss från sin farliga belägenhet.

Vid t. ex. Tsesis-olyckan i Södertälje skärgård skulle ett snabbt accepterande av erbjuden läktringshjälp väsentligt ha minskat oljeskadorna. Föreningen förvånades över att läktringserbjudanden kategoriskt avvisades av vederbörande myndighet. Det förefaller som om man velat kamouflera detta förhållande som inte framgår av den dagbok som finns i bilaga till utredningen.

Enligt föreningens uppfattning är det nödvändigt att avtal om läktring är förberedda så att inte en trög beslutsprocess leder till att en olycka får onödigt stora konsekvenser. Föreningen tillstyrker förslaget om att ramavtal skrivs med lämplig redarorganisation. Föreningen understryker vidare det värdefulla i att snabbläktringsutrustning finns i beredskap för helikoptertransport. Detta är särskilt angeläget vid en olycka med ett tjockoljelastat fartyg eftersom lastens pumpbarhet snabbt försämras när värmetillförseln störs genom grundstötningen.

Sveriges varvsindustriförening: Läktringstonnage och reparationsresurser bör naturligtvis finnas längs våra kuster. För att reparationsresurserna skall kunna tillhandahållas fordras ett tillräckligt marknadsunderlag för att kommersiellt driva reparationsverksamheten. Om det ur beredskapssynpunkt skulle krävas resurser utöver de som på kommersiell grund kan upprätthållas fordras särskilda bidrag från samhället.

Oljespridningsmodeller

Regeringen gav den 16 augusti 1979 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) i uppdrag att utveckla spridningsmodeller för olja och kemikalier samt upprätthålla en prognosberedskap. Utvecklingsarbetet pågår f. n.

Nedan redovisas de yttranden remissorganen avgav med anledning av det översiktliga MIST-förslag, som var utgångspunkten för regeringens uppdrag till SMHI.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: En angelägen fortsättning av arbetet med spridningsmodeller för olja är den spridningskatalog med förberedda prognoser för vissa områden som också föreslås (sid 82, huvudbetänkandet). Som också angivits i SMHIs plan kräver detta arbete ytterligare medelstilldelning efter det att de första studierna och utvärderingen är slutförd.

Arbetet med oljespridningsprognoser ger också grunden för kemikaliespridningsmodeller. Då kemikalier löses i vatten (direkt eller långsamt från havsbottnen) måste en teknik liknande den som används vid beräkning av utspädning av avloppsvatten utnyttjas. Erfarenheter av sådan teknik finns vid SMHI. De teoretiska studierna av kemikaliespridning bör kompletteras med fältförsök där utsläppssituationen simuleras med hjälp av färgspårämnen som släpps ut från ett förankrat fartyg. Härigenom kan tillförlitligheten i teoretiskt beräknade spridningsbilder bedömas. Det behövs således ytterligare utvecklingsarbete för att man skall uppnå den goda prognosberedskap avseende kemikalieutsläpp som anges som väsentlig i betänkandet.

Som tidigare nämnts måste prognosberedskapen också innefatta sprid-

ning av gasformiga ämnen, där även landområden kan beröras. Också här behövs ytterligare utvecklingsarbete.

Fiskeristyrelsen: Regeringen har i beslut 1979-08-16 givit SMHI i uppdrag att upprätta spridningsmodeller samt att upprätthålla prognosberedskap. Bland de samrådande myndigheterna finns ej fiskeristyrelsen nämnd. Det bör särskilt framhållas att det vid styrelsens hydrografiska laboratorium finns samlat en betydande och internationellt mycket erkänd sakkunskap rörande Östersjöns hydrografi. Samråd med detta laboratorium anser styrelsen vara en självklar och rationell åtgärd.

Statens naturvårdsverk: Verket kan i anslutning till detta förslag konstatera att kunskaperna om de faktorer som påverkar oljans spridning är bristfällig liksom dessas styrka och frekvens. Det torde vara en utomordentligt svår uppgift att utarbeta relevanta modeller för alla typer av utsläppt olja och väderleksförhållanden. Kunskaperna om hur oljeprodukter uppför sig i vatten med de strömförhållanden som råder utanför Sveriges kuster är f. n. begränsade.

Ytterligare stora forskningsinsatser inom området krävs för att få erforderliga kunskaper. Såvitt naturvårdsverket kan förstå måste det vara en avsevärt mer resurskrävande uppgift än vad som kan åstadkommas med de medel som i nämnda regeringsuppdrag ställts till SMHI:s förfogande.

Verket anser därför att man f. n. inte kan ställa för stora krav på information från dessa modeller utöver den information som ändå måste skaffas fram genom spaning o. d.

Styrelsen för teknisk utveckling: – – –. Det är viktigt att planering av bekämpningsåtgärder för oljor och kemikalier grundas på sannolika antaganden om åt vilket håll upptäckta oljefält, oljeklumpar och kemikalier kan tänkas vara på väg och anpassa bekämpningsåtgärderna därefter. *Rätt* bekämpningsutrustning på *fel* plats fyller ingen funktion. STU tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Regeringens uppdrag till SMHI om spridningsprognoser bör kompletteras med "användaranvisningar" för kommuner och länsstyrelser. Dessa bör ingå som del i lokala och regionala beredskapsplaner.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: Förutom kunskaper om olje- och kemikaliebekämpning erfordras kunskap om spridningsmodeller. I Öresundsområdet är behovet av sådan kunskap mycket stort. För kemikalier finns samma behov, men kunskapskravet är inom detta område ännu större. Kemikalierna reagerar med vattnet och sprids med vattenströmningar men i många fall uppstår även en atmosfärisk spridning. Riskbedömningen blir i så fall helt annorlunda än vid oljeutsläpp.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Det femåriga forskningsprojekt som 1978 presenterades i "Vänern – en naturresurs" omfattade bl. a. ett hydrologiskt forskningsprogram, som lett fram till betydande kunskap om de storskaliga vattenrörelserna i Vänern. Materialet kan utnyttjas för en bedömning i stort. Komplettering med viss detaljkunskap kan vara lämplig.

Förstärkning av giftinformationscentralen

Utredningens förslag om att förstärka giftinformationscentralen med viss kemistjour för att kunna ge information om aktuella kemikalier vid olyckor både till lands och till sjöss har rönt positivt intresse hos ett flertal remissinstanser. Göteborgs kommun visar tveksamhet inför förslaget och statens naturvårdsverk avstyrker.

Civilförsvarsstyrelsen: Styrelsen biträder kommitténs förslag om förstärkning av giftinformationscentralen men anser det också väsentligt att dess funktion under beredskap och krig säkerställs.

Statskontoret: Statskontoret har tidigare förordat en förstärkning av giftinformationscentralen och stöder kommitténs förslag att jourtjänst bör inrättas med personal som känner brandförsvarets och kustbevakningens arbetssituation. Statskontoret vill dessutom peka på att giftinformationscentralens informationsverksamhet kan effektiviseras även med åtgärder av annat slag bl. a. genom att giftinformationscentralens dokumentation över kemiska ämnens effekter och åtgärder vid olyckstillbud med kemikalier byggs ut liksom genom den datorisering som förbereds.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket anser i likhet med kommittén att det är viktigt med tillgång till snabb, adekvat information i samband med olyckor. Giftinformationscentralens nuvarande resurser torde emellertid inte kunna täcka informationsbehovet vid eventuella transportolyckor med kemikalier. Arbetet hos centralen är f. n. helt inriktat på adekvata åtgärder vid akuta förgiftningar hos människor. Rekryteringen av personal till centralen är även i huvudsak anpassad till dessa uppgifter.

Kustbevakningen är redan enligt vad verket erfarit ansluten till ett amerikanskt datasystem som heter OMTAD, från vilket olika råd beträffande åtgärder vid kemikalieolyckor till sjöss kan erhållas. Naturvårdsverket avstyrker därför kommitténs förslag och föreslår i stället att det nämnda eller ett tilltänkt datainformationssystem med Hazchem-koden (hazchem – förkortning av hazardous chemicals) som grund för ca 6000 kemikalier i första hand utnyttjas och byggs ut.

Arbetarskyddsstyrelsen: En eventuell förstärkning av giftinformationscentralen för att möjliggöra en jourtjänst för rådgivning vid kemikalieolyckor (punkt 5.10) kan tillstyrkas. Verksamheten bör begränsas till att omfatta information om risker i akuta situationer och om hanterings- och skyddsåtgärder i anslutning därtill. När det gäller åtgärder efter det akuta skedet bör områdesansvariga myndigheter kunna ge information om såväl risker som erforderliga skyddsåtgärder.

Statens industriverk: Särskilt vill SIND framhålla det angelägna i att utredningens förslag om en förstärkning av giftinformationscentralen. En utbyggd informationstjänst är till ovärderlig nytta för alla som berörs av bl. a. transporter av farligt gods.

Statens brandnämnd: Brandnämnden har tidigare i olika sammanhang påtalat behovet av en inom landet dygnet runt tillgänglig räddningstjänstsakkunnig kemisk expertis och tillstyrker förslaget om förstärkning av giftinformationscentralen.

Länsstyrelsen i Uppsala län: För information om kemikalier synes det angeläget att de relativt begränsade resurser som idag står till buds samlas till något organ som kan göras effektivt exempelvis giftinformationscentralen. Informationen skall ges till alla som har behov av denna både till sjöss och på land.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: – – – Som centralt rådfrågningsorgan vid kemikalieolyckor föreslår länsstyrelsen att en medverkan från Försvarets Forskningsanstalt utreds. Vid FOA 4 i Umeå finns kompetens samlad inom områdena toxikologi, kemi, meteorologi och spridningsmodeller, varför en samlad bedömning vid kemikalieolyckor här kan ske.

Kommittén för transport av farligt gods: I TFG-kommitténs hittillsvarande arbete har framgått att det i samband med transport av farligt gods föreligger ett stort behov av att i akuta situationer få snabba och klara besked om olika kemikaliers egenskaper och effekter på människor och miljö. Detta behov är i dag inte tillgodosett. Kommittén skulle därför ytterst gärna se att en sådan förstärkning av giftinformationscentralen, som föreslås i betänkandet, kom till stånd. Giftinformationscentralen bör därvid inte överta produktkontrollens funktioner utan även i fortsättningen koncentrera sina resurser till information om akuta risker.

Göteborgs kommun: Kommunen ställer sig tveksam till nyttan härav. Vid inträffad olycka har det visat sig, att för att få rätt kunskap om en viss vara, har det varit bäst att kontakta tillverkaren eller förbrukaren, då övriga specialister trots allt har begränsad varukunskap.

Det har heller aldrig förmärkts några som helst svårigheter att få kontakt med en kvalificerad specialist för allmän rådgivning. En erfarenhet är vidare att dessa många gånger anser sig behöva komma till platsen för en olyckshändelse för att kunna ge de rätta råden.

Ett förslag finns om jourhavande kemist i Göteborg.

Svenska brandförsvarsföreningen: – – – Giftinformationscentralen har allt mer utvecklats till den naturliga informationskällan vid kemikalieolyckor. Då problematiken vid insatser mot kemikalieolyckor till lands och till sjöss har mycket gemensamt, skulle den här föreslagna förstärkningen av giftinformationscentralen även kunna komma övrig räddningstjänst tillgodo. SBF ser det som mycket värdefullt om den föreslagna förstärkningen genomförs.

Svenska kommunförbundet: För den kommunala räddningstjänsten är det ett viktigt krav att rutiner för åtkomst av information av betydelse för hälsa och miljö är snabba, effektiva och väl samordnade. Genom tillkomsten av SOS Alarmering AB och LAC har kommunerna erbjudits en rationell lösning av alarmeringsproblemen samtidigt som det skapats möjligheter att snabbt nå och vidarebefordra information om skyddsåtgärder. Larm till GIC går via LAC. Genom samarbetet med GIC kan därför räddningsbefälhavarna lätt nå en jourorganisation som dygnet runt kan ge råd om förstahjälpåtgärder, hälso- och miljörisker m. m. men även information av värde vid bedömning av skyddsåtgärder i samband med räddningstjänst, sanering osv. Styrelsen vill därför betona behovet av att till GIC ges de resurser som krävs för rådgivning och information vid både akuta förgiftningar och miljöskyddsbedömningar.

Sveriges fartygsbefälsförening: Förslaget är av stort intresse, även utan samband med olyckor för att kunna vidta lämpliga förebyggande åtgärder.

Sveriges redareförening: Föreningen tillstyrker förslaget men vill samtidigt understryka den stora kompetens som finns vid de industrier som är avsändare eller mottagare av ifrågavarande kemikalier.

Förbättrad statistik över miljöfarliga transporter

Behovet av förbättrad statistik över miljöfarliga sjötransporter understryks av flera remissinstanser. Några, t.ex. Göteborgs kommun och Sveriges redareförening, är dock tveksamma inför utredningens förslag att låta statistiska centralbyrån redovisa ett program för utveckling och förnyelse av den aktuella statistiken.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket delar utredarens uppfattning att nuvarande officiella sjöfartsstatistik är otillräcklig i flera avseenden. Verket har nu under en följd av år påtalat dessa brister. Delvis har förbättringar skett men till väsentlig del kvarstår kritiken. Uppgifter om godsomsättningen i hamnarna och fartygsrörelserna i svenska farvatten är grundläggande material i sjöfartsverkets löpande arbete med hamntaxor, hamnplanering och ekonomisk beredskapsplanering, för att belysa den strukturella utvecklingen av sjötransporter, för den fysiska riksplaneringen, för planering och kontroll av transporter av miljöfarligt gods, för planeringen av lotsnings- och farledsverksamheten, sjöräddningen m. m. Den officiella hamnstatistiken är emellertid år efter år kraftigt försenad vilket vållar sjöfartsverket stora olägenheter. Framför allt de inrikes fartygsrörelserna är dåligt belysta. Uppgifterna till sjöfartsstatistiken hämtas ur olika administrativa material som inte är samordnade. Möjligheterna att kartlägga sjötransporterna med miljöfarligt gods är – bortsett från mineraloljorna – ytterst begränsade.

Det rådande läget med minskade resurser för statistiska centralbyrån (SCB) vad gäller bl. a. samfärdselstatistiken är otillfredsställande, vilket sjöfartsverket också framhållit i sina anslagsframställningar. Nedskärningarna i statistikproduktion och -publicering har skett utan att stora statistikkonsumenter, t.ex. sjöfartsverket, haft tillfälle att bevaka sina intressen. För sjöfartsverkets del är sjöfartsstatistiken en nödvändig driftstatistik. Konsekvensen blir därför att verket måste lägga ut beställningsuppdrag hos SCB och därmed tvingas att inom sina resurser betala för information som förut tillhandahållits kostnadsfritt.

Neddragningarna i SCB:s anslag skapar också en låsning som försvårar möjligheterna till utveckling av statistiken. Sjöfartsverket har exempelvis – såsom nämnts ovan – länge ansett det av allmänt intresse att få en bättre belysning av den inrikes sjötrafiken vilken inte kunnat realiseras. Tills vidare har sjöfartsverket som uppdrag lagt ut beställningar hos SCB av vissa kompletteringar. Motsvarande gäller andra konsumenter av statistiken. Följden är att statistikproduktionen blir osystematisk. Varje uppdragsgivare skaffar sig sin egen information som ej kommer andra till del. Ett problem med dessa statistikuppdrag är även härvid uppkommande sekretessfrågor.

Mot denna bakgrund vill sjöfartsverket för sin del tillstyrka utredarens

förslag att det snarast kommer till stånd en systematisk genomgång och samordning av den reguljära sjöfartsstatistiken. Verket är berett att delta i arbetet härmed. Det kan diskuteras om ej i detta sammanhang också borde behandlas den framtida uppläggningen av statistiken över utsläpp. Denna motsvarar ej alls de krav sjöfartsverket anser bör ställas. Härvid bör beaktas det arbete som pågår inom IMCO och inom ramen för Helsingforskonventionen.

Statistiska centralbyrån: SCB har under utredningsarbetets gång för kommitténs räkning i grova drag skisserat de uppgiftskrav som bör ställas på ett heltäckande informationssystem för sjötransporterna. Därvid angavs uttryckligen vad som finns resp. inte finns i form av officiell statistik samt möjligheter till utbyggnad av denna på grundval av existerande administrativt material. SCB konstaterar att kommittén i allt väsentligt tagit fasta på vad verket framfört och att SCB föreslås få medel för att redovisa ett detaljerat program för ett utvecklingsarbete på området. Verket nöjer sig därför i detta sammanhang med att göra några förtydliganden till vägledning för ev. erforderliga prioriteringar av olika delar av utvecklingsarbetet för det fall SCB får i uppdrag att utföra ett sådant.

I SCBs PM till kommittén tecknades bilden av ett informationssystem som i huvudsak skulle bygga på en bearbetning av det tulladministrativa material som ligger till grund för utrikeshandelsstatistiken samt det material i form av avlämnade fartygsdeklarationer som ligger till grund för transportsätts- och sjöfartsstatistiken, alltsammans därtill utbyggt bl a med erforderliga miljöfarlighets- och förpackningskoder. Det är helt klart att en sådan utbyggnad innebär ett omfattande och tidskrävande arbete som sannolikt får betraktas som ett mål på relativt lång sikt.

Enligt SCBs preliminära uppfattning bör en sådan utbyggnad och förnyelse av sjöfarts- och varustatistiken noga övervägas, inte minst därför att en sådan översyn skulle vara till nytta även i andra än här förevarande avseenden. SCB vill t. ex. erinra om det FN-projekt som syftar till kartläggning av resursutnyttjandet av världshandelstonnaget. Även för denna kartläggning krävs uppgifter om fartygen, lasten och fartygsrörelserna som för närvarande i betydande utsträckning saknas. Vidare bör beaktas att en sådan sjötransportstatistik utgör en integrerande del av en fullständig statistik över transporter av hälso- och miljöfarliga varor. Enligt SCBs mening är det väsentligt att man har en helhetssyn på transportstatistiken, vilken då bör omfatta både sjö- och landtransporter.

I skrivelsen till kommittén angav SCB även en alternativ utgångspunkt för de uppgifter som här är av intresse. Statistiken skulle kunna grundas på den anmälan av farligt gods som i dag måste lämnas i hamnarna av de fartyg som medför sådan last. De uppgifter som ingår i detta administrativa material synes med vissa kompletteringar – t. ex. över fartygsrörelserna – kunna fylla de nödvändigaste behoven i ett informationssystem.

Fortfarande återstår vissa allvarliga brister, som är gemensamma för de båda nämnda informationskällorna. Den kanske betydelsefullaste är avsaknaden av en för samtliga transportmedel gemensam internationell standardklassificering med avseende på varornas miljöfarlighet. Vidare finns inte några uppgifter om sjötransporter som sker på internationellt eller svenskt territorialvatten utan att svensk hamn angörs. En lösning på detta miljösäkerhetsproblem förutsätter internationellt samarbete, främst mellan Östersjöländerna. Ej heller får man ur materialen reda på vilka farleder som använts.

En beaktansvärd skillnad mellan de alternativa informationskällorna är att den sist nämnda med mindre resursinsatser och på ganska kort sikt torde kunna användas för viktiga delar i en kartläggning av sjötransporterna med miljöfarligt gods. De närmare förutsättningarna för detta får dock, som SCB tidigare angivit, undersökas inom ramen för ett särskilt uppdrag.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker förslaget och utgår ifrån att SCB också upprättar programmet i samråd med verket.

Kommittén för transport av farligt gods: Förslaget om uppdrag till SCB att redovisa ett program för utveckling och förnyelse av sjöfarts- och varustatistik som tillgodoser miljövårdens informationsbehov tillstyrks. Ett sådant program torde kunna tjäna till vägledning vid framtagande av statistikprogram även för andra transportslag än sjötransporter.

Södertälje kommun: Kommunen tillstyrker detta förslag, och vill understryka vikten av att den statistiska behandlingen av uppgifter om sjöfarten, olyckor och oljebekämpning m. m., sker på ett mer enhetligt och ur säkerhets- och miljösynpunkt mer användbart sätt i framtiden.

Dessa föreslagna ändringar i sjösäkerhetsarbetet kommer emellertid inte omedelbart till nytta. Kommunen föreslår därför att gamla kryptiska statistiska uppgifter för de senaste 10—15 åren ses över så att olyckstrender under denna tid kan analyseras.

Göteborgs kommun: Kommunen anser att den efterfrågade statistiken torde kunna bygga på det anmälnings- och informationssystem som tillämpas vid Göteborgs Hamn enligt bestämmelser från sjöfartsverket och hamnförbundet. Brandförsvaret får således daglig information om farligt gods enligt IMCO som ankommande och avgående fartyg förvarar och hanterar under hamnvistelsen.

Sveriges redareförening: Enligt föreningens uppfattning är detta förslag överdrivet. Kunskapen om transportvägarna för miljöfarligt gods är god. De eventuella problem som kan föreligga torde kunna lösas genom förslaget under avsnitt "Förbud mot bulktransporter av A och B kemikalier". Den i detta förslag förutsatta dispensen bör kombineras med krav på förhandsanmälan innan transporten äger rum.

FoU-program för oljebekämpningsteknik

Regeringen gav den 16 augusti 1979 styrelsen för teknisk utveckling (STU) i uppdrag att utarbeta ett förslag till slutligt program och organisation för genomförande av ett forsknings- och utvecklingsprogram för system, metoder och teknik för olje- och kemikaliebekämpning.

Nedan redovisas de yttranden remissinstanserna avgav med anledning av det översiktliga MIST-förslag, som var utgångspunkten för regeringens uppdrag till STU.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket vill understryka att framtagning av nya system och förbättrade metoder för upptagning av olja från vattnen

och stränder är en mycket angelägen uppgift. Vissa av de nu använda metoderna kan nämligen medföra att skadorna på miljön förvärras.

Generaltullstyrelsen: Styrelsen vitsordar behovet av forskning och teknisk utveckling avseende system, metoder och teknik för bekämpning och sanering av olja. Enligt styrelsens uppfattning bör emellertid den inom utredningen framtagna programutredningen för bekämpnings- och saneringsteknik i väsentliga avseenden omarbetas och kompletteras innan den läggs till grund för ett av styrelsen för teknisk utveckling (STU) administrerat forsknings- och utvecklingsprogram. Styrelsen utgår från att de erfarenheter som hittills vunnits inom kustbevakningen härvid tillvaratages.

Programmet bör sålunda syfta till att i första hand förbättra/vidareutveckla nu befintlig teknik och i andra hand att framtaga ny teknik för oljebekämpning där vidareutveckling av befintlig teknik inte bedöms leda till avsett mål. Utformningen av ett sådant program bör inriktas dels på att utveckla totalsystem för olje- och kemikaliebekämpning, dels på att inom svensk industri utveckla produktion och system för exportmarknaden.

Teknologin för *oljebekämpning till sjöss* är mycket ung, endast något tiotal år gammal. Betydande ansträngningar har gjorts såväl utomlands som i vårt land att utveckla och ta fram utrustningar och system för upptagning av olja på mekanisk väg, den metod som både i Sverige och allt fler andra länder ansetts bör komma i första hand. De anordningar och system som hittills framkommit erbjuder emellertid godtagbar effektivitet främst i de oljespillsituationer för vilka de är konstruerade, dvs. för upptagning av olja som i relativt koncentrerad form flyter på vattnet, i relativt skyddade farvatten eller i övrigt under inte allt för svåra väderförhållanden. Det finns inte oväsentliga luckor och ofullkomligheter i nu tillgänglig teknik. Så t.ex. saknas teknik för att till havs bekämpa olja inne i stora drivismassor liksom för effektiv begränsning av olja som förekommer i klumpar eller småfläckar spridda över mycket stora vattenytor. Andra begränsningar i nuvarande oljebekämpningsteknik har samband med exempelvis mörker, dimma, snö, köld och hårt väder (kuling och däröver).

Vad gäller teknik för *oljebekämpning i strandzonen*, dvs. omhändertagande av olja som spolats upp på land eller som förekommer intill stränderna på så grunt vatten att befintliga oljebekämpningsfartyg inte kan sättas in, är bekämpningsmöjligheterna i avgörande grad beroende av de lokala förhållandena. Med nuvarande tekniska kunskaper är möjligheterna i många fall begränsade till "spade–grepe–hinkmetoden". För *strandsaneringen* av nedsmetade klippor och stränder saknas över huvudtaget av ansvariga naturvårdsmyndigheter utprovade och godkända metoder. Detsamma gäller även riktlinjer för vilken grad av sanering som från naturvårdssynpunkt kan anses nödvändig och tillrådlig.

För genomförande av erforderliga tester och provningar av bekämpnings- och saneringsmateriel bör inrättas en särskild försöksstation med viss fast personal och basutrustning (inklusive erforderlig fartygsmateriel) för praktiska prov och utvärdering av framtagen experiment- och prototypmateriel.

Styrelsen vill slutligen under denna punkt poängtera vikten av att fackmyndigheternas ansvar för forskning och utveckling beaktas och att sålunda bl.a. det sedan lång tid bedrivna samarbetet mellan kustbevakningen och Svenska Rymdaktiebolaget får fortsätta och vidareutvecklas.

Statens vattenfallsverk: Vattenfall anser det angeläget att genom forskning

få fram en väl fungerande bekämpningsmetodik i farleder med strömmande vatten. Vid Vattenfalls vattenbyggnadslaboratorium i Älvkarleby finns resurser att bygga upp modeller av farleder med varierande vattenföring för genomförande av prov.

Styrelsen för teknisk utveckling: Internationellt sett har den svenska beredskapen mot oljeolyckor ett gott rykte. Detta innebär inte att våra möjligheter att bekämpa oljeutsläpp är tillfyllest och att vi kan behärska alla tänkbara situationer. I själva verket innebär påståendet endast att många andra länder har en betydligt sämre beredskap mot oljeolyckor än den vi har i Sverige. En heltäckande beredskap ställer sig dock för dyr och vi bör därför optimera fördelningen av kostnaderna för beredskapen och de oljeskador som kan förutses komma att uppstå.

STU bedömer det som samhällsekonomiskt motiverat att minska totalkostnaden för oljeanvändningen i samhället och att öka insatserna för oljebekämpning och sanering. Följaktligen instämmer STU i utredningens slutsats att ett särskilt FoU-program för oljebekämpnings- och saneringsteknik är motiverat. I STUs anslagsframställning för budgetåret 1980/81 äskas också medel för en femårig insats med början budgetåret 1980/81. Dessutom planeras en förstudie inom ramen för STUs delprogram för Teknikupphandling avseende teknik för oljebekämpning.

Regeringen har enligt skrivelse 1979-08-16 uppdragit åt STU att utarbeta ett förslag till program och organisation för ett forsknings- och utvecklingsprogram för system, metoder och teknik för olje- och kemikaliebekämpning. Häri torde även komma att inbegripas teknik för sanering. En planeringsgrupp har tillsatts bestående av representanter för generaltullstyrelsen, sjöfartsverket, statens brandnämnd, statens naturvårdsverk och Svenska Kommunförbundet.

Idealet vore att helt förhindra alla slag av avsiktliga eller oavsiktliga utsläpp. Då detta inte är möjligt så länge vi eller våra grannländer är beroende av olja vitsordar STU behovet av ny och förbättrad teknik och system för upptäckt, bekämpning, sanering och slutlig behandling eller disponering av omhändertaget material.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten: Delegationen vill liksom utredningen betona att teknik för bekämpning och sanering bör utvecklas. Delegationen anser att den framtida inriktningen på oljebekämpningsinsatserna bör bestämmas först efter en operationsanalytisk värdering av alternativa investeringar i olika typer av resurser för spaning, bekämpning och sanering. Härigenom kan en säkrare uppfattning erhållas om den mest ändamålsenliga resursfördelningen vid oljebekämpning. Vid en sådan värdering bör enligt havsresursdelegationens uppfattning den metodik vara tillämplig som försvarets forskningsanstalt har utvecklat för försvarsändamål.

Delegationen vill i samband härmed även peka på behovet av rådgivning i bekämpnings- och saneringsfrågor. För närvarande är rådgivning om samt kontroll och uppföljning av bekämpningsverksamheten ofullständigt utvecklad. Denna bekostas dock till största delen av statsmedel. Utgifterna ligger inom intervallet 10–20 miljoner kronor årligen. En sådan rådgivnings- och kontrollfunktion skulle enligt delegationens mening kunna anförtros statens brandnämnd.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Dagens oljebekämpningsteknik har visat sig ha

stora begränsningar. Det är därför angeläget att denna teknik vidareutvecklas och att ansvariga myndigheter ges resurser härför.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Utveckling av förbättrade metoder för bekämpning av utsläppt olja är mycket angelägen. En tidig insats med väl utprövade metoder är väsentlig för att begränsa skadorna av ett utsläpp.

Förslaget tillstyrks.

Södertälje kommun: Kommunen vill särskilt poängtera behovet av system som möjliggör obehindrad oljebekämpning under mörker.

Göteborgs kommun: I programmet bör ingå inventering av gjorda erfarenheter globalt sett. Då strandsanering på berg- och stengrund inte lämpligen kan utföras annorlunda än som handarbete bör forskningsprojekten inte splittras på mål som inte är praktiskt omsättbara.

Sveriges varvsindustriförening: Ökade FoU-insatser för att förbättra tekniken för upptagning av olja, sanering och tillvaratagande av uppsamlad olja är önskvärda. Utvecklingsarbete på detta område bedrivs i viss utsträckning inom varvsindustrin. Vi rekommenderar att STU samverkar med intresserade varv och kommittén för alternativ varvsproduktion i det föreslagna programmet.

Forskning om miljöeffekter av olje- och kemikalieutsläpp

Regeringen gav den 16 augusti 1979 statens naturvårdsverk i uppdrag att inkomma med förslag till program för undersökning av miljöeffekter vid olje- och kemikalieutsläpp. Uppdraget redovisades den 27 februari 1980 och innehåller förslag både beträffande akutfasen och den mera långsiktiga forskningen.

Nedan redovisas de yttranden remissorganen avgav med anledning av det översiktliga MIST-förslag, som var utgångspunkten för regeringens uppdrag till statens naturvårdsverk.

Universitets- och högskoleämbetet: UHÄ hälsar förslaget med tillfredsställelse men vill sätta ifråga om den angivna ekonomiska ramen är tillräcklig med hänsyn till det stora behovet av forskning inom detta område. UHÄ vill även liksom flertalet högskoleenheter framhålla vikten av att den sakkunskap som finns vid universitet och högskolor utnyttjas både vid planeringen och genomförandet av forskningsprogrammet speciellt vad avser den långsiktiga forskningen av grundläggande karaktär.

Marinekologisk forskning bedrivs f. n. vid flera forskningsinstitutioner inom UHÄ-området. Dessutom finns långt framskridna planer på att vid universitetet i Umeå starta ett omfattande brackvattenekologiskt forskningsprogram avseende Bottniska viken.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket delar kommitténs uppfattning att resurser behöver satsas på forskning inom detta område. Verket anser att man i detta sammanhang bör skilja på akut uppföljning av ett enskilt utsläpp, långsiktig uppföljning av ett enskilt utsläpp samt långsiktig forskning om olje- och kemikalieutsläppens miljöeffekter. När det gäller upp-

följningen av utsläpp har naturvårdsverket fått i uppdrag att utarbeta en plan för undersökning av miljöeffekter vid olje- och kemikalieutsläpp till sjöss. När det gäller forskningsinsatserna kan verket konstatera att långsiktiga effekter av utsläpp av olja och kemikalier till akvatisk miljö är av samma karaktär vid utsläpp från båt som från andra källor. Naturvårdsverket vill understryka att de av kommittén föreslagna forskningsinsatserna inte kan lösa mer än ett marginellt forskningsbehov. Enligt verkets uppfattning är det i stället en styrning av forskningsinriktningen i stort mot de föreslagna problemområdena som är nödvändig.

Naturvårdsverket anser vidare att stor förtjänst borde ligga i att på nordisk bas och genom samarbete med östersjöstaterna söka få till stånd en samordnad forskning.

Naturvårdsverket vill understryka att denna forskning och dessa undersökningar är angelägna men att de måste vägas mot annan angelägen forskning inom miljöområdet, t. ex. den ovannämnda samhällseknomiska forskningen. Resultaten av verksamheten skall vidare bl. a. vara styrande och hjälpande för t. ex. STU:s tekniska forskning och utveckling.

Naturvårdsverket vill understryka vikten av att effekterna från såväl olje- och kemikalieutsläpp som saneringsåtgärderna följs upp ordentligt.

Verket tillstyrker förslaget och förutsätter då att de av kommittén föreslagna medlen tillförs verkets forskningsanslag (anslag H7).

Styrelsen för teknisk utveckling: STU vitsordar det forskningsbehov som anges under punkt 5.13 och tillstyrker att det föreslagna programmet genomförs. Undersökningsprogrammet bör bedrivas i samråd med den verksamhet som anges under punkterna 5.3 och 5.12. Under punkten Undersökningsprogram vid oljeutsläpp sägs dock att provtagningsmaterial och metoder måste standardiseras och utryckningsberedskap upprätthållas. Påståendet är inte helt invändningsfritt. Det finns idag ingen metodik för att exakt mäta halten av olja i vatten, organismer eller sediment om oljans exakta sammansättning inte är känd. Följaktligen har analyserna utgått ifrån någon form av standardolja. Om den aktuella oljans sammansättning har varit en annan har ett systematiskt fel byggts in. Man kan också många gånger fråga sig om det är totalhalten olja eller halterna av de mest toxiska komponenterna i oljan som är de mest intressanta från ekologisk synpunkt.

Statens skeppsprovningsanstalt: Beträffande FoU-program för oljebekämpningsteknik påpekar utredningen att det är angeläget att större möjligheter skapas till fältmässig utprovning av nya konstruktioner och system. Det bör emellertid också observeras att mycken tid och pengar ofta kan sparas genom användning av jämförande modellförsök (även i full skala) under kontrollerade och repeterbara försöksbetingelser med avseende på vågor, vind och ström. I skeppsprovningsanstaltens tidigare nämnda nya laboratorium, som är unikt i sitt slag, finns möjligheter till sådana provningar av "sjövärdighet" hos oljelänsor och upptagningsanordningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen tillstyrker kommitténs förslag till undersökningsprogram vid oljeutsläpp och långsiktig forskning av grundläggande karaktär. Forskningen bör även omfatta fågellivet.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Det är angeläget att den föreslagna provtagningen kommer till stånd omedelbart vid en olycka. Utöver det föreslagna

standardiserade provtagningsprogrammet bör särskilda provtagningar även kunna påfordras till hjälp för den som har ledningsansvaret. Det är viktigt att det alltid finns lämplig personal och utrustning att tillgå för dessa arbeten. Naturvårdsverket bör ges resurser för att arbeta med omedelbara oljeproblem men även med oljeproblem på längre sikt.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Det är också av största betydelse att undersöknings- och forskningsverksamhet kommer till stånd både vad gäller omedelbara utsläppseffekter och mera långsiktiga miljöeffekter av såväl utsläpp som bekämpningsinsatser. Sådana forskningsresultat är av stor betydelse för den totala samhällsekonomiska bedömningen av de ytterligare insatser och åtgärder som bör göras för att minska utsläppen till Östersjön.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Egentligen behövs ingen ytterligare forskning på oljans farlighet i miljön. Nuvarande kunskaper är tillräckliga som grund för målsättningen att olja inte kan tillåtas släppas loss i naturen. Teknik för skydd, bekämpning och sanering måste prioriteras i FoU-sammanhang. Det är för närvarande helt orealistiskt att som föreslås ge marinbiologiska laboratorier områdesansvar för provtagning och ålägga dem att medverka i uppföljningsprogrammet.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Kunskapen om miljöeffekterna efter utsläpp av olja och kemikalier är mycket otillfredsställande. Den föreslagna långsiktiga forskningen är av väsentlig betydelse för utvärderingen av ett utsläpps effekter med avseende såväl på skador på ekosystemet som på de samhällsekonomiska kostnaderna. Undersökningar i akutskedet är nödvändiga för kommande skadereglering och kan även väntas ge den långsiktiga forskningen ett betydande kunskapstillskott.

Undersökningar av nämnda slag måste utföras av specialister med kunskap om den miljö, som drabbas. Dessa specialister äger även nödvändiga kunskaper om uppläggning och metodik vid sådana undersökningar. Statens naturvårdsverks uppdrag bör därför när det gäller akutundersökningar begränsas till att i samråd med berörda specialister fastlägga ett ramprogram, som får modifieras efter omständigheterna på platsen. För att möjliggöra ett snabbt ingripande måste dock de ekonomiska villkoren vara helt klara innan ett ingripande blir aktuellt. Med tanke på att specialister måste anlitas ter sig övningar enligt programmet mindre meningsfulla.

Förslaget avseende långsiktig forskning tillstyrks.

Landsorganisationen i Sverige: De forskningsinsatser, som föreslås om miljöeffekter, bör även gälla effekter på människor. Dessutom bör arbetarskyddsstyrelsen på samma sätt som naturvårdsverket utreda de långsiktiga miljöeffekterna i arbetet med oljor och kemikalier (främst saneringsarbete).

Ny statlig organisation av kust- och sjöfartsverksamheten

Utredningens förslag att tillsätta en organisationskommitté med uppdrag att utforma en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamheten har rönt stort intresse hos remissinstanserna. I stort sett samtliga instanser är positiva till att för- och nackdelarna med en ny organisation utreds,

några instanser har dock synpunkter på i vilken form en dylik utredning bör genomföras.

Rikspolisstyrelsen: Utredningens förslag att tillskapa en ny myndighet genom en sammanslagning av tullverkets kustbevakning och sjöfartsverket tillstyrks. Rikspolisstyrelsen anser att en sådan sammanslagning är ägnad att medföra en bättre samordning av planeringen och ett effektivare utnyttjande av resurserna vilket bör kunna leda till en bättre tillsyn och övervakning av våra kuster och territorialvatten. Räddningsberedskapen vid olje-, kemikalie- och sjöolyckor förbättras. Detta är ur polisiär övervakningsoch bevakningssynpunkt avgörande faktorer för styrelsens ställningstagande. Den polisiära övervakningen av våra kuster är på grund av det ringa antalet sjöpolisgrupper beroende av bl. a. kustbevakningen. Kustbevakningen biträder med polisiära arbetsuppgifter såsom sjötrafikövervakning, fiskeövervakning, jakttillsyn m. m. Rikspolisstyrelsen, som är representerad i sjöövervakningskommittén (SÖK), anser att nu avgivet förslag beträffande omorganisation och åtgärder för att effektivisera bevakningen av våra kuster bör samordnas med behandlingen av det betänkande som sjöövervakningskommittén inom kort kommer att redovisa. Inom denna kommitté har även behandlats problem rörande ansvarsfördelning mellan tull och polis av polisiära arbetsuppgifter till sjöss liksom befogenhetsfrågor, utbildning m. m.

Likaledes synes redovisningen av oljeskyddsutredningens utredningsuppdrag avvaktas.

Utredningens förslag om tillsättande av en organisationskommitté med uppdrag att utforma en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamhet tillstyrkes.

Chefen för marinen: Chefen för marinen har – via Överbefälhavaren – till Chefen för Kommunikationsdepartementet yttrat sig över Sjöfartsverkets förslag till ny organisation för verket (Fst OpL 1979-01-31, Org. 302). Härvid framfördes bl. a. följande

"Från försvarsmaktens synpunkt är det angeläget att vid samverkan med övriga totalförsvarsmyndigheter samverkan på regional nivå – aktuell i föreliggande förslag till ny organisation för sjöfartsverket – underlättas genom

att de militära regionala cheferna har en, i undantagsfall två till tre, motsvarande regionala chefer ur annan totalförsvarsmyndighet att samverka med

att gränserna för totalförsvarsmyndighetens regionala områden så långt möjligt överensstämmer med motsvarande militära områdesgränser samt

att totalförsvarsmyndighetens regionala organisation ges en sådan uppbyggnad att samverkan med försvarsmakten på regional nivå kan etableras.

Sjöfartsverkets nuvarande regionala organisation, med fem lotsdistrikt och sju sjöfartsinspektionsdistrikt, har en sådan uppbyggnad att dessa samverkanskrav i allt väsentligt kan uppfyllas. Sett från denna synpunkt hade det varit fördelaktigt om den från effektivitetssynpunkt nödvändiga omorganisationen av sjöfartsverkets regionala och lokala organisation skett med utgångspunkt från den nuvarande organisationen och med ett bibehållande av lotsdistrikten dvs. en central – regional – och lokal nivå. Chefen för marinen har emellertid förståelse för att man – icke minst av ekonomiska skäl – strävar efter att ersätta de nuvarande tre nivåerna med

två, en central och en lokal, vilket enligt utredningen är nödvändigt eftersom sjöfartsverkets verksamhet icke är av så stor omfattning och icke av sådan art att tre särskilda nivåer – central – regional – och lokal nivå anses erforderliga."

Läget förändras emellertid väsentligt därest man – som MIST-utredningen nu föreslår – slår samman tullens kustbevakning med sjöfartsverkets blivande regionala/lokala enheter till en ny organisation med fyra starka regionala samt därunder lydande lokala organisationer. Andra totala resurser än de som skulle bli en följd av sjöfartsverkets interna organisationsutredning skulle möjliggöra skapandet av en organisation med såväl central, regional som lokal nivå. Detta skulle väsentligt underlätta den samverkan inom totalförsvaret som skall eftersträvas. Chefen för marinen är därför positiv till utredningens förslag till en dylik sammanslagning vilken bl. a. innebär att de s. k. farledsområdena tillsammans med nuvarande kustbevaknings- och sjöfartsinspektionsområden skall ingå i den nya lokala organisationen.

– – – Utredningen har föreslagit att organisationsfrågorna skall utredas av en särskild tillsatt organisationskommitté. Chefen för marinen delar denna uppfattning och anser att frågan om antalet lokala områden samt deras geografiska utsträckning särskilt måste beaktas av kommittén för att underlätta den inledningsvis nämnda samverkan mellan olika totalförsvarsmyndigheter. Det måste undvikas att – som fallet blev i sjöfartsverkets organisationsförslag – försvarsmaktens regionala chefer t. ex. inom östra militärområdet måste samverka med inte mindre än fem av sjöfartsverkets regionala/lokala chefer.

Utredningen har icke – helt naturligt – på den korta utredningstiden hunnit med att penetrera vilka ekonomiska besparingar som eventuellt kan göras vid en sammanslagning av tullens kustbevakning med sjöfartsverkets operativa delar. Icke heller har kunnat redovisats vilka effektivitetsökningar som kan erhållas. När det gäller t. ex. den lokala organisationen, dvs. en sammanslagning av farleds- och kustbevakningsområdena anges endast att en samordning "torde vara möjlig med en ökad effektivitet som följd". (Sid. 90). Chefen för marinen föreslår därför att hithörande frågor beaktas i direktiven till den föreslagna organisationskommittén liksom även i direktiven till den särskilda utredaren som skall tillsättas för att göra den helhetsbedömning av bemanningen längs våra kuster som föreslås (sid. 95). En dylik ekonomisk analys torde vara samhällsekonomiskt nödvändig innan beslutsfattning om organisationsändringar företas.

Det fortsatta organisationsarbetet bör ske i nära samverkan med Chefen för marinen icke minst beroende på den stora personalstyrka från marinen som i fred tjänstgör vid sjöfartsverket samt det förhållande att den eventuellt kommande nya organisationen under krigsförhållanden till största del torde komma att ingå i marinens krigsorganisation.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket delar utredarens uppfattning att det finns anledning att närmare pröva en organisatorisk samordning av föreslagen art. Något egentligt underlag som närmare klargör de fördelar som torde stå att vinna eller hur en sådan organisation bör utformas har emellertid inte redovisats av utredningen, varför det enligt sjöfartsverkets mening är för tidigt att avgöra om den principskiss som en arbetsgrupp inom utredningen redovisat kan läggas till grund för en sådan organisation. Den kommitté som föreslås bör självfallet vara fri att lägga fram den organisationslösning som mot bakgrund av utredningsarbetet framstår som mest

ändamålsenlig. Kommittén bör därvid också redovisa hur marinens resurser bäst kan utnyttjas i detta sammanhang.

I detta sammahang bör erinras om det organisationsförslag som sjöfartsverket hösten 1978 överlämnade till regeringen. Detta förslag, som grundas på en ingående analys av sjöfartsverkets egen verksamhet, bör tillsammans med de nya överväganden som föranleds av det av MIST-utredningen framlagda förslaget vara en lämplig utgångspunkt för kommitténs arbete. Även i en sammanslagen organisation blir sjöfartsverkets nuvarande verksamhetsgrenar av stor och i vissa fall även dimensionerande betydelse. Sjöfartsverket vill understryka angelägenheten av att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt och snabbt resulterar i ett principbeslut. Den av verket förordade uppläggningen bör bidra till detta.

I avvaktan på ett principbeslut bör, som även utredningsmannen påpekar, de förslag till förändringar i sjöfartsverkets organisation som föreligger och inte hindrar eller i övrigt påverkar den diskuterade sammanslagningen kunna genomföras. I enlighet härmed pågår redan inom verket en vidareutveckling av vissa av de av verket framlagda förslagen i fråga om den lokala organisationen. En försöksverksamhet med delegering av vissa EA-frågor pågår inom ett av de nuvarande lotsdistrikten. Denna planeras inom kort att utvidgas till att avse även vissa planerings- och ledningsfunktioner.

De förslag i övrigt av organisatorisk art som utredaren för fram under avsnitten 6.2, 6.3 och 6.4 rörande länsstyrelsens roll, samarbetsorgan samt bemanning längs våra kuster kan enligt sjöfartsverkets mening inte enbart bedömas var för sig utan bör ingå i de samlade organisatoriska överväganden som utredarens förslag till en ny kust- och sjöfartsmyndighet kan föranleda.

Statskontoret: Statskontoret stöder principförslaget och ansluter sig till det systemorienterade synsätt som utgör motiv för sammanslagningen. De berörda myndigheterna arbetar båda med sjötransportfrågor där sjöfartsverket har att göra en avvägning mellan framkomlighet och säkerhet och kustbevakningen att svara för åtgärder när olyckor trots allt inträffar.

Sjöfartsverket gjorde i samarbete med statskontoret en översyn av sjöfartsverkets organisation, vars resultat lades fram i en rapport från sjöfartsverket 1978-07-29.

I samrådsyttrande (1978-10-04) över förslaget förordade statskontoret det organisationsalternativ som sjöfartsverket självt föreslog vilket bl. a. innebar att den lokala organisationen direkt underställdes den centrala. I utredningsrapporten belystes emellertid också ett organisationsalternativ där sjöfartsverket hade en regional indelning, m. a. o. en organisatorisk nivå mellan den centrala organisationen och de lokala enheterna.

Kommittén visar att det med nuvarande två organisationer brister i samordningen mellan förebyggande samt avhjälpande och eftervårdande åtgärder. Ett organisatoriskt samgående skulle möjliggöra att planering och prioritering av hela verksamheten sker i ett sammanhang. Kommitténs förslag innebär att en långt större betydelse läggs vid miljösäkerhetsaspekterna i de båda organisationernas verksamhet. Mot bakgrund av de ökande riskerna för miljön och de stora samhällskostnader som står på spel anser statskontoret det motiverat att man vidtar de föreslagna organisatoriska anpassningarna.

Statskontoret vill även understryka de fördelar som en sammanslagen organisation skulle ge som inte främst motiveras av hänsyn till miljön. En

integrerad kust- och sjöfartsmyndighet innebär stora möjligheter till effektivitetsvinster bl. a. genom gemensamt resursutnyttjande. Därigenom skulle en mera effektiv övervakning av farlederna kunna ske vad avser trafiken och säkerhetssamordningarna och genom att man får ett förbättrat underlag för fartygsinspektion. Även på sjöräddningsområdet skapas inom en gemensam organisation sannolikt bättre förutsättningar för planering och ledning.

Statskontoret ansluter sig till kommitténs uppfattning att en särskild kommitté tillsätts med uppdrag att utforma en ny statlig organisation för kust-och sjöfartsverksamhet.

Om kustbevakningens resurser tillförs den nya organisationen kommer den regionala verksamheten få en omfattning som motiverar en regional organisationsnivå. I en sammanslagen organisation skulle personalen till övervägande del verka inom operativa funktioner till sjöss och utmed kusterna. Kommittén bör särskilt överväga hur den nya organisationens centrala enhet kan ges i huvudsak policyskapande och övergripande planeringsuppgifter. medan det operativa arbetet planeras och leds på regional nivå. Kommittén bör också särskilt redovisa möjliga rationaliseringsvinster av att de två organisationerna förs samman.

Riksrevisionsverket: Den nuvarande organisationen inom ifrågavarande område är splittrad. Åtskilliga myndigheter och andra organ är engagerade i olika uppgifter som avser tillsyn, övervakning eller räddningstjänst. RRV anser därför, liksom kommittén, att en översyn av denna organisation kan behövas i syfte att uppnå ett effektivt utnyttjande av befintliga resurser. Det material som kommittén redovisat ger dock enligt RRVs mening inte underlag för ett slutligt ställningstagande. RRV anser att frågan bör utredas mera allsidigt och att härvid konsekvenserna av och kostnaderna för olika alternativ bör belysas. RRV förutsätter att en sådan utredning samordnas med det arbete som nu bedrivs av sjöövervakningskommittén och oljeskyddsutredningen.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket har i sitt yttrande 1979-02-15 om sjöfartsverkets organisation föreslagit att ställning till sjöfartsverkets organisation tas i anslutning till MIST-kommitténs förslag.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att en ny sjöfartsmyndighet bildas genom sammanslagning av tullverkets kustbevakningsdel med sjöfartsverket. Härigenom skapas bättre förutsättningar för ett samlat statligt ageran de för att bekämpa utsläpp av olja och/eller kemikalier till sjöss och inom det strandnära området. Verket har tidigare behandlat den nya organisationens uppgifter. Verket utgår ifrån att den nya organisationen kommer att nära samverka med tullverket och att organisationen i erforderlig utsträckning kan utnyttja tullverkets informationer om hälso- och miljöfarliga ämnen.

Generaltullstyrelsen: Ett stort antal myndigheter och organ är direkt eller indirekt engagerade i olika tillsyns-, övervaknings- och räddningstjänstuppgifter såväl längs våra kuster som till havs även långt utanför svenskt territorialhav. Ifrågavarande uppgifter faller dessutom inom ansvarsområdet för flera olika departement. Verksamheten till sjöss utmed den svenska kusten företer sålunda en splittrad bild när det gäller såväl departementens och myndigheternas ansvarsområden som utnyttjandet av till buds stående resurser. Bilden kompliceras ytterligare av att många verksamhetsgrenar

är förknippade med skilda internationella engagemang inom ramen för ett stort antal regionala och världsomspännande konventioner och avtal, något som medför en avsevärd belastning på berörda departement och myndigheter.

I sin strävan att på bästa sätt svara mot ständigt ökade krav på effektivitet ställer inom sjöövervakningsområdet ansvariga myndigheter anspråk på bättre resurser, utnyttjande av ny kostnadskrävande teknik och ökad satsning på forskning och utveckling inom respektive ansvarsområde.

Mot bakgrund av den påtalade splittringen medför denna utveckling avsevärda prioriteringssvårigheter på såväl departements- som myndighetsnivå. Detta accentueras ytterligare i rådande statsfinansiella läge med krav på stor återhållsamhet inom den offenliga sektorn. Det framstår därför alltmer angeläget att försöka åstadkomma en samlad lösning av sjöövervakningsfrågorna syftande till bättre effektivitet genom optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser. Styrelsen anser därför att starka skäl talar för utredningens uppfattning att behov föreligger av en *ny* civil sjöövervakningsmyndighet med tillgång till erforderliga resurser och med samlat ansvar för alla sjöövervakningsfrågor.

Styrelsen har förståelse för att föreliggande betänkande på grund av den korta utredningstid, som stått till förfogande, i vissa avseenden saknar önskvärt djup i genomlysningen av konsekvenserna av föreslagna åtgärder inom bl.a. tullverkets arbetsområde. Den av utredningen tillsatta arbetsgruppen har sålunda endast ytligt kunnat beröra följderna av sitt förslag för den egentliga tullverksamheten. Förslaget till organisationsförändring har härigenom fått en av miljöaspekterna dominerad slagsida. Det torde härigenom inte ge statsmakterna tillräckligt underlag för beslut i frågan om organisationen av den civila övervakningen och räddningstjänsten till sjöss och i kustområdena.

Enligt utredningens förslag skall det fortsatta utredningsarbetet ske i en organisationskommitté med utgångspunkt från det av arbetsgruppen i bilagan 9 till betänkandet presenterade materialet. Arbetsgruppen har emellertid ett flertal gånger påtalat i sin rapport att gruppens arbete utgör en analys av principiell och översiktlig karaktär. Med hänvisning härtill samt med hänsyn till vad ovan anförts anser styrelsen det olämpligt att redan på detta stadium tillsätta en organisationskommitté. Frågan om organisationen av kust- och sjöfartsverksamheten bör dessförinnan utredas mera allsidigt. Konsekvenserna för berörda myndigheters organisation och möjligheter att lösa sina huvuduppgifter bör härvid analyseras. Likaså bör en utvärdering ske från total samhällsnyttosynpunkt, däri inbegripet de kostnadsmässiga följderna.

– – –. I det följande pekas emellertid på några problem som en utbrytning av kustbevakningen medför.

Tullverkets nuvarande organisation bygger i inte obetydlig omfattning på en hög grad av samverkan mellan de olika bevakningsgrenarna. Detta gäller såväl vid vissa arbetsuppgifters genomförande som samutnyttjande av lokaler, service vad gäller sambandsmedel, fartyg och fordon.

Åtta av tullverkets femton sambandscentraler bemannas idag med kustbevakningspersonal men utnyttjas för såväl kustbevakningens som distriktsbevakningens verksamhet. Frågan om hur tullverkets sambandsmedel skall ordnas vid ett särskiljande av kustbevakningen fordrar därför närmare övervägande.

Även om kustbevakningspersonalen numera inte utnyttjas för tulluppgifter i samma utsträckning som före år 1974 ingår den dock som en icke

obetydlig resurs i tullkontrollsystemet. En utbrytning av kustbevakningen från tullverket torde därför aktualisera en viss ökning av distriktsbevakningspersonalen. Dessutom kan distriktsbevakningen behöva tillföras några mindre båtar på en del platser för att kunna utföra rutinmässiga tullkontrolluppgifter, som nu åvilar kustbevakningen i och i närheten av vissa hamnar.

Förslaget om en från tullverket fristående kustbevakningsorganisation bygger på att nuvarande målsättning och ambitionsnivå för kustbevakningens insatser ifråga om olika tulluppgifter skall behållas. Detta förutsätter att kustbevakningspersonalen i en ny organisation får ha kvar sina befogenheter att vidta tullkontrollåtgärder och att ingripa med tvångsåtgärder vid brott mot smuggellagstiftning och annan tullagstiftning. Dessa befogenheter ställer med hänsyn till rättssäkerheten krav på att kustbevakningspersonalen även fortsättningsvis erhåller en grundlig utbildning inom detta område. Enligt styrelsens erfarenheter är personalutbildningsfrågorna av utomordentlig betydelse för en myndighets möjligheter att fungera. Inom tullverket finns en av styrelsen administrerad mångsidig och djupgående utbildningsverksamhet för tullpersonal. Utbildningsfrågan har emellertid inte belysts av utredningen och måste därför övervägas närmare.

En utbrytning av kustbevakningen från tullverket får av redan anförda skäl sådana återverkningar att de aktualiserar en översyn av verkets organisation. Vidare behövs en analys av hur samordningsfrågorna mellan tullverket och en ny sjöövervakningsorganisation skall lösas. Inte minst viktigt härvidlag är – både av sakliga och ekonomiska skäl – att en fortsatt samverkan på tullbevakningsområdet kan tryggas.

Sammanfattningsvis ger MISTs betänkande enlig styrelsens uppfattning inte ett tillräckligt underlag för beslut om tillsättande av en organisationskommitté. Alltför många och i sammanhanget betydelsefulla delproblem kvarstår olösta. Som framhållits tidigare bör därför frågan utredas mera allsidigt.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar: ÖEF finner det f. n. omöjligt att ta ställning till detta förslag m. h. t. andra pågående utredningar som berör kust- och sjöfartsverksamheten såsom bl. a. sjöövervakningskommittén (H 1977: 05). En regional indelning av kust- och sjöfartsverksamheten som har god överensstämmelse med rådande regionala indelning av totalförsvaret är emellertid av stort värde för beredskapsverksamheten.

Statens planverk: Planverket finner det riktigt att vissa enheter av sjöfartsverket som arbetar med förebyggande av olyckor i sjöfarten, kontroll av fartyg och kust, räddningstjänst, organiseras tillsammans med kustbevakningen under en smidig, central förvaltning.

Enligt planverket bör resultaten avvaktas från andra utredningsuppdrag, som kan komma att påverka de förslag, som läggs fram rörande organisationsfrågorna.

En utredning om huvudmannaskapet för räddningstjänsten, tilläggsdirektiv 1979: 57, har påbörjats, då det enligt civilutskottet visat sig att svårigheter kan uppstå beträffande samarbetet mellan olika huvudmän inom räddningstjänsten. De stora frågorna i sistnämnda utredning är om brandväsendet skall förstatligas och behandlingen av sanering av olja i gränszonen land-sjö. Eventuellt kan resultatet av huvudmannautredningen och 1978 års försvarskommittés arbete påverka den skisserade omorganisationen av sjöfartsverket och kustbevakningen.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten: Delegationen som inte är beredd att yttra sig över betänkandet i denna del anser att statsmakten bör avvakta förslag från 1977 års oljeskyddskommitté och Sjöövervakningskommittén innan ställning tas i organisationsfrågan.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen finner förslaget att överföra kustbevakningen från tullverket till sjöfartsverket mycket intressant. Av utredningen framgår att kustbevakningens funktionella samband med tullverket numera inte är starkare än att kustbevakningens tjänster åt tullverket utan större nackdelar borde kunna utföras även inom ramen för en annan organisation. En sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen skulle innebära ett effektivare resursutnyttjande med bättre tillsyn av farledsanordningar, intensifierad besiktningsverksamhet, samordnade insatser vid olje- och andra katastrofsituationer samt en ökad satsning på forskning och utveckling. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och anser liksom kommittén att regionerna bör få en stark ställning i den nya organisationen.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: En särskild utredning om samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss sker f. n. genom sjöövervakningskommittén. För att en helhetssyn skall kunna anläggas i organisationsfrågan bör överväganden angående utredningsmannens förslag i första hand ske inom sjöövervakningskommittén.

Länsstyrelsen i Gotlands län: Med hänsyn till Gotlands centrala läge i Östersjön och med en förväntad ökning av samarbetet mellan Östersjöländerna bör en avsevärd förstärkning ske av de på Gotland nu tillgängliga resurserna.

Den organisatoriska uppbyggnaden av verksamheten bör anpassas till de materiella resurserna. I analogi med vad som ovan anförts under avsnitt 5.3 bör därför väljas sådan organisatorisk nivå som motsvarar vad som i utredningen klassificeras som den "regionala nivån".

Länsstyrelsen i Blekinge län: – – –. Beträffande den del av förslaget som omfattar huvudorterna är motiveringarna inte särskilt välunderbyggda. Som exempel motiveras förslaget att Malmö skall utgöra huvudort i södra regionen med rådande trafiksituation i Öresund. Södra regionen omfattar kusten mellan Laholmsbukten och Västervik, vilket område geografiskt sammanfaller med södra militärområdet.

Länsstyrelsen tillstyrker i princip utredningens förslag till organisation och regionindelning av kusten. Däremot avvisar länsstyrelsen utredningens förslag i den del det avser huvudort i södra regionen.

Som huvudort i den södra regionen anser länsstyrelsen i stället att Karlskrona har de bästa förutsättningarna.

– – –.

Mot bakgrund av de sakskäl som anförts anser länsstyrelsen sammanfattningsvis att en förutsättning för att den planerade organisationen skall bli framgångsrik är att huvudorten för dess södra verksamhetsområde lokaliseras till Karlskrona.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: I likhet med utredaren anser länsstyrelsen att resurserna inom sjöfartsverket och kustbevakningen samordnas. För att fördelarna med trafikövervakningens möjligheter till snabbare larm vid

ett utsläpp skall utnyttjas optimalt krävs regionalt välutrustade enheter med en god kunskap om de regionala problemen. Länsstyrelsen anser att den regionala indelningen med fyra regioner bäst tillgodoser möjligheterna till snabba ingripanden med god regional kunskap. Mot denna regionindelning på sjösidan bör en motsvarande regional indelning av planläggande länsstyrelser svara. På det sättet kan samverkan lättare ordnas som kommer ledningsorganisationen till del vid eventuell olycka. De regionala förråd av materiel som Statens Brandnämnd skall utforma måste även ingå som en del i denna regionala planläggning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Förslaget att tillskapa starka regionala organ på detta område stämmer väl överens med den uppfattning länsstyrelsen redovisade i sitt yttrande till regeringen den 12 februari 1979 över sjöfartsverkets förslag till ny organisation för sjöfartsverket (11.80-4879-78). Tyngdpunkten i verksamheten bör läggas på regional nivå, huvudenheten bör förläggas till Göteborg, som har goda lokaliseringsbetingelser. Ett av verkets regionkontor kommer att förläggas här och vidare finns betydande FoU-resurser. Chalmers och Universitetet har en rad institutioner som är specialinriktade på detta område. Vidare finns Statens Skeppsprovningsanstalt samt Svenska Varvs AB:s utvecklingsresurser. Den nyinrättade statliga havsresursdelegationen har lokaliserats till Göteborg. Dessutom verkar Göteborgsdelegationen för ett Havstekniskt institut till Göteborg.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Starka skäl talar för att sjöfartsverkets och kustbevakningens resurser slås samman. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att en organisationskommitté tillsätts för att utreda förutsättningarna för detta. För Vänern gäller ju särskilda förhållanden. Vänerns seglationsstyrelse fyller här sjöfartsverkets funktioner i aktuella hänseenden. Det är naturligt och viktigt att kustbevakningens förhoppningsvis ökande resurser på Vänern och seglationsstyrelsens samordnas. Initiativ i den riktningen har redan tagits.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: Länsstyrelsen konstaterar att en mycket stor del av kustbevakningens arbetsuppgifter har nära anknytning till sjöfartsverkets verksamhet. Vissa arbetsuppgifter och då närmast smugglingsbekämpning och kontroll av in- och utförsel kommer dock även i fortsättningen att ha enbart anknytning till generaltullstyrelsens verksamhet. Och viss personal torde även i fortsättningen tillhöra tullverket. Denna splittring kan innebära betydande olägenheter inom tullsidan. Länsstyrelsen förutsätter att organisationskommitténs uppdrag skall avse förslag till organisation vilket förslag i sedvanlig ordning blir föremål för remissbehandling före slutligt beslut. Med den förutsättningen tillstyrkes förslaget.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: – – –. Länsstyrelsen finner för sin del naturligt att kustbevakningens och sjöfartsverkets verksamhet samplaneras i avseenden som rör miljösäkra transporter. Tulldirektionen i Sundsvall framhåller att behovet att bevaka smugglingen till havs inte får tonas ned till följd av nya prioriteringar. Direktionen nämner Sundsvall eller Umeå som tänkbara huvudorter i den norra operativa regionen efter den omorganisation som eventuellt kan följa. I vart fall med utgångspunkt från kustbevakningens tillsynsuppgift i miljövårdshänseende anser länsstyrelsen att Sundsvall är den naturliga huvudorten även i fortsättningen. Inte

minst vad gäller trafikinformation torde Sundsvall ha strategiskt läge för norrlandstrafiken.

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Länsstyrelsen vill framhålla nödvändigheten av en klar kompetens- och ansvarsfördelning i de frågor som utredningen behandlar. Tanken på en sammanslagning av kustbevakningen och sjöfartsverket är väl värd att prövas och bör också genomföras om detta anses ge bästa resultat.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Det framlagda förslaget om sammanförande av sjöfartsverket och kustbevakningen till en ny myndighet finner länsstyrelsen intressant och angeläget att närmare utreda. Med hänsyn till de frågor som utredningen haft att behandla bör ett sådant sammanförande vara till fördel. De eventuella nackdelar som kan finnas bör dock närmare klarläggas innan ställning tas till en sådan organisationsändring. Länsstyrelsen tillstyrker att den föreslagna utredningen kommer till stånd.

Sjöövervakningskommittén: SÖK anser att det skulle vara bra om man kunde få till stånd en sammanslagning av sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning.

– – –. Om man bildar en ny myndighet på det sätt som MIST har föreslagit återstår att hitta former för samverkan mellan den nya myndigheten å ena, och, i första hand, polisen och marinen å andra sidan. SÖK försöker hitta lösningar som kan tillämpas både under nuvarande organisatoriska förhållanden och under de som uppkommer om MIST:s förslag genomförs. Om man slår samman sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning till en ny myndighet så skulle alltså våra samordningsmodeller kunna användas för att få till stånd en bättre samordning mellan den nya myndigheten och de andra myndigheterna.

Räddningstjänstkommittén: Förslaget föregriper de slutsatser när det gäller huvudmannaskapet och samordningen av olika organs arbete som kan bli resultatet av räddningstjänstkommitténs arbete.

Göteborgs kommun: Tanken med en samlad statlig organisation för den statliga kust- och sjöfartsverksamheten är tilltalande. Möjligheterna till rationellt utnyttjande och tillvaratagande av de totala resurserna bör vara betydligt bättre i en sådan organisation än i den nuvarande. Erfarenheterna från de slagkraftiga Coast Guard organisationerna i USA och Canada pekar på detta.

Möjligheterna till effektiv fysisk kontroll av att fartyg uppfyller fastställda krav ifråga om teknisk standard, bemanning och besättningens kvalifikationer är för närvarande begränsad. En sådan kontroll av misstänkta fartyg genomförd innan fartyg tillåts löpa in på svenskt vatten skulle kunna verksamt bidraga till utgallring av fartyg av otillfredsställande standard. Den föreslagna nya kust- och sjöfartsorganisationen skulle lämpa sig väl för detta slag av uppgifter.

Det är angeläget att den operativa ledningen för kust- och sjöfartsverksamheten decentraliseras till den regionala nivå som utredningen föreslår och att ledningen i Göteborg förstärks. För att erfarenheterna av sjöfartsverksamheten i Göteborg på ett effektivt sätt skall kunna utnyttjas bör en representant för sjöfarten i Göteborg ingå i den föreslagna organisationskommittén.

Stockholms läns landsting: – – – tillstyrker förslaget, som torde underlätta effektivare sjöövervakning, farledstillsyn och insatser vid miljöolyckor.

Centralorganisationen SACO/SR: SACO/SR anser det ytterst väsentligt att alla tillgängliga resurser samordnas på ett rationellt och på ett för samhällsnyttan så ekonomiskt sätt som möjligt.

– – –. Utredningens förslag till ny statlig organisation av kust- och sjöfartsverksamhet – enbart en samordning av sjöfartsverkets och kustbevakningens resurser – bedömer SACO/SR som direkt olämplig. En ny organisation bör utformas som en "paraplyorganisation" där alla berörda instansers resurser (sjöräddning, kust- och havsövervakning, oljesanering, sjöpolis, farledsövervakning, lotsning och naturvård m. m.) samordnas och leds av regionala centraler vars ansvarsområde bör överensstämma med militärområdesindelningen.

De senaste oljekatastroferna visar med önskvärd tydlighet att ledningen av tillgängliga resurser lämnar mycket övrigt att önska. Som exempel kan nämnas att en betydande del av oljesaneringen i Stockholms skärgård genomförts med marinens resurser trots att marinen inte över huvud taget har sådana uppgifter sig ålagda. Det ter sig naturligt att även de resurser som finns tillgängliga inom försvaret involveras när beredskapsplaner för oljesanering etc. upprättas. Oljekatastrofen i Stockholms skärgård visar också att arbetet hade kunnat bedrivas mycket effektivare om kustbevakningens, marinens och televerkets sambands- och ledningsresurser varit samordnade.

Svenska hamnförbundet: Förbundet tillstyrker att för den komplexa frågan om en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamheten tillsätts en särskild organisationskommitté. Det av sjöfartsverket för en tid sedan framlagda – remissbehandlade – förslaget om omorganisation av verket får prövas med nya utgångspunkter. In i bilden kommer den fortfarande aktuella frågan om formen för bemanningen – militär eller civil – av isbrytnings- och sjömätningsfartygen.

De svenska hamnarna är i hög grad berörda av det sätt på vilket organisationsfrågorna blir lösta; det gäller såväl servicenivå och kostnader som avgiftsuttag. Hamnarna känner ett starkt ansvar både mot trafikanterna och kommunmedlemmarna för att sjösäkerheten hålls på en hög nivå. Det gäller att i konkurrens med andra överordnade samhällsekonomiska mål avväga resurserna så att de ger största effekt. Hamnförbundet har pekat på olika besparingsmöjligheter vid samverkan mellan den statliga farledstjänsten och hamnarna. På regeringens uppdrag har dessa närmare övervägts av en arbetsgrupp med representanter för sjöfartsverket och hamnförbundet. Det ter sig befogat att föra arbetet vidare i ett större sammanhang. Hamnförbundet förutsätter att förbundet blir representerat i organisationskommittén.

Svenska kommunförbundet: Styrelsen, som finner att skäl talar för och emot en sådan omorganisation, tillstyrker att det tillsätts en kommitté med uppdrag att utforma en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamheten. Ett av målen för uppdraget bör vara att utforma en organisation som blir flexibel och slagkraftig även då det gäller att förebygga miljökatastrofer. Härför krävs en breddning av den lokala och regionala verksamheten, så att samarbetet med det kommunala miljöskyddsarbetet kan främjas och sambruket av olika miljöskyddsresurser kan underlättas.

Svenska fartygsbefälsföreningen: Förslaget tillstyrks.

Föreningen förutsätts bli representerad i den kommande organisationskommittén.

SFBF får för egen del ifrågasätta det rimliga i att verken för sin verksamhet skall utgå från principen med full kostnadstäckning.

Sveriges industriförbund: Förbundet är positivt till tanken på en samlad statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamheten. Möjligheterna till ett operativt samlat ansvar och därmed bättre utnyttjande och tillvaratagande av de totala resurserna synes vara uppenbara.

Sveriges redareförening: Föreningen finner det mycket angeläget att en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamheten införes så snart som möjligt och tillstyrker utredarens förslag. Vidare förutsättes att föreningen blir representerad i utredningen.

Sveriges varvsindustriförening: Vi tillstyrker att Sjöfartsverket och Kustbevakningen förs samman i en organisation, vilket bör leda till ett effektivare utnyttjande av resurser och bättre samordning vid katastrofsituation. Samordningen bör kunna medföra besparingar.

Tjänstemännens centralorganisation: – – – föreslår TCO att en särskild organisationsutredning tillsätts och att i denna får ingå fackliga representanter för berörda intressen. Utredningens förslag att en organisationskommitté skall ges i uppdrag att utforma en ny statlig organisation för kust- och sjöfartsverksamhet i enlighet med i utredningen föreslagen principlösning avvisas således.

Länsstyrelsens roll

Remissinstanserna lämnar många och delvis skiljaktiga synpunkter på utredningens förslag angående länsstyrelsernas roll vid större bekämpningsorganisationer.

Rikspolisstyrelsen: Länsstyrelsens roll vid större bekämpningsaktioner är för närvarande oklar. Ingripande kan ske endast under vissa förutsättningar. Till sjöss har kustbevakningen det riksomfattande bekämpningsansvaret medan berörd kommun har det direkta ansvaret till lands. Styrelsen är av den uppfattningen att länsstyrelsen som i andra fall har ett samlat regionalt ansvar bör ha möjlighet att ingripa vid större olyckor till sjöss även i samband med olje- och kemikalieutsläpp. Denna fråga torde emellertid behandlas i utredningen om huvudmannaskapet för räddningstjänsten till land.

Statskontoret: – – –. Även samarbetet regionalt mellan berörda myndigheter bör kunna klaras inom ramen för det samarbete som redan åligger myndigheterna. Miljövårdsaspekterna i själva bekämpningsarbetet får anses tryggade genom att, som kommittén föreslår, länsstyrelserna får anvisningsrätt gentemot kustbevakningen på planeringsstadiet. Statskontoret stöder detta förslag, men avstyrker inrättande av särskilda regionala samarbetsorgan.

Statens naturvårdsverk: – – –. En del av oklarheterna när det gäller länsstyrelsens och kommunernas roller försvinner om naturvårdsverkets förslag till ansvarsfördelning genomförs. Verket anser för sin del att kommunerna själva bör ha ledningsansvaret för bekämpning till land av mindre utsläpp. För större utsläpp bör den föreslagna sjöfartsmyndigheten ha ansvaret även på land.

Naturvårdsverket har svårt att bedöma om det behövs någon ytterligare samordning av bekämpningsoperationer genom något överordnat organ med den ansvarsfördelning som verket föreslagit. Skulle en sådan ytterligare samordning anses erforderlig har länsstyrelsen genom sitt ansvar för civilförsvar, räddningstjänst och naturvård en naturlig roll. Länsstyrelsen är dock liksom naturvårdsverket inte uppbyggd för operativa uppgifter av detta slag.

Verket anser därför att länsstyrelsen, liksom naturvårdsverket, främst bör koncentrera sina insatser till förberedelserna för att kunna bekämpa utsläpp av olja och kemikalier (utredning, planering, rådgivning, information, utbildning). I första hand är det självfallet en uppgift för den direkt ansvariga myndigheten att svara för planeringen.

Generaltullstyrelsen: Styrelsen finner det olämpligt att länsstyrelsen ges rätt att ingripa med anvisningar då det gäller bekämpningen till sjöss. I ett akut bekämpningsskede är det mest rationellt om en enda myndighet har det odelade ansvaret för bekämpningsaktionerna. Styrelsen kan dessutom förutse vissa problem i sådana fall då flera länsstyrelser är inblandade i en bekämpningsoperation. I stället för att underlätta kan en inskriven anvisningsrätt av angivet slag försvåra samarbetet genom att ansvarsfördelningen härigenom blir diffus.

I detta sammanhang vill styrelsen hänvisa till vad föredragande departementschefen anförde i räddningstjänstpropositionen (Prop. 1973: 185 sid. 153) då räddningstjänstutredningens förslag om att tullverkets kustbevakning skulle ha hand om bekämpningen av olja till sjöss och i kustvattnen behandlades. Föredragande framförde sålunda bl. a. följande.

"Remissinstanserna tillstyrker nästan genomgående förslaget. En invändning som gjorts kommer från några remissinstanser som menar att länsstyrelserna i kustlänen bör leda bekämpningen eller kunna påverka ledningen. Denna uppfattning bygger på att miljöintressena skulle bli bättre tillgodosedda med en sådan ordning. Jag kan inte dela denna uppfattning och beaktar därvid bl. a. att tullverket självfallet skall samråda med länsstyrelsen och även med central expertis när miljövärden står på spel. Härtill kommer att den föreslagna ordningen skulle innebära en olycklig splittring av organisationen.

Jag finner mot denna bakgrund ingen anledning frångå utredningens förslag vilket alltså innebär att tullverket skall fullfölja den uppgift det fick år 1970.

Det innebär att vid större bekämpningsaktioner, som kräver insatser av också andra myndigheters resurser, tullverket skall samordna dessa och leda insatsen i dess helhet."

Såvitt styrelsen känner till har det ej under de tio år kustbevakningen i realiteten haft ansvaret för oljebekämpningen till sjöss förekommit något fall där av länsstyrelsen framförda synpunkter för tillgodoseende av miljöintressena inte beaktats av kustbevakningen.

Sett från styrelsens utgångspunkt skulle stora fördelar ur samverkans- och samordningssynpunkt kunna vinnas om ledningsansvaret för be-

kämpningsoperationer till lands hade ålagts någon myndighet med samma geografiska ansvarsområde som kustbevakningens regioner.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar: ÖEF har ingen erinran i sak mot kommitténs förslag om ett utökat lednings- och samordningsansvar för länsstyrelserna avseende åtgärder vid olje- och kemikalieutsläpp vid kusterna och de större sjöarna. Det bör dock observeras att det ansvar för katastrofberedskapen som idag åligger länsstyrelserna ofta har ålagts försvarsenheterna utan att särskilda resurser avdelats för detta ändamål. Vid ett utökat ansvar för berörda länsstyrelser kan tillkommande uppgifter också komma att åläggas försvarsenheterna. ÖEF vill vid en sådan lösning understryka behovet av att resursförstärkningar tillförs försvarsenheterna, så att den i och för sig angelägna planläggningen m. m. av katastrofberedskapen inte sker på bekostnad av deras ursprungliga uppgifter.

Statens brandnämnd: Enligt förarbetena till brandlagen framhöll departementchefen att det uppenbarligen är från både effektivitetssynpunkt och kostnadssynpunkt angeläget att räddningsorganen ingriper så snabbt som möjligt. Till åtgärder för att avvärja eller begränsa skada bör därför enligt departementchefen hänföras också åtgärder som vidtas innan en händelse som kan föranleda skada har inträffat, under förutsättning att en sådan händelse kan befaras vara omedelbart förestående.

I motsats till vad utredningen anför har således länsstyrelsen rätt att ingripa innan nödläge inträffat. Brandnämnden vill också framhålla det angelägna i att länsstyrelsen agerar långt innan nödläge inträffat och med hög handlingsberedskap följer händelseutvecklingen av ett inträffat större olje- eller kemikalieutsläpp. Upplysningsvis kan också nämnas att brandnämnden 1977 i skrivelse till regeringen hemställt att medel skulle ställas till länsstyrelsernas förfogande så att viss jourtjänst skulle kunna upprätthållas. Denna begäran har emellertid inte tillgodosetts.

Brandnämnden delar uppfattningen att förutsättning för effektiva räddningsinsatser vid till exempel en stor tankerolycka är att de olika räddningsorganen i förväg har övat insatserna. Utredningen har dock inte beaktat att större övningar är mycket kostsamma och finansieringsfrågan har inte berörts. Brandnämnden har i sin anslagsframställning till regeringen under flera år i rad påtalat behovet av medel (ca 2,5 miljoner per år) för ifrågavarande verksamhet. Framställningarna har inte bifallits.

I bilaga 10 har föreslagits att kustbevakningen i författning får ansvar för att genomföra övningar med kommunerna. Brandnämnden vill erinra om att enligt brandlagstiftningen har brandchefen befälet över kommunens brandförsvar och skall också tillse att brandstyrkan erhåller erforderlig övning. Utan att ifrågasätta behovet av övningar är det enligt nämndens uppfattning olämpligt – med hänsyn till de omfattande räddningstjänstuppgifterna av högst skilda slag som brandförsvaret svarar för – att författningsmässigt lägga ansvaret för genomförande av visst slag av övningar på kustbevakningen. All övningsverksamhet mellan olika räddningsorgan – kommunala såväl som statliga – bör ske i samförstånd efter samråd.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen konstaterar att förslaget ger länsstyrelsen en vidgad roll och helt andra handlingsmöjligheter än vad som är fallet inom ramen för gällande bestämmelser. Men det ställer också krav på väsentligt ökade resurser såväl personellt som materiellt. Fördelen

med förslaget är en enkel organisation med god överblick, rationellt beslutsfattande och där tveksamhet knappast skall behöva råda hos någon om vem som har det egentliga ansvaret. Nackdelen är att det kan komma att ställa sig dyrt då länsstyrelsen förmodligen måste hålla vissa personalresurser av expertkaraktär som inte kommer att kunna utnyttjas fullt ut i den ordinarie löpande verksamheten.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Länsstyrelsen instämmer i det lämnade förslaget. Den tillämnade författningen kan för att samla och därmed underlätta tillämpningen även innehålla bestämmelser, som grundats på andra förslag i betänkandet.

Kraven på ständig beredskap vid länsstyrelserna i form av jour- eller beredskapstjänst kan medföra resursbehov och därmed förenade kostnader, som knappast ryms inom den av utredningen beräknade medelsramen.

Länsstyrelsen i Södermanlands län: Länsstyrelsen anser att den nuvarande ordningen att kommunerna har det primära ansvaret för bekämpningen enligt brandlagen är en riktig princip som bör bibehållas. I flertalet fall kan samverkan mellan de berörda instanserna smidigt ske inom en arbetsgrupp utan att länsstyrelsen formellt övertar ledningen. En precisering av länsstyrelsens ansvar kan dock vara motiverad. Kostnadsansvaret är därvid särskilt viktigt att fastlägga för tänkbara situationer. Vid framtagande av författningsregler för länsstyrelsernas ansvar och uppgifter vid större olje- eller kemikalieolycka måste sålunda klart belysas vad som åläggs länsstyrelserna. Det bör särskilt framgå de speciella förutsättningar som skall råda för att länsstyrelserna skall utföra kontroll av saneringsarbetet och kostnadsuppföljning av hela bekämpningsarbetet. Det bör i sammanhanget påpekas att genomförandet av utredningens förslag innebär betydande förändringar av länsstyrelsernas övnings- och bevakningsrutiner som medför kostnadsökningar och kräver betydande personalresurser. Framtagandet av författningsregler måste föregås av en analys av resursbehoven.

I anslutning till avsnittet om länsstyrelsernas roll vill länsstyrelsen särskilt beröra beredskapen för Mälaren. Med hänsyn bl. a. till de administrativa gränserna ställs där särskilt stora krav på samordning av insatserna. Länsstyrelserna i Mälar-Hjälmarregionen har haft flera överläggningar med berörda myndigheter för att studera hur nuvarande oljebekämpningsberedskap för Mälaren fungerar. Det har därvid bl. a. konstaterats att kustbevakningens möjlighet att med egna resurser svara för en bekämpningsinsats är begränsad i västra delen av Mälaren (väster om Hjulstabron). De resurser kustbevakningen förfogar över i dag ger ej möjligheter att inom rimlig tid nå västra delen av Mälaren. I detta sammanhang vill länsstyrelsen påtala det förhållande som nu råder genom att kustbevakningens uppdrag till Västerås brandkår att svara för den omedelbara bekämpningsinsatsen i västra Mälaren ännu inte blivit formellt avtalsreglerat. Detta gör att organisatoriska och ekonomiska förhållanden ej regleras.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Utredningens förslag om ett klarläggande av länsstyrelsens roll vid större bekämpningsoperationer tillstyrks. Framför allt är det väsentligt att i bestämmelser entydigt klarlägga länsstyrelsens rätt och skyldighet att ingripa i ett tidigt skede.

Huruvida länsstyrelsen skall ges anvisningsrätt gentemot kustbevak-

ningen i en bekämpningsoperation kan diskuteras. Man bör utgå från att länsstyrelsens intentioner och riktlinjer i en bekämpningsoperation bör kunna bli styrande genom den samverkan som sker i ledningsorganisationen. Det kan dock vara en fördel med en dylik formell anvisningsrätt som kan användas i sista hand. I detta sammanhang är det väsentligt att påpeka den betydelse ett regionalt samarbetsorgan kan få.

Länsstyrelsen i Kalmar län: I samband med stora utsläpp är det ofta nödvändigt att snabbt kunna sätta in och samordna tillgängliga resurser. Det kan också vara fråga om att välja plats, tid och sätt för bekämpningsinsats och därmed skydda de mest skyddsvärda områdena. Länsstyrelsen torde vara den regionala myndighet som har bäst förutsättningar att bedöma miljöeffekterna av olika slags insatser. Länsstyrelsen instämmer därför i utredningens förslag att länsstyrelsen såsom samhällets samlande regionala organ kan ges möjlighet att ta räddningsledningsansvar. Detta innebär bland annat att länsstyrelsen kan få anvisningsrätt gentemot kustbevakningen.

Utredningens organisationsförslag samt förslag att särskild författning utfärdas som reglerar länsstyrelsens befogenheter och skyldigheter härvidlag tillstyrkes. I likhet med förhållanden vid katastroftillfällen på land, där länsstyrelsen redan nu har möjlighet att ta över ledningsansvaret, finns vid större eller speciellt farliga utsläpp ofta behovet av snabba länsstyrelsebeslut för samordning av resursinsatser. Detta kräver någon form av ständig beredskap vid länsstyrelserna. Länsstyrelsen har i skrivelse till regeringen, kommundepartementet, 1979-09-28 hemställt om att årliga medel ställs till länsstyrelsens förfogande för inrättande av beredskaps- eller jourtjänst för viss länsstyrelsepersonal. Skyldighet för länsstyrelsen att också ta ledningsansvar vid katastroftillfällen till sjöss ökar ytterligare medelsbehovet för att kunna upprätthålla rimlig beredskapsnivå.

Länsstyrelsen i Gotlands län: Länsstyrelsen ställer sig helt bakom utredningens förslag. Det bör dock framhållas att anvisningsrätt för länsstyrelserna bör utformas så att en avgränsning och ansvarsfördelning erhålles mellan närliggande län.

Länsstyrelsen i Malmöhus län: – – –. Utredarens uppfattning att länsstyrelserna bör ha ständig beredskap gäller inte bara oljebekämpningsområdet, utan detta krav finns även för andra nödlägessituationer inom länet t.ex. kärnkraftolyckor, stora olyckor vid kemisk-teknisk industri, snöoväder. Länsstyrelsen i Malmöhus län vill i planläggningssammanhanget även peka på de speciella problem som Öresund med samordning av resurser mellan två nationer medför.

Länsstyrelsen i Hallands län: Länsstyrelsen i Hallands län stöder de i betänkandet föreslagna åtgärderna att förbättra länsstyrelsens handlingsberedskap angående olje- och kemikalieolyckor till sjöss som grundas på en ny beredskapslag. Denna författning föreslås i betänkandet likna lagen om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m. m. Senast nämnda lag angående atomanläggningar saknar dock vissa väsentliga moment om länsstyrelsens möjligheter att i förväg beordra inblandade parter att planera, deltaga i övningar, utbilda berörd personal m. m. Detta bör tillgodoses i en ny beredskapslag angående olje- och kemikalieutsläpp till sjöss.

Länsstyrelsens nuvarande åligganden beträffande samhällets rädd-

ningstjänst omfattar bland annat åtgärder som regleras i brandlag och brandstadga vilket innebär upprättande av regionala beredskapsplaner avseende nödlägen av skilda slag som kan uppträda på land. Dessa författningar inbegriper även förorening av stränder m. m. i samband med inträffade olje- och kemikalieolyckor till sjöss. Räddningstjänsten innefattar även beredskapsplaner för företag som hanterar vissa hälso- och miljöfarliga ämnen, löpande tillsyn enligt brandlag och brandstadga, skogsbrandärenden, lagring och transport av farligt gods m. m. samt information till allmänheten. Dessutom har länsstyrelsen i Hallands län att enligt lagen om skyddsåtgärder i atomanläggningar svara för beredskapsplanering mot olyckor som kan inträffa vid kärnkraftverket i Ringhals. Härvid krävs att länsstyrelsen förfogar över en handlingskraftig beredskapsorganisation som på ett effektivt sätt kan vidtaga åtgärder för att skydda allmänheten i händelse av utsläpp av radioaktiva ämnen. Det är av vikt att nämnda förhållanden beaktas vid överväganden angående dimensioneringen av länsstyrelsens resurser vid åläggande av nya arbetsuppgifter för länsstyrelsen.

Planerings- och beredskapsinsatser av den omfattning som rekommenderas av betänkandet kräver en ny syn på länsstyrelsens resursbehov vad gäller räddningstjänsten. Nya resurser i form av personalförstärkningar m. m. måste ställas till länsstyrelsens förfogande om det skall bli möjligt att genomföra övningar, jourtjänst, utbildning, planering m. m. och därmed skapa en tillförlitlig regional beredskapsorganisation i händelse av inträffade större nödlägen. Vidare måste länsstyrelsen tillställas resurser som kan möjliggöra inköp av sådana tekniska hjälpmedel som personsökare, sambandsmedel m. m. vilka förbättrar snabb larmning av den berörda ledningspersonalen och ger länsstyrelsens räddningsorganisation den trovärdighet som myndigheter kräver och som enskilda medborgare rimligen bör ha rätt att kräva med hänsyn till de ålagda uppgifterna.

Slutligen vill länsstyrelsen anföra att de alltmer omfattande krav som kommit att ställas på den regionala fredsräddningstjänsten dels vad gäller förberedande arbeten som beredskapsplaner, beredskapsorganisationer m. m. dels ökade krav på den operativa ledningsfunktionen vid inträffade nödlägen, övningar m. m. föranleder att dessa frågor bör handhas av ett särskilt sakområde "Räddningstjänst" inom länsstyrelsens försvarsenhet. Detta bör i första hand gälla för sådana län som både är kustlän och som har kärnkraftverk vilket ställer stora krav på länsstyrelsens räddningstjänstorganisation.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Utredningen framhåller att länsstyrelsen måste ha möjlighet att påverka bekämpningsaktionerna redan till sjöss. Detta skulle ske genom att länsstyrelsen ges anvisningsrätt gentemot kustbevakningen. Detta förslag biträdes. Länsstyrelsen har den bästa kunskapen om inom länet särskilt känsliga områden och därmed den största möjligheten att prioritera de insatser som kan göras redan under bekämpningsskedet till sjöss. Utredningen anser vidare att länsstyrelsen bör ha ständig beredskap för att kunna vara rådgivande vid insatser till sjöss men även för att kunna ta över räddningsledningen i land. Länsstyrelsen biträder utredningens uppfattning men vill framhålla att en sådan beredskap kräver personalförstärkningar och särskild utbildning.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Länsstyrelsen delar uppfattningen att länsstyrelsen som samhällets samlande regionala organ ges möjlighet att påver-

ka bekämpningsaktioner till sjöss. MIST går inte närmare in på hur detta ansvar skall utövas annat än att länsstyrelserna i särskild författning åläggs att upprätta och med berörda intressenter öva beredskapsplaner för samhällets insatser mot olje- och kemikalieutsläpp även till sjöss. Frågan om länsstyrelsens roll förtjänar att belysas närmare.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen biträder utredningens uppfattning att länsstyrelsen ej skall ha räddningsledningsansvar för bekämpning av olyckor till sjöss. Däremot bör länsstyrelsens roll i dylika situationer närmare klarläggas. Enligt utredningen är det väsentligt att länsstyrelsen i vissa lägen har möjlighet att påverka bekämpningsaktioner till sjöss t. ex. genom en anvisningsrätt gentemot kustbevakningen. Hur detta praktiskt skall gå till har dock inte utredningen närmare berört. Ett första steg för att närmare utreda dylika frågor är det uppdrag som regeringen gett statens brandnämnd att gå igenom och sammanställa länsstyrelsens nuvarande beredskapsplaner.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län: – – – förutsätter länsstyrelsen att anvisningar utges centralt såväl beträffande planerna som beträffande övningarna. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: De av utredningen föreslagna ökade möjligheterna för länsstyrelsen att agera i samband med olje- eller kemikalieutsläpp bedömer länsstyrelsen vara lämpliga.

Sjöövervakningskommittén: SÖK vill särskilt betona det positiva i att MIST föreslår en stark regionalisering av verksamheten. Regionindelningen kan emellertid skapa vissa svårigheter när det gäller samverkan med de organ på land, kommuner och länsstyrelser, som har ansvar för oljebekämpning. Om MIST:s förslag genomförs torde det, med de stora regioner som det är fråga om, bli nödvändigt att ge vissa länsstyrelser personella och materiella resurser att genomföra planläggning och leda insatser i samband med oljekatastrofer som berör stora områden.

Räddningstjänstkommittén: Räddningstjänstkommittén anser att frågan om länsstyrelsens roll bör sättas in i det större perspektiv om ansvaret för räddningstjänsten och behovet av samordning mellan alla berörda organ som kommittén skall utreda.

Göteborgs kommun: Kommunen anser det inte vara realistiskt att utveckla länsstyrelsen till en delansvarig ledning av oljeskadeskyddsverksamheten till sjöss. Dels bygges ju den statliga verksamheten ut med en ny kustbevakningsorganisation som har alla kunskaper och erfarenheter liksom resurser i sin hand, dels saknar länsstyrelserna all praktisk kompetens för uppgiften i fråga. Tvärtemot borde den nya kustbevakningen ges hela ansvaret då det torde vara mer eftersträvansvärt att den myndighet som har att agera även får planläggningsansvaret. Beslutsfattandet i det operativa skedet skulle underlättas betydligt. Än effektivare skulle det kunna bli om även strandskyddet överfördes till samma totalansvar. Varför ansvaret skall delas har inte tillfredsställande motiverats. Det är ju fråga om samma olja och staten svarar ju för kostnaderna i det närmaste fullt ut.

Det bör framhållas att enligt brandlagstiftningen för brandchefen befälet över kommunens brandförsvar närmast under brandstyrelsen. Enligt

brandstadgans 8 § ankommer det vidare på brandchefen att tillse att brandstyrkan erhåller erforderlig övning. Att så måste vara fallet och att ingen utomstående skall ha något överansvar över det kommunala brandväsendet i detta avseende borde vara självklart med hänsyn till räddningstjänstens uppgifter.

Stockholms läns landsting: – – – beklagar att kommittén inte tagit steget fullt ut och föreslagit att länsstyrelserna utvecklas till regionala organ med ett oomtvistligt ansvar för olycksbekämpning och klara befogenheter. Beredskapsplaner och övningar kan lättare motiveras, om det är klarlagt vilken roll länsstyrelsen har.

Svenska kommunförbundet: Frågan om länsstyrelsens roll vid större bekämpningsåtgärder i strandlinjen bör penetreras ytterligare. Styrelsen vill särskilt betona vikten av att länsstyrelserna medverkar i bekämpningsaktioner genom att tillföra de resurser som krävs i olika, ofta svårförutsebara situationer.

Samarbetsorgan

Flertalet remissinstanser synes positiva till förslaget om ett centralt samarbetsorgan för ett formbundet samarbete mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheterna. Många instanser ifrågasätter dock lämpligheten av de föreslagna regionala samarbetsorganen. Några instanser, t. ex. statskontoret och riksrevisionsverket, avstyrker förslaget om samarbetsorgan och menar att uppgifterna kan lösas inom ramen för nuvarande myndigheters verksamhet.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: Den föreslagna formaliseringen på central nivå av samarbetet mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheter är också enligt SMHIs uppfattning angelägen. SMHI är berett att, så som föreslagits, deltaga i ett sådant centralt samarbetsorgan. Vid organiserandet av nämnda funktion bör också beaktas behovet av en beredskapscentral med bl. a. meteorologisk och oceanografisk expertis som stöd för bekämpningsinsatser.

Statskontoret: Statskontoret stöder kommitténs uppfattning att statens naturvårdsverk bör, tillsammans med övriga ansvariga myndigheter – den nya kust- och sjöfartsmyndigheten, SMHI, fiskeristyrelsen, statens brandnämnd och Svenska kommunförbundet – verka för bättre beredskap och insatser på området. Samarbetet bör bedrivas inom nuvarande organisatoriska ramar. Statskontoret ser inget behov av något särskilt organ för att lösa samarbetsfrågorna. I detta sammanhang vill statskontoret påminna om att försvarets, i första hand marinens, resurser kan användas mer än hittills i oljebekämpningen genom en bättre samplanering med de civila myndigheterna.

Riksrevisionsverket: RRV anser att kommittén inte redovisat övertygande motiv för behovet av ett särskilt samarbetsorgan. De arbetsuppgifter som detta organ avses utföra bör kunna lösas inom ramen för nuvarande myndigheters verksamhet.

Fiskeristyrelsen: – – –. Utredaren föreslår fyra regionsgrupper. Det vore önskvärt att i var och en av dessa någon företrädare för fiskeriverket, t. ex. vederbörande fiskeriintendent vore företrädd.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker att ett särskilt samarbetsorgan bildas för ett mera formbundet samarbete mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheter. På central nivå skulle detta organ enligt förslaget ledas av statens naturvårdsverk.

Erfarenheterna hittills visar att det finns behov av ett sådant organ. Detta organ bör enligt verkets uppfattning ha en klart rådgivande roll i både förberedande (utredning–planering) och uppföljande stadier av en olje- eller kemikaliebekämpningsoperation. Verket avstyrker däremot kommitténs förslag att detta samarbetsorgan skall utarbeta en långsiktig policy för hur bekämpning skall bedrivas i vårt land och upprätta riktlinjer för länsstyrelsernas beredskapsplanering. Samarbetsorganet får med sådana vida arbetsuppgifter en ren myndighetsroll. Sådana förslag bör upprättas av ansvariga myndigheter och eventuellt fastställas av regeringen. Ansvaret för att utarbeta råd och anvisningar för hur olje- och kemikaliebekämpningen bör ske med hänsyn till naturmiljön bör åligga naturvårdsverket. Underlaget för sådana anvisningar kan självfallet diskuteras i samrådsorganet.

Verket instämmer i kommitténs förslag att samarbetsorganet bör diskutera teknisk forskning och utveckling. Verket avstyrker däremot förslaget att samarbetsorganet mera direkt bör knytas som referensgrupp till styrelsen för teknisk utveckling samt till den nya sjöfartsmyndighetens tekniska utvecklingsenhet.

Naturvårdsverket kan inte heller se ett klart behov av de av kommittén föreslagna fyra regionala samarbetsorganen. Verket kan notera att kommittén inte heller fastställt på vilken myndighet huvudansvaret bör ligga för dessa regionala samarbetsorgan.

De uppgifter som dessa regionala organ skulle ha kan lämpligen skötas av dels den nya sjöfartsmyndighetens fyra regionala enheter, dels naturvårdsverket med det föreslagna samarbetsorganet som rådgivare. Verket avstyrker därför förslaget i denna del.

Generaltullstyrelsen: Styrelsen är positiv till att bekämpningsorganisationen till sjöss tillföres marinbiologisk och annan miljöexpertis. För att på ett tidigt stadium kunna beakta uppkommande miljöfrågor även i den dagliga fortlöpande verksamheten och samtidigt uppnå nödvändig enkelhet och flexibilitet i organisationen bör sådan expertis enligt styrelsens bestämda uppfattning i erforderlig omfattning tillföras själva bekämpningsorganisationen.

Styrelsen har inte något emot inrättande av ett centralt samarbetsorgan för utarbetande av långsiktig policy för bekämpningsarbetets bedrivande m. m. Med hänsyn till de uppenbara risker för handlingsförlamning av den operativa ledningen vid bekämpning till sjöss, bl. a. på grund av det föreslagna organets storlek och sammansättning, vill styrelsen på grundval av vunna erfarenheter bestämt avstyrka att detta samarbetsorgan får något operativt inflytande på ledningen av akuta bekämpningsaktioner.

Vad beträffar inrättande av motsvarande samarbetsorgan på regional nivå för bl. a. vidtagande av åtgärder utifrån miljöatlaser och diskussion av bekämpningsmaterielens typ och lokalisering är styrelsen tveksam bl. a. med hänsyn till att varje region såväl inom nuvarande som tänkt organisa-

tion omfattar ett flertal länsstyrelser. Styrelsen anser att dessa frågor kan behandlas betydligt enklare inom ramen för redan existerande samarbete.

Då det gäller det regionala samverkansorganets inflytande på den operativa ledningen av en akut bekämpningsoperation avstyrker styrelsen detta helt – – –.

Styrelsen anser att de samverkanslinjer som redan existerar mellan kustbevakningen och berörda länsstyrelser fungerar på ett utmärkt och obyråkratiskt sätt. Som regel ingår sålunda, då behov föreligger, en representant från länsstyrelsens naturvårdsenhet som rådgivare i den regionala operativa ledningen av en bekämpningsoperation till sjöss.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheter: Delegationen instämmer i det angelägna i att samarbetet mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheter behöver utvecklas. Med hänsyn till att myndighetsuppgifterna inom havsresursverksamheten är starkt splittrade kan delegationen dock inte tillstyrka att ett nytt organ inrättas. Det bör i första hand vara de berörda myndigheternas sak att utveckla former för ett närmare samarbete. I sammanhanget bör även erinras om de samordningsuppgifter som ankommer på havsresursdelegationen.

Statens skeppsprovningsanstalt: – – – det bör vara av värde för den planerande och rådgivande funktionen hos det av utredningen föreslagna samarbetsorganet om även skeppsprovningsanstalten är representerad i samarbetsorganet.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Enligt länsstyrelsens mening måste de föreslagna samarbetsorganen, framför allt på den regionala nivån, ses som faktiska ledningsorgan vid bekämpningsoperationer. I annat fall får de en olycklig blandroll som både planerande och rådgivande och stor risk kommer att föreligga att missförstånd uppstår om vem som har det egentliga ansvaret. Nackdelen med samarbetsorganen som ledningsorgan är att beslutsfattandet kan bli komplicerat med hänsyn till det relativt stora antalet ingående representanter från olika myndigheter. Fördelen är att tillgången till sakkunskap inom många berörda kunskapsområden bör vara god.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Föreslagna samarbetsorgan på central och regional nivå för samverkan mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheter bör vara ett stöd i länsstyrelsernas beredskapsplanering. Organen bör också ha till uppgift att bistå länsstyrelserna vid fall då beredskapsplanen sätts i tillämpning.

Om kustbevakningens nuvarande indelning behålls kommer Uppsala län att ingå i två regioner. Eftersom samverkan ändå måste ske över regiongränser bedöms olägenheterna härav som överkomliga.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Länsstyrelsen, som tillstyrker tillskapandet av ett centralt samarbetsorgan, vill ifrågasätta lämpligheten av de föreslagna regionala samarbetsorganen. För biträde åt länsstyrelsens ledningsorganisation vid oljebekämpningsaktioner torde de centrala verken ändå utse lämpliga företrädare – i förekommande fall på regional nivå. De övriga arbetsuppgifter som föreslås för dessa regionala organ torde med fördel kunna utföras av det centrala samarbetsorganet. Det förutsätts att detta centrala organ i konkreta frågor tar kontakt med länsstyrelserna. Dessutom anser länsstyrelsen att en representant för de berörda länsstyrelserna i landet ingår i det centrala samarbetsorganet.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen tillstyrker tillskapandet av ett på förhand utsett särskilt samarbetsorgan som vid oljebekämpningsoperationer kan biträda ledningsorganisationen med anvisningar och råd. Synnerligen viktigt torde vara att få en stark representation i samarbetsorganet från myndigheter som representerar miljö- och naturvård.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län: Länsstyrelsen vill här endast betona vikten av att det finns fasta samarbetsorgan både på central och regional nivå samt att dessa ges resurser att på ett meningsfullt vis biträda både vid planering och i händelse av utsläpp.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län: Länsstyrelsen tillstyrker de förslag till samarbetsorgan som utredningen framlägger. En förutsättning är givetvis att den föreslagna nya organisationen för kust- och sjöfartsverksamheten kommer till stånd. De uppgifter (samordning vid mycket stora olyckor, utbildning, information, forskning m. m.) som skulle åvila samarbetsorganen är betydelsefulla för att kunna på rätt sätt få med miljöfrågorna i bekämpningsarbetet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län: Länsstyrelsen vill dock förorda att de centrala respektive regionala samarbetsorgan som föreslås, snarast upprättas. På regional nivå bör ett sådant organ kunna fungera såväl som stöd för den operativa ledningen i normalfallet, som för det fall länsstyrelsen enligt brandlagen övertar räddningsledningen. I det enskilda fallet bör berörd kommun vara representerad i samarbetsorganet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Behovet av samarbetsorgan mellan miljö- och naturvårdsintressena och dem som skall planera och genomföra bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp torde inte behöva ifrågasättas. Det kan dock i praktiken bli svårt att få sådana att fungera tillfredsställande, särskilt i akuta situationer. Detta bör ägnas särskild uppmärksamhet vid den närmare utformningen av organen.

Kommittén för transport av farligt gods: Frågan om samordning av myndighetsansvaret för transporter av farligt gods, som i dag är mycket splittrat, utreds av TFG-kommittén. Med utgångspunkt från de hittills i denna fråga gjorda övervägandena finns inte anledning till erinran mot betänkandets förslag till samarbetsorgan.

Därest de föreslagna samarbetsorganen inrättas, bör frågan om representation för dem i industriverkets rådgivande nämnd för transport av farligt gods övervägas.

Räddningstjänstkommittén: Även samarbetet mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheterna har anknytning till räddningstjänstkommitténs kommande överväganden om huvudmannaskapet. Kommittén kommer att pröva förutsättningarna för en ökad samordning både på lokal, regional och central nivå inom räddningstjänsten. Prövningen av MISTs förslag i denna del bör därför anstå till dess kommittén slutfört sitt arbete.

Göteborgs kommun: Kommunen är tveksam till att ansvaret föreslås splittrat på så många myndigheter. Logiskt vore, att ge även detta ledningsansvar till den nyskapade riksmyndigheten som ju även verkar regionalt.

Bemanning längs kusten

Regeringen tillkallade enligt beslut vid regeringssammanträde den 6 september 1979 en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om bemanning längs våra kuster. Utredaren avlämnade i februari 1980 betänkandet (Ds Kn 1980: 2) Personal för tillsyn av kust och skärgård. Betänkandet är f. n. föremål för remissbehandling.

Nedan redovisas de yttranden remissorganen avgav med anledning av det översiktliga "Ren Tur"-förslag, som var utgångspunkten för regeringens beslut.

Statens naturvårdsverk: Verket vill dock här understryka MIST-kommitténs uppfattning att en samlad bedömning av bemanningen längs våra kuster är angelägen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Som utredningen framhåller har antalet statliga tjänstemän med stationering längs kusterna minskat under en lång följd av år. Detta är av flera skäl helt oacceptabelt och måste snarast rättas till.

Från miljöskyddssynpunkt är det väsentligt att bemanningen är så heltäckande som möjligt för att man ska få snabba larm när något utsläpp inträffar. Likaså kan personal i kustbandet göra vissa omedelbara insatser av stor betydelse och snabbt upplysa om skadeplatsens förhållanden såväl vad gäller utsläpp som naturförhållanden.

Länsstyrelsen anser det självklart att man vid en bedömning av erforderlig bemanning längs kusterna måste väga in alla samhällsintressen. Sådan hänsyn har inte tagits av berörda centrala verk vid de tidigare bedömningar som resulterat i avbemanning enligt ovan. Länsstyrelsen har vid upprepade tidigare tillfällen skrivit till handelsdepartementet och generaltullstyrelsen i dessa frågor. Härvid har länsstyrelsen bland annat kraftigt motsatt sig generaltullstyrelsens planer på avbemanning i länets skärgårdsområde.

Länsstyrelsen vill nu åter särskilt understryka behovet av personal för övervakning av fågelskyddsområden, sälskyddsområden och naturreservat. I Östergötlands skärgård finns ett stort antal sådana områden som fredats för djurlivet. Hela syftet med det mödosamma arbetet att skydda skärgårdens djurliv kommer att äventyras om inte övervakningen snarast anordnas på ett tillfredsställande sätt.

I dessa sammanhang måste också understrykas vikten av samhälleliga åtgärder för att bevara en bofast befolkning i länets skärgårdsområde. Problemen är i detta sammanhang utomordentligt stora i Östgötaskärgården. Befolkningen minskar främst på grund av bristande tillgång på arbetstillfällen och service. En fortsatt befolkningsminskning innebär givetvis ökande problem ur såväl ovan angivna miljöskydds- som naturvårdssynpunkter. En bofast skärgårdsbefolkning innebär i bland annat dessa avseenden en väsentlig samhällelig resurs som måste understödjas och tas till vara. De förslag till handlingsprogram som länsstyrelsen utarbetat måste snarast förverkligas. En grundläggande förutsättning härför är att begärda stödåtgärder vidtas från central nivå.

Länsstyrelsen i Kalmar län: Frågan om fyrplatsernas bemanning är för närvarande föremål för särskild utredning. Länsstyrelsen vill ändå här understryka vikten av att nu bemannade fyrplatser inom Kalmar län även fortsättningsvis får förbli bemannade. Härvid framstår fyren Ölands södra udde som en synnerligen angelägen bemanningsplats.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län: Länsstyrelsen har starkt uppmärksammat dessa frågor under senare år (se länsrapport 1979, som huvudsakligen ägnades dessa frågor). Länsstyrelsen fortsätter nu detta arbete och åtgärdsförslag kommer att lämnas under 1980, bl. a. i samband med skärgårdsutredningen. I betänkande föreslås att experter från bl. a. några länsstyrelser knytes till den särskilda utredningen. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län bör självklart tillhöra de länsstyrelser som får en sådan anknytning.

Sveriges fartygsbefälsförening: I den utredning som föreslås har helt förbigåtts att bemanningen av våra kuster, på fyrplatser etc. i första hand har till syfte att öka säkerheten till sjöss, varigenom även risken för oljeskador etc. minskar. Det måste vara av mycket stort värde att till utredningen knyta expertis i form av nautiskt befäl, varför SFBF förutsätts bli representerad i utredningen.

Sveriges redareförening: Den föreslagna nya organisationen för kust- och sjöfartsverksamhet bör utgöra en garanti för undvikande av personaldubblering på vissa punkter utmed kusten medan andra lämnas utan bemanning.

Sjöfartens haverikommission

Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran utredningens olika förslag angående olycksutredning inom sjöfarten.

Sjöfartsverket: Från de intressen sjöfartsverket har att beakta finns inget att erinra mot att olyckor, som orsakat t. ex. stora oljeutsläpp, utreds av en haverikommission. Nuvarande lagstiftning torde ge möjlighet att redan idag låta så ske.

Beträffande förslaget att förordna en haverikommission för utredning av olyckor, i vilka utländska fartyg är involverade, kan anmärkas att i fall där utländskt och svenskt fartyg kolliderat har haverikommission tillsatts. Sjöfartsverket har ingen erinran mot att möjligheten utvidgas till fall där enbart utländska fartyg berörs, men vill peka på de folkrättsliga och internationella aspekter som berörs av denna fråga.

Sjöfartsverket har ingen erinran mot att begränsningen i 313 § andra stycket (... befinner sig i svensk hamn ...) tas bort eller mjukas upp. Verket har i praktiken hittills tillåtit sig en extensiv tolkning av rekvisitet.

Beträffande frågan om att kommissionen föreslås utreda skador på den marina miljön ifrågasätter verket om detta ej bör ske genom annat organ som redan har miljövårdsansvar och miljövårdsexpertis.

Sjöfartens haverikommission: – – –. Utredningsmannen har vidare föreslagit att sjöfartens haverikommission borde inordnas i statens haverikommission, att sjöfartens haverikommission även skulle tillsättas vid sjöolyckor med utländskt fartyg när olyckan inträffat i svenska farvatten och vid olyckor som medfört stora skador på miljön t. ex. stora oljeutsläpp.

När det gäller den första punkten vill sjöfartens haverikommission hänvisa till vad departementschefen anfört i regeringens proposition (1977/78: 88) om inrättandet av en central myndighet för utredning av allvarligare civila och militära luftfartsolyckor m. m. (sid 23):

"Frågan om sammanslagning av organisationerna för utredning av luft-

farts- och sjöolyckor, anser jag, i likhet med statskontoret och RRV, bör prövas när erfarenhet har erhållits av den nu föreslagna förändringen. Därvid bör – mot bakgrund av en bedömning av värdet av att i samhället ha ett permanent fristående utredningsorgan – även prövas om statens haverikommissions tjänster skall tas i anspråk även i andra sammanhang."

En utökning av sjöfartens haverikommissions arbetsområde har varit aktuell i andra sammanhang t. ex. i samband med förslag till ny organisation för sjöfartsverket (kommunikationsdepartementets dnr I 2513/76) och samma departements uppdrag till sjöfartsverket att skyndsamt utreda i vilken ordning och utsträckning undersökning av olyckor med fritidsbåtar skall ske.

I den första frågan har sjöfartens haverikommission i sitt remissvar anfört bl. a. följande:

"I enlighet med vad sålunda anförts anser sjöfartens haverikommission att utredningsansvaret i varje fall för allvarligare olyckor, vari sjöfartsverket intar partställning, bör överlämnas till ett från verket fristående organ. För luftfartens del har denna fråga lösts i huvudsak efter den principen att statens haverikommission – den centrala utredningsmyndigheten för luftfartsolyckor – utreder alla olyckor med dödsfall eller svår kroppsskada inom kommersiell luftfart samt omfattande materiella skador inom sådan luftfart under det att luftfartsverket utreder övriga haverier. Skäl kan föreligga att göra en liknande kompetensfördelning inom sjöfarten mellan å ena sidan sjöfartsverket och å andra sidan sjöfartens haverikommission. Uppenbart är emellertid att det vid en liknande lösning för sjöfartens del måste uppkomma bl. a. gränsdragnings- och resursproblem.

En sådan ändring av gällande ordning bör i vart fall enligt kommissionens mening föregås av ett visst utredningsarbete, möjligen i den formen – departemental arbetsgrupp – som föregick propositionen om statens haverikommission."

I den andra frågan har sjöfartsverket ännu inte avgett svar. En arbetsgrupp, som handlägger ärendet, har emellertid föreslagit, att även allvarligare sjöolyckor med fritidsfartyg skall kunna utredas av sjöfartens haverikommission.

Statskontoret: Statskontoret stöder kommitténs förslag att sjöfartens haverikommission inordnas i statens haverikommission. Det är viktigt att sjöfartens haverikommission får de resurser som krävs för att upprätthålla kompetens och kontinuitet.

Statskontoret föreslår att kommissionens utredningsverksamhet utsträcks utöver vad kommittén säger om skador på miljön och om utländska fartyg, till att omfatta även olyckstillbud. I likhet med vad som gäller för flygtrafiken kan man härigenom erhålla större samlad kunskap till grund för det förebyggande säkerhetsarbetet.

Statskontoret vill peka på vikten av att frågor om ansvaret för bl. a. riskanalys och planering av förebyggande åtgärder utreds så att en klar ansvarsfördelning kan göras mellan den nya myndighet som bildas då kustbevakningen och sjöfartsverket slås samman och haverikommissionen.

Riksrevisionsverket: RRV ansluter sig till kommitténs uppfattning att sjöfartens haverikommission bör ingå i statens haverikommission. RRV förutsätter att några nya tjänster totalt sett därigenom inte behövs. I stället bör i varje särskilt fall experter tillkallas.

Statens naturvårdsverk: Verket utgår ifrån att den föreslagna sjöfartens haverikommission utnyttjar den kunskap om miljöskydd och miljöskador som erfordras.

Statens skeppsprovningsanstalt: Skeppsprovningsanstalten välkomnade tillskapandet av sjöfartens haverikommission. Med hänsyn till att haverior-sakerna ofta kunnat hänföras till manövertekniska misstag eller felbedömningar anser skeppsprovningsanstalten det vara lämpligt att anstalten i egenskap av statligt expertorgan i dessa frågor får en bättre insyn i pågående haveriutredningar. Det kan ske t.ex. genom att personal från skeppsprovningsanstalten knyts som experter till haverikommissionen eller genom att kommissionen i större utsträckning än hittills anlitar skeppsprovningsanstaltens tjänster.

Räddningstjänstkommittén: Förslaget föregriper räddningstjänstkommitténs överväganden om en kommission för undersökning av allvarligare olyckor. Kommittén skall enligt direktiven med förtur behandla frågorna om undersökningskommissionen. Ett förslag till uppgiftsområde, arbetsformer och organisation för det nya undersökningsorganet kommer att föreligga i början av år 1980.

Sveriges fartygsbefälsförening: Förslaget tillstyrks.

Även de utländska fartygen bör emellertid kunna göras till föremål för utredning av haverikommissionen.

En arbetsgrupp inom SFBF har föreslagit att sjöfartsverkets säkerhetssektion skall inordnas i sjöfartens haverikommission (bilaga).

Sveriges redareförening: Det är angeläget såsom utredaren framhåller att haverikommission kan tillsättas vid olyckor som medfört stora skador på miljön, t.ex. stora oljeutsläpp. Haverikommissionens utredningar får inte som hittills begränsas till att enbart avse olyckor med svenska fartyg. Vid en olycka med stort oljeutsläpp som följd bör haverikommissionen även göra en bedömning av hur samordningen vid bekämpning och sanering har fungerat.

Föreningen anser inte att någon personalförstärkning av haverikommissionen blir erforderlig utan uppgifterna torde kunna klaras genom omprioriteringar inom befintliga personalramar.

Forskning om samhällsekonomiska kostnader

Endast fiskeristyrelsen och statens naturvårdsverk har lämnat synpunkter på förslaget att intensifiera forskning och utveckling avseende bl.a. metodik för beräkning av samhällsekonomiska kostnader till följd av utsläpp av olja eller kemikalier. Några instanser, generaltullstyrelsen och länsstyrelserna i Värmlands och Gävleborgs län, tillstyrker förslaget utan direkta kommentarer.

Fiskeristyrelsen: För att rätt kunna uppskatta de skador som utsläpp orsakar på miljön måste denna form av forskning ges hög prioritet. Speciellt svår ter sig delen "förlorade rekreationsvärden". Fiskeristyrelsen har i samarbete med socialhögskolan i Göteborg tagit fram metoder för socioekonomiska undersökningar beträffande fritidsfiske som skulle kunna användas för att bedöma fritidsfiskets värde.

De föreslagna beloppen anser styrelsen vara tilltagna i underkant.

Statens naturvårdsverk: Naturvårdsverket tillstyrker att forskning och utveckling om metoder för beräkning av samhällsekonomiska kostnader intensifieras. Verket har också i sin anslagsframställning för budgetåret 1980/81 tagit upp den miljöekonomiska forskningen som ett nytt område för verkets forskningsanslag. Behovet av sådan forskning har tidigare betonats av miljökostnadsutredningen i sitt betänkande (SOU 1978: 43) Miljökostnader.

Omfattningen och inriktningen av den miljöekonomiska forskningen bör dock vägas mot annan angelägen forskning på miljöområdet. Verket avstyrker därför förslaget att den föreslagna delegationen för miljösäkra sjötransporter skulle administrera sådan forskning. Verket föreslår i stället att dessa forskningsmedel (0,25 milj. kr. per år) tillförs naturvårdsverkets forskningsanslag (anslag H7).

Delegation för miljösäkra sjötransporter

Synpunkterna på behovet av en till regeringskansliet knuten mindre delegation för miljösäkra sjötransporter varierar bland remissinstanserna. Flera instanser avstyrker medan andra tillstyrker och önskar bli representerade.

Chefen för marinen: Utredaren har utformat sitt handlingsprogram för att kunna genomföras inom 5 år. Beroende på det mycket vida fält som här föreslagna åtgärder omfattar, den mängd av myndigheter och organisationer som blir involverade och de svårlösta problem som är förknippade med handlingsprogrammet, förefaller en 5 års period alltför kort. En förutsättning för att överhuvudtaget hinna genomföra alla föreslagna åtgärder torde vara att utredarens föreslagna delegation snarast tillsätts.

– – –. Enligt Chefens för marinen uppfattning bör även försvarsmakten vara representerad i delegationen. Chefen för marinen är beredd att utse representant i en eventuellt kommande delegation.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut: Sambandet mellan denna delegation och det centrala samarbetsorganet har inte närmare belysts. Direkt SMHI-representation i delegationen har inte föreslagits. Med tanke på SMHIs roll som operativ myndighet med uppgifter inom bl. a. trafikövervakning och beredskapsplanering förefaller dock deltagande från SMHI i delegationen lämpligt. (Jfr avsnitt 3.7)

Det har under de senaste åren funnits en tendens inom statsförvaltningen att etablera alltfler samordningsorgan med representation från berörda myndigheter och intressenter. Den arbetstid som åtgår för verksamheten i dessa organ i form av sammanträden och resor m. m. måste noga vägas mot nyttan av och effektiviteten i de mer konventionella relationerna och kontakterna mellan myndigheterna.

Man borde därför, innan två organ med likartade uppgifter inrättas, pröva om inte den åsyftade funktionen lika väl kan rymmas inom ett organ: den föreslagna särskilda delegationen.

– – –. SMHI kan väntas ha ett omfattande operativt ansvar såväl i uppbyggnaden av ett nationellt trafikinformationssystem som i beredskapsplaneringen. SMHI föreslår därför att institutet blir representerat i delegationen.

Statistiska centralbyrån: I kommitténs förslag vad gäller SCBs medverkan i det fortsatta arbetet på detta område ingår att samråd bör ske med berörda offentliga utredningar, myndigheter och organisationer. SCB har i olika andra sammanhang redan i dag etablerade kontakter med de av kommittén nämnda intressenterna. SCB ser för sin del organisatoriska fördelar i att den delegation för miljösäkra sjötransporter som föreslås bli ett samarbetsorgan i detta sammanhang. Initiativet till ev. fortsatt uppdrag för SCB bör därvid åvila delegationen. För att underlätta det föreslagna samrådet med berörda intressenter på området får SCB också föreslå att verket knyts till delegationens arbete på lämpligt sätt – t. ex. på expertbasis.

Statskontoret: Statskontoret finner inte tillräckliga skäl att inrätta en särskild delegation för miljösäkra sjötransporter. Delegationens uppgifter att under igångsättningsskedet svara för handlingsprogrammets genomförande och ta initiativ till olika utrednings- och utvecklingsinsatser kan klaras genom de i övrigt föreslagna organisationsförändringarna. Statskontoret vill här särskilt peka på naturvårdsverkets roll i frågor som rör miljöskyddande åtgärder.

Statens naturvårdsverk: Uppgiften att utveckla det föreslagna handlingsprogrammet, samordningen och uppföljningen av arbetet, är en naturlig uppgift för jordbruksdepartementets sakenhet för miljövård. Genomförandet av programmet bör åvila befintliga myndigheter, sjöfartsverket, brandnämnden, tullverket, naturvårdsverket etc. Naturvårdsverket avstyrker därför förslaget att en särskild delegation knuten till jordbruksdepartementet inrättas för samordning och uppföljning av oljeskyddsprogrammet. Enligt verkets uppfattning bör man inte ytterligare splittra oljeskyddsarbetet med nya tillkommande myndigheter.

Delegationens övriga föreslagna arbetsuppgifter kan också naturligt föras till befintliga myndigheter. Naturvårdsverket kan svara för uppgifterna om miljöekonomi. Uppgifterna om farledsvaruavgift och om miljösäkra sjötransporter kan klaras av naturvårdsverket och sjöfartsverket i samråd.

De sekretariatsresurser som MIST-kommittén föreslår bör som en konsekvens härav användas till att förstärka jordbruksdepartementet, sjöfartsverket och naturvårdsverket.

Statens industriverk: SIND finner de föreslagna åtgärderna för att utnyttja befintliga resurser bättre ändamålsenliga men vill dock peka på de svagheter som fortfarande kommer att finnas i systemet p. g. a. att olika departement med skilda prioritetsgrunder föreslås som huvudmän för resurserna. Även om naturvårdsverket har viktiga uppgifter torde det vara lämpligast att samla transportsäkerhetsfrågorna under kommunikationsdepartementet, vilket styr sjöfarten, järnvägen och i praktiken även vägtransporterna (genom ADR) av farligt gods.

– – –. En förutsättning för det fortsatta arbetet på att lösa miljöproblemen i samband med sjötransporter är konkreta förslag till alternativa transportsätt och transportvägar. Dessa förslag måste belysa även verkningarna på industrin och näringslivet i övrigt. I samband med dessa kompletterande studier bör även närmare undersökas vilka kostnader som är förenade med olika risknivåer. Ett säkerhetssystem utan ordentlig förankring i den ekonomiska verkligheten löper stor risk att stanna på papperet eller att leda till mindre lämpliga resursallokeringar.

Enligt SIND:s uppfattning är det därför angeläget att utredningsförslagen inte bara kompletteras utan även löpande följs upp. Den tekniska utvecklingen och förändringarna i godsflödenas innehåll och riktning gör detta nödvändigt. Denna löpande uppföljning bör förenas med utarbetandet av nya förslag till åtgärder. Av praktiska skäl bör detta uppdrag läggas på en och samma funktion i förvaltningen.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten: Den föreslagna delegationens huvuduppgift skall bl. a. vara att verka för miljösäkrare transporter och lämna underlag för regeringens och myndigheternas ställningstaganden i frågor som rör miljösäkra sjötransporter.

Detta är en samordningsuppgift som till stora delar överensstämmer med de direktiv som gäller för den nyinrättade delegationen för samordning av havsresursverksamheten.

Delegationen vill därför ifrågasätta om inte den föreslagna nya delegationens uppgifter faller inom ramen för havsresursdelegationens verksamhet. I de expertgrupper som upprättats inom delegationen för samordning av havsresursverksamheten finns en bred kompetens inom skilda havsanknutna verksamhetsområden. Denna kompetens kan mycket väl utnyttjas för att utföra den föreslagna delegationens huvuduppgifter.

Nämnden för fartygskrediter: Om den föreslagna delegationen kommer till stånd bör nämnden antingen blir representerad i den eller beredas möjlighet delta i dess arbete när frågor behandlas som berör nämndens arbetsområden.

Länsstyrelsen i Stockholms län: Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Arbetsuppgifterna bör klaras inom statsförvaltningens ordinarie organisation. Handlingsprogrammet bör initieras genom preciserade regeringsuppdrag och genomföras av berörd myndigheter. Uppföljning och övrig samordning bör kunna ske genom en interdepartemental arbetsgrupp.

Länsstyrelsen i Östergötlands län: Avslutningsvis vill länsstyrelsen understryka vikten av att en samlad kartläggning med åtgärdsprogram genomförs även för landtransporter av miljöfarliga varor. Länsstyrelsen har i denna fråga försökt genomföra vissa utredningar men härvid mött stora problem beroende på dels att så stor del av transporterna varken har start- eller målpunkt inom länet och dels att regelsystemen och ansvarsfrågorna är mycket splittrade och svåröverskådliga. Det senare gäller inte minst för den centrala nivån. En samordning av de olika berörda centrala myndigheternas ansvar, uppgifter och beslut om åtgärder är synnerligen angelägen såväl vad gäller sjö- som landtransporter.

Länsstyrelsen i Uppsala län: Den föreslagna delegationen för miljösäkra sjötransporter får uppgifter, som kommer att inverka på länsstyrelsens uppgifter i dessa hänseenden. Detta talar för att även länsstyrelserna blir representerade i delegationen.

Länsstyrelsen i Värmlands län: Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om en delegation för miljösäkra sjötransporter. Utöver de av MIST angivna uppgifterna borde delegationen även kunna fungera som samarbetsorgan mellan miljövårds- och bekämpningsmyndigheter.

Länsstyrelsen i Norrbottens län: Med hänsyn till de många intressen, myndigheter och organisationer som berörs av verksamheten kan det vara motiverat att en särskild delegation inrättas enligt utredningens förslag. Det är dock angeläget att den organiseras och får så avgränsade uppgifter att den kan medverka till positiva lösningar för genomförande av handlingsprogrammet och inte i praktiken innebär en broms för genomförande av angelägna åtgärder.

Räddningstjänstkommittén: Som redan framhållits kommer räddningstjänstkommittén att överväga formerna för en samordning av hela räddningstjänsten på såväl central som regional och lokal nivå. Ett mera formbundet samarbete inom regeringskansliet i fråga om säkerheten vid sjötransporter bör därför anstå till dess kommittén slutfört sitt arbete.

Stockholms läns landsting: – – – frågorna om sjösäkerhet och miljörisker är spridda på en rad departement, verk, myndigheter, organisationer och utredningar, tillstyrker att de genom samarbetsorgan blir bättre samordnade. Kontoret kan ej bedöma om det utöver det av kommittén föreslagna nationella samarbetsorganet behöver tillskapas en departemental samordningsgrupp. I varje fall bör gränsdragningen mellan uppgifterna klaras ut i förväg.

Centralorganisationen SACO/SR: SACO/SR tillstyrker förslaget om inrättandet av en delegation för miljösäkra sjötransporter och anser att även fiskeristyrelsen bör representeras i denna.

Svenska hamnförbundet – – –. Som utredaren också förutsätter krävs fördjupade utredningsinsatser, vilka lämpligen hålls samman av den föreslagna delegationen för miljösäkra sjötransporter. Hamnförbundet räknar sig till de sjöfartsorganisationer som bör ingå i delegationen. För vissa arbetsuppgifter ter det sig lämpligt att delegationen till sig knyter experter som arbetar i sektioner.

Sveriges industriförbund: – – – ställer sig Förbundet negativt till den föreslagna delegationen. Enligt Förbundets uppfattning är det ej på denna nivå samordning och utbyte av erfarenheter bör ske utan enbart på den operativa nivån.

Sveriges redareförening: Redareföreningen tillstyrker att en sådan delegation tillsättes och önskar härmed anmäla sitt intresse för representation i delegationen.

Bilaga 2.1

Sammanfattning av remissyttranden över sjöfartsverkets förslag den 13 augusti 1979 angående skyldighet för fartyg att anlita lots inom svenskt inre vatten utanför kusten m. m.

Remissyttranden över sjöfartsverkets framställning har avgetts av Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, statens brandnämnd, samtliga berörda länsstyrelser, havsresursdelegationen, utredningen (K 1979:01) om transport av farligt gods, 1977 års oljeskyddskommitté, sjöövervakningskommittén (H 1977:05), sjöfartens haverikommission, Svenska hamnförbundet, Svenska petroleuminstitutet, Sveriges fartygsbefälsförening, Sveriges redareförening, Sveriges Ångfartygs assuransförening och Lotsförbundet.

SMHI anser att kriterier som bör medföra lotstvång är lågt vattenstånd, kraftig ström, hård vind, risk för nedisning, nedsatt sikt etc. Detta gäller enligt SMHI särskilt för fartyg med "manöversvårigheter". I övrigt betonar SMHI de risker som är förenade med farlig last.

Statskontoret, som betonar helhetssynen på farledssäkerheten, påpekar att lotsning endast är en av flera säkerhetshöjande åtgärder. En totalanalys av farledsområden bör göras innan lotstvånget utökas. Lotstvånget bör anpassas till farled, fartyg, lastens miljöfarlighet och bemanningen.

RRV anser att ett principbeslut om behovsprövat lotstvång bör föregås av en utvärdering av den säkerhetshöjande effekten av lotsning, trafikövervakning och trafikseparering.

Fiskeristyrelsen anser att sjöfartsverkets förslag om lotstvång för alla fartyg över 10000 BRT och för vissa andra fartyg som transporterar farligt gods är välmotiverat.

Naturvårdsverket menar att utökat lotstvång behövs för att öka säkerheten till sjöss och minska riskerna för olje- och kemikalieutsläpp till skada för den yttre miljön. Verket påpekar vidare bl. a. att det kan finnas skäl att utöka lotstvånget med hänsyn till miljöfarlig last till att även gälla sådan last i förpackad form och inte endast i bulk. Verket biträder förslaget att listan över farligt gods bör sammanställas av sjöfartsverket efter samråd med produktkontrollnämnden. Enligt verket bör undantag från lotstvång inte kunna medges om fartyget medför last som upptagits i nämnda förteckning.

Generaltullstyrelsen anser att ett utökat utnyttjande av lots innebär en höjning av sjösäkerheten i framför allt svårnavigabla farvatten. Behovet av lots är enligt styrelsen dock inte enbart beroende av fartygsstorleken utan påverkas i hög grad även av andra faktorer såsom farledens karaktär och trafikintensiteten. Styrelsen konstaterar med tillfredsställelse att sjöfarts-

verket påbörjar arbete med farledsanalyser med syfte att på sikt föreslå selektivt anpassad lotsplikt.

Statens brandnämnd anser att införande av lotstvång är en värdefull åtgärd som bör vidtas för att uppnå en förbättrad sjösäkerhet och tillstyrker därför sjöfartsverkets förslag.

Länsstyrelsen i Stockholms län är positiv till sjöfartsverkets förslag till uppdatering av förteckning över farligt gods. Länsstyrelsen uttalar vidare att verkets förslag att relatera ett absolut lotstvång till fartygets bruttodräktighet förefallit stelt och föreslår i stället en mera flexibel ordning med möjlighet till undantag från lotstvång för befälhavare med god farledskompetens. Vidare bör fartyg med särskild miljösäker konstruktion såsom dubbla bottnar och/eller sidor, segregerade barlasttankar bl. a. genom lotsfrihet i viss utsträckning stimuleras till användning i miljökänsliga områden.

Länsstyrelsen i Uppsala län biträder förslaget att uppdatera förteckning över farligt gods samt menar att lotstvång även bör gälla sådant gods i förpackad form.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har ingen erinran mot förslaget om behovsprövat lotstvång men betonar att man anser att lotstvång alltid bör föreligga för fartyg som transporterar farligt gods, såväl i bulk som i förpackad form.

Länsstyrelsen i Kalmar län instämmer helt i sjöfartsverkets förslag om utvidgat lotstvång. Styrelsen biträder förslaget om en revidering av förteckningen över farligt gods samt föreslår utvidgning av lotstvånget i Kalmarsund.

Länsstyrelsen i Kristianstads län tillstyrker sjöfartsverkets förslag och föreslår att lotstvång generellt skall gälla för fartyg med en bruttodräktighet av 1 200 registerton eller däröver med farlig last.

Länsstyrelsen i Malmöhus län biträder sjöfartsverkets förslag samt föreslår en särskild utredning om förhållandena i Öresund.

Länsstyrelsen i Hallands län biträder sjöfartsverkets förslag.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har bilagt yttrande från Göteborgs hamn. Företrädare för hamnen anför att väsentliga förändringar i reglerna angående skyldighet att anlita lots inom Göteborgsområdet inte bör vidtas förrän sjöfartsverket tillsammans med Göteborgs hamn studerat lotsningens säkerhetshöjande effekter och dessutom hela sjösäkerhetssystemet i området setts över. Hamnen anser vidare att det är viktigt att nya lotspliktsregler kompletteras med dispensgivning för befälhavare med god farledskännedom.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län biträder sjöfartsverkets förslag.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län tillstyrker sjöfartsverkets förslag men ifrågasätter om inte lotstvånget bör vara mera utvidgat för utländska befälhavare med hänsyn till deras sämre möjligheter att kommunicera med svenska myndigheter.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att sjöfartsverkets förslag inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till befälhavarens farledskännedom, fartygets konstruktion med t. ex. dubbla bottnar eller segregerade barlasttankar samt fartygets manöveregenskaper. Länsstyrelsen anser därför att ett utvidgat lotstvång bör vara behovsanpassat och ta hänsyn till nämnda faktorer.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har inte något att erinra mot sjöfartsverkets förslag.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten har inget att erinra mot sjöfartsverkets förslag men understryker vikten av en samlad bedömning på grundval av färdiga och pågående utredningar.

Kommittén för transport av farligt gods (1979:01) tar upp de delar som berör förteckning över farligt gods och skälen mot lotsplikt för förpackat sådant gods. I dessa delar tillstyrker kommittén sjöfartsverkets förslag.

1977 års oljeskyddskommitté har inget att anföra beträffade förslaget.

Sjöövervakningskommittén (1977:05) har inget att erinra mot sjöfartsverkets förslag.

Sjöfartens haverikommission motsätter sig inte att sjöfartsverkets förslag genomförs. Kommissionen föreslår därutöver att ett trafikregleringsoch/eller trafikövervakningssystem med det snaraste genomförs i livligt trafikerade områden såsom Göteborgs och Stockholms skärgårdar m. fl.

Svenska hamnförbundet anför att förbundet tidigare i olika sammanhang tillstyrkt begränsade, klart säkerhetsinriktade utvidgningar av gällande lotsplikt. I avvaktan på en aviserad utvärdering av lotsningens säkerhetshöjande effekt accepterar förbundet de av sjöfartsverket föreslagna förändringarna av lotstvånget som ett provisorium. Förbundet efterlyser ett samlat grepp om säkerheten i farlederna.

Svenska petroleuminstitutet föreslår entydiga instruktioner om ansvar m. m. när det anses befogat att anlita två lotsar.

Sveriges fartygsbefälsförening delar den grunduppfattning som ligger bakom sjöfartsverkets förslag. Föreningen anser emellertid inte att verkets förslag går tillräckligt långt. Föreningen har utarbetat ett eget förslag till utvidgat lotstvång som går betydligt längre.

Sveriges redareförening, som förordar ett behovsanpassat lotstvång, anser att det är anmärkingsvärt att sjöfartsverkets förslag bygger på nu gällande otidsenliga bestämmelser om lotstvång. Fartygets dräktighet är enligt föreningen klart olämpligt som parameter för lotstvång. Enligt föreningen borde vid behovsanpassat lotstvång särskilt beaktas fartygsbefälets farledskännedom och kommunikationsmöjligheter med lotsplats/trafikledningscentral, lastens miljöfarlighet och fartygets storlek och utrustning. Lotstvånget måste enligt föreningens mening bestämmas efter det enskilda fartygets behov av lots i en aktuell situation.

Sveriges Ångfartygs Assuransförening menar att det finns andra åtgärder än utökat lotstvång som på ett ekonomiskt sätt befrämjar sjösäkerhe-

ten. Dessa åtgärder är enligt föreningen bättre utbildning vid sjöbefälsskolorna, trafikövervakning i vissa trafikerade leder, bättre utnyttjande av VHF-radion i de leder som inte kan trafikövervakas, bättre sjömätning och utprickning samt framställning av lättlästa, informationsrika sjökort. Föreningen anser vidare att om man finner skäl att utvidga lotstvånget så bör bedömningen ske efter fartygets konstruktion, egenskaper och utrustning, dess last samt befälets kännedom om farvattnen ifråga. Regler som huvudsakligen baseras på fartygets storlek leder lätt till oavsedda resultat därigenom att ett konventionellt byggt fartyg genom sin mindre storlek kan undgå lotstvång medan ett fartyg som är något större men utrustat med dubbel botten och segregerade barlasttankar skulle tvingas ta lots.

Lotsförbundet anser att sjöfartsverket i sitt förslag visar en bristande helhetssyn på farledssäkerheten. Förbundet föreslår därför att förslaget återremitteras till sjöfartsverket med krav på utförligare förslag till en samlad lösning.

Bilaga 2.2

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer;

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 §

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen, om föreskrifterna gäller

1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,
2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjes av järnvägsföretag till komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses under 1,
3. säkerheten i spårbunden trafik eller ordningens upprätthållande i samband med sådan trafik,
4. postbefordran eller telekommunikationer,
5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt fartyg,
6. trafikregler eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjöflygplan och svävare utanför Sveriges sjöterritorium,
7. skeppsmätning,

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

8. trafik på väg eller i terräng,
9. fordons beskaffenhet och utrustning,
10. registrering eller annan kontroll av fordon.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter för granskning eller kontroll enligt bestämmelse som avses i första stycket 3, 9 eller 10. Regeringen bemyndigas också att besluta föreskrifter om *fyravgifter och farledsvaruavgifter* samt om avgifter för skeppsmätning.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter för granskning eller kontroll enligt bestämmelse som avses i första stycket 3, 9 eller 10. Regeringen bemyndigas också att besluta föreskrifter om *avgifter för farledsverksamheten* samt om avgifter för skeppsmätning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1981.

[1] Lagen omtryckt 1978:233.

Bilaga 3.1

KOMMUN-
DEPARTEMENTET

BEREDSKAP MOT OLJEUTSLÄPP TILL SJÖSS

Betänkande av
1977 års oljeskyddskommitté

Ds Kn 1979:13

Till
Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 16 juni 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att undersöka i vad mån oljeutvinning i större skala i Nordsjön och erfarenheterna från oljeutflödet i april 1977 vid borrplattformen "Bravo" på Ekofiskfältet bör föranleda ändring av de riktlinjer som nu gäller för den svenska beredskapen för bekämpning av miljöfarliga utsläpp till havs samt i kustvattnen, Vänern och Mälaren.

Med stöd av detta tillkallades den 30 juni 1977 som ledamöter dåvarande landshövdingen Erik Huss, ordförande, riksdagsledamöterna Lilly Bergander, Per Olof Håkansson, Rune Torwald och Georg Åberg, dåvarande riksdagsledamoten Lars Schött och direktören Gösta Luthman, som sakkunniga numera departementsrådet Sven Bucht, gränschefen Roland Engdahl och numera avdelningsdirektören Gustaf Stjernberg och som sekreterare numera länsassessorn Mats Måre. Den 25 april 1978 förordnades avdelningsdirektören Per Fahlin som sakkunnig.

Som experter förordnades den 31 mars 1978 marindirektören Gösta Kaudern, den 30 maj 1979 civilingenjören Erik Söderbaum och den 17 oktober 1979 tf länsassessorn Torsten Collvik.

Huss entledigades den 26 oktober 1978. Luthman förordnades som ordförande den 8 december 1978.

Stjernberg entledigades den 7 mars 1979.

Den 31 maj 1979 förordnades numera avdelningsdirektören Sture Irberger som biträdande sekreterare.

Kommittén tolkade uppdraget så att det avsåg beredskapen - såväl till sjöss som på land - för insatser mot främst olja som kommit lös till havs, i kustvattnen, Vänern och Mälaren samt att oljeutvinningen i Nordsjön och erfarenheterna från utblåsningen där i april 1977 skulle ägnas särskild uppmärksamhet. Kommittén antog namnet 1977 års oljeskyddskommitté.

1977 tillkallade chefen för handelsdepartementet en kommitté med uppgift att överväga lämpliga former för samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss (sjöövervakningskommittén, SÖK, H 1977:05). Oljeskyddskommittén och SÖK har haft vissa beröringspunkter mellan sina verksamhetsområden. Några problem i avgränsningen mellan verksamhetsområdena har dock aldrig uppkommit.

Med stöd av bemyndigande av regeringen tillkallade chefen för jordbruksdepartementet den 1 juli 1978 en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om åtgärder mot oljeskador m m till sjöss. Utredaren kallade sig kommittén för miljörisker vid sjötransporter, MIST.

MIST redovisade sitt arbete i juni 1979 i betänkandet (SOU 1979:43-45) Ren Tur - program för miljösäkra sjötransporter. Betänkandet kom att uppta flera förslag till genomgripande åtgärder inom oljeskyddskommitténs utredningsområde.

Oljeskyddskommittén avsåg att lägga fram betänkande ungefär samtidigt som MIST. Förutsättningarna för detta ändrades emellertid när oljeskyddskommittén den 3 maj 1979 erhöll regeringens uppdrag att utvärdera erfarenheterna av bekämpningen av och saneringen efter de oljeutsläpp som drabbade Bohusläns kust under hösten 1978 och Stockholms skärgård under våren 1979 samt att hos regeringen föreslå de åtgärder som utvärderingen kan föranleda.

Under sommaren 1979 tillkallade chefen för kommundepartementet en kommitté med uppdrag att utreda bl a frågan om huvudmannaskapet för räddningstjänsten och frågor rörande oljeskadesanering (räddningstjänstkommittén, Kn 1979:01).

Den 16 augusti 1979, således innan oljeskyddskommittén varit i tillfälle att redovisa sin utvärdering av erfarenheterna från bekämpningen och saneringen i Bohusläns och Stockholms skärgårdar, beslutade regeringen ett s k åtgärdsprogram med flera väsentliga förändringar av beredskapen mot löskommen olja m m.

Inom oljeskyddskommittén har vid flera tillfällen efter det att MIST tillkom ifrågasatts om fortsatt utredning av oljeskyddskommittén var meningsfull. Vid sammanträde den 20 september 1979 beslöt kommittén med hänsyn till vad som förevarit att i görligaste mån genast sammanställa och redovisa sina bedömningar och förslag.

Representanter för kommittén har företagit studieresor som bedömts nödvändiga för utredningen, bl a till oljeskyddskonferenserna/mässorna IOPPEC '78 i

Hamburg och 1979 Oil Spill Conference i Los Angeles samt till Warren Spring Laboratory i England.

Särskilt yttrande har avgivits av Engdahl. Det är fogat som bilaga till betänkandet.

Till betänkandet är fogade ytterligare två bilagor. Den ena är upprättad av Måre och Söderbaum och har titeln Oljeutvinningen i Nordsjön - Bravoutblåsningen - Miljörisker för Sverige. Den andra är upprättad av Kaudern och har titeln Teknik för oljebekämpning till sjöss - Några övergripande och sammanfattande synpunkter på befintlig teknik samt på behovet av vidareutveckling och forskning. Författarna svarar för innehållet.

Oljeskyddskommittén överlämnar härmed sitt betänkande Beredskap mot oljeutsläpp till sjöss. Uppdragen är därmed slutförda.

Stockholm i december 1979

Gösta Luthman

Lilly Bergander Per Olof Håkansson Lars Schött

Rune Torwald Georg Åberg

/Mats Måre

Sture Irberger

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Sammanfattning
2 Något om vissa bestämmelser och begrepp
3 Allmänt om oljebekämpning
3.1 Vad är olja?
3.2 Varför bekämpa olja?
3.3 Oljebekämpning på sjön - metoder och begränsningar hos dessa
3.4 Insatser mot olja på stränder
3.5 Ytterligare om metoder och teknik
4 Allmänna synpunkter på vår nuvarande beredskap
4.1 Inriktning
4.2 Nuvarande ordning, kostnader m m
5 Forskning och utveckling (FoU)
6 Oljeutvinningen i Nordsjön - särskild beredskap?
7 Erfarenheter från Ost- och Västkustfallen
7.1 Allmänt
7.2 Sammanfattning av erfarenheter samt kommentarer
8 Organisation - samlat eller delat ansvar
9 Ansvarsfördelning
9.1 Bekämpning
9.2 Sanering
10 Ledning av bekämpning
10.1 Allmänt
10.2 Ledning på lokal och regional nivå
10.3 Organ för löpande samarbete på central nivå
11 Planläggning och resurser
12 Ersättningar
13 Kostnader för genomförande av kommitténs förslag

Bilagor: 1 Särskilt yttrande av Roland Engdahl
2 Oljeutvinningen i Nordsjön - Bravoutblåsningen - Miljörisker för Sverige
3 Teknik för oljebekämpning till sjöss - Några övergripande och sammanfattande synpunkter på befintlig teknik samt på behovet av vidareutveckling och forskning

1. SAMMANFATTNING

Kommittén gör följande bedömningar:

- Inriktningen av vår oljebekämpningsberedskap bör bibehållas.

- Oljeutvinningen i Nordsjön kan inte bedömas utgöra ett större föroreningshot mot svenskt kustområde än nu förekommande oljetransporter runt våra kuster. Det är inte rimligt från vare sig kostnads- eller effektivitetssynpunkt att Sveriges beredskap för oljebekämpning ändras med hänsyn enbart till erfarenheterna från Bravoutblåsningen och de oljeutsläpp som oljeutvinningen i Nordsjön kan orsaka.

- I stort fungerade operationerna i Ost- och Västkustfallen väl med hänsyn till de svåra förhållanden som gällde. I ett särskilt avsnitt i betänkandet gör kommittén ett flertal påpekanden om sådana svårigheter eller brister som bör tas som lärdom resp. rättas till inför kommande operationer.

- Materielberedskapen hos aktuella kommuner i landet är otillräcklig. Förhållandet torde bestå så länge staten inte genom bidrag eller på annat sätt medverkar till ökad materielberedskap.

- Planläggningen hos aktuella länsstyrelser i landet för oljebekämpning kan inte anses acceptabel.

- Kustbevakningens materielberedskap måste med hänsyn till begränsningen i möjligheterna att bekämpa olja till sjöss och till kostnaderna för beredskapshållningen anses som nöjaktig. Materielberedskapen bör i stort bibehållas i avvaktan på resultat av den särskilda forskning och teknikutveckling som torde påbörjas inom kort.

I övrigt föreslår kommittén följande:

- Kommunerna bör genom författning åläggas att svara för oljesanering och att utse lämpligt organ med uppgift att planlägga och svara för saneringsinsatser.

- Brandlagen bör ändras så att länsstyrelsen vid övertagande av ledning för oljebekämpningsoperationer uttryckligen tillåts utse en särskild räddningsbefälhavare med operativa, samordnande funktioner och särskilda räddningsbefälhavare för ledning på skadeplats.

- Regeringen bör uppdra åt aktuella länsstyrelser i landet att för oljeskyddsberedskapen utse presumtiva särskilda räddningsbefälhavare länsvis. Befälhavarna skall ha löpande uppgifter, bl a svara för utbildning och samordning mellan olika organ samt biträda vid länsstyrelsens och kommunernas planläggning, och vara beredda att vid behov genast verka som särskilda räddningsbefälhavare.

- Ett särskilt organ för löpande samarbete på central nivå i frågor om beredskap för oljebekämpning/sanering bör tillskapas. I organet bör ingå företrädare för generaltullstyrelsen, brandnämnden, naturvårdsverket och sjöfartsverket. Ordföranden bör utses av regeringen.

- Regeringen bör uppdra åt generaltullstyrelsen och statens brandnämnd att i samarbete och i samråd med Svenska Kommunförbundet utreda dels vilka typer och vilket antal av båtar för strandbekämpning m m den samlade beredskapsorganisationen bör tillföras, dels hur båtarna kan nyttjas under tid då de inte används för insatser mot olja. Anskaffning av sådana båtar bör bestridas med statsmedel.

- Nu gällande ersättningsregler bör ändras enligt följande: Kommun skall vara berättigad till skälig ersättning av statsmedel för kostnader för bekämpnings- och saneringsinsatser. Ersättning skall kunna avse även kostnader för åtgärder som vidtas då oljeutflöde befaras ske. Ersättning för kostnader för insatser med anledning av oljeutflöde som skett i hamn skall i princip inte kunna utgå. Brandnämnden skall meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av ersättningsreglerna och pröva frågor om ersättning. Nämnden skall dessutom utöva löpande kostnadsövervakning under operationer.

  Kommittén förutsätter att brandnämnden utformar tillämpningsföreskrifterna så att de inte kan komma att motverka snabba och adekvata bekämpningsinsatser. Föreskrifterna bör enligt kommitténs mening i huvudsak inriktas på normer av olika slag, t ex för ersättning för utnyttjande av resurser och för ambitionsnivå vid sanering under olika förhållanden.

Kommittén lämnar vidare synpunkter i olika frågor såsom inriktning av forskning och teknisk utveckling, organisation och ansvarsfördelning, samverkan samt utbildning.

Flera av kommitténs förslag är av organisatorisk och planläggningsmässig art och torde inte medföra särskilda kostnader vid genomförande. De direkta kostnaderna för genomförande av kommitténs övriga förslag beräknas till 1,3 milj kr om året.

2. NÅGOT OM VISSA BESTÄMMELSER OCH BEGREPP

Enligt 2 § sista stycket instruktionen (1973:884, 2 § ändrad 1974:409) för tullverket föreskrivs:

> "Verket svarar för åtgärder till havs och i kustvattnen, Vänern och Mälaren för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Verket svarar dock ej för sådana åtgärder inom område som avses i 4 a § brandstadgan (1962:91)."

I 4 a § brandstadgan (1962:91, 4 a § införd 1974:81) föreskrivs:

> "I fråga om hamn som avses i 1 § tredje stycket brandlagen ... skall i brandordningen angivas det område i vattnet inom vilket kommunen svarar för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt."

I 1 § första stycket brandlagen (1974:80) föreskrivs:

> "Med räddningstjänst förstås i denna lag verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, ras, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön, under förutsättning att det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för räddningsåtgärderna och omständigheterna i övrigt kan anses påkallat att staten eller kommun svarar för att sådana åtgärder vidtages."

I 1 § tredje stycket brandlagen föreskrivs:

> "I den mån annat ej sägs är lagen ej heller tillämplig på åtgärder som vidtages till havs eller i kustvattnen, Vänern eller Mälaren för att avvärja eller begränsa skada till följd av utflöde av olja eller annat som är skadligt. Lagen är dock tillämplig på sådana åtgärder i hamn."

Enligt 2 § brandlagen skall varje kommun hålla ett brandförsvar för bl a räddningstjänsten.

Måhända kan följande behöva påpekas: Att svara för åtgärder för att avvärja eller begränsa skada är inte detsamma som att svara för att ingen skada sker.

Räddningstjänst mot lösskommen olja kallas vanligen oljebekämpning. Uttrycket har den betydelsen i detta betänkande.

Tullverket svarar enligt ovan angivna bestämmelser för oljebekämpningen till havs samt i kustvattnen, Vänern och Mälaren med undantag för hamnområde enligt kommunal brandordning. Inom tullverket handhas verksamheten av kustbevakningen.

Brandförsvaret svarar för oljebekämpningen på land och i hamn enligt ovan.

Åtgärder mot olja som inte hänförs till räddningstjänst benämns oljeskadesanering. I regel används i stället begreppet oljesanering. Sådan verksamhet beskrivs ofta som ett inte särskilt brådskande uppstädnings- och återställningsarbete.

Inget organ har genom författning ålagts att svara för oljesanering. Saneringen anses dock vara en kommunal angelägenhet.

Enligt 21 § första stycket 2. och 3. brandlagen gäller följande:

"Kommun är berättigad till ersättning av statsmedel för kostnad för

1. ...

2. räddningstjänst med anledning av oljeutflöde till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta Älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal,

3. sanering av oljeskada som har uppstått till följd av utflöde som avses under 2."

Enligt 12 § första stycket brandlagen skall länsstyrelsen i vissa fall överta ledningen för oljebekämpningen på land eller i hamn. Bestämmelserna härom anges och kommenteras i senare avsnitt.

3. ALLMÄNT OM OLJEBEKÄMPNING

3.1 Vad är olja?

Med olja avses i olika sammanhang petroleum (råolja), petroleumprodukter, animalisk olja och vegetabilisk olja. Konventioner och nationella författningar innehåller olika definitioner av begreppet.

Bekämpningsansvariga myndigheter skall ingripa mot alla löskomna skadliga ämnen, om räddningsåtgärder behövs för att avvärja eller begränsa skada. En definition av begreppet olja saknar således betydelse för frågan om i vilka fall myndigheterna skall ingripa. Det är dock av största betydelse att känna till dels vilka skador som kan orsakas av olika löskomna oljor, dvs varför bekämpning behövs och hur insatsprioriteringar bör göras, dels hur oljorna praktiskt kan angripas vid bekämpningen.

En mycket utbredd missuppfattning är att olja är ett entydigt och ganska tunnflytande ämne som länge behåller sina fysikaliska och kemiska egenskaper vid miljöpåverkan i vatten och luft. Enbart inom gruppen råoljor, som är de mest komplicerade naturligt förekommande blandningar vi känner till, ingår ett mycket stort antal kemiska föreningar, huvudsakligen kolväten, med olika egenskaper. Ingen vet hur många kemiska föreningar råoljorna kan bestå av. Sannolikt kan antalet räknas i tusental. Beroende på vilka föreningar som ingår och blandningsförhållandet finns högst påtagliga skillnader mellan råoljorna. Egenskaper som densitet (täthet, specifik vikt), viskositet (seghet), ångtryck, vattenlöslighet, giftighet och benägenhet att bilda emulsion varierar inom vida gränser och ger varje råolja sin specifika karaktär.

Olikheterna mellan råoljor och raffinerade produkter, t ex bensin, nafta, fotogen, dieselolja och bunkerolja, och mellan sådana produkter är naturligtvis ännu större.

Flertalet oljor förändras snabbt och mycket kraftigt efter utflöde i vatten. En råolja från ett fartyg kan avge en fjärdedel av sin vikt som gas redan inom ett par timmar efter utflöde. På samma tid kan den blanda i sig vatten till flera gånger den egna volymen. En del av oljan blir också genom s k självdispergering till små droppar som lämnar övrig sammanhängande olja. Vidare sker även en viss upplösning i vattnet. Generellt gäller att de komponenter som lättast blir gas även är lättlösligast och dessutom giftigast.

På grund av de olika förändringsprocesserna som sker samtidigt och påverkar varandra ökar viskositeten och densiteten snabbt. Den snabba inblandningen av vatten i oljan medför att oljeföroreningens volym vanligtvis flerdubblas på några timmar. Volymen minskar därefter sakta på grund av avdunstning, självdispergering m m.

Samtliga nu angivna processer bestäms av ett stort antal faktorer, inte minst av de ursprungliga egenskaperna hos oljan, vågturbulensen samt vatten- och lufttemperaturerna.

Genom vidhäftning av partikulärt material ökas benägenheten hos oljan att sjunka till bottnen. Salthaltsskiktningar i vattenvolymen kan medföra att oljan blir svävande i vattenvolymen, mellan två vattenskikt med olika salthalt.

Olja i vatten och på land genomgår såväl kemisk som biologisk nedbrytning (mot slutprodukterna koldioxid och vatten) genom ett stort antal mycket komplicerade reaktioner. På våra breddgrader sker nedbrytningen långsamt på grund av bl a låg temperatur.

När olja kommer ut i vatten sprider den sig, dvs breder ut sig till ett tunnare lager. Vissa oljetyper sprider sig mycket snabbt, andra får fast konsistens och sprider sig således knappast alls.

Olja på vatten driver med strömmar och vindar. Den vindpåverkade drivhastigheten är ett par procent av vindhastigheten. Den vindpåverkade drivriktningen avviker på våra breddgrader drygt tio grader åt höger från vindriktningen beroende på jordrotationen.

Beroende på bl a oljetyp, kan olja försvinna relativt snabbt från vattenytan eller flyta omkring under längre tid, ibland i månader. Även för en och samma oljetyp kan uppehållstiden på vattenytan variera avsevärt, beroende på variationer hos de påverkande faktorerna, främst temperatur och vågrörelse.

Även om vissa kunskaper finns om hur och av vad olika oljor förändras under miljöpåverkan återstår åtskilligt att klarlägga. På grund av bl a operativa och tekniska begränsningar kan inte alla oljeutsläpp bekämpas effektivt till sjöss. Det är därför av största betydelse att kunskaperna kompletteras så att en utveckling av metoder och teknik för bekämpning anpassas efter de olika oljespillssituationerna.

Av redogörelsen ovan torde framgå att singularformen olja egentligen inte borde användas för oljor och oljors blandningar med vatten. Av praktiska skäl används dock denna form här.

3.2 Varför bekämpa olja?

Olja som kommer lös till sjöss kan fördela sig i luften, på vattenytan, i vattenvolymen, på bottnar och på stränder. Normalt bekämpas endast olja på vattenytan och på stränder.

Skadeverkningarna av olja i marin miljö varierar med oljetyp, årstid, det drabbade områdets karaktär och en rad andra faktorer. De kanske mest uppmärksammade skadorna är de direkt synliga, dvs föroreningar av stränder och skador på fågel. Under senare tid har från marinbiologiskt håll kraftigt betonats att förorening av vattenmassorna och bottnarna ger allvarliga skador genom förändringar av de marina ekosystemen.

Naturen har egna självläkande krafter. Oljefläckar på stränder försvinner eller blir harmlösa, ibland efter en kortare tid. De marina ekosystemen återtar som regel efter viss tid ursprungligt jämviktsläge, förutsatt att förorening inte sker ofta eller konstant. Åtskilliga faktorer avgör hur effektivt naturen själv läker skadorna, t ex graden av mekanisk påverkan genom vågturbulens, vattenomsättning och solbestrålning.

En hel del forskningsmöda har lagts ned på att kartlägga vilka skador oljor orsakar i marina miljöer och hur naturens läkande krafter verkar. De marina ekosystemen är komplexa och varierar mellan olika områden. Generella slutsatser av studier i ett område kan därför sällan dras. Åtskillig forskning återstår. Autentiska miljöer kan inte konstrueras i laboratorier. Forskningen är därför till stor del beroende av studier i verkliga föroreningsfall i olika miljöer.

Enligt det nyssnämnda har man således inte tillräckliga kunskaper för att från naturvårdssynpunkt avgöra i vilken omfattning och hur bekämpningsinsatser skall göras. I

och för sig kan man påstå att all löskommen olja orsakar skada och därför skall tas upp. Emellertid är, som nämnts, fullständig bekämpning inte alltid möjlig eller rimlig.

Beredskapsuppbyggnad och bibehållande av beredskap är ytterst en fråga om medelstilldelning. Vid medelstilldelning görs - medvetet eller omedvetet - en värdering av tänkbara skador; miljön åsätts på något sätt ett pris. Vid operationer måste olika naturvårdsintressen vägas mot varandra. Då insatser oftast är förenade med höga kostnader, särskilt långt driven rengöring av stränder, måste ofrånkomligen olika naturvårdsintressen vägas mot reda pengar. Till ledning i dessa och andra liknande frågor saknas idag på forskningsresultat och ekonomiska avvägningar grundade riktlinjer.

Oljebekämpning är således naturvårdsverksamhet utan klara, på fakta grundade, riktlinjer och med ekonomiska och tekniska begränsningar. Det är av största vikt att den naturvårdsinriktade forskningen kan bedrivas så att bättre besked än nu kan erhållas om i vilken omfattning och hur insatser mot olja bör vidtas. Resultat av sådan forskning måste också läggas till grund för inriktningen av den vidare utvecklingen av metoder och teknik för de skadebegränsande insatserna.

Svenska och omgivande vatten tillförs petroleumkolväten på flera sätt, bl a från fartyg samt genom avlopp av olika slag och nedfall från atmosfären. Endast de mer koncentrerade utsläppen kan bli föremål för bekämpning. Dessa svarar blott för ett par procent av den sammanlagda tillförseln av petroleumkolväten till nämnda vatten. Emellertid kan de koncentrerade, bekämpningsbara oljeutsläppen drabba områden med allvarlig giftverkan och svår nedsmutsning som följd. Ett mycket stort

utsläpp i ett känsligt vattenområde kan ge allvarliga effekter i hela vattenområdet eller stora delar därav, t ex i det allmänt känsliga Östersjöområdet samt särskilt i Vänern och Mälaren, som båda är vattentäkter.

3.3 Oljebekämpning på sjön - metoder och begränsningar hos dessa

Kustbevakningens åtgärder inskränker sig inte sällan till att enbart följa hur olja på vattenytan försvinner därifrån genom avdunstning, självdispergering m m.

Det finns i dag fyra grundmetoder för egentlig bekämpning av olja på sjön:

Sänkning. Sänkning syftar till att föra ned oljan till bottnen. Som sänkmedel används ofta sand, specialbehandlad krita m m. Metoden används inte alls i Sverige och i begränsad omfattning utomlands på grund av svårigheterna i att åstadkomma effektiv sänkning och metodens allvarliga skadeeffekter.

Bränning. Det är mycket svårt att åstadkomma effektiv förbränning på vattnet, även av annars lätt brännbar olja, beroende på bl a vattnets kylande effekt. I vissa fall kan s k brännmedel underlätta förbränning något.

Dispergering, även kallad kemisk bekämpning. Oljan finfördelas med hjälp av kemiska medel. Härvid ökar oljan momentant sin giftighetsgrad och kan därför orsaka allvarlig skada. På grund härav används metoden av vår kustbevakning endast då oljan inte kan tas upp och skadorna bedöms bli mindre än om dispergering inte sker. Vissa nationers beredskap, t ex Storbritanniens och vissa Oststaters, har hittills varit inriktade helt på denna metod. Effektiv dispergering förutsätter bl a att oljan har ganska låg viskositet och att viss vågturbulens förekommer eller skapas. Olja som tillförts

dispergeringsmedel får minskad vidhäftningsförmåga. Olja som trots tillförsel av dispergeringsmedel inte finfördelats är särskilt svår att angripa med anordningar för upptagning, därför att dessa vanligtvis är konstruerade efter vidhäftningsprincipen. Dispergeringsmetoden bör enligt vissa marinbiologer användas med stor urskiljning, enligt andra inte alls. Dispergerad olja sjunker till stor del till bottnen. Användning av sänknings- och dispergeringsmetoderna liknas ofta vid att "sopa problemen under mattan".

Upptagning, även kallad mekanisk bekämpning. De nordiska ländernas beredskap är primärt inriktad på denna metod. I vissa fall sker upptagningen sedan man på oljan spridit sorptionsmedel (vidhäftnings- och uppsugningsämnen) eller ytspänningsökande medel (ej dispergeringsmedel) som drar samman oljan. Upptagning är givetvis att föredra från naturvårdssynpunkt. Metoden är emellertid komplicerad trots att enkla fysikaliska grundprinciper utnyttjas. Olika slag av materiel, såsom fartyg, länsor, upptagare, förvaringsanordningar m m, måste kombineras i system. Fartygen måste bl a ha särskilt goda manöveregenskaper. Nödvändig precisionsmanövrering kan dock orsaka sådana turbulenser i vattnet som skingrar oljan eller på annat sätt försvårar upptagningen. Varje materieltyp och därmed varje system är till sin funktion, kapacitet, användbarhet m m begränsad av olika faktorer, t ex oljans viskositet, vatteninblandningsgraden och mängden föroreningar i oljan. Anpassningen av olika materielslag till varandra och hanteringen av desamma kräver kunskaper och erfarenhet. Materielen kan haverera, inte blott vid ovarsam hantering. Ett tekniskt missöde kan medföra att ett helt system med fartyg och annan materiel blir overksamt. Detta nödvändiggör en väl fungerande reparations- och underhållstjänst. Effektiviteten hos och användbarheten av samtliga system begränsas också av bl a följande operativa förhållanden, vilka var för sig

i avsevärd mån påverkar möjligheterna att till sjöss ta upp olja så att landpåslag inte sker.

- Sen upptäckt, t ex på grund av försenat eller uteblivet larm.
- Lång insatstid, dvs tid mellan larm och första bekämpningsinsats, beroende på t ex långa avstånd.
- Stor oljekvantitet.
- Stor spridning.
- Mörker.
- Kyla.
- Nedsatt sikt (dimma, regn, snöfall).
- Kort avstånd till land.
- Grunt vatten, förrädiska djupförhållanden etc.
- Stark ström i förhållande till bekämpningsanordningar.
- Hård vind.
- Häftig vågturbulens (bl a krabb eller brytande sjö).
- Explosionsrisk (t ex beträffande nyligen löskommen råolja i lugnt väder).
- Isförhållanden.
- Oljans läge under vattenytan (oljan svävar på djupet eller ligger på bottnen).
- Vattenområdets karaktär av farled eller hamn (kan ej alltid avspärras).
- Otillräcklig uthållighet hos insatsstyrkor.

I allmänhet är upptagning i vindstyrkor över tio m/s mycket besvärlig och ibland t o m omöjlig beroende på begränsningar i effektiviteten hos materielen (länsor och upptagare) och på svårigheter i hanteringen av densamma. Bekämpning i is är särskilt besvärlig. Mörker hindrar insatser nästan helt. Blåst, is och mörker är helt vanliga förhållanden.

Sammanfattningsvis gäller att möjligheterna att till sjöss ta upp all olja är begränsade till fall då samtliga operativa faktorer är gynnsamma. Effektiv upptagning

till sjöss är dock möjlig i åtskilliga fall. Således har kustbevakningen i flera fall genom upptagning till sjöss så gott som helt kunnat förhindra oljepåslag. I den allmänna debatten har ofta gjorts gällande att bekämpningsinsatser till sjöss är meningslösa om oljan till någon del nått land. Sådana påståenden är missvisande. Det är av utomordentlig vikt att slå fast att stora skadebegränsande insatser kan göras på vattnet så länge inte all olja flutit upp på land. Genom sådana insatser avvärjs eller begränsas ju skada genom vidare spridning till rena områden, skador på fågel och andra djur, förgiftning av miljön etc. I många fall har kustbevakningen gjort detta. Vid vissa tillfällen kan det t o m vara fördelaktigt att söka styra in oljan t ex i en lugn vik för att där utföra bekämpning under mer gynnsamma förhållanden än ute till sjöss.

För överskådlig framtid kommer att gälla att oljepåslag på land i många fall inte kan förhindras. Mycket stora påslag kan befaras hur hög bekämpningsberedskapen än är. Det är dock av stor vikt att slå fast att betydande skadebegränsningar kan göras såväl till sjöss som i strandzonen.

3.4 Insatser mot olja på stränder

De metoder som kan komma till användning mot olja på stränder är i huvudsak:

Upptagning. För detta används vanliga handredskap såsom spadar, skyfflar och grepar. Om oljeansamlingarna är tjocka kan maskiner (grävskopor, schaktmaskiner o d) användas. Upptagning kan underlättas av att sorptionsmedel tillsätts. I vissa fall sprids sorptionsmedel på oljan redan till sjöss för att förhindra svår nedsmetning av stränder och på så sätt underlätta upptagning på land.

Bränning. Bränning av olja som ligger utspridd på stränder är svår att åstadkomma och dessutom olämplig. Värmen vid förbränning minskar viskositeten hos oljan så att risk för infiltration i marken och avrinning kan uppkomma. Vidare kan klippor spricka om man eldar på dem. I viss mån kan mer eller mindre effektiv bränning ske av uppsamlad olja, Effektiviteten hos sådan bränning bestäms bl a av halten av vatten och annat obrännbart material i oljan. Ofta måste elden underhållas med annat som brinner lätt. För att minska risken för avrinning och skador på marken bör bränning ske på särskilda anordningar, t ex plåt med uppvikta kanter.

Dispergering. Dispergering syftar till att finfördela oljan och föra ut den i vattnet. Effektiv dispergering är svår att åstadkomma om oljan har hög viskositet och förekommer i tjockare lager. I viss mån kan dispergering underlättas genom att gelmedel (förtjockningsmedel) blandas i dispergeringsmedlet. På grund av de biologiska skador som ofta uppkommer på stränderna och i de känsliga strandvattnen används dispergeringsmetoden mycket återhållsamt i Sverige.

Avtvättning med hetvatten eller vattenånga. Oljefläckar avlägsnas med hetvatten eller vattenånga som med högt tryck sprutas på fläckarna. Metoden används uteslutande på berg och stenar. Vanligtvis försöker man med sorptionsmedel samt länsor i vattnet att fånga upp den olja som spolas av. Sådan uppfångning kan inte alltid bli effektiv. Vissa temporära skadeeffekter på strandzonens flora och fauna torde också bli följden av hetvatten- och ångtvättning. Metoden torde dock från biologisk synpunkt vara att föredra framför dispergeringsmetoden.

Vanligtvis avlägsnas tjockare oljeansamlingar, särskilt sådana som kan driva iväg på grund av höjt vattenstånd m m. Övriga insatser, t ex avtvättning, bestäms med hänsyn till bl a områdets känslighet och tillgänglighet samt

uppkommande kostnader. Då insatser mot olja på stränder är personalkrävande och därför kostsamma, särskilt långt driven sanering, lämnas ofta en del olja kvar på stränder av mindre intresse för djurliv och allmänhet. I vissa fall kan olja tillfälligt (t ex under häcknings- och sälvalpningsperioder) eller permanent täckas med sorptionsmedel för att minska nedsmetningsrisken.

Tillfällig förvaring samt transport och destruktion av upptagna oljeföroreningar är ständigt svåra praktiska och organisatoriska samt kostsamma moment vid större operationer.

3.5 Ytterligare om metoder och teknik

Kommittén har låtit göra en särskild undersökning om metoder och teknik för bekämpning av till sjöss löskommen olja. Undersökningen som gjorts av marindirektör Gösta Kaudern och civilingenjör Erik Söderbaum syftar till att beskriva förekommande metoder och teknik, att kartlägga begränsningarna i användbarheten av desamma samt att presentera underlag för bedömningar om behövliga förbättringar. Den beskrivande delen av undersökningen ingår i en rapport, upprättad av Söderbaum och benämnd Olje- och kemikalieskyddsforskning (Rapport SH 95-79, Chalmers Tekniska Högskola, maj 1979). Undersökningens övriga delar är sammanställda i en promemoria, fogad till detta betänkande. Promemorian som är upprättad av Kaudern har titeln Teknik för oljebekämpning till sjöss - några övergripande och sammanfattande synpunkter på befintlig teknik samt behovet av vidareutveckling och forskning. Söderbaum och Kaudern svarar själva för innehållet i resp. skrift.

4. ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ VÅR NUVARANDE BEREDSKAP

4.1 Inriktning

Inriktningen av den svenska beredskapen mot olja som kommit lös till sjöss grundas på i huvudsak följande:

- Ansvaret för insatser ligger hos myndighet. I vissa andra länder, t ex USA, gäller att den som vållat utsläpp skall ombesörja att adekvata insatser vidtas. Myndigheten där övervakar insatserna och ingriper endast vid behov.

- Ansvariga myndigheter skall ha en viss mängd egna resurser. Vid mer omfattande insatsbehov skall samhällets övriga resurser kunna tas i anspråk. För insatser till sjöss skall i svårare lägen hjälp lämnas även åt eller av andra nationer med vilka Sverige har avtal härom.

- Olja skall så långt möjligt och rimligt bekämpas till sjöss. Metodinriktningen såväl till sjöss som på land är att oljan skall tas upp, dvs bekämpas mekaniskt. Dispergering skall ske endast då oljan inte kan tas upp och skadorna bedöms bli mindre än om dispergering inte sker.

Den nu angivna inriktningen bör enligt kommitténs mening gälla även i fortsättningen.

4.2 Nuvarande ordning, kostnader m m

Kustbevakningen har under knappt tio år som bekämpningsansvarig till sjöss byggt upp en organisation med resurser och erfarenheter som i en internationell jämförelse framstår som betydande.

Oljebekämpning är en av många uppgifter för kustbevakningen. Inom organisationen finns bl a ca 130 båtar och fartyg. Ca 40 av dessa är s k miljöskyddsfartyg och arbetsbåtar som anskaffats för i första hand oljebekämpning. Kustbevakningens personalstyrka är ca 550 man, stabspersonal inräknad.

Genom att kustbevakningen är en rikstäckande organisation har materielanskaffning kunnat grundas på att materielen kan omfördelas vid behov. De flesta befattningshavarna hos kustbevakningen har normalt andra arbetsuppgifter än oljebekämpning. Vid behov kan en större del av personalen genast övergå till oljebekämpning. Kommittén anser att dessa principer för utnyttjande av materiel och personal är ändamålsenliga och rationella.

Kustbevakningen har beräknat kostnaderna för sin oljebekämpningsverksamhet enligt följande: Ny- och ombyggnader av miljöskyddsfartyg och arbetsbåtar under 1969-79 belöper på sammanlagt 35,2 milj kr. x) I beloppet ingår kostnader för nyanskaffning av två fartyg som ännu inte levererats. Under tidsperioden har annan oljebekämpningsmateriel (länsor, upptagare m m) anskaffats för 16 milj kr. De sammanlagda kostnaderna för anskaffning av fartyg och annan oljebekämpningsmateriel under 1969—79 uppgår sålunda till 51,2 milj kr (35,2 milj + 16 milj).

Driftbudgeten för kustbevakningsorganisationen i sin helhet för budgetåret 1979/80 uppgår enligt kustbevakningen till sammanlagt ca 106 milj kr, häri inräknat löpande materielanskaffning (för olje- och kembekämpningsmateriel 3,9 milj kr). Hur stor

x) Häri ingår inte 25 milj kr på tilläggsbudget II/1979 för ännu inte genomförd ersättningsanskaffning av två, ev. tre miljöskyddsfartyg.

del av den nu nämnda totalsumman som skall anses falla på den av kustbevakningen upprätthållna oljeskyddsberedskapen samt för rutinmässiga insatser om övervakning, uppföljning och andra åtgärder vid dagligen förekommande anonyma, i allmänhet mindre oljeutsläpp är svårt att mera exakt beräkna, eftersom denna verksamhet är integrerad med övrig kustbevakningsverksamhet. Med utgångspunkt från det särskilda anslaget för beredskap för oljebekämpning till havs m m (1979/80 9,2 milj kr) x) har nu nämnda kostnader för innevarande budgetår av kustbevakningen beräknats ligga vid 16 à 17 milj kr. xx)

Till nämnda kostnader skall läggas utgifterna för de av kustbevakningen organiserade bekämpningsinsatser för vilka ersättning utkrävs med stöd av lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Dessa kostnader debiteras numera enligt principen om full kostnadstäckning. För nioårsperioden 1970/71 - 1977/78 uppgick kustbevakningens skadeståndskrav till sammanlagt 17 milj kr, varav hittills 4,4 milj kr ersatts av skadevållare. Sedan den 1 juli 1978 har bl a tillkommit kostnaderna för Ostkustfallet 1979 som för de av kustbevakningen organiserade insatserna uppgår till 17,7 milj kr. Dessa utgifter torde helt eller delvis komma att täckas genom skadevållarens försäkringar i kombination med internationella oljeskadefonden.

Den tidsplan som kommittén nyligen nödgats anta har inte lämnat kommittén erforderligt utrymme för att diskutera den av kustbevakningen lämnade kostnadsberäkningen enligt ovan. Kommittén vill emellertid framhålla att det inte är uteslutet att beräkningar enligt andra metoder skulle kunna visa på betydligt högre belopp än vad kustbevakningen kommit fram till.

---

x) Häri ingår förslagsvis anslagna 0,1 milj kr. På grund av detta anslag har kustbevakningen befogenhet att, oavsett uppkommande kostnader, igångsätta och fullfölja operationer av sådan omfattning som behövs.

xx) Häri ingår till viss del värdeminskning på fartyg.

En beräkning av kostnaderna för den landbaserade organisationens oljebekämpnings- och oljesaneringsverksamhet kan knappast göras. Beredskapssatsningarna där måste dock i jämförelse med de hos kustbevakningen anses som blygsamma. Den materiella beredskapen på land kan knappast anses ha nått sådan nivå som räddningstjänstutredningen förutsatte i sitt betänkande (SOU 1971:50) Räddningstjänst. Rådande otillräcklighet hos landets drygt 100 kustkommuner i fråga om utrustning för insatser vid större oljeolyckor torde komma att bestå så länge staten inte genom bidrag eller på annat sätt medverkar till ökad materielberedskap. Länsstyrelsernas planläggning enligt 24 § första stycket brandstadgan (1962:91, 24 § ändrad 1974:81) i fråga om oljebekämpning torde, med vissa undantag, inte kunna anses acceptabel.

5. FORSKNING OCH UTVECKLING (FOU)

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) utarbetar f n på uppdrag av regeringen ett förslag till slutligt program och organisation för genomförande av ett forsknings- och utvecklingsprogram (FoU-program) för system, metoder och teknik för bekämpning av bl a olja. Vidare skall statens naturvårdsverk (SNV) enligt uppdrag av regeringen utarbeta ett förslag till program för undersökning av miljöeffekter vid oljeutsläpp. SNV skall dessutom lämna förslag till regeringen i år om förvaring, transport och behandling av upptagna oljor. Nedan framförs kommitténs synpunkter på och kommentarer till inriktningen av en FoU-satsning.

I det föregående har nämnts att en mängd olika faktorer mer eller mindre starkt begränsar möjligheterna att med nuvarande teknik effektivt bekämpa olja till sjöss. De hydrodynamiska faktorerna är de mest fundamentala och sätter de snävaste gränserna med nuvarande teknik. De innebär bl a att nu förekommande länsor inte kan behålla olja om vattenrörelsen vinkelrätt länsorna överstiger ca 1 knop. Strömhastigheter på 1 -3 knop är inte alls ovanliga utmed svenska kusten. Vid relativt måttliga våghöjder överstiger partikelrörelserna i vågorna 1 knop, särskilt vid kort, krabb sjö.

I skyddade, lugna vatten, nära kusten eller i skärgård är inverkan av väder och vind inte så stor och de hydrodynamiska begränsningarna därför inte så dominerande. Här dominerar i stället begränsningarna hos själva materielen. Här har länsor, upptagare, fartyg m m större möjligheter att fungera tillfredsställande var för sig och i system.

Mot bakgrund av ovanstående är det för svenskt vidkommande nu mest angeläget att ett FoU-program inriktas på att utveckla komponenter och system för bekämpning på och i närheten av stränder. Denna inriktning ger de största förutsättningarna för att en teknisk utvecklingsinsats medför bästa resultat. På detta område finns också möjligheter till samarbete med bl a Norge och Danmark.

FoU-satsningar rörande oljebekämpning till havs bör i huvudsak inriktas på att följa och, om möjligt, medverka i FoU-arbetet hos länderna som bedriver oljeutvinning i Nordsjön. Norge samt Storbritannien (bl a i samarbete med svenskt företag) gör stora sådana FoU-satsningar, som naturligtvis är föranledda av de konsekvenser stora oljeutsläpp i Nordsjön kan få.

FoU-arbete i större omfattning pågår i USA, Canada och Japan. Även erfarenheterna därifrån bör utnyttjas i svenskt FoU-arbete.

En svensk satsning på FoU måste kopplas till de olika myndigheternas planer för anskaffning av oljebekämpningsmateriel så att en meningsfull teknikupphandling kan ske. Detta förutsätter i sin tur att de aktuella myndigheternas organisationer och ansvarsområden i stort förblir oförändrade under FoU-arbetet.

Eftersom bl a marknaden för oljebekämpningsmateriel är osäker bör programmets utvecklingsdel inledningsvis inriktas på en teknikupphandling som grundas på de svenska myndigheternas investeringsprogram. Export bör ses som en sidoeffekt av förbättringar av den svenska beredskapen och dess utrustning.

Ett exempel på utvecklingsprojekt som påbörjats är kustbevakningens strandbekämpningsbåt, benämnd baby-truck. Även brandförsvar och kommunala organ i övrigt torde ha intresse av något liknande. Det är angeläget att myndigheterna samverkar i olika utvecklingsinsatser redan på ett tidigt stadium. Sådan samverkan är motiverad även från kostnads- och effektivitetssynpunkt.

En större samlad svensk satsning på FoU ställer höga krav på initiativ, styrning och uppföljning av den FoU-ansvariga myndigheten. Detta därför att berörda myndigheter och företag har olika intressen och att Sverige i stort saknar resurser och metoder för systematisk utprovning av oljebekämpningsutrustning i modell- och fullskala. De provningsanläggningar som finns saknar vissa fundamentala förutsättningar, exempelvis för test med olja på vattenytan.

6. OLJEUTVINNINGEN I NORDSJÖN - SÄRSKILD BEREDSKAP?

De påvisade utvinningsbara oljereserverna i Nordsjön, söder om 62:a breddgraden, kan uppskattas till ett par miljarder ton. Sannolikt kommer ytterligare utvinningsbara förekomster att upptäckas. Olja utvinns för närvarande i större mängd på brittisk och norsk kontinentalsockel, i någon mån även på dansk. Oljefältens läge, reservoarernas storlek, sträckningarna av rörledningar på havsbottnen m m framgår av figur 1, s 4 i bilaga 2. Den totala mängd olja som utvunnits till början av 1979 är ca 160 milj ton, varav ca 60 milj ton på norsk sockel. Utvinningen beräknas om ett par år och vidare under 1980-talet uppgå sammanlagt till 150-200 milj ton om året.

Oljeutvinningen i Nordsjön och den därmed sammanhängande verksamheten medför dels kontinuerligt förekommande mindre oljeutsläpp vid processer av olika slag, dels tillfälliga mer eller mindre allvarliga oljeutsläpp vid olika missöden. Större utsläpp kan orsakas främst genom utblåsning, brott på rörledning, brott på slangledning vid lastning av fartyg och haveri med fartyg. Utblåsning kan medföra störst oljeutflöde.

Genom utblåsningen i april 1977 från plattform B (Bravo) på Ekofiskfältet sprutade drygt 22 000 ton olja och ca 13 milj normalkbm gas ut under de sju och ett halvt dygn utblåsningen varade. Ca 40 procent av oljan avdunstade genast, utan att nå vattnet. Ca 13 000 ton beräknas sålunda ha fallit på vattnet. Oljebekämpningsoperationerna leddes av vederbörande oljebolag (Phillips Petroleum Company Norway) under överinseende av ett norskt statligt, särskilt sammansatt, organ och med hjälp från bl a Sverige. Sammanlagt togs 1 610 ton vatteninblandad olja upp. 870 ton härav var ren olja, vilket motsvarar ungefär sju procent av den mängd som föll på vattnet. Resten avdunstade, dispergerade eller

sjönk. Endast en liten del av oljan dispergerades med hjälp av kemikalier. Det gjordes för att minska brandrisken vid närbelägna plattformar. Bekämpningsoperationerna präglades av brister i fråga om bl a organisation, samband, materiel, resursutnyttjande, utbildning och träning.

Det har inte förekommit rapporter om att någon del av oljan nått land. Beräkningar gjorda av det norska institutet för kontinentalsockelundersökningar (IKU) visar bl a att olja sannolikt skulle ha nått dansk kust inom en månad om utblåsningen skett mindre än två veckor tidigare och att västtysk kust skulle ha nåtts av eventuella oljerester om ett utsläpp skett den 20 maj.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har på uppdrag av kommittén beräknat i vilken omfattning en oljeutblåsning i Nordsjön kan förorsaka förorening av svensk kust. SMHI har sammanställt beräkningarna i en rapport Beräkning av drift och spridning av olja från anläggningar i Nordsjön. Rapporten är fogad till bilaga 2 till detta betänkande. I rapporten sägs bl a följande: En till två procent av från Ekofisk totalt utsläppt oljemängd skulle stranda vid någon kust. Riskerna för strandning är störst om utblåsningen sker vintertid. Det mesta av oljan skulle stranda på norsk eller dansk kust. I genomsnitt skulle en till fem procent av den olja som strandar drabba svensk kust.

SMHI har vidare enligt rapporten beräknat i vilken omfattning ett oljeutsläpp från Ekofisk kan drabba svensk kust då riskerna för strandning vid svensk kust bedömts som stora. Av ett utsläpp som antogs ha pågått under två dygn befanns därvid två till tre procent nå svenska västkusten.

Det bör påpekas att beräkningar inte gjorts för olika utblåsningsförhållanden, t ex utblåsning under vattenytan, utblåsning över vattenytan och brand i samband med utblåsning.

Kommittén gör i det följande bedömningar i frågan huruvida oljeutvinningen i Nordsjön och erfarenheterna från Bravoutblåsningen bör föranleda ändring av de riktlinjer som nu gäller för den svenska beredskapen för bekämpning av oljeutsläpp till sjöss.

Oljeutvinningen i Nordsjön och därmed sammanhängande verksamhet innebär ofrånkomligen risker för att svenskt kustområde kan komma att förorenas av olja. Den oljekvantitet som kan nå Sverige under särskilt ogynnsamma meteorologiska och hydrologiska förhållanden kan uppskattas till någon eller några procent av ursprunglig mängd. Denna procentdel kan dock, om utsläppet är mycket stort, innebära en betydande kvantitet. Under större delen av året torde utsläpp på aktuella platser i Nordsjön endast till någon promille eller inte alls nå Sverige.

Mycket stora oljeutblåsningar är de händelser som i samband med oljeutvinningen i Nordsjön kan orsaka svårare förorening av svenskt kustområde. Även om en utblåsning av hundra tusen ton olja eller mer måste bedömas ha mycket låg sannolikhet kan den dock inträffa. Den sedan i början av juni 1979 pågående utblåsningen från brunnen Ixtoc 1 i Mexikanska bukten med ett oljeutflöde hittills av ca en halv milj. ton visar just detta.

En omfattande utblåsning sker under lång tid och från en fast punkt. En viss del av oljan som blåser ut kan, åtminstone tidvis, bekämpas mekaniskt till havs. Icke obetydliga resurser för upptagning finns numera hos oljebolagen på den norska sockeln samt hos norska, danska och svenska myndigheter. Disperge-

ring med kemiska medel kan ske mycket effektivt om oljan legat i vattnet en kortare tid. Inom samtliga aktuella länder finns ansenliga resurser för dispergering. De s k Bonn- och Köpenhamnsavtalen x) samt det flitiga och konstruktiva samarbete som hittills förekommit inom ramen för dessa överenskommelser, torde garantera att betydande delar av dessa länders resurser för bekämpning till sjöss ställs till förfogande närhelst det behövs. Bravooperationen och andra gemensamma bekämpningsoperationer utgör exempel härpå.

Avståndet mellan oljefälten och Sverige medför att tiden för eventuell drift till den svenska kusten rör sig om tre veckor som kortast. Därigenom ges gott utrymme för att mobilisera styrkor som behövs för bekämpning till sjöss och på land i den svenska kustzonen. Den olja som kan komma att driva hit kommer successivt under en kortare eller längre tidsperiod och torde då vara mycket spridd. Oljan har då genomgått sådana förändringar att den sannolikt är tung och seg. Dispergeringsinsatser mot sådan olja är inte meningsfyllda.

På grundval av nu tillgängliga uppgifter och beräkningar på området kan oljeutvinningen i Nordsjön och därmed sammanhängande verksamhet inte bedömas utgöra ett större föroreningshot mot svenskt kustområde än nu förekommande oljetransporter runt våra kuster. Erfarenheter från svenska och utländska bekämpningsoperationer visar att det är svårt att på öppet vatten ta upp olja som är spridd över stora ytor. Detta innebär dock inte att det under alla förhållanden är omöjligt att göra nämnvärda sådana insatser.

---

x) Överenskommelsen 1969 om samarbete vid oljeförorening i Nordsjön (SÖ 1969:21) (Bonnavtalet). Överenskommelsen 1971 med Danmark, Finland och Norge om samarbete i fråga om åtgärder mot oljeförorening av havet (SÖ 1971:23) (Köpenhamnsavtalet).

Olja som sprutar ut från en plattform e d bekämpas otvivelaktigt effektivast i närheten av utblåsningsstället. Sådana insatser åligger primärt aktuella bolag och vederbörande nation att svara för. De oljeproducerande Nordsjöländerna, liksom bolagen som bedriver oljeutvinning i Nordsjön, kan nu anses ha tagit konkret ansvar för en förbättrad beredskap för sådan oljebekämpning.

Det är inte rimligt från vare sig kostnads- eller effektivitetssynpunkt att Sveriges beredskap för oljebekämpning till sjöss ändras med hänsyn enbart till de oljeutsläpp som oljeutvinningen i Nordsjön och den därmed sammanhängande verksamheten kan orsaka. Det finns knappast behov av att påpeka att Sverige genom kustbevakningen efter bästa förmåga skall lämna berörd nation hjälp vid en oljeolycka i Nordsjön.

Erfarenheterna från Ost- och Västkustfallen visar att bekämpning och sanering i strandzoner av redan tämligen måttliga oljekvantiteter kan vara mycket besvärliga och kräver främst god planläggning och ledning. Erfarenheterna från Ostkustfallet visar dessutom att beredskapen ställs på mycket hårda prov om olja under en längre tid driver in på bred front i kustzonen. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län och länsstyrelsen i Hallands län bör vid sina planläggningar särskilt beakta risken för föroreningar av nu diskuterat slag.

Den beredskap för oljedriftsprognoser hos SMHI som f n är under uppbyggnad bör anpassas särskilt till vad som behövs för att göra snabba och korrekta förutsägelser om drift av olja som kommit lös från anläggningar i Nordsjön.

Till detta betänkande är fogad en rapport Oljeutvinningen i Nordsjön - Bravoutblåsningen - Miljörisker för Sverige. Rapporten är upprättad av länsassessor Mats Måre och civilingenjör Erik Söderbaum. Författarna svarar för innehållet.

7. ERFARENHETER FRÅN OST- OCH VÄSTKUSTFALLEN

7.1 Allmänt

Olyckor inrymmer överraskningsmoment. De inträffar på tider och under förhållanden som inte kan förutses. Ett mycket stort antal faktorer som var och en kan variera påtagligt bestämmer händelseförlopp och dimensioner hos en oljeolycka. Ingen oljeolycka är den andra lik, även om vissa inslag kan vara tämligen lika.

I Ostkustfallet skedde föroreningen i svenska vatten på grund av att oljeförorenad havsis drev in i skärgården under ihållande ostliga vindar, som normalt inte förekommer vid årstiden. Operationerna försvårades avsevärt av issituationen. I Västkustfallet omöjliggjordes bekämpning till havs av främst oljans konsistens och spridning. Landpåslaget skedde under storm från sydväst i förening med högvatten. I båda fallen skedde utsläppen på långt avstånd från land. Utsläppen var dessutom stora.

Det säger sig självt att några av de många faktorer som bestämmer en oljespillsituation sannolikt avviker från det vanliga. Ost- och Västkustfallen är, ehuru ovanliga, i och för sig inte märkliga. Oljeolyckor med större svårighetsgrad och allvarligare följder än i Ost- och Västkustfallen kan inte uteslutas.

7.2 Sammanfattning av erfarenheter samt kommentarer

I det följande anges och kommenteras sammanfattningsvis erfarenheter som härleds antingen till såväl Ost- som Västkustfallet eller till endera fallet.

I stort fungerade operationerna väl med hänsyn till de svåra förhållanden som gällde. Arbetsmiljön och arbetsförhållandena i övrigt ställde de medverkande på hårda prov. Åtskilliga frivilliga hjälpte till utan någon annan ersättning än tillfredsställelse av en egen meningsfull insats för vår natur. Otvivelaktigt har de medverkande varit djupt engagerade i sina uppgifter. De första förutsättningarna för en god beredskap, nämligen engagemang och initiativkraft, föreligger uppenbarligen. Operationer av ifrågavarande slag och omfattning torde dock aldrig kunna förberedas och genomföras så perfekt att man efteråt inte kan finna något som brustit eller kunde ha gjorts bättre.

- Planläggningen för samverkan mellan ansvariga myndigheter i strandzonen samt mellan dessa och förstärkande organ är otillräcklig. Samövningar i ökad omfattning behövs.

- Det är viktigt att ansvariga och medverkande organ känner till hur bekämpningsorganisationen är uppbyggd och hur samverkan skall ske. Ledningsorganisationen måste dock kunna ge utrymme för nödvändiga improvisationer.

- Operationer för oljebekämpning/sanering är komplicerade företag. Erfarenhets- och kunskapsförmedling behövs i synnerhet för ledningsorganen på land. Personer som vid behov kan engagera sig som ledare för arbetslag på land bör utses och utbildas regionalt.

- Det bör i framtida operationer klargöras att stödfunktioner är underställda ansvarig myndighet, t ex brandchef. Stödfunktionerna bör dock, enligt myndighetens närmare direktiv, självständigt kunna få svara för insatser och samverkan.

- En samordnad skadeinventering, byggd på ett gemensamt bedömningsunderlag, behövs. Kust- och skärgårdsbefolkningen samt militär, bl a kustjägare, bör utnyttjas för skadeinventering.

- Samverkan mellan de land- och sjöbaserade organisationerna förekom inte i tillräcklig omfattning i inledningsskedet. Kustbevakningens taktiske (lokale) ledare och brandchef måste arbeta i nära kontakt med varandra. För samverkan från början med kustbevakningens regionala ledning bör länsstyrelsen representeras av en på förhand utsedd person.

- Det är mycket svårt att sätta sig in i en större operation som pågått en tid. Person som kan ifrågakomma för förordnande som särskild räddningsbefälhavare bör aktiveras redan vid operationernas början. Denne kan svara för sådan samverkan som avses i föregående punkt.

- Länsstyrelsen bör söka åstadkomma samordning av verksamheter för räddningstjänst även om den inte tagit över ledningen för räddningstjänsten. Länsstyrelsen bör också söka samordna saneringsinsatser.

- För oljebekämpning i flera kommuner samtidigt kan flera lokala räddningsbefälhavare och en befälhavare med övergripande, operativa uppgifter behövas. Brandlagen bör framdeles uttryckligen tillåta en sådan ledningsordning för aktuella fall.

- Insatser av större antal frivilliga och annan ovan personal kräver särskilda förberedelser och detaljerad ledning.

- Utveckling av bättre metoder och teknik för bekämpning i strandzoner och för sanering på stränder är synnerligen önskvärd.

- Staten, som betalar alla insatser mot olja, bör ha en löpande kostnadsövervakning även beträffande de insatser som kommunerna gör. På så sätt kan staten påverka dessa operationer.

- Frågor om arbetarskydd och arbetsmiljöförhållanden måste ges ökad vikt och beaktas redan i planläggningen.

- Planer rörande radiokommunikationer mellan samverkande myndigheter och organ bör ses över och sambanden övas.

- Massmedia kan anses till viss del ha givit en missvisande bild av operationerna och därigenom påverkat desamma. En gemensam presstjänst bör förhoppningsvis kunna leda till en objektivare behandling i massmedia.

- Transport och slutligt omhändertagande av oljehaltigt avfall är otillräckligt förberedda moment. Teknikutveckling och planläggning behövs.

- Varje operation av större omfattning bör utvärderas av - förutom ansvariga myndigheter - ett från insatsansvar fristående organ. x) Därigenom tillförs den samlade beredskapen erfarenheter på bästa sätt. Utvärderingsarbetet bör inledas redan vid operationens början.

---

x) Räddningstjänstkommittén (Kn 1979:01) kommer vid årsskiftet 1979/80 att lägga fram förslag om hur allvarligare olyckor, bl a omständigheterna kring utsläpp av olja, bör undersökas.

Kommittén har låtit göra särskilda undersökningar på intervjubasis i Ost- och Västkustfallen. Undersökningarna finns sammanställda i två rapporter som överlämnats till kommundepartementet. Den ena rapporten har titeln Oljan i Stockholms skärgård 1979 - Bekämpningen och saneringen och är upprättad av avdelningsdirektör Sture Irberger och civilingenjör Erik Söderbaum. Den andra har titeln Oljan på Bohuskusten - Bekämpningen och saneringen 1978/79 och är upprättad av länsassessor Mats Måre. Författarna svarar för innehållet.

8. ORGANISATION - SAMLAT ELLER DELAT ANSVAR

Ett i olika sammanhang framfört förslag är att en och samma myndighet skall svara för alla insatser - såväl till sjöss som på land - mot olja som kommit lös till sjöss. Enligt kommitténs bedömande kan för närvarande endast kustbevakningen komma i fråga för ett sådant samlat ansvar.

Flertalet oljeutsläpp är små och inträffar så nära land, främst i hamnar, att de måste angripas på eller vid land. Större båtar eller fartyg behöver eller kan då inte användas. Brandförsvaren är för närvarande de enda myndigheter med insatsberedskap som säkerställer snabba skadebegränsande insatser i sådana fall. Även andra utsläpp kan nå land och kräver då, i vart fall i inledningsskedet, snabba insatser från land. Ett samlat ansvar hos kustbevakningen skulle av bl a kostnadsskäl inte rimligen kunna få medföra att en särskild insatsberedskap, liknande brandförsvarens, byggdes upp inom kustbevakningen vid sidan av brandförsvarens. Brandförsvarens resurser måste alltså även fortsättningsvis behöva ianspråktas vid oljebekämpning. Ett samlat ansvar hos kustbevakningen skulle medföra den väsentliga ändringen att brandförsvaren skulle underställas kustbevakningens ledning under bekämpningsoperationer.

Ett samlat ansvar skulle även innebära att kustbevakningen fick svara för sanering på stränder. En sådan ordning skulle ofrånkomligen kräva ett mer detaljerat och vidlyftigt samrådsförfarande än för närvarande i fråga om prioriteringar, metoder, ambitionsnivåer m m mellan å ena sidan kustbevakningen och å andra sidan olika kommunala organ, kanske i flera kommuner, och eventuellt även länsstyrelse eller länsstyrelser.

En organisation av ovannämnt slag skulle medföra ökade kostnader jämfört med nu genom att kustbevakningen skulle behöva utöka sin personalstyrka.

Erfarenheterna från såväl Ost- som Västkustoperationen visar att kommunernas brandförsvar och saneringsorgan klarat bekämpnings- resp. saneringsarbetena i stort sett tillfredsställande. Kommunerna har haft ett djupt engagemang i uppgifterna. Erfarenheterna talar således inte för något klart behov av ett samlat ansvar. Erfarenheterna från Ostkustoperationen utvisar dock att vissa brister för närvarande råder beträffande förutsättningarna för dels ledning och samordning inom den landbaserade organisationen, dels samordning mellan de sjö- och landbaserade organisationerna. Bristerna är emellertid inte allvarligare än att de kan rättas till med de tämligen enkla, ej särskilt kostnadskrävande, förändringar som föreslås i det följande.

Kommittén anser således att den nu gällande ordningen med ett delat ansvar mellan insatser till sjöss och insatser på land och i hamn bör bibehållas.

9. ANSVARSFÖRDELNING

9.1 Bekämpning

Kommittén har erfarit att det förekommer olika meningar om var i strandzonen gränsen går mellan kustbevakningens och brandförsvarens ansvarsområden. Frågan har betydelse bl a därför att myndigheternas beredskap skall planeras med hänsyn till denna gräns. Enligt instruktionen för tullverket svarar verket - genom kustbevakningen - för oljebekämpningen till havs, i kustvattnen, Vänern och Mälaren (dock ej i hamn). Enligt brandlagen svarar brandförsvaren för oljebekämpningen på annat område än nyssnämnda vatten. Kommittén anser odiskutabelt att kustvattnen, Vänern och Mälaren avgränsas av strandlinjen såsom denna sträcker sig med varierande vattenstånd. Strandlinjen bildar gräns mellan kustbevakningens och brandförsvarens ansvarsområden.

Vid hittills bedrivna bekämpningsoperationer i strandzoner har en omfattande samverkan - om också inte så omfattande som räddningstjänstutredningen förutsatte - förekommit mellan de ansvariga myndigheterna. Effektiva gemensamma aktioner i strandzoner förutsätter att de samlade resurserna utnyttjas på bästa sätt, vilket sker genom ömsesidiga hjälpinsatser över strandlinjen. Det praktiska arbetet i strandzoner förutsätter således en mjuk tillämpning av regeln om ansvarsgräns.

Kommittén finner angeläget framhålla vikten av dels att tveksamheter rörande ansvarsgräns mellan kustbevakningen och brandförsvaren undanröjs, dels att myndigheterna i det praktiska arbetet hjälper varandra efter förmåga och lämplighet. Enligt kommitténs mening är ändringar på dessa punkter i aktuella författningar inte behövliga. Det är tillräckligt att generaltullstyrelsen och statens brandnämnd i samråd informerar ytterligare i frågorna och ger desamma särskild tyngd i utbildningssammanhang.

Kommittén har vidare erfarit att det på vissa håll råder tveksamhet om olja som flutit upp på stränder någonsin kan påkalla räddningsåtgärder. Kommittén anser angeläget framhålla följande: Även om olja ligger på stränder kan den orsaka ytterligare allvarlig skada. Om vattenståndet höjs kan den driva iväg och förorena andra områden. Oljan kan vidare infiltrera i marken och därigenom orsaka mer bestående förorening. Solljus och värme kan orsaka att oljan rinner ut i sjön eller till rena strandpartier. Vidare gäller att oljan med tiden genomgår sådana förändringar att den blir svårare att avlägsna. Den största faran utgör oljan mot djurlivet, främst fågel och säl. Redan till synes obetydliga oljeföroreningar i känsliga områden kan, särskilt under våren och försommaren, orsaka svåra störningar i häckningen och sälvalpningen. Skador för turistnäringen och för det rörliga friluftslivet bör också nämnas.

Huruvida brandförsvaret skall ingripa i ett konkret fall med räddningsåtgärder mot olja på stränder är självfallet en bedömningsfråga. Kommittén anser dock att räddningsåtgärder åtminstone bör påbörjas även i fall då det kan synas tveksamt om brandförsvarets insatser påkallas.

9.2 Sanering

Kustbevakningen anser att olja till sjöss alltid är ett så allvarligt hot mot miljön att alla dess åtgärder mot olja till sjöss är räddningsåtgärder. Sanering kan således enligt kustbevakningens mening inte förekomma på det egna ansvarsområdet. Kommittén gör samma bedömning.

Sanering på stränder och i hamn anses vara en kommunal angelägenhet. Något genom författning reglerat saneringsansvar för kommunerna finns emellertid inte. Tveksamhet inför uppgiften att vidta saneringsåtgärder torde dock inte förekomma bland kommunerna.

Det är ofta angeläget att sanering sker någorlunda snabbt, så att allvarliga skador inte inträffar. En saneringsfas kan således, beroende på effektiviteten hos insatserna, övergå till nödläge som påkallar räddningsåtgärder.

Sanering är oftast en fortsättning på insatser som betecknats som räddningsåtgärder. Effektiv saneringsledning fordrar kännedom om åtskilligt, t ex skadebild, resurstillgång och resursutnyttjande. Ofta måste sanering ske i samverkan mellan olika organ inom kommunen och med andra kommuner samt med kustbevakningen. Effektiva saneringsinsatser kräver därför att de saneringsansvariga inte blott har erforderliga kunskaper i allmänhet i saneringsfrågor utan dessutom är väl intrimmade i operationen redan då saneringsfas inträder. Endast ett fåtal kommuner har utsedda saneringsorgan. Det är en allvarlig brist hos beredskapen att sådana organ utses, eventuellt tillskapas, först under pågående insatser (bekämpning) mot olja.

Kommittén föreslår att kommunerna genom författning åläggs att svara för oljesanering och att utse ett lämpligt organ med uppgift att planlägga och svara för saneringsinsatserna.

Av kontinuitetsskäl och andra skäl kan det vara lämpligt att utse brandchefen, som ju svarar för bekämpningen, till saneringsansvarig. Emellertid kan det i många fall bedömas lämpligast att lägga ansvaret på annan. Förhållandena i varje aktuell kommun bör därför avgöra vilken ordning som skall gälla. Det är utomordentligt viktigt att hälsovårdsnämnden eller dess företrädare följer insatserna och bistår med anvisningar och råd i fråga om inriktning, prioriteringar, avfallshantering etc.

Sanering är mycket personalkrävande och därmed kostsam. Stora områden, inom kanske flera kommuner, och mycket stora naturvärden kan vara drabbade eller hotade. Bekämpning och sanering efter en och samma olycka kan pågå samtidigt i olika områden. Resursbrist och resurskonkurrens mellan kommuner samt olika meningar om prioriteringar och insatsbehov kan uppkomma. Med hänsyn härtill kan det enligt kommitténs mening finnas anledning att ge länsstyrelsen en i författning grundad befogenhet att i vissa fall leda sanering eller på annat sätt besluta i saneringsfrågor. Den närmare utformningen av en sådan eventuell bestämmelse torde komma att övervägas av räddningstjänstkommittén.

Saneringen i Västkustfallet har inneburit omfattande transporter av personal, materiel och inte minst av upptagna oljeföroreningar. Kustbevakningen har i stor utsträckning biträtt kommunerna med fartygstransporter. Enligt kommitténs mening har samhällets resurser därigenom utnyttjats effektivt, även om kustbevakningen till följd därav måst eftersätta vissa egna åligganden.

Kommittén ser som angeläget att samhällets kostnader hålls nere genom att kustbevakningen efter förmåga och lämplighet även framdeles hjälper kommunerna med transporttjänster under saneringsarbete. Kustbevakningen måste därvid vara beredd att göra vissa omprioriteringar inom den egna verksamheten, givetvis inte så att det inskränker kustbevakningens möjligheter att disponera sina resurser för oljebekämpning på det egna ansvarsområdet.

10. LEDNING AV BEKÄMPNING

10.1 Allmänt

Man brukar skilja mellan taktisk och operativ ledning. Genom taktisk ledning, som lämpligast utövas i eller nära skadeområdet, dirigeras och samordnas det praktiska bekämpningsarbetet. Genom operativ ledning samordnas bekämpningsorganens aktiviteter och lämnas övergripande direktiv till taktisk ledare, t ex i fråga om inriktning, allmänna prioriteringar, samverkansformer m m. Genom operativ ledning fördelas även resurser mellan underställda organ.

10.2 Ledning på lokal och regional nivå

Vid oljebekämpning till sjöss utövas normalt den operativa ledningen av kustbevakningens regionala ledningsorgan. Den taktiska ledningen handhas av en för varje operation utsedd skadeområdesledare, av kustbevakningen benämnd On-Scene Commander (OSC). För ledningen av insatser på och från land svarar vederbörande brandchef. Brandchefens ledning kan betecknas som taktisk.

Vid bekämpningsoperationer i strandzoner etableras normalt samverkan mellan OSC och brandchef. I inledningsskedet av Ostkustfallet förekom ingen egentlig samverkan mellan OSC och brandcheferna. Kommittén anser att sådan samverkan är av allra största betydelse och måste etableras så snart olja kan befaras nå land. Om skadeområdet är så stort att samverkan med flera brandchefer aktualiseras kan flera OSC behöva utses.

I 12 § första stycket brandlagen föreskrivs: "Vid nödläge, som kräver så omfattande räddningsåtgärder att ett särskilt ledningsorgan behövs för samordning av räddningstjänsten eller för samordning av räddningstjänsten med annan verksamhet, skall länsstyrelsen övertaga ledningen och förordna särskild befälhavare för räddningstjänsten på olycksplatsen."

En mycket omdiskuterad fråga är i vilka konkreta fall och i vilket skede länsstyrelsen skall överta ledningen för en operation. I propositionen till brandlagen (Prop 1973:185 s 147) anförde departementschefen: "På länsstyrelsen bör ankomma bl.a.att ge direktiv om räddningsarbetets huvudsakliga inriktning, att samordna tillgängliga resurser för räddningstjänst och annan verksamhet på olycksplatsen samt att besluta i fråga om åtgärder som kan kräva särskilt höga kostnader, få andra betydande ekonomiska konsekvenser eller innebära att viktiga samhällsfunktioner störs, väsentliga miljövärden förstörs eller betydande enskilda intressen skadas."

I brandlagen anges uttryckligen att det skall föreligga ett behov av övertagande för att sådant skall ske. Att en operation är av stor omfattning eller är svår innebär inte i sig att ett särskilt ledningsoch samordningsorgan behövs. Erfarenheterna från Ostoch Västkustoperationerna visar att länsstyrelsen kan - utan att ha tagit över ledningen - samordna verksamheter av olika slag. I de flesta fall torde kommuner och andra beakta vad länsstyrelsen i egenskap av bl a regional naturvårdsmyndighet och presumtivt ledningsorgan framför. Ett ledningsövertagande behövs således främst i de fall enighet inte kan uppnås genom samråd eller tiden inte medger samrådsförfarande eller då vissa beslut som kan medföra mycket höga kostnader eller särskild skada måste fattas. Enligt kommitténs mening bör länsstyrelsen inför en bedömning om ledningsövertagande behövs fästa avseende vid vad berörda organ, särskilt brandchefen eller brandcheferna, uttalar i frågan.

Kommittén noterar att regeringen i beslut den 16 augusti 1979 uttalat att "Erfarenheterna från bekämpningsoperationerna i Bohusläns och Stockholms skärgård har visat att det vid oljeutsläpp av ifrågavarande omfattning är väsentligt att länsstyrelsen övertar ledningen för räddningstjänsten på ett tidigt stadium ...".

Hittills har ledningsövertagande av länsstyrelse för oljebekämpningsinsatser skett i ett fall, nämligen Ostkustfallet. Länsstyrelsen i Stockholms län övertog där ledningen för bekämpningen på land inom länet. Enligt brandlagens ordalydelse skall den särskilde räddningsbefälhavaren (i det följande kallad enbart befälhavare) leda räddningstjänsten "på olycksplatsen", dvs vara taktisk ledare. I propositionen till brandlagen (s 147 f) synes departementschefen ha utgått från att endast en befälhavare skulle utses. En oljeförorening kan emellertid få sådan utbredning att många kommuner och flera län drabbas. "Olycksplatsen" blir då så stor att såväl flera taktiska ledare som en överordnad ledare med operativa, samordnande funktioner behövs. Ostkustfallet är ett exempel på detta.

Länsstyrelsen i Stockholms län förordnade vid beslutet om ledningsövertagande en befälhavare för att "... leda verksamheten". Länsstyrelsen förordnade samtidigt "... brandcheferna i berörda kommuner att med befogenheter som normalt tillkommer dem utöva befälet för verksamheten inom respektive kommun, i förekommande fall enligt de inriktade anvisningar och den prioritering som länsstyrelsens särskilde befälhavare kan ha beslutat om". Länsstyrelsen förordnade således en särskild befälhavare för operativ ledning och brandcheferna för taktisk ledning.

Kommittén anser att den av länsstyrelsen beslutade ledningsordningen var lämplig. För densamma finns emellertid inte klart stöd i vare sig brandlagen eller dess förarbeten.

Kommittén föreslår att brandlagen ändras så att den av länsstyrelsen i Stockholms län tillämpade ledningsordningen uttryckligen tillåts för fall av nyssnämnda slag.

Erfarenheterna från Ostkustfallet understryker det i och för sig självklara att det är mycket svårt att på kort tid sätta sig in i en komplicerad operation som pågått en tid. Kommittén vill dock framhålla att den av länsstyrelsen i Stockholms län utsedde operative befälhavaren i Ostkustfallet fullgjorde sitt uppdrag på ett förtjänstfullt sätt efter de förutsättningar som gällde för honom.

Den som bör vara mest i detalj insatt vid ett ledningsövertagande av länsstyrelsen är befälhavaren. Såsom departementschefen uttalade i propositionen till brandlagen (s 147) kan det ofta vara lämpligt att brandchefen utses till särskild befälhavare. Brandchefen torde vara väl insatt i pågående operationer. Det är dock inte självklart att brandchefen skall utses. Om flera kommuner är drabbade, är det snarast sannolikt att åtminstone någon utifrån behöver utses i stället för brandchef i drabbad kommun till befälhavare på olycksplatsen. Behövs en befälhavare för övergripande ledning måste denne rekryteras utifrån. Befälhavare som rekryteras utifrån bör ha följt operationerna från början. Det är därför en allvarlig brist att det inte finns på förhand, dvs redan i "fredstid", utsedda presumtiva befälhavare.

Befälhavare av nyssnämnt slag bör ha särskilda insikter i oljebekämpningsfrågor och utses av länsstyrelsen länsvis. Han bör biträda länsstyrelsen i beredskapsfrågor samt svara för löpande samordning och samverkan mellan kommuner, mellan kommuner och länsstyrelse, mellan länsstyrelser samt för samverkan med den sjöburna bekämpningsorganisationen. Dessutom bör han svara

för viss utbildning och information. Vid inträffade händelser skall han hålla sig och länsstyrelsen underrättade om händelseförlopp och insatser. Han skall då även fungera som en stödfunktion för råd och resursanskaffning åt brandförsvar samt verka för samordning av olika organs bekämpningsinsatser. Han skall göra anmälan till länsstyrelsen då han bedömer ledningsövertagande erforderligt. Genom sin hjälpande och samordnande verksamhet torde han medverka till att ledningsövertagande kommer att behövas endast för att lösa vissa speciella frågor. Vid ledningsövertagande kan han, som nämnts, utses till befälhavare.

En betydande fördel med den nu diskuterade ordningen ligger i att kustbevakningens regionala ledningsorgan (kustbevakningsinspektören eller annan) ständigt kommer att ha en nära motsvarig i länen. Därigenom ökas förutsättningarna jämfört med nu för de land- och sjöbaserade organisationerna att samverka löpande och genast vid inträffade händelser. Alltefter behov bör befälhavaren samgrupperas med kustbevakningens regionala ledningsorgan, såsom skedde i Ostkustfallet.

Till presumtiv befälhavare torde i regel utses brandchef eller annat brandbefäl. Brandbefäl känner bäst brandförsvarens verksamhet och problem och har dessutom erfarenhet av att leda räddningstjänst. Det kan dock i vissa fall finnas skäl att utse person med annan utbildning eller bakgrund. Vederbörande bör ha en ersättare och kunna knyta andra personer till sig så att en stabsfunktion kan upprättas vid behov. Uppdrag som presumtiv befälhavare bör vara en deltidssyssla.

Kommittén föreslår att regeringen uppdrar åt länsstyrelserna i länen vid kusten, Vänern och Mälaren att utse presumtiva befälhavare länsvis med uppgifter enligt det ovannämnda.

Med hänsyn till risken för katastrofer av skilda slag - exempelvis olyckor vid kärnkraftverk och snökatastrofer - har från flera håll framförts krav på jourtjänst vid länsstyrelserna. En sådan jourtjänst vore värdefull med hänsyn till oljebekämpningsberedskapen, även om denna ensam inte kan anses motivera den.

I första hand fordras ständig beredskap för de föreslagna presumtiva befälhavarna, av vilka krävs ett särskilt snabbt engagemang. Delvis kan detta tillgodoses genom att brandbefäl, som normalt har viss beredskapstjänstgöring, utses till befälhavare och ersättare. Vidare kan två eller flera län samverka så att tidvis en person svarar för beredskapen i mer än ett län.

Enligt kommitténs mening bör presumtiva befälhavare kunna ges befogenhet att i vissa frågor företräda länsstyrelsen, då dennas besked inte kan avvaktas.

Det är dock enligt kommitténs mening inte lämpligt att nu föreslå generella anvisningar om hur ifrågavarande beredskap skall anordnas. Kommittén anser att det bör ankomma på statens brandnämnd att medverka till de konkreta lösningarna och ta de initiativ som behövs.

10.3 Organ för löpande samarbete på central nivå

Oljebekämpning/sanering är naturvårdsverksamhet och måste därför inriktas efter naturvårdens intressen.

Olika grenar av samhällets räddningstjänst samordnas centralt f n i viss mån genom det till statens brandnämnd knutna rådet för räddningstjänst. Tyngdpunkten av rådets verksamhet gäller frågor av teknisk, ekonomisk och administrativ art. Naturvårdsfrågor är där generellt underordnade, eftersom räddningstjänst i allmänhet inte i så hög grad gäller naturvård. Naturvårdsverket är för övrigt inte representerat i rådet.

Löpande samarbete på central nivå i fråga om oljebekämpning/sanering förekommer f n, dock genom mer sporadiska kontakter mellan myndigheterna. Enligt kommitténs mening behövs ett formellt etablerat organ för detta samarbete. Generaltullstyrelsen, brandnämnden, naturvårdsverket och sjöfartsverket bör vara representerade i organet. Naturligtvis bör i vissa frågor andra myndigheter knytas till organet, t ex försvarsmakten, fiskeristyrelsen, STU och SMHI.

Kommittén har erfarit att sjöövervakningskommittén (SÖK) i början av 1980 kommer att föreslå ett centralt organ för samordning av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss. SÖK:s förslag är i huvudsak följande: Organet skall ha sju ledamöter. Rikspolisstyrelsen, försvarsmakten, sjöfartsverket, naturvårdsverket, tullverket och brandnämnden skall utse vardera en ledamot. Ordföranden skall utses av regeringen. Organet skall bl a samordna materielanskaffning och annan resursplanering, samordna utbildningsprogram och utbildning, planera över myndighetsgränserna för insatser i olika tänkta lägen samt ge råd vid insatser av olika slag till sjöss.

SÖK kan på grund av sina utredningsdirektiv inte behandla beredskapen för insatser på land. SÖK föreslår därför inte att samordningsorganets uppgifter skall omfatta kommunernas och länsstyrelsernas beredskap för insatser mot olja som flutit i land.

Oljeskyddskommittén, som samrått med SÖK, anser att behovet av löpande samarbete på central nivå i frågor om oljebekämpning/sanering väl kan tillgodoses inom ett sådant organ som SÖK kommer att föreslå, dock endast om organets uppgifter kommer att omfatta även beredskapen för insatser mot olja som flutit i land. Inom detta organ bör naturvårdsverket ges ett betydande inflytande i frågor som gäller oljebekämpning/sanering. SÖK:s förslag är övergripande och torde ta viss tid att genomföra. Ett organ för löpande samarbete i frågor om beredskap för oljebekämpning/sanering bör dock under alla förhållanden tillskapas genast. SÖK:s förslag kan genomföras genom en utvidgning av sistnämnda organ och dess arbetsuppgifter.

Kommittén föreslår att ett centralt organ för löpande samarbete i frågor om beredskap för oljebekämpning/sanering tillskapas. I organet bör ingå företrädare för generaltullstyrelsen, brandnämnden, naturvårdsverket och sjöfartsverket. Ordföranden bör utses av regeringen.

11. PLANLÄGGNING OCH RESURSER

Genom planläggning förbereder sig ansvariga myndigheter och andra för insatser. Operationerna kan sällan genomföras helt efter på förhand uppställda normer. Åtskilligt måste från stund till annan anpassas efter olika mer eller mindre förutsebara situationer. Genomförande av operationer kräver improvisationer i ordets rätta bemärkelse. "Tryck-på-knappen-planer" bör därför inte eftersträvas.

För ändamålsenlig planläggning och improvisation krävs i första hand kunskaper. Erfarenheter är ovärderliga. Utbildning och information, innefattande bl a erfarenhetsutbyte, kan knappast överdrivas.

En vanlig misstolkning av begreppet planläggning är att detsamma jämställs med att upprätta förteckningar över resurser. Erfarenheterna från Ost- och Västkustfallen visar att insatser av olika slag främst kräver kunskaper och förberedelser. Saknas kunskaper eller brister det i förberedelser kan resurser inte utnyttjas på rätt sätt.

Man kan knappast förutsätta att landets alla drygt 100 aktuella brandchefer och envar av det stora antalet aktuella länsstyrelsetjänstemän skall besitta grundliga kunskaper på hela området och vara tränade i operationer av olika slag. Det är därför rimligt att de skaffar sig baskunskaper och utnyttjar särskild experthjälp i svårare fall.

Statens brandnämnd svarar för utbildning av brandbefäl och för en viss löpande information om bekämpning och sanering av olja på land och i hamn. Emellertid saknar brandnämnden resurser för en mer omfattande löpande informations- och utbildningsverksamhet. Enligt kommitténs mening bör brandnämnden framdeles svara

för en avsevärt ökad sådan. Brandnämnden måste därvid inrikta sig även på saneringsfrågor, vilka för närvarande är av underordnad betydelse i nämndens verksamhet. Verksamheten bör till stor del grundas på svenska och utländska erfarenheter och i första hand avse de länsvis utsedda presumtiva befälhavarna som kommittén föreslår. Tjänstemän hos brandnämnden bör i konkreta operationer tillsammans med befälhavarna kunna ställa sig till förfogande som experthjälp.

Länsstyrelserna och kommunerna har god kännedom om vilka områden som är särskilt känsliga med avseende på bl a flora och fauna. Det finns dock anledning att till beredskapsorganisationen knyta särskild expertis, utöver den som finns hos länsstyrelserna och kommunerna, t ex ornitologer, marinbiologer och botaniker. Vederbörande måste självfallet intränas i sina uppgifter. Kommittén förutsätter att kustbevakningen även framdeles samråder med expertis hos bl a länsstyrelserna inför och under bekämpningsoperationer, t ex när fråga uppkommer om att dispergera. Dessa rådgivare måste dock i större omfattning än hittills förbereda sig för sina uppgifter.

Varken brandlagen eller dess förarbeten ger klara anvisningar om för vilka händelser kommunernas beredskap skall dimensioneras. Det är orimligt att varje kommun bygger upp en beredskap för att möta alla händelser. Kommunernas materieluppsättning bör vara anpassad för mer normala händelser som verksamheter inom kommunen kan föranleda. Materielberedskapen skall dessutom behöva vara anpassad endast för insatser inom det egna ansvarsområdet, dvs på land och i hamn.

Oljepåslag på stränder är vanligtvis följder av utsläpp som orsakas av verksamheter utan anknytning till den drabbade kommunen. Det är därför skäligt att staten svarar för materielberedskap och kostnader för insatser i dylika fall.

Enligt kommitténs mening bör de regionala förråd med bekämpnings- och saneringsmateriel som statens brandnämnd på regeringens uppdrag för närvarande planerar, dimensioneras för första insatser vid större händelser.

Uppenbarligen finns, utanför de ansvariga myndigheterna, åtskilliga båtar och fartyg som kan användas vid olika insatser mot olja. Ost- och Västkustfallen visar att ansenliga resurser för sjötransporter behövs vid omfattande insatser i skärgård. Man måste vara beredd på att båtarna skadas eller havererar av annan anledning.

Enligt kommitténs mening är det, särskilt beträffande kustavsnitt med skärgård, viktigt att planläggningen inriktas på att klara ut hur gripbara olika båtar utanför den egna organisationen är, vad de kan användas till, villkor för inhyrning m m. Avtal rörande inhyrning bör så långt möjligt och lämpligt träffas redan vid planläggningen.

Vissa bekämpnings- och saneringsmoment innebär stora påfrestningar på båtar och kan dessutom kräva att båtarna har speciell konstruktion och utrustning. Särskilt gäller detta beträffande insatser i uppgrundade strandzoner. För närvarande finns knappast någon båt som är lämpad för sådan användning. Erfarenheterna, främst från Västkustfallet, visar här på en allvarlig brist. Den samlade beredskapen bör därför tillföras tåliga båtar, som är konstruerade och utrustade för insatser i strandnära, uppgrundade vatten (strandbekämpningsbåtar).

Sannolikt kan behovet av båtar för transporter vid större, utdragna operationer i skärgård inte helt tillgodoses genom inhyrning o d och genom anskaffning av strandbekämpningsbåtar.

Kommittén anser angeläget framhålla att båtar som primärt anskaffas för insatser mot olja bör, om möjligt, användas i annan verksamhet då de inte behövs för huvuduppgifterna. Det är därför angeläget att anskaffningsplaneringen sker med beaktande även av andra intressen än de primära. Eftersom båtar av nu diskuterat slag till väsentlig del är avsedda för insatser inom kustbevakningens ansvarsområde bör anskaffning bestridas av statsmedel.

Kommittén föreslår att regeringen uppdrar åt generaltullstyrelsen och statens brandnämnd att i samarbete och i samråd med Svenska Kommunförbundet utreda dels vilka typer och vilket antal av båtar för strandbekämpning m m den samlade organisationen bör tillföras, dels hur båtarna kan nyttjas under tid då de inte används för insatser mot olja. Anskaffning av sådana båtar bör enligt kommitténs mening bestridas av statsmedel.

Kustbevakningen har en materielberedskap som med hänsyn till begränsningen i möjligheterna att bekämpa olja till sjöss och till kostnaderna för anskaffningarna och materielens underhåll och drift måste anses nöjaktig.

Kommittén föreslår med beaktande även av sina direktiv (Dir 1978:40) x) att kustbevakningens materielberedskap i stort bibehålles i avvaktan på resultat av den särskilda forskning och teknikutveckling som torde påbörjas inom kort. Detta skall givetvis inte hindra nödvändiga ersättningsanskaffningar .

---

x) Tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer.

Av samhällsekonomiska och andra skäl kan ansvariga myndigheter inte ha egna resurser som säkerställer insatser även i särskilt svåra fall. Den grundläggande ordningen måste vara att samhällets samtliga tillgängliga resurser skall utnyttjas på bästa sätt vid sådana händelser. Ansenliga förstärkningsresurser finns hos bl a försvarsmakten, statliga civila myndigheter, företag, kommuner och frivilliga. I icke obetydlig omfattning har personal och materiel från främst marinen, sjöfartsverket och saneringsföretag tagits i anspråk vid olika bekämpnings- och saneringsoperationer. En viss planläggning för resursförstärkning på detta sätt förekommer.

En allmänt sett mycket stor förstärkningsresurs finns hos försvarsmakten. På grund av kungörelsen (1969:85) om militär räddningstjänst m m föreligger skyldighet för försvarsmakten att under vissa förutsättningar medverka i bl a oljebekämpning. Tillgängligheten hos militära resurser varierar emellertid påtagligt i tid och rum. Militären saknar vidare utbildning i oljebekämpning. Inte heller förfogar militären över nämnvärda mängder speciell utrustning, t ex för upptagning av olja till sjöss. Ostkustfallet visar dock att såväl militär personal som materiel kan göra mycket stor nytta, särskilt i strandzoner. Kommittén har i en särskild arbetsgrupp mot bakgrund av erfarenheter från Ostkustfallet diskuterat frågor om militär oljebekämpningshjälp med företrädare för försvarsmakten. Emellertid har frågor om förstärkning med militära och andra externa resurser inte kunnat behandlas tillräckligt inom arbetsgruppen på grund av den tidsplan som kommittén nyligen måst anta. x)

Ett effektivt utnyttjande av externa resurser förutsätter ofrånkomligen att både ansvarig myndighet och förstär-

x) Räddningstjänstkommittén torde komma att behandla frågor om förstärkning med externa resurser vid insatser mot olja.

kande organ är väl insatta i varandras förutsättningar, organisation etc. Kommittén anser synnerligen viktigt att vår samlade beredskapsorganisation för oljebekämpning/sanering planlägger bättre för utnyttjande av externa resurser. Det bör ske genom väsentligt ökad samövning, utbildning och information. Givetvis måste insatsansvarig myndighet i samråd med förstärkande organ göra klart till vad, när, var, hur och under vilka förutsättningar i övrigt förstärkning kan behövas och påräknas.

Inte sällan torde friktioner under operationer mellan samverkande organ vara personrelaterade och bero på att aktuella personer inte lärt känna varandra. Under operationer finns knappast tillfälle därtill.

Bland åtgärder för att avvärja oljeskada förtjänar bärgning särskild uppmärksamhet. Bärgningsberedskapen styrs för närvarande av rent ekonomiska faktorer, dvs värdet av fartyg och last, utan hänsyn till de miljövärden som kan skyddas genom bärgningsinsatser. Enligt kommitténs mening måste det finnas en bärgningsberedskap runt våra kuster för att skydda vår miljö. Kommittén anser därför att staten måste vara beredd att på olika sätt verka för att en acceptabel bärgningsberedskap finns runt våra kuster.

Hos Östersjöländerna finns sammantaget ansenliga bärgningsresurser. I det samarbete som bedrivs mellan dessa länder inom ramen för 1974 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (SÖ 1976:13), den s k Helsingforskonventionen, har denna fråga i viss mån behandlats. Kommittén anser angeläget att man från svensk sida driver frågan vidare med sikte på att snarast åstadkomma konkreta överenskommelser om ömsesidig hjälp med bärgningsresurser.

Kommittén vill vidare understryka vikten av att bärgningsinsatser görs snabbt och effektivt. Genom den nyligen genomförda utvidgningen av territorialgränsen till sjöss har området för svensk myndighets suveränitet att besluta om bärgning ökat. Det finns bestämmelser som ger myndighet erforderliga befogenheter för ingrepp mot fartyg på svenskt territorium. Emellertid kan ingrepp, t ex bärgning, mot skadat fartyg behöva göras även på det fria havet för att skydda våra kuster eller därtill knutna intressen. För sådana ingrepp finns särskilda internationella överenskommelser. x) I dylika fall kan flera nationers miljöintressen vara berörda. I avsikt att såvitt gäller händelser på det fria havet undvika tveksamhet om vilken stat som skall svara för eller samordna olika slag av skadebegränsande insatser har i Helsingforskonventionen, artikel 11 samt bilaga VI, regel 7 1.a inskrivits att de fördragsslutande parterna så snart som möjligt, bilateralt eller multilateralt, skall komma överens om de regioner inom vilka de skall vidta bekämpnings- och bärgningsåtgärder närhelst en större oljeförorening har inträffat eller kan befaras inträffa. I det samarbete som hittills bedrivits inom Helsingforskonventionens ram har frågan diskuterats utan att detta lett till att något underlag till sådana överenskommelser ännu kunnat utformas. I det samarbete som enligt Köpenhamnsavtalet bedrivs sedan flera år mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige beträffande bekämpning av större oljeföroreningar till havs har en informell överenskommelse om ansvarsgränser för oljebekämpning till havs träffats mellan berörda myndigheter i dessa länder.

Kommittén anser angeläget att man från svensk sida tar de ytterligare initiativ som behövs för att få till stånd överenskommelser, som reglerar vilken stat som

---

x) 1969 års konvention om ingripande på det fria havet vid olyckor som är ägnade att leda till förorening genom olja (SÖ 1973:2).

1973 års protokoll om ingripande på det fria havet vid havsföroreningar genom andra ämnen än olja (SÖ 1976:12).

skall svara för bekämpnings- och bärgningsåtgärder på det fria havet utanför Sveriges kuster.

Kommittén vill i sammanhanget nämna att åtskilliga vrak runt våra kuster innehåller olja och att antalet sådana vrak kommer att bli fler. Eftersom skroven med tiden rostar sönder utgör oljan i vraken ett latent miljöhot. Kommittén anser angeläget att förekomsten av sådana vrak kartläggs och att insatser för att tömma vraken på olja görs så långt det är möjligt och rimligt. Dessa åtgärder bör ske i samverkan mellan kustbevakningen och sjöfartsverket med stöd av bl a marinens resurser. Vid en satsning på FoU bör behovet av teknikutveckling på detta område beaktas. Myndigheterna bör snarast genom författning ges de befogenheter som behövs för ingrepp av ifrågavarande slag.

12. ERSÄTTNINGAR

Kommunerna är berättigade till ersättning av statsmedel för kostnader för bekämpning och sanering efter oljeutflöde till havs, i kustvattnen, Vänern, Mälaren m fl vatten. Statens brandnämnd, som prövar kommunernas ersättningsframställningar, har inte befogenhet att göra skälighetsavvägningar vid ersättningsprövningen. Alla x) kostnader som kan hänföras till bekämpning eller sanering är således ersättningsgilla. Brandnämnden kan inte heller anses ha till uppgift att utöva löpande kostnadsövervakning. Nämnden saknar för övrigt resurser för detta. Något statligt organ med uppgift att under konkreta operationer verka för kostnadsbesparingar genom samordning m m finns inte. Brandchefer och annan kommunal personal som svarar för insatserna har inte alltid särskild kompetens på området. Insatserna i en drabbad kommun kan kosta åtskilliga miljoner kr.

Enligt kommitténs mening är det orimligt att statsverket ersätter alla bekämpnings- och saneringskostnader utan någon skälighetsprövning. Det bör ankomma på brandnämnden att svara för sådan prövning efter av nämnden meddelade föreskrifter. Kommittén förutsätter att föreskrifterna utformas så att de inte kan komma att motverka snabba och adekvata bekämpningsinsatser. Föreskrifterna bör i huvudsak inriktas på normer av olika slag, t ex för ersättning för utnyttjande av resurser och för ambitionsnivå vid sanering under olika förhållanden. På brandnämnden bör vidare ankomma att utöva löpande kostnadsövervakning under operationer.

---

x) En administrativt betingad "självrisk", för närvarande 3 000 kr och fr o m 1980 5 000 kr, gäller dock för varje operation (5 § första stycket kungörelsen (1974:411, 5 § ändrad 1979:406) om ersättning för deltagande i räddningstjänst m m).

Ersättning utgår även för insatser efter oljeutsläpp i hamn, trots att departementschefen i propositionen till brandlagen (s 179) uttalade att ersättning inte skulle utgå i sådana fall. Utsläppen är vanligtvis en följd av hamnverksamheten. Utsläpparen, dvs betalaren, kan lätt spåras och finns oftast i hamnen. I hamnar med genomgående fartygstrafik, t ex Göteborgs hamn, kan dock utsläpp orsakas av passerande fartyg.

Kommittén föreslår att aktuella ersättningsregler ändras enligt följande. Kommun skall vara berättigad till skälig ersättning av statsmedel för kostnad för bekämpnings- och saneringsinsatser med anledning av oljeutflöde som skett till havs eller i kustvattnen, Vänern, Mälaren, Göta Älv, Trollhätte kanal eller Södertälje kanal. Ersättning för bekämpnings- och saneringsinsatser efter oljeutsläpp som skett i hamn skall kunna utgå endast om det visas eller görs sannolikt att utsläppet härrör från fartyg som vid utsläppstillfället passerat genom hamnen eller sökt nödhamn där. Brandnämnden skall meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av ersättningsreglerna och utöva löpande kostnadsövervakning.

En vanligen förekommande fråga är om kommun är berättigad till ersättning för förberedelser för egentliga bekämpningsinsatser som dess brandförsvar gör innan olja flutit in på brandförsvarets ansvarsområde (hamnar och stränder). Med hänsyn till vikten av att ekonomiska frågor inte hindrar behövliga insatser vill kommittén beröra frågan.

Enligt 1 § brandlagen skall brandförsvaret under vissa förutsättningar vidta åtgärder ("... för att avvärja eller begränsa skada ..."). Nödläge är en förutsättning för att brandförsvaret skall ingripa. Någon legaldefinition av begreppet nödläge finns inte. Departementschefen anförde i propositionen till brandlagen

(s 133) bl a: "Länsbrandinspektören i Skaraborgs län anser emellertid att räddningsorganen bör ingripa i förebyggande syfte, när uppenbar fara föreligger för personskada eller större sakskada, t.ex. före eller i begynnelseskedet av en storm, en vårflod, ett skyfall eller ett ras. Uppenbarligen är det från både effektivitetssynpunkt och kostnadssynpunkt angeläget att räddningsorganen ingriper så snabbt som möjligt. Till åtgärder för att avvärja eller begränsa skada bör därför hänföras också åtgärder som vidtas innan en händelse som kan föranleda skada har inträffat, under förutsättning att en sådan händelse kan befaras vara omedelbart förestående."

Således hänförs till nödläge även situationer innan en händelse som kan föranleda skada har inträffat, om händelsen är omedelbart förestående. För brandförsvarens del består sådana "händelser" i att olja flyter i land eller in i hamn eller flödar ut i hamn, dvs att olja drabbar det egna ansvarsområdet.

Redan en grundstötning utan oljeutsläpp med ett fartyg nära en kust kan innebära att oljepåslag kan befaras vara omedelbart förestående, t ex om stormvarning är utfärdad eller när bärgning sker. Ett inträffat utsläpp till sjöss kan också i andra fall, beroende på drivriktning, närhet till land etc, innebära en överhängande fara för landpåslag.

Vad som skall inrymmas i begreppet "omedelbart förestående" är en bedömningsfråga. Kommittén finner ej skäl ifrågasätta brandchefernas bedömningsförmåga, än mindre anledning påstå att regler om ersättning av statsmedel medför att brandförsvaren vidtar uppenbart onödiga förberedelser. Kommittén vill rekommendera tidig aktivitet hos brandförsvaren inför olika tänkbara händelseutvecklingar. Kommittén förutsätter att brandnämnden dels även framdeles ger räddningstjänstbegreppet en vidsträckt innebörd i förevarande samman-

hang, dels i ovan föreslagna föreskrifter för tillämpning av ersättningsregler behandlar dessa frågor utförligt.

Ersättningsreglerna i 21 § första stycket 2. och 3. brandlagen är utformade så att ersättning för åtgärder kan utgå endast för insatser "... med anledning av oljeutflöde ...", dvs efter det att utflöde skett.

Kommittén föreslår att ersättningsreglerna ändras så att ersättning av statsmedel kan utgå även för kostnader för åtgärder som vidtas då oljeutflöde befaras ske.

13. KOSTNADER FÖR GENOMFÖRANDE AV KOMMITTÉNS FÖRSLAG

Kostnaderna för de länsvis utsedda presumtiva befälhavarnas löpande verksamhet (i 19 län) beräknas till sammanlagt 500 000 kr om året.

Kommittén föreslår att statens brandnämnd skall ges följande nya eller utökade uppgifter:

- Utökad FoU-medverkan
- Utökad uppföljning av svenska och utländska insatser efter oljeutsläpp
- Utökad utbildnings- och informationsverksamhet
- Utökad medverkan vid samövningar och andra övningar
- Medverkan med expertråd vid större operationer
- Löpande kostnadsövervakning i fråga om ersättning av statsmedel för kostnader för operationer
- Svara för skälighetsbedömningar i ersättningsfrågor

Förslagen innebär att brandnämnden i betydligt större utsträckning än vad som för närvarande kan anses åligga nämnden skall behandla till sanering hänförliga frågor.

Kommittén bedömer att brandnämnden för sin föreslagna utvidgade verksamhet behöver tillföras två nya tjänster. Kostnaderna härför beräknas till 250 000 kr om året. Övriga kostnader för nämndens utvidgade uppgifter, främst avseende utbildnings- och informationsverksamhet, samövningar och andra övningar samt resor, beräknas till 500 000 kr om året.

Kostnaderna för det centrala samarbetsorganets verksamhet (resor, viss administration o d) beräknas till 50 000 kr om året.

Kommittén anser att övriga förslag i stor utsträckning bör kunna genomföras inom ramen för anslagen för berörda myndigheters ordinarie verksamhet. I den mån särskilda medel kan behövas, t ex för praktiska samövningar, bör det ankomma på vederbörande myndigheter att anmäla sådana behov i sina ordinarie anslagsframställningar.

De direkta kostnaderna för genomförande av kommitténs förslag beräknas sålunda till 1,3 milj kr om året.

Bilaga 1

SÄRSKILT YTTRANDE AV ROLAND ENGDAHL

Särskilt yttrande av Roland Engdahl

Såsom framhållits i oljeskyddskommitténs betänkande har den av kustbevakningen upprätthållna organisationen för oljebekämpning till havs m m varit under uppbyggnad sedan 1970. Om den härunder uppnådda materielberedskapen säger kommittén, att denna "med hänsyn till begränsningarna i möjligheterna att bekämpa olja till sjöss och till kostnaderna för anskaffningarna och materielens underhåll och drift måste anses nöjaktig".

Såvitt gäller den fortsatta verksamheten anser kommittén att denna beredskap i stort skall bibehållas på nuvarande nivå "i avvaktan på resultatet av den särskilda forskning och teknikutveckling som torde påbörjas inom kort". Kommitténs ställningstagande på denna punkt föranleder följande kommentarer från min sida.

Under den hittillsvarande tioåriga uppbyggnadsperioden har i generaltullstyrelsens/kustbevakningens regi, med de medel som för ändamålet ställts till förfogande av statsmakterna, bedrivits en systematisk forsknings- och utvecklingsverksamhet inom området för oljebekämpning till sjöss. Med hänsyn till att sagda medel varit synnerligen begränsade har en hård prioritering måst ske. Egentlig forskning har sålunda endast skett inom fjärranalysområdet i avsikt att få fram flygburen teknik för upptäckt och uppföljning av oljeutsläpp till sjöss. Denna verksamhet har sedan tillkomsten 1972 av statens delegation för rymdverksamhet och bildande av det statliga rymdbolaget skett i nära samarbete med dessa. Uppnådda resultat bl a ifråga om sidspanande radar har väckt internationell uppmärksamhet.

Vad gäller egentlig oljebekämpningsmateriel såsom t ex länsor och oljeupptagare har i samråd med styrelsen för teknisk utveckling (STU) gällt den ordningen att STU på sedvanligt sätt stöder allmän teknisk utveckling inom området medan kustbevakningen inriktar sig på för sin oljebekämpningsorganisation specifik materiel eller kompletterande anordningar t ex för avsedda oljebekämpningssystem nödvändiga sjögående arbetsplattformar såsom specialfartyg, arbetsbåtar, oljemottagningspråmar etc. Ifråga om sådana utrustningsdelar som länsor, oljeupptagare m m har kustbevakningen i stor utsträckning varit hänvisad till anskaffning av utländska produkter, varvid man dock kunnat tillgodogöra sig den inte obetydliga forskning och utveckling som skett i andra länder bl a USA och Storbritannien.

Det är givetvis önskvärt att den inhemska satsningen på forskning och utveckling inom oljeskyddsområdet kan vidgas på det sätt som oljeskyddskommittén antyder med syftning på det av utredningen "Ren Tur" föreslagna forskningsprogrammet, vilket av STU förutsatts kunna påbörjas budgetåret 1980/81. Det förtjänar emellertid påpekas att det föreliggande behovet av FoU-verksamhet spänner över ett mycket vidsträckt tekniskt och organisatoriskt område och bör inte begränsas enbart till s k egentlig oljebekämpningsmateriel (jmf bif tablå). Det är således i hög grad angeläget att även för oljebekämpning erforderliga stödfunktioner kan utvecklas, inte endast spaningsmedel utan även kommunikationsteknik, underhållstjänst samt medel och metoder för slutligt omhändertagande av upptagen olja.

När det gäller teknik för den direkta bekämpningen av olja bör beaktas att Sverige ännu saknar egentlig forskningstradition. Man får alltså räkna med att det kan ta åtskillig tid innan den aviserade FoU-verksamheten på detta område ger resultat ifråga om produkter överlägsna dem som nu finns på den internationella marknaden, bakom vilka det kan ligga 5-10 års forsknings- och utvecklingsarbete. Det är därför enligt min uppfattning orealistiskt att på kort sikt räkna med några mer konkreta resultat annat än möjligen punktvis. Däremot bör den avsedda FoU-satsningen kunna ge resultat som blir styrande för utformningen av de oljebekämpningssystem som skall anskaffas och användas under 1980-talets senare del och början av 1990-talet.

Av den tyngre oljebekämpningsmateriel - högsjölänsor, oljeupptagare och oljemottagningspråmar - som finns angiven i kustbevakningens nuvarande materielplaner har hittills anslagna medel medgett anskaffning av ungefär hälften. Med hänsyn till vad som ovan anförts är det enligt min mening inte försvarbart att låta den fortsatta uppbyggnaden av vår oljeskyddsberedskap till sjöss bli vilande i avvaktan på ännu icke förutsebara resultat av nämnda särskilda forskning och utveckling på oljebekämpningsområdet.

Mot bakgrund av samhällets bl a i riksdagen uttalade krav på en förstärkning av landets oljeskyddsberedskap bör en fortsatt successiv anskaffning ske liksom hittills genom val av de bästa produkter som den samlade internationella forskningen och utvecklingen på området kunnat frambringa. Ett stillastående inom den svenska oljeskyddsberedskapen till sjöss skulle både nationellt och med hänsyn till Sveriges internationella förpliktelser innebära en tillbakagång.

BAS FÖR FOU-VERKSAMHET AVSEENDE OLJESKYDD TILL SJÖSS

Totalsystem för att avvärja eller begränsa skada till följd av till sjöss löskommen olja					
Del-system	System för span. och övervakning (uppföljning)	System för sambands- och ledningsfunktioner	System för oljebekämpningsåtgärder	System för bas- och underhållstjänst	System för slutligt omhändertagande
Del-funktioner	Optisk span. från fartyg och flygplan	Operativt ledningssystem	Oljebek.mat. (mek) - länsor - upptagare - mottagn.-anordningar	Operationsbaser	Tp upptagen olja till hamn
	Flygburen fjärranalys (FA-teknik)	System för lägespresentation i dokumentation	Arbetsplattformar (fartyg m m)	Transporttjänst	Lossning och annat omhändertagande i hamn
	Fartygs- och landuppställd FA-teknik	Samverkans- och ledningsrutiner	Hjälpfunktioner (rangering, bogsering m m)	Reparations- och underhållstjänst	Vidaretransport
	Prognostjänst drift av oljeutsläpp till sjöss	Sambandsteknologi och rutiner	Materiel för andra bekämpningsmetoder	Personaltjänst	Återvinning eller destruktion

Bilaga 2

OLJEUTVINNINGEN I NORDSJÖN - BRAVOUTBLÅSNINGEN - MILJÖRISKER FÖR SVERIGE

Rapport åt 1977 års oljeskyddskommitté
av Mats Måre och Erik Söderbaum

Till

1977 års oljeskyddskommitté

Den 30 juni 1977 tillkallade chefen för kommundepartementet med stöd av regeringens bemyndigande en kommitté med uppdrag att undersöka i vad mån oljeutvinning i större skala i Nordsjön och erfarenheterna från oljeutflödet i april 1977 vid borrplattformen "Bravo" på Ekofiskfältet bör föranleda ändring av de riktlinjer som nu gäller för den svenska beredskapen för bekämpning av miljöfarliga utsläpp till havs samt i kustvattnen, Vänern och Mälaren.

Kommittén, som antog namnet 1977 års oljeskyddskommitté, har behandlat frågor om vår beredskap - såväl till sjöss som på land - för insatser mot olja som kommit lös till sjöss. Därvid har oljeutvinningen i Nordsjön och erfarenheterna från Bravoutblåsningen ägnats särskilt intresse.

Den 2 oktober 1979 uppdrog kommittén åt oss att göra en kortfattad sammanställning över det material om oljeutvinningen i Nordsjön och erfarenheterna från Bravoutblåsningen som under utredningens gång insamlats och diskuterats av kommittén. Sammanställningen skulle utgöra bilaga till kommitténs betänkande.

Dokumentationen på området är, såsom framgår av en till rapporten fogad litteraturförteckning, omfattande. En enkel presentation är svår att förena med anspråk på grundlighet. Det gäller särskilt på nu aktuellt område.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har på uppdrag av kommittén beräknat i vilken

omfattning en okontrollerad utblåsning av olja i Nordsjön kan förorsaka förorening av svensk kust. SMHI har sammanställt sina beräkningar i rapporten Beräkning av drift och spridning av olja från anläggningar i Nordsjön. Rapporten är fogad som bilaga till vår rapport.

Göteborg i december 1979

Mats Måre Erik Söderbaum

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Allmänt om Nordsjön
2 Oljeutvinningen i Nordsjön
2.1 Omfattningen
2.2 Brittiska sockeln
2.3 Norska sockeln
2.4 Oljeutvinningen på danska sockeln
2.5 Oljetransporter från fälten
3 Något om teknik för oljeutvinning till sjöss
4 Utblåsningar
4.1 Orsaker
4.2 Sannolikheter
4.3 Vad kan blåsa ut?
4.4 Faktorer som påverkar utblåsnings-intensiteten
4.5 Utblåsningsmängder
5 Stopp och varaktighet av utblåsning
5.1 Självtätning
5.2 Avstängning ovanför vattenytan
5.3 Avstängning under vattenytan
5.4 Undsättningsborrning
5.5 Varaktighet av utblåsning
6 Utsläpp av olja på annat sätt än genom utblåsning
7 Utblåsningar och tillbud i Nordsjön
8 Bravoutblåsningen
8.1 Beskrivning av Ekofiskfältet och Bravo (B-14)
8.2 Orsaker
8.3 Händelseförlopp
8.4 Oljans förändringar, spridning, drift m m
8.5 Bekämpningsberedskapen, ledning m m
8.6 Bekämpningsinsatserna
9 Drift och spridning
9.1 Warren Spring Laboratorys fältstudier av olja från Ekofisk

9.2 Fältstudier av institutet för kontinentalsockelundersökningar av oljan från Bravoutblåsningen
9.3 Slutsatser
10 Beredskap för bekämpning till sjöss av oljeutsläpp från anläggningar i Nordsjön
10.1 Beredskapen i Norge och på den norska sockeln
10.2 Beredskapen i Storbritannien och på den brittiska sockeln
10.3 Beredskapen i Danmark och på den danska sockeln
10.4 Samarbetet mellan Nordsjöländerna
10.5 Beredskapssamarbete mellan oljebolagen i Nordsjön
11 Utblåsningen från Ixtoc 1 i Mexikanska bukten
11.1 Inledning
11.2 Utblåsningen
11.3 Den utläckande oljan och förhållandena kring utblåsningsområdet
11.4 Åtgärder för att få brunnen under kontroll
11.5 Oljans spridning och drift
11.6 Insatser för att bekämpa oljan
11.7 Miljökonsekvenser
Litteraturförteckning
Bilaga: Beräkning av drift och spridning av olja från anläggningar i Nordsjön

1 ALLMÄNT OM NORDSJÖN

Nordsjön har en yta av ca 600 000 kvkm och omges av Storbritannien, Frankrike, Belgien, Holland, Västtyskland, Danmark, Sverige och Norge. Norrut sträcker sig Nordsjön ungefär till 62:a breddgraden. De största djupen, upp till 700 m, finns i Norskerenna som går längs Norges kust, in i Skagerrak. Medelvattendjupet i Nordsjön är omkring 100 m, något mindre i söder och något större i norr. Vid Ekofisk i centrala Nordsjön är djupet ca 70 m. Vid Statfjord i norra Nordsjön är djupet ca 150 m.

De oceanografiska förhållandena i Nordsjön varierar betydligt i rum och tid. Strömförhållandena i centrala Nordsjön är instabila på grund av tidvatten och kraftig vindpåverkan. Det finns dock en tendens till nordlig och ostlig vattentransport därifrån med hastigheter i de översta vattenlagren på 0,2 - 0,8 knop. Mer utpräglade strömmar förekommer med sydlig riktning vid Skottland och England samt med nordlig riktning vid Holland, Västtyskland, Danmark, Sverige och Norge. Längs norska kusten kan strömhastigheterna vara höga.

I centrala Nordsjön är vattentemperaturen i ytskiktet lägst i mars, 5°C och högst i augusti, 16°C. Täthetsskiktningar av vattenmassorna förekommer allmänt.

Även de meteorologiska förhållandena i Nordsjön är instabila. Ofta ändras väderleken hastigt. Om vintern dominerar sydvästliga vindar och om sommaren syd- och nordostliga. Vindstyrkan är i medeltal vintertid drygt 10 m/s och sommartid 4 m/s. Observationer gjorda under 25 år vid Ekofisk visar att vindstyrkor över 21 m/s rått under drygt en procent av tiden medan det rått svagare vindar än 7 m/s under nästan hälften av tiden.

Observationer gjorda under samma 25-årsperiod visar att det vid Ekofisk förekommit vågor med signifikanta *) höjder av 0-1,2 m under 34 procent av tiden och 4-9 m under 16 procent av tiden. Vid Famita, strax norr om Ekofisk kan man räkna med våghöjder enligt följande.

Signifikanta våghöjder vid Famita:

Signifikant våghöjd (m)	0-2,4	2,5-2,9	3,0-3,4	3,5-3,9	3,9-
Procent av tiden	59	12	10	6	13

Våghöjden vid Ekofisk kan bli 25 m. I norra Nordsjön kan våghöjden bli 30 m.

Nordsjöns bottenskaffenhet varierar starkt. Gyttja, kvicksand, sanddyner och berg förekommer omväxlande.

*) Signifikant våghöjd definieras som den genomsnittliga höjden för den högsta tredjedelen av vågorna, mätt mellan vågdal och vågtopp.

2 OLJEUTVINNINGEN I NORDSJÖN

2.1 Omfattningen

Nordsjöns kontinentalsockel är uppdelad mellan de omgivande länderna på sätt som framgår av fig 1. Borrningar för att söka efter olja och gas påbörjades på brittisk sockel 1964 och på norsk sockel 1966.

Olja tillsammans med gas finns huvudsakligen i mellersta och norra Nordsjön, dvs på brittiska och norska socklarna. Endbart gas förekommer i stora mängder i söder, mellan Holland och England, men även i andra delar av Nordsjön.

Man uppskattar för närvarande att ett par miljarder ton olja och ett par tusen miljarder kbm gas kan utvinnas i Nordsjön. Under 1980-talet kommer den sammanlagda årsproduktionen sannolikt att vara ca 200 milj ton olja och ca 100 miljarder kbm gas.

I fig 1 visas även var de större kommersiella oljefälten är belägna.

Investeringarna hittills för utvinning av olja och gas på de brittiska och norska socklarna kan uppskattas till mer än 100 miljarder Skr. Nästan lika mycket beräknas investeras under 1980-talet i planerade projekt.

2.2 Brittiska sockeln

Oljefälten på den brittiska sockeln finns väster och norr om Ekofisk. Utvinningen framgår av tabellen på sid 5.

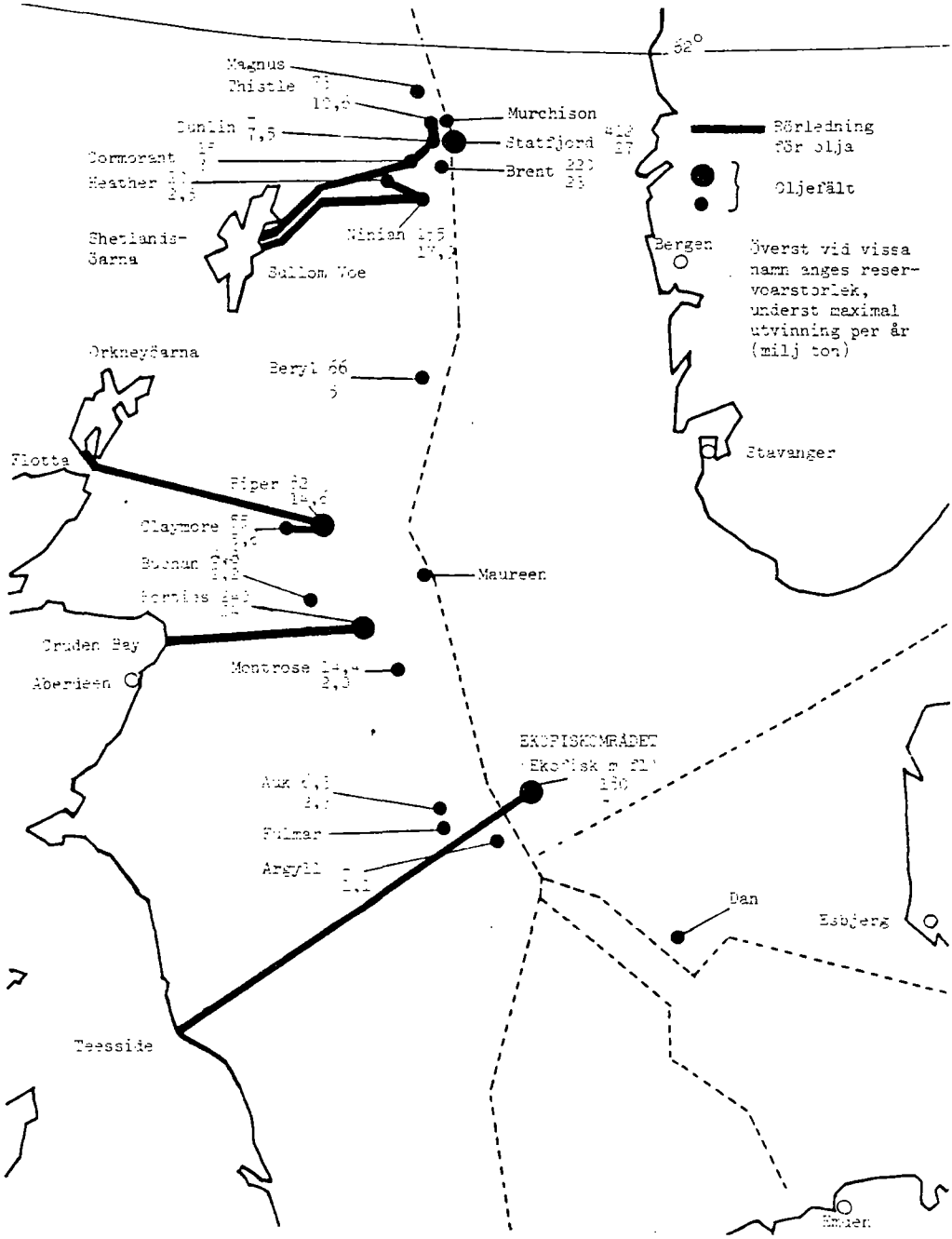


Fig 1 Större kommersiella oljefält i Nordsjön

Fält	Prod 1978 milj ton	Beräkn max prod/år milj ton	Påvisad reservoar milj ton
Argyll	0,7	1,1	
Auk	1,3	2,3	6,3
Beryl	2,6	5	66
Brent	3,8	23	220
Claymore	3,0	5,6	55
Forties	24,5	24	240
Montrose	1,2	2,0	14,4
Piper	12,2	14,6	82
Thistle	2,6	10,6	73
Dunlin	0,7	7,5	
Heather	0,1	2,5	20
Ninian	0,04	17,9	155
Buchan		2,2	6,8
South Cormorant		3	15
UK Statfjord		27 x)	412 x)

Bland andra större fält som kommer att producera olja inom några år kan nämnas Fulmar, Magnus, Maureen och Murchison.

Totalt producerades under 1978 drygt 50 milj ton olja. Den sammanlagda oljeproduktionen sedan produktionen startade var vid utgången av 1978 drygt 100 milj ton.

Produktionen under 1979 torde vara 70-80 milj ton. Under 1980-talet kommer produktionen att bli 100-150 milj ton olja per år. I början av 1980-talet beräknas den överstiga den inhemska konsumtionen. 1978 var Storbritanniens totala oljeexport 24 milj ton, varav 3 milj ton gick till Sverige.

x) Inkl produktion och reserv på den norska sockeln.

2.3 Norska sockeln

Oljefälten på den norska sockeln finns i Ekofiskområdet och på sockelgränsen strax söder om 62:a breddgraden.

Oljefälten som beslutats utvinnas är:

Fält	Påvisad utvinningsbar oljemängd milj ton	Utvunnet per 1979-01-01 milj ton olja och gas
Valhall A	30	
Ekofiskområdet [1]	180	73
Statfjord [2]	300	
Murchison [2]	10	

1) Ekofiskområdet omfattar Ekofisk, Cod, Tor, Eldfisk, Väst-Ekofisk, Edda och Albuskjell.
2) Fältet ligger även på brittiska sockeln. Här anges den norska andelen.

Man räknar med att andra fält än ovannämnda innehåller sammanlagt ca 220 milj ton utvinningsbar olja. Den totala utvinningsbara kvantiteten olja på norska sockeln beräknas således till ca 750 milj ton. Det bör nämnas att man dessutom räknar med att finna olja norr om Nordsjön, dvs norr om 62:a breddgraden. Stortinget har först 1979 godkänt planer för provborrningar inom denna del av sockeln.

Hittills har ca 35 miljarder Skr investerats för oljeutvinning från ovannämnda fält. Ytterligare ca 25 miljarder Skr beräknas investeras innnan dessa fält är fullt utbyggda. Oljeproduktionen beräknas öka till ca 40 milj ton om året under 1980-talet. Norges oljekonsumtion beräknas då vara ca 10 milj ton om året.

Produktion från Valhall A beräknas påbörjas hösten 1981. Produktion från samtliga sju fält inom Ekofiskområdet har påbörjats. I augusti i år översteg produktionen där för första gången 500 000 fat (ca 80 000 kbm) per dygn. Produktionen på Ekofiskområdet beräknas nå sitt maximum under 1980 med 660 000 fat (ca 105 000 kbm) per dygn.

Produktion från Statfjord (plattform A) har helt nyligen påbörjats. Vidare utbyggnad med en och eventuellt ytterligare en plattform kommer att ske inom de närmaste åren. Maximal produktion från Statfjord beräknas uppnås i slutet av 1980-talet.

Produktion från Murchison beräknas påbörjas i slutet av 1980.

2.4 Oljeutvinningen på danska sockeln

Oljeutvinning på dansk sockel sker för närvarande endast från Danfältet, ca 0,5 milj ton per år. Ett annat fält, Gormfältet, är under utbyggnad. Produktionsstart där beräknas ske under 1981. Den sammanlagda årliga produktionen kan då beräknas bli ca en milj ton.

2.5 Oljetransporter från fälten

Oljan transporteras från fälten antingen genom rör eller med fartyg. Rörledningarna redovisas i fig 1. De längsta ledningarna har en diameter av ca 75 cm.

Samtliga oljeledningar går västerut. De stora djupen vid Norges kust, dvs i Norskerenna, har hindrat rördragning till Norge. En särskild studie har gjorts nyligen beträffande möjligheterna att dra en oljerörledning mellan Statfjord och Sotra strax söder om Bergen. Studien visar att en sådan rördragning är tekniskt möjlig.

Från vissa fält sker, som nämnts, transporterna till fastlandet inte i rör utan med fartyg. Fartygen lastas från särskilda bojar med tankar och via slangar.

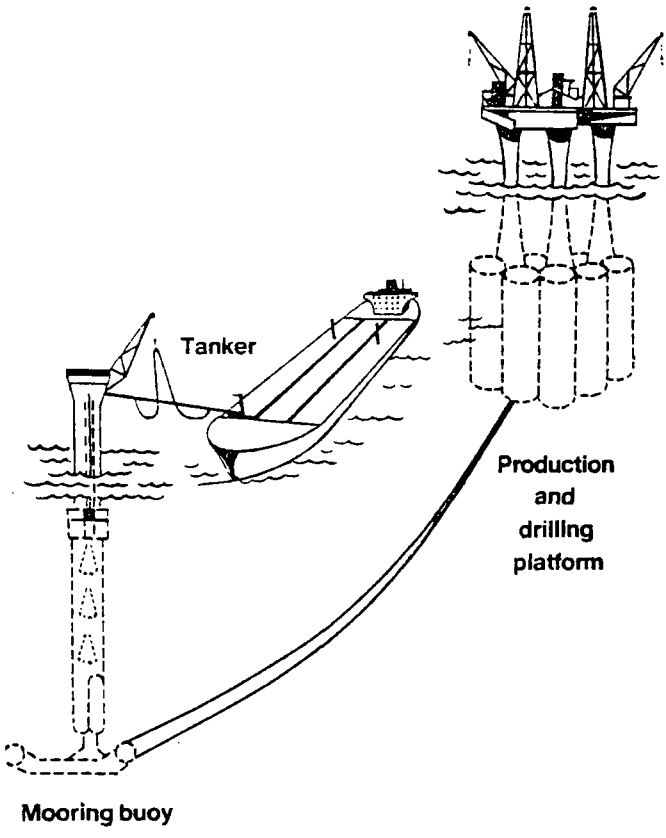


Fig 2 Transport av olja från Statfjordfältet, lastning till fartyg från boj

3 NÅGOT OM TEKNIK FÖR OLJEUTVINNING TILL SJÖSS

Huvudaktiviteterna för oljeutvinning är

- borrning (letningsborrning, undersökningsborrning och produktionsborrning) och
- produktion.

Efter seismologiska och andra förundersökningar genomförs en mängd letningsborrningar som skall besvara om olja eller gas finns. Påträffas någotdera borras ytterligare hål för att undersöka fyndigheten närmare, bl a i fråga om mäktighet. Om en påträffad fyndighet därvid bedöms värd att utvinna borras ett antal brunnar genom vilka produktionen skall ske. Skall utvinning ske från plattform borras flera brunnar, upp till ett 40-tal, så att man på bästa sätt täcker fyndigheten (reservoaren). Ibland kan flera plattformar behövas för att täcka ett fält på bästa sätt. Ekofiskfältet är ett exempel härpå. Borrningen sker parallellt till visst djup, där sedan avböjning sker åt olika håll. I vissa fall kan borrvinkeln mot vertikalplanet vara 60 grader.

Tekniken för borrning och produktion till sjöss varierar. Vattendjupet avgör ofta vilken teknik som skall användas. Kostnaderna för en plattform ökar kraftigt med vattendjupet.

På mindre vattendjup sker borrning i regel från en s k jack-up rigg som ställer pelare på bottnen och lyfter upp sitt borrdäck med hjälp av dessa. På något djupare vatten är borrning från s k semi-submersibles vanligast. Dessa är delvis sänkbara plattformar som hålls på plats med konventionella förankringsdon. På mycket stora djup, till ett par tusen meter, används semi-submersibles eller borrfartyg som hålls på plats med automatiska positioneringssystem.

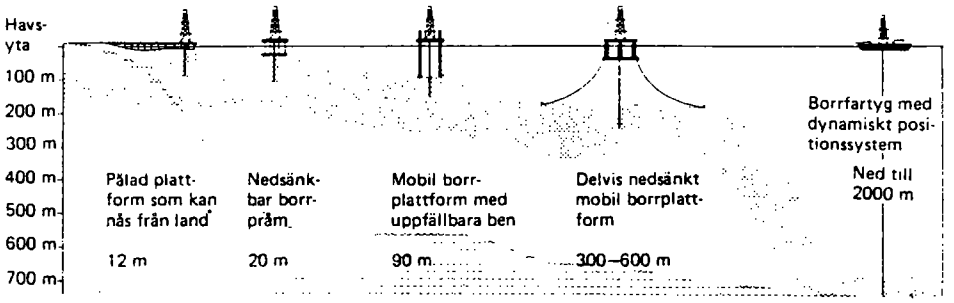


Fig 3 Olika typer av borranordningar

I Nordsjön borras de flesta brunnar från semi-submersibles. Vid all borrning använder man sig av en stor och komplicerad ventilanordning, benämnd Blow Out Preventer (BOP), som skall förhindra utblåsning. Sker borrningen från en semi-submersible eller ett fartyg står BOP på bottnen. Används i stället en jack-up rigg står BOP på borrdäcket. Sannolikheten för att en utblåsning skall bli av typen undervattensutblåsning är större om BOP står på bottnen än om den står på plattformsdäck. Utblåsningar under vattnet är svårare att hejda med mekaniska medel än utblåsningar som sker på plattformsnivå.

Produktion sker nästan alltid från en plattform. Vissa undantag förekommer på brittisk sockel och i andra delar av världen (subsea completion systems, se nedan).

Borrningen är ett tekniskt komplicerat arbete som kräver säkerhetsåtgärder och vaksamhet. I stort

tillgår borrningen enligt följande. Med en anordning som roterar på borrenhetens däck görs via en s k borrsträng med borrkrona ett hål i havsbottnen. Hålet, som har störst diameter närmast havsbottnen, förses med fodringsrör som cementeras fast vid den omgivande formationen. Allteftersom borrningen fortsätter minskas borrhålets diameter och ytterligare, längre fodringsrör sätts inuti de tidigare fastsatta fodringsrören. Under borrningstiden hålls alla hålrum fyllda med borrslam, vars densitet och övriga egenskaper noga anpassas efter olika behov. Borrslammet cirkulerar, bl a via utrymmena mellan fodringsrören.

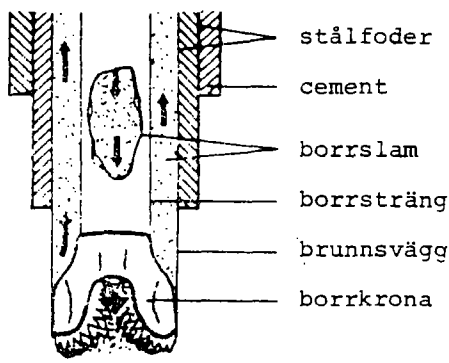


Fig 4 Förenklat tvärsnitt av borrhål

När borrningen avslutats sätts vanligtvis en produktionsplattform på plats. Brunnarna förses med produktionsrör, ventiler och annat som behövs för produktion. BOP tas samtidigt bort. En mycket viktig funktion från säkerhetssynpunkt under produktionen har en ventil som sitter i produktionsröret något hundratal meter under havsbottnen och som benämns Down Hole Safety Valve (DHSV). (I vissa områden förekommer fler än ett produktionsrör i varje brunn.) DHSV är fastlåst i nipplar i röret och hålls öppen med hydrauliskt tryck som regleras från plattformen. Ventilen skall automatiskt stoppa oljeflödet i pro-

duktionsröret vid händelser som annars kan medföra utblåsning, t ex om plattformen rasar samman. Överst på produktionsröret, dvs i plattformsnivå, sitter en mängd ventilanordningar med vilka man kan reglera bl a tryck i olika delar av brunnen. På grund av sitt utseende kallas denna ventiluppsättning julgran eller ventilträd.

I fig 5 visas utrustningen i en typisk nordsjöbrunn (Bravobrunnen som blåste), färdigställd för produktion.

Emellanåt måste produktionsröret dras upp. Anledningen till detta kan vara att röret, som är perforerat nertill, utsätts för korrosion eller mekaniskt slitage eller att produktionshöjande åtgärder måste vidtas (rensning från sand m m). Uppdragningen av röret är en komplicerad procedur och innebär vissa risker för utblåsning. Produktionen måste dessförinnan stoppas genom nedpumpning av borrslam i produktionsrör och andra utrymmen i brunnen. Borrslammet måste ha sådana egenskaper, främst i fråga om densitet, och tillföras i sådan mängd att trycket från reservoaren balanseras. Ventilerna på plattformen, julgranen, måste därefter tas bort för att ersättas av en BOP. I det skede då ventilträdet tagits bort och BOP skall monteras förhindras utblåsning endast, förutom av själva borrslampelaren, av DHSV och/eller en mekanisk plugg. Det är därför av särskilt stor vikt att BOP blir monterad snabbt. Det var i sådant skede som Bravoutblåsningen inträffade.

Plattformar för produktion på stora vattendjup är mycket dyra. På senare år har man på några platser, bl a på brittisk sockel, tagit i bruk s k subsea completion systems. I ett sådant system är ventil- och styranordningarna (julgranen) placerade på havsbottnen. Därvid behövs ingen produktionsplattform.

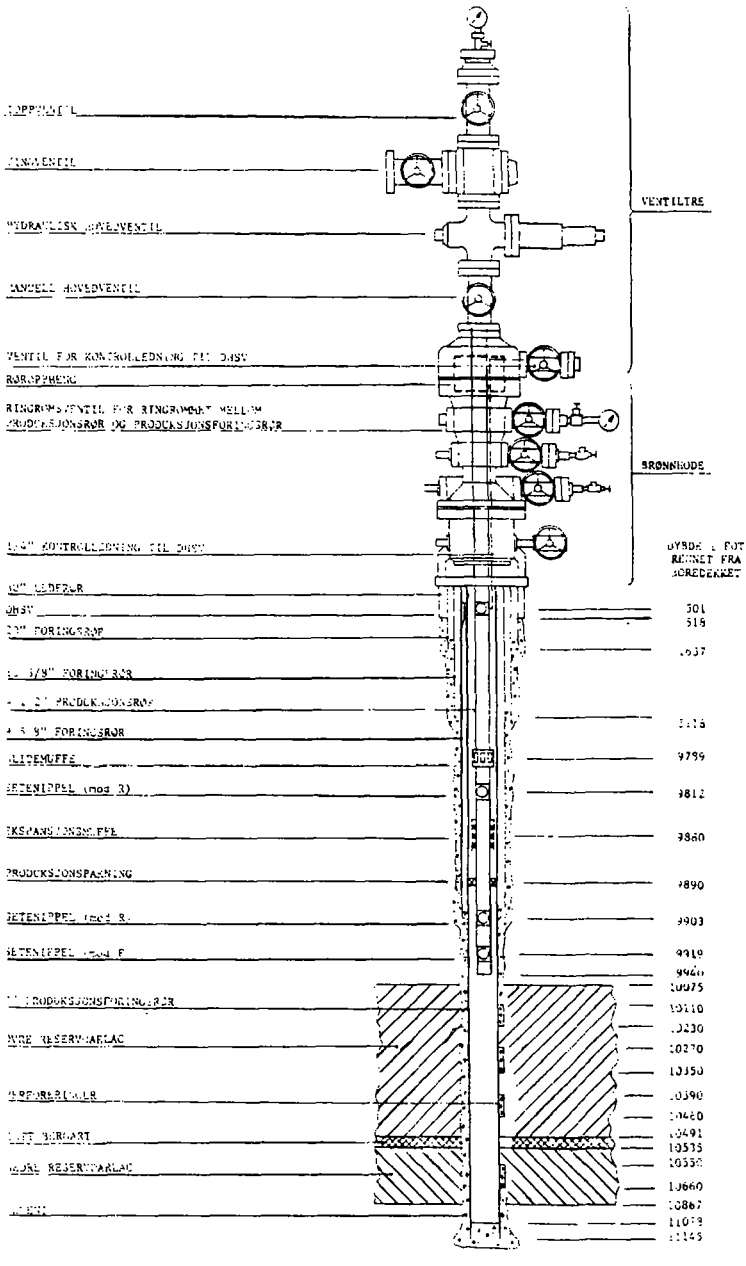


Fig 5 Skiss över Bravo-14-brunnen på Ekofisk-fältet

Systemen kan antingen vara av satellitewell-typ dvs med en på bottnen placerad uppsamlingsenhet som förbundits med rör på bottnen till lodrätt borrade brunnar, eller av multiwell-typ, dvs brunnarna går i vinkel från uppsamlingsenheten.

Produktionsplattformar är av betong eller stål. Betongplattformarna har avsevärda utrymmen för lagring. Vissa stålplattformar är anslutna till särskilda lagringstankar. Från andra plattformar leds oljan genom rörledningar på bottnen till en uppsamlingsenhet och därifrån genom sådana ledningar till mottagningsanläggningar på fastlandet. På Ekofiskområdet t ex sker produktion vid flera stålplattformar. Olja och gas transporteras därifrån till en centralt belägen process- och lagringsanläggning. Därifrån pumpas sedan oljan i rörledning till Teesside i England och gasen i rörledning till Emden i Västtyskland.

4 UTBLÅSNINGAR

En utblåsning är ett okontrollerat utflöde av olja och/eller gas från eller vid en brunn. Utblåsning kan inträffa såväl i borrfas som produktionsfas.

Beräkningar av riskerna för utblåsningar på norsk sockel har sammanställts i rapporten Risiko for utblåsing på norsk kontinentalsokkel (Norges offentlige utredninger 1979:8). I detta kapitel anges vissa uppgifter från den rapporten.

4.1 Orsaker

En utblåsning orsakas nästan alltid av en kombination av ogynnsamma omständigheter. Orsakerna kan indelas enligt följande.

a Orsak knuten till reservoar och geologiska förhållanden
- grunda okända gasfickor med oväntat högt tryck
- djupa zoner med oväntat högt tryck
- fel i cirkulation
- skador på fodringsrör och annan utrustning på grund av korrosion eller slitage.

b Orsaker knutna till svåra operationer
- borrning in i närliggande brunn
- sug vid uppdragning av borrsträng eller produktionsrör
- ofullständigt stabiliserad (balanserad) brunn i faser med reducerad säkerhetsutrustning
- borrsträngen fastnar.

c Yttre orsaker
- fallande last, avdrift, brand, explosion, kollision, vikande fundament, naturkrafter (jordskalv, vågor).

d Brister i utrustningen
- kontrollutrustning
- säkringsutrustning
- underdimensionering.

e Brister i planläggningen
- dålig planering beträffande aktuell brunn
- bristande insamling och tolkning av seismiska data och data från närbelägna brunnar.

f Felaktiga reaktioner på oväntade situationer
- organisatoriska och administrativa fel (kommunikationsproblem, underkvalificering m m)
- bristande uppmärksamhet på förvarningar.

Fyra typer av utblåsningar kan inträffa till följd av kombinationer av händelser och fel enligt ovan.

a Utblåsning ovanför vattenytan
Olja, gas, sand eller vatten blåser ut från plattformen.

b Undervattensutblåsning
Olja, gas etc blåser ut via hålet under vattenytan.

c Utblåsning utanför brunnen
Olja, gas etc strömmar utanför fodringsrören och blåser ut på havsbottnen.

d Underjordisk utblåsning
Olja, gas etc blåser från en formation till en annan i underjorden, utan att komma till ytan.

Vid letningsborrning är oftast plötslig tryckökning vid borrning på mindre djup huvudorsak till en utblåsning. Genom seismologiska och andra förundersökningar vet man var de större reservoarerna finns. Dessa reservoarer ger oftast "förvarningar" när man närmar sig dem vid borrningen så att försiktighets-

åtgärder kan vidtas i tid. Det är därför de mindre och grundare belägna reservoarerna som vid borrning kan ge sådana plötsliga, överraskande tryckförändringar som kan leda till utblåsning. Borrhålet är vid letningsborrning inte fodrat ända ner med stålrör. Sand o d rivs därför med olje- eller gasströmmen, vilket ofta medför att hålet täpps till.

4.2 Sannolikheter

I ovannämnda undersökning har studerats material om utblåsningar som inträffat i världen 1970--1977, bl a i Mexikanska bukten. Materialet har bedömts som osäkert och ofullständigt.

I borrfas förekom i Mexikanska bukten 29 utblåsningar på ca 8 000 borrade hål, vilket, med hänsyn till osäkerheter, innebär en utblåsning per 200-400 hål. I produktionsfas fanns där under de åtta aktuella åren (1970--1977) ca 5 000 brunnar (40 000 brunnår). Cirka 15 utblåsningar skedde i denna fas vilket - med hänsyn till osäkerheter - innebär en utblåsning per 2 000 - 4 000 brunnår.

I Mexikanska bukten har endast förekommit fyra oljeutblåsningar, samtliga i produktionsfas. Som mest flödade ca 8 000 ton olja ut. 30 procent av där inträffade olje- och gasutblåsningar ledde till brand.

I rapporten anges de väsentligaste skillnaderna mellan förhållandena i Nordsjön och Mexikanska bukten. De gäller främst dimensioner och brunnarnas produktivitet. De flesta av plattformarna i Nordsjön har vanligtvis fler brunnar än de i Mexikanska bukten. Dessutom är produktionen per brunn i Nordsjön i allmänhet mycket högre. En brunn i Mexikanska bukten har i genomsnitt kapaciteten 200-400 ton per dygn, vilket är ungefär en tiondel av kapaciteten hos en nordsjöbrunn.

Det är svårt att dra paralleller mellan de geologiska förhållandena i Nordsjön och Mexikanska bukten. En okritisk överföring till norsk sockel av historiska data om utblåsningsfrekvens i Mexikanska bukten har litet värde. Beträffande konsekvenser av utblåsningar sägs att en sådan överföring är meningslös, särskilt med hänsyn till den jämförelsevis mycket höga produktiviteten hos nordsjöreservoarerna.

Vidare har gjorts en sammanställning över parametrar av betydelse för sannolikheter för och konsekvenser av utblåsningar. Därvid har parametrarnas betydelse i sammanhanget värderats. Därefter har man angivit i vilken grad angivna förhållanden skiljer sig i en jämförelse mellan nordsjöverksamheten och verksamheten i Mexikanska bukten. Sedan har man angivit vad som bör göras för att minska enskilda förhållandens betydelse för sannolikheten för utblåsning på norsk sockel. Slutligen har man gjort en bedömning av hur sannolikheter ändras genom föreslagna åtgärder. Under antagande att föreslagna åtgärder kommer till utförande uppges att sannolikheterna för utblåsningar under alla faser i Nordsjön bör kunna reduceras till mindre än en tiondel av sannolikheterna enligt världsstatistiken. Utblåsningsriskerna i Nordsjön har, med detta antagande, beräknats såsom framgår av följande tabell.

Anslått sannsynlighet og konsekvens for utblåsinger forutsatt at sannsynligheten reduseres til under 1/10 av sannsynligheten i Mexico Gulfen 1970-1977.

Fase	Gjennomsnittlig antall brønner pr. hendelse		Gjennomsnittlig antall brønner og år pr. hendelse
Hendelse	Leteboring	Produksjonsboring	Produksjon
Utblåsing	> 5.000	> 5.000	> 50.000
Utblåsing med oljeutslipp:	> 50.000	> 50.000	> 50.000
> 10.000 t.	> 500.000	> 50.000	> 50.000
> 100.000 t.	—	> 500.000	> 50.000
> 1.000.000 t.	—	> 500.000	> 500.000
Brann	> 5.000	> 50.000	> 50.000
Stor skade, vanskelig stansing	> 50.000	> 500.000	> 50.000
Totalskade	> 50.000	> 500 000	> 500.000

4.3 Vad kan blåsa ut?

Det som blåser ut kan bestå av

- olja
- naturgas
- saltvatten
- svavelväte (H_2S)
- kvävgas (N_2)
- koldioxid (CO_2)
- sand

Vatten finns i alla reservoarer. Vid utblåsning kan vatten från djupare formationer tränga upp. På så sätt kan en olje- och/eller gasutblåsning övergå till vattenutblåsning, även om reservoaren inte är tömd på olja/gas.

Sand utgör ständigt ett problem, även vid normal produktion. Sand förorsakar slitage och tätning. Vid en utblåsning kan sandproduktionen bli så kraftig att tusentals ton kan lägga sig på plattformen inom loppet av ett par dygn. Detta hände vid en gasutblåsning 1977 på den danska Nordsjösektorn. Sanden kan tynga ner plattformen så att den viker sig.

4.4 Faktorer som påverkar utblåsningsintensiteten

Utblåsningsintensiteten bestäms av produktionsrörets kapacitet och reservoarens produktivitet.

Produktionsrörets kapacitet bestäms av dess längd och diameter.

Reservoarens produktivitet bestäms av bergartens genomtränglighet och reservoarens tjocklek (en reservoar är inte någon underjordisk sjö).

Kalkstensreservoarer (bl a Ekofisk) behandlas med syror för att ge hög produktion. En utblåsning i letningsfas i sådana områden ger därför mindre utsläppsmängder per tidsenhet i jämförelse med utblåsning där i produktionsfas.

Med produktionstiden sjunker reservoartrycket och därmed också produktionen/utblåsningsintensiteten.

4.5 Utblåsningsmängder

a Letningsborrning

Under letningsborrning kommer en utblåsning från en grund gasficka med stor sannolikhet att avstanna inom en vecka genom självtätning. En utblåsning under letningsborrning från en reservoar på stora djup kan dock bli lika omfattande som en utblåsning under produktionsfas då produktionsröret är uppdraget, 4 000 - 15 000 ton per brunn och dygn i Nordsjön.

b Produktionsborrning och produktion

Två fall av brunnstatus finns:

A Brunn utan produktionsrör (öppen brunn)

B Brunn med produktionsrör (klargjord brunn)

De maximala utsläppsmängderna av olja per brunn och dygn på Statfjord- och Ekofiskfälten redovisas i följande tabell.

Fält	Brunn-status	Yttre rördiameter (tum)	Utsläppsmängd ton/dygn
Statfjord	öppen	9 5/8	15 000
	klargjord	7	10 000
Ekofisk	öppen	7	10 000
	klargjord	4 1/2	4 000

Det bör påpekas att brandrisken är mycket stor under en utblåsning. En brand kan leda till att en stål-plattform störtar samman. I sådant fall skall DHSV automatiskt stänga oljeflödet i övriga till platt-formen anslutna brunnar. Undersökningar har utvisat att några procent av DHSV inte fungerar tillfreds-ställande. Ett plattformssammanbrott kan alltså leda till utblåsning i ytterligare någon eller några brun-nar.

5 STOPP OCH VARAKTIGHET AV UTBLÅSNING

En utblåsning kan stoppa/stoppas på fyra sätt.

- Självtätning, brunnen rasar samman eller täpps till på annat sätt
- Reservoaren töms
- Utströmningen stoppas över eller under vattenytan med mekaniska medel, t ex med ventiler eller tungt borrslam
- Undsättningshål*) borras och borrslam pumpas in

5.1 Självtätning

Sannolikheten för självtätning varierar med reservoartyp och beror också på operationsfas (borr- eller produktionsfas).

Vid utblåsning uppstår stora strömningshastigheter. Detta medför lösrivning av partiklar från reservoaren i sådan omfattning att brunnen kan täppas till. Dessutom kan tryckskillnaderna mellan brunn och reservoar orsaka deformationer vilket kan medföra tätning.

Generellt gäller att sannolikheten för självtätning är störst där reservoarbeskaffenheten begränsar produktionskapaciteten och minst där rördimensionerna utgör den begränsande faktorn. Man kan därför generellt räkna med mindre sannolikhet för självtätning i Nordsjön än i Mexikanska bukten.

---

*) Vanligtvis används termen avlastningshål. Den beteckningen är missvisande (jfr engelska beteckningen relief well). Syftet med borrningen är att möjliggöra nedpressning av borrslam för att på så sätt täppa till den utblåsande brunnen, inte att avlasta trycket.

5.2 Avstängning ovanför vattenytan

Vid utblåsning i plattformsnivå vattenbegjuter man plattformen för att minska brandrisken. Har brand inträffat kan man i vissa fall blåsa ut lågan med vattenkanoner eller sprängladdningar. Oljan/gasen måste ha fri väg uppåt för att detta skall lyckas.

I vissa fall kan utblåsningen stoppas med befintliga ventiler på plattformen eller genom inpumpning av tungt borrslam.

5.3 Avstängning under vattenytan

Vissa metoder för avstängning under vattenytan finns men anses vara svåra att tillämpa. Det finns även olika slag av utrustning för uppfångning av olja som blåser ut under vattenytan (utblåsningen hejdas dock inte med dessa).

5.4 Undsättningsborrning

Borrning av undsättningshål kräver mycket avancerad utrustning. Utblåsning bör hejdas genom minst två hål, ett som träffar mycket nära den utblåsande brunnen vid reservoaren och ett som träffar vid nedersta fodringsröret, dvs ovanför reservoaren. På träffnivå högre än 2/3 av reservoardjupet är det mycket svårt att nå resultat (mycket tungt borrslam och mycket stor pumpkapacitet krävs). Vid intensiva utblåsningar (10 000 - 15 000 ton/dygn) krävs flera undsättningshål (extremt mycket slam måste snabbt pumpas in genom undsättningshålen). Principen för undsättningsborrning framgår av fig 6.

5.5 Varaktighet av utblåsning

I den i föregående kapitel nämnda rapporten har uppgifter som 46 utblåsningar 1964--1973 på amerikansk

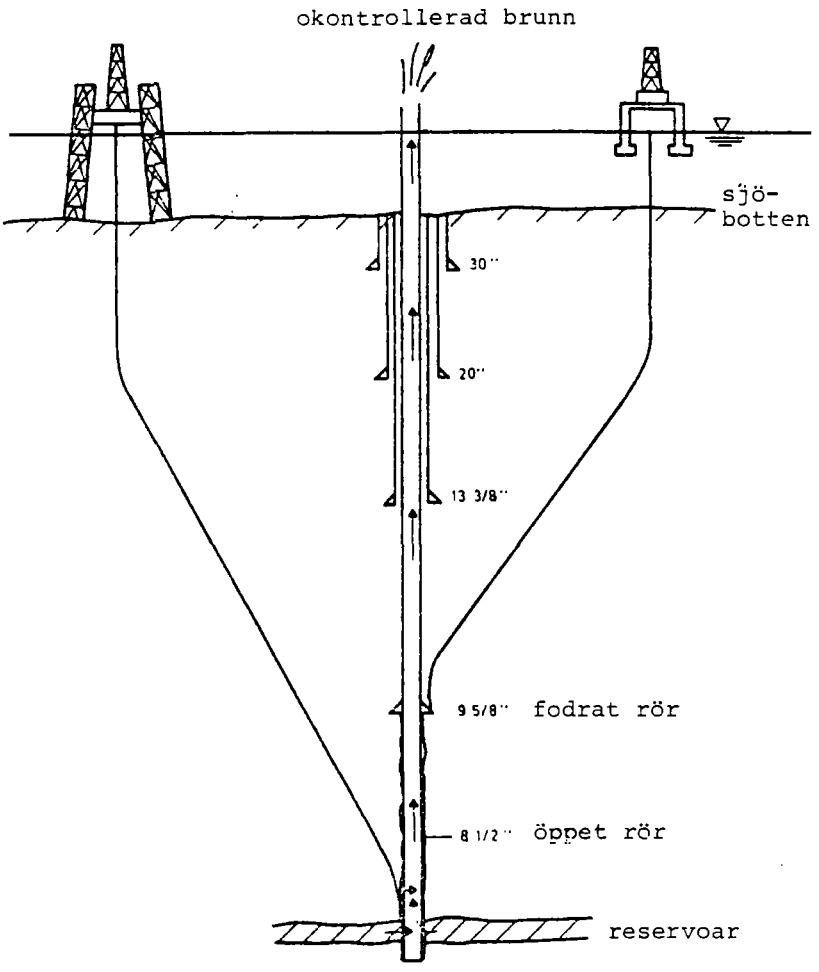


Fig 6 Princip för undsättningsborrning

sockel behandlats. I 20 av de 46 fallen inträffade självtätning efter i genomsnitt 50 timmar. I fem fall borrades undsättningshål. Den genomsnittliga tiden för undsättningsborrning var 100 dygn, den längsta 165 dygn.

I rapporten redovisas även material om 33 utblåsningar i hela världen. I nio av dessa fall inträffade brand. Alla utblåsningar under borrfas var gasutblåsningar. Endast fyra var oljeutblåsningar, två under produktion och två vid uppdragning av produktionsrör.

Tre av de fyra oljeutblåsningarna och sammanlagt åtta av de 33 utblåsningarna stoppades med undsättningshål. Undsättningsborrningarna tog mellan 54 och 150 dygn. Under de fyra oljeutblåsningarna flödade 64, 4 300, 7 600 resp 22 500 ton olja ut. I flera av de 33 fallen störtade plattformarna samman p g a brand. I ett av fallen (utblåsning på havsbottnen) ökade vattendjupet från 100 m till 200 m genom kraterbildning.

6 UTSLÄPP AV OLJA PÅ ANNAT SÄTT ÄN GENOM UTBLÅSNING

Oljeverksamheten i Nordsjön medför risk för andra oljeutsläpp än sådana som sker genom utblåsning. Utsläppen kan i huvudsak ske från röranläggningar på havsbottnen och från lagringstankar samt i samband med lastning (slangbrott) och vid fartygstransporter.*)

Oljetransporterna i rörledningarna på havsbottnen kontrolleras på olika sätt, bl a i fråga om flöde och tryck. Skador på ledningarna kan uppkomma på olika sätt, bl a genom korrosion, förskjutningar i bottnen och draggning av fartygsankare.

Ett 50 km långt segment av en rörledning för olja kan innehålla ca 25 000 ton olja. En stor del av denna mängd kan läcka ut vid ett ledningsbrott. Havsbottnen är inte helt plan vilket gör att rörledningen ligger på varierande djup så att höjdskillnaderna överstiger rördiametern. En sådan höjdskillnad verkar som ett vattenlås vid ett utsläpp och utsläppet blir inte större än innehållet i rörsegmenten mellan brottet och de två närmast belägna vattenlåsen, förutsatt att pumpningen upphört. Ett brott på rörledningen mellan Ekofisk och Teesside kan dock enligt en beräkning orsaka ett utsläpp på 5 000 - 6 000 ton på sex timmar om omständigheterna är särskilt ogynnsamma.

Från vissa fält, exempelvis Statfjord, sker vidaretransport med fartyg i stället för i rör. Lastningen sker då från lastbojar som förbinds med fartygen genom grova slangar. Slangbrott förekommer ibland men leder vanligtvis till jämförelsevis små utsläpp (se fig 2, sid 8).

---

*) Vid processer av olika slag sker kontinuerliga, tillåtna och otillåtna utsläpp. Dessa behandlas inte här.

7 UTBLÅSNINGAR OCH TILLBUD I NORDSJÖN

På norsk sockel har inte före Bravo-utblåsningen inträffat någon utblåsning. Det har dock tidigare skett två explosioner på plattformar i Ekofisk-området. Den första skedde i november 1975 på produktionsplattformen Alpha och orsakades av läckage p g a korrosion på ett teströr. Läckaget medförde en explosionsartad brand som snart upphörde då ett automatiskt avstängningssystem trädde i funktion. Den andra explosionen inträffade på borrplattformen "Deepsea Saga" i mars 1976. Under slutarbeten med testborrning blev en gassamling i en ficka under högt tryck frigjord och gav upphov till en explosionsartad brand. Branden pågick en kort tid tills gasfickan tömts.

Några mindre gasutblåsningar på brittiska och västtyska socklarna samt en undervattensutblåsning på danska sockeln är kända. På brittiska sockeln har förekommit fyra gasutblåsningar. Den allvarligaste inträffade på en produktionsplattform när man oavsiktligt borrade in i en redan gasproducerande brunn. Man tappade kontrollen över borrhålet och måste undsättningsborra för att få gasutflödet under kontroll.

8 BRAVOUTBLÅSNINGEN

8.1 Beskrivning av Ekofiskfältet och Bravo (B-14)

Installationerna inom Ekofiskområdet framgår av fig 7.

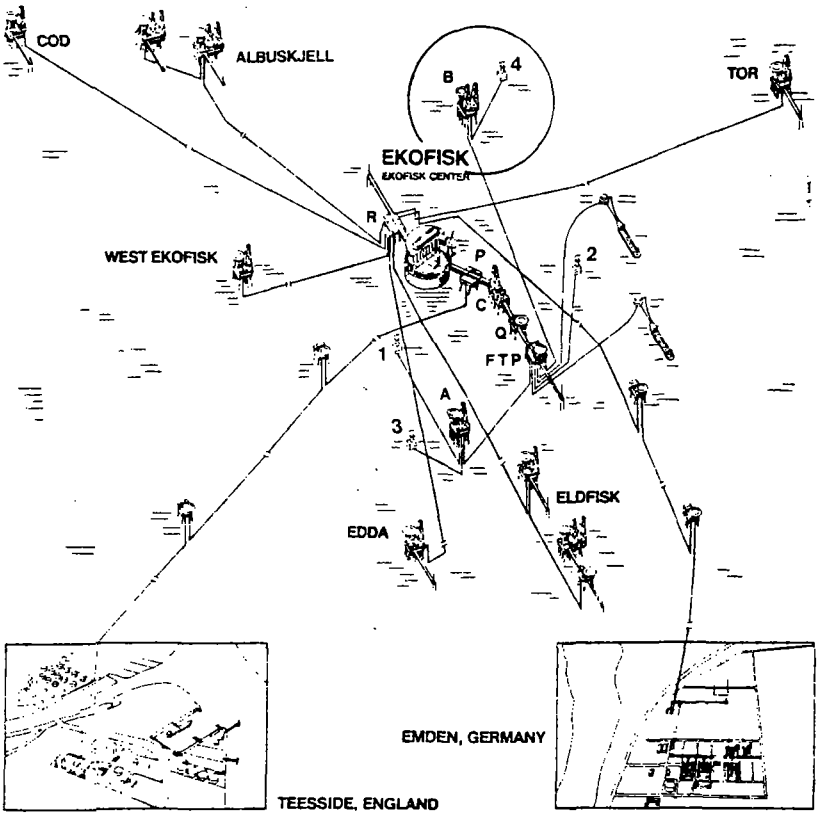


Fig 7 Installationerna inom Ekofiskområdet

Ekofiskfältet, som tillsammans med sex andra fält, ingår i Ekofiskområdet har en reservoar om 49 km^2. Reservoaren är som tjockast 210 m och delad horisontellt av ett tätt skikt. Reservoaren ligger på ca 3 000 m djup. Vattendjupet är ca 70 m. Trycket och temperaturen i reservoaren var vid Bravoutblåsningen ca 440 kp/cm^2 respektive 130°C. Motsvarande värden vid plattformsnivå var 270 kp/cm^2 och 75°C.

Oljan är av mycket god kvalitet med en densitet av 0,835 och en svavelhalt av endast 0,2 viktsprocent. Olja och gas produceras från 40 brunnar, fördelade på tre plattformar, A (Alpha), B (Bravo) och C (Charlie).

Totalt inom Ekofiskområdet kommer antalet brunnar att bli 163, fördelade på 11 plattformar.

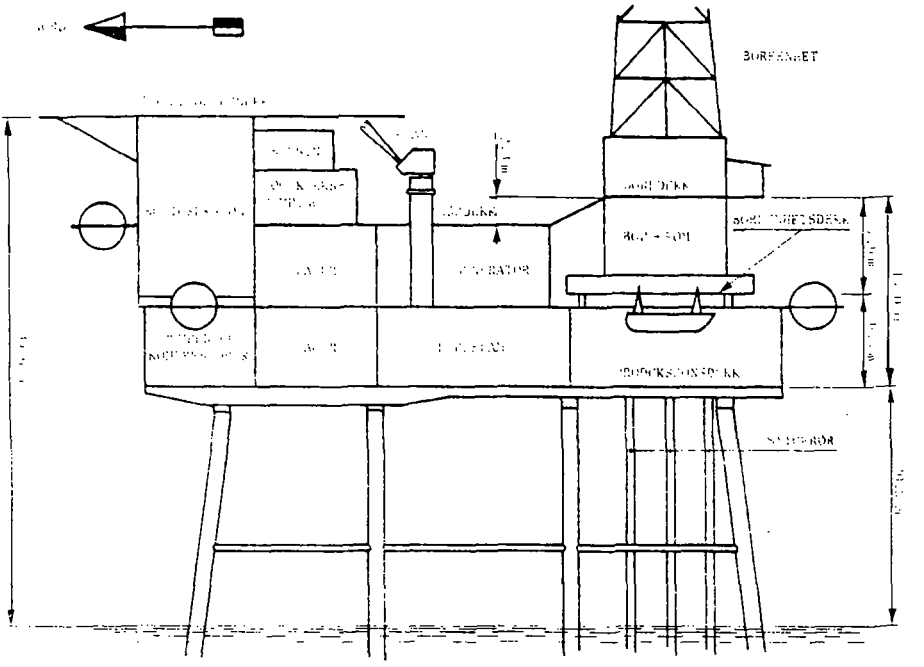


Fig 8 Bravoplattformen från sidan

Vid utblåsningstillfället hade plattformen Bravo 15 brunnar. En av dessa går vertikalt och övriga snett för att täcka reservoaren på bästa sätt. Den aktuella brunnen, B-14, går i vinkel 16° från vertikalen och träffar reservoaren ca 670 m sydväst om plattformen. Hur brunnen är anordnad i övrig framgår av fig 5, sid 13. Produktionen från B-14 var i mars 1977 ca 160 kbm olja och ca 100 000 kbm gas per dygn.

8.2 Orsaker

Utblåsningen började i samband med att produktionsröret skulle dras upp. Flera faktorer samverkade till händelsen, i första hand den s k mänskliga faktorn samt i viss mån även tekniska brister.

Vid uppdragningen av produktionsröret måste ventilträdet tas bort och ersättas med en BOP. Under det att ventilträdet är borttaget, tills BOP är monterad, är produktionsröret öppet. Olja och gas hålls då tillbaka med borrslam samt DHSV och/eller en mekanisk plugg. Vid Bravoutblåsningen hade man, före det att ventilträdet togs bort, som enda säkring satt ned en DHSV ca 50 m under havsbottnen. Utblåsningen skedde medan BOP skulle monteras. BOP låg i två delar om 4 respektive 13 ton på två olika däck på Bravo. BOP hade bort hänga på plats, färdig för montering redan innan ventilträdet togs bort. DHSV, som inte hade blivit fastlåst i en härför avsedd nippel i produktionsröret, återfanns efter utblåsningen på plattformen. (Bakom detta fel fanns flera orsaker.) Olyckan skulle sannolikt inte inträffat om man tagit varning av uppåtströmning av borrslam i produktionsröret och stängt brunnen.

8.3 Händelseförlopp

Utblåsningen började fredagen den 22 april 1977 kl 22.00 och hejdades genom s k capping, dvs avstängning med en ventil, sju och ett halvt dygn senare. Denna ventil monterades sedan BOP felaktigt monterats upp och ned. Ca 2 800 ton olja och 1,5 milj kbm gas sprutade ut per dygn. Oljeutflödet under utblåsningen var totalt drygt 22 000 ton. Gasen och oljan hade, då de sprutade upp över plattformen, en temperatur av ca 75°C. För att minska brandrisken, som bedömdes som stor, begöts Bravo för kylning med vatten från ett fartyg. En säkerhetszon runt Bravo fastställdes.

Parallellt med arbetet med capping vidtogs förberedelser för undsättningsborrning. Sju dygn förflöt emellertid innan utbogsering av plattform för undsättningsborrning påbörjades.

8.4 Oljans förändringar, spridning, drift m m

På grund av den höga temperaturen avdunstade ca 40 procent av oljan genast, dvs utan att nå havet. Ca 13 000 ton (ca 1 700 ton per dygn) av den totala mängden utblåst olja, drygt 22 000 ton, föll således i havet. Vid nedslaget spred sig oljan till en tunn hinna, max 1 mm tjock. I ytterkanterna på hinnan bildades snabbt en gulbrun vatten-i-olja-emulsion. Sannolikt bidrog den kraftiga vattenbegjutningen av Bravo (2 000 ton/tim) till den snabba emulsionsbildningen. Vatteninnehållet i emulsionen översteg till en början 70 procent. Den mesta oljan blev till sådan emulsion och betecknades som "huvudflaket". Beteckningen "huvudflak" var dock missvisande i det att det inte rörde sig om ett sammanhängande flak utan 1-2 km långa, smala emulsionsränder med en tjocklek mellan 1 och 20 mm. Avståndet mellan ränderna var ca 10 m i närheten av Bravo och 100 - 1 000 m i de centrala delarna av "huvudflaket.

Den nybildade vatten-i-olja-emulsionen var instabil. Efter någon vecka stabiliserades emulsionen och blev brunare till färgen. Så småningom förekom den mest i klumpform med en diameter av 1-3 mm och ett vatteninnehåll av 50-60 procent.

I stora området runt "huvudflakets" emulsionsränder förekom en tunn oljefilm (s k blåskimmer) med en tjocklek av 0,001-0,01 mm. Vid ökande vind bildade även denna oljefilm smala ränder.

Under utblåsningen blev området med blåskimmer ca 3 000 km^2 och området med tjockare ansamlingar ca 500 km^2.

Den mesta oljan beräknas första tiden ha drivit norrut och senare mot ost. Därefter drev den förbi Ekofisk och vidare söderut. Olja observerades då inom ett 55 000 km^2 stort område.

De största koncentrationerna fanns dock inom 400 km^2. Beräkningar antyder att oljeresterna därefter drev vidare i sydsydostlig riktning.

Under perioden 22 april-15 juni var vinden växlande mellan nordlig och sydlig med vindstyrkor upp till 23 m/s. Den första veckan efter det att utblåsningen började var vindstyrkorna mestadels 5-10 m/s, tidvis 13 m/s. Den jämna växlingen mellan nordliga och sydliga vindar medförde att oljan uppehöll sig länge i Nordsjön utan att nå kustområden eller områden med ström som kunnat föra oljan i land.

Ingen olja har rapporterats ilandfluten. Kringdrivande klumpar sågs dock fram till augusti. Teoretiska beräkningar visar dock att om utblåsningen skett något tidigare eller senare hade risk förelegat för kustföroreningar i Danmark resp Västtyskland.

Viskositeten hos oljan på vattenytan ökade mycket snabbt, beroende på inemulgering av vatten samt avdunstning.

Densiteten hos oljan (vatten-i-olja-emulsionen) ökade på två dygn till 0,95.

Utblåsningen pågick under en från miljösynpunkt gynnsam period. Det har uppgivits att förhållandena knappast kunde ha varit gynnsammare. Det fanns nämligen endast lite fågel, fisk, fiskyngel och fiskägg i området då utblåsningen skedde.

8.5 Bekämpningsberedskapen, ledning m m

Vid tillfället för Bravoutblåsningen gällde i huvudsak följande. Rättighetsinnehavarna, i aktuellt fall Phillips Petroleum Company Norway, var ålagda att ha beredskap för att vid olycka bringa situationen under kontroll och begränsa skadeverkningarna. Phillips hade upprättat ett utkast till beredskapsplan. Någon av norsk myndighet fastställd plan förelåg dock inte. Enligt särskilda bestämmelser hade rättighetsinnehavarna det primära ansvaret för bekämpningsoperationer med anledning av utblåsningar o d. Myndigheternas uppgift skulle vara att överta ledningen endast om det behövdes. Statens forurensningstilsyn (SFT) som var ansvarig myndighet i frågor rörande operatörernas beredskapsplaner i vad avsåg oljebekämpning hade ställt specificerade krav på operatörerna beträffande utrustning för mekanisk oljebekämpning. Dessa krav innebar utveckling av ny utrustning. Operatörerna hade fått anstånd till den 1 augusti 1977 med att uppfylla kraven. Då utblåsningen inträffade hade bara en upptagare och en länsa tagits fram i prototyp. Phillips hade inte den organisation och de resurser som var nödvändiga för att genomföra en större bekämpningsoperation. Stortinget hade beslutat om att bygga upp den statliga oljebekämpningsberedskapen. Denna beredskap skulle vara en kustberedskap och en komplettering främst i de fall oljebolagen inte kunde hindra olja att driva in mot kusten.

Under Bravoutblåsningen var en statlig aktionsledning sammankallad. I ledningen ingick företrädare för olika berörda myndigheter. Företrädare för Phillips och aktionsledningen sammanträdde några gånger om dagen. Staten satte snart in egna styrkor i bekämpningen. Phillips fråntogs emellertid aldrig ledningen och ansvaret för bekämpningen.

8.6 Bekämpningsinsatserna

Flera norska myndigheter, bl a sjö- och luftförsvaren medverkade vid bekämpningen.

Danmark och Sverige lämnade bekämpningshjälp på begäran av norsk myndighet. Brittiska styrkor mobiliserades men sattes aldrig in. US Coast Guard förklarade sig beredd att sända bekämpningsgrupper med utrustning. Observatörer från US Coast Guard informerade sig genom besök i Norge om läget. Vid tidpunkten för besöket stoppades utblåsningen varvid man ansåg att behov av hjälp från USA inte förelåg.

Ca 200 personer deltog dagligen i bekämpningen. 25 fartyg, 6 000 m länsor och 7 oljeupptagare sattes in. Sammanlagt togs 1 610 ton oljeemulsion upp. Denna innehöll 870 ton ren olja. Den upptagna mängden utgör drygt sju procent av de drygt 12 000 ton olja som föll på vattnet. Sammanlagt förbrukades knappt 60 kbm dispergeringsmedel. Dispergeringen skedde endast för att minska brandrisken vid plattformar på Ekofiskfältet. Sammanlagt torde ungefär 1 000 ton olja ha dispergerats med hjälp av kemiska medel.

Aktionsledningen har uttalat bl a följande. Bekämpningen bar prägel av improvisation och utprovning på grund av att personalen, utom den svenska, var outbildad och otränad och då beredskapsplaner saknades. Kommunikation och samordning mellan olika enheter fungerade inte tillfredsställande. Operationen visar att det är fullt möjligt att ta upp olja på öppet hav under rimliga förhållanden. Operationen illustrerar dock de svårigheter som man ställs inför, begränsningar hos materielen och att operationerna är resurskrävande. Det tog 56 timmar innan den första utrustningen nådde platsen. Större snabbhet kan åstadkommas genom bl a samövningar och förbättring av planer. Tekniska svagheter, haverier,

dålig anpassning av utrustning samt bristande praktisk erfarenhet bidrog till att upptagningen inte blev optimal.

9 DRIFT OCH SPRIDNING

Gemensamt för så gott som alla nordsjöoljor är att de har en jämförelsevis hög avdunstnings- och självdispergeringsgrad. Nästan alla studier i fråga om dessa egenskaper hos nordsjöoljorna har gjorts på olja från Ekofiskfältet. Erfarenheter av oljans beteende i nämnda avseenden efter utsläpp under vattenytan och/eller i samband med brand finns inte redovisade. Utsläpp under sådana förhållanden medför också att oljan till viss del hamnar på vattenytan samt sprids och driver vidare.

9.1 Warren Spring Laboratorys fältstudier av olja från Ekofisk

Mellan juli 1975 och februari 1978 gjorde Warren Spring Laboratory (WSL) tre separata utsläpp av Ekofiskolja i forskningssyfte. Ett var på 0,5 ton och två på 10 ton. WSL konstaterar bl a följande.

Oljans drift p g a vinden är för tjockare oljeskikt 4-5 procent av vindhastigheten och för tunna 1-2 procent. För prognoser om oljedrift ger en vindfaktor på 3 procent sannolikt bra resultat.

Modeller för spridning av olja kan vara användbara för uppskattning av storleken av det vattenområde som drabbas av ett oljespill och den tid det kan ta för oljan att bli så utspridd att den inte allvarligt skadar stränder eller fåglar.

Avdunstningen av olja från vattenytan går fort i början och man kan räkna med att ca 25 procent avdunstar inom 8 timmar.

Bildandet av vatten-i-olja-emulsioner är mycket starkt beroende av väder och vind. Om vinden överstiger 6 m/s bildas en instabil emulsion med 80 procent vatteninnehåll på bara ett par timmar.

Självdispergering, dvs bildandet av olja-i-vatten-emulsioner, är även under normala väder- och vindförhållanden en mycket väsentlig process som bidrar till att snabbt eliminera olja på ytan. Efter ca åtta timmar kan omkring hälften av oljan ha självdispergerat.

Sammantaget kan man ur försöken konstatera att efter 24 timmar har oljan förlorat sin identitet och till största delen försvunnit från ytan genom avdunstning och dispergering.

Mellan den 28 april och den 2 maj gjorde WSL fältstudier av oljan från Bravoutblåsningen och konstaterade att halveringstiden för oljan är i storleksordningen 12-15 timmar, beroende på vilka väder- och vindförhållanden som är för handen. Endast ca en procent av den utsläppta mängden finns kvar på ytan efter ca 80 timmar. Vidare konstaterar WSL att de långa avstånden från Ekofisk till land åt olika håll kräver en omfattande förflyttning av oljan i tid och rum innan den kan nå land.

9.2 Fältstudier av institutet för kontinentalsockelundersökningar av oljan från Bravoutblåsningen

Det norska institutet för kontinentalsockelundersökningar (IKU) gjorde beträffande oljan från Bravoutblåsningen observationer dels mellan den 29 april och den 2 maj, dels mellan den 10 och den 16 maj. IKU konstaterar bl a följande.

Ca 40 procent av den utströmmande oljan avdunstade innan den nådde vattenytan. Efter 12 timmar på vattnet hade avdunstningen ökat till 50 procent och efter 15 dygn till 68 procent.

För att övervaka oljans drift och spridning kastades åtskilliga bojar i vattnet. Resultaten av dessa experiment visar att användning av satellitpositione-

rade bojar kan vara till god hjälp vid sådan övervakning. Bojarnas driftegenskaper måste dock göras jämförbara med oljans.

Under utblåsningsperioden utarbetades två- och tredygns prognoser. Driftprognoser och verkliga observationer visade tidvis god överensstämmelse. Flakets prognosticerade utbredning var dock genomgående för liten.

För att analysera observationerna av oljan användes en interaktiv beräkningsmodell (OILSIM) för oljans drift, spridning och självdispergering. Modellen är uppdelad på "tjockolje-område" och blåskimmerområde. Observationerna av oljans drift användes för att i modellen korrigera restströmbilden. Resultaten visade relativt god överensstämmelse med observationer både av tjockolje- och blåskimmerområdet.

En sammanställning av beräkningar och observationer antyder att det fanns ca 9 000 ton olja i vattnet varav 6 000 ton på ytan då utblåsningen stoppades.

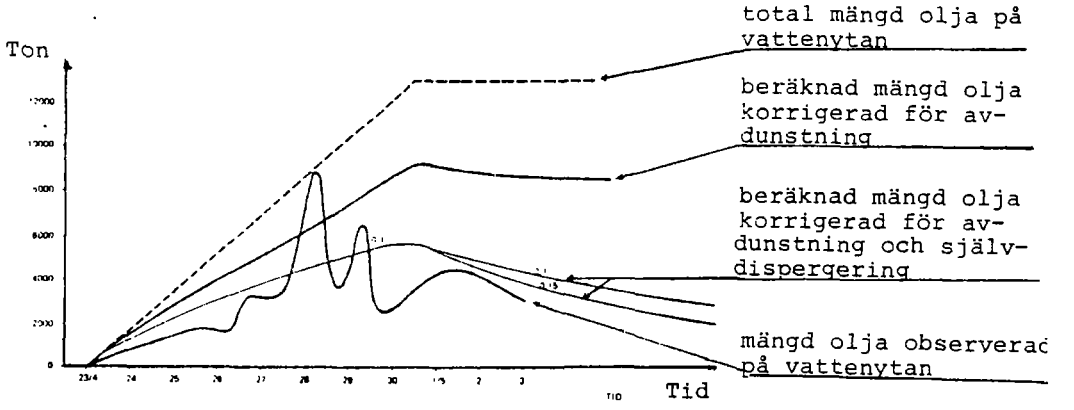


Fig 9 Variation i oljemängd, på vattenytan

Observationerna antyder att det 15 dygn efter utblåsningens stopp fanns ca 1 200 ton på ytan och 30 dygn senare ca 100 ton. Detta pekar på att det i

slutet av juni kan ha funnits mellan 10 och 50 ton på ytan. Halveringstiden för oljan på ytan var ca 10 dygn.

Jämförelser mellan observerad mängd på ytan och variationerna i vindstyrka tyder på att delar av den olja som blandades ned i vattnet i ökande vind flöt upp igen när vinden mojnade.

9.3 Slutsatser

Det är inga större skillnader i WSLs och IKUs resultat från fältobservationerna efter Bravoutblåsningen när det gäller oljans beteende under första dygnet. Oljan fördes ner i vattenmassorna relativt snabbt. 50 procent av oljan var kvar på ytan efter 12-15 timmar. WSL anger dock att ca en procent återstod på ytan efter drygt tre dygn. IKU anger att först efter 24 dygn fanns ca en procent kvar på ytan.

10 BEREDSKAP FÖR BEKÄMPNING TILL SJÖSS AV OLJEUTSLÄPP FRÅN ANLÄGGNINGAR I NORDSJÖN

Beredskapen för bekämpning till sjöss av oljeutsläpp från anläggningar i Nordsjön kan delas upp enligt följande.

- beredskap hos vederbörande oljebolag
- samfälld beredskap hos oljebolagen på aktuell sockel
- beredskapssamverkan mellan oljebolag på samtliga socklar
- beredskap hos vederbörande nation
- beredskap genom samarbete mellan länderna

10.1 Beredskapen i Norge och på den norska sockeln

Inriktningen i fråga om bekämpningsmetod till sjöss i Norge och på den norska sockeln är primärt upptagning, dvs mekanisk bekämpning.

I säkerhetsföreskrifter om undersökning, oljeborrning och oljeproduktion på den norska sockeln har bestämts att oljebolagen skall hålla beredskap för bekämpning av oljeutsläpp som kan uppstå till följd av sådan verksamhet. Bolagen skall ha dels godkända planer för bekämpningsinsatser, dels utrustning av sådant slag och i sådan mängd som vederbörande norska myndighet bestämmer eller godkänner. Principen är att bolagen skall svara för erforderliga bekämpningsinsatser till havs och att staten skall gripa in endast då det behövs.

För bolagens beredskap har föreskrivits att materielen skall kunna opereras i 2,5 m höga vågor (signifikant våghöjd) och i 1,5 knops ström samt finnas i sådan mängd att oljan från en utblåsning om 8 000 ton per dygn kan tas upp till sjöss.

Bolagens beredskap bygger på samverkan dem emellan, bl a utnyttjande av fartyg som används i den normala verksamheten på sockeln. Sju supplyfartyg (runt 75 m långa) har på olika sätt anpassats för att omedelbart kunna tas i anspråk för oljeupptagning. Mindre mängder bekämpningsutrustning finns på plattformar. I huvudsak förvaras bolagens utrustning i depåer i Stavanger och Bergen. Där finns bl a ett par tusen meter s k havslänsor, drygt 10 större oljeupptagare, dispergeringsmedel och dispergeringsutrustning.

Den statliga oljebekämpningsberedskapen är främst avsedd som en kustberedskap för insatser mot fartygsutsläpp. De statliga resurserna skall dock kunna tas i anspråk om oljebolagen på sockeln behöver förstärkning eller om staten övertar ledningen för oljebekämpningen efter ett utsläpp från en anläggning på sockeln.

Beredskapsfrågorna handläggs av statens forurensningstilsyn (SFT). SFT är det organ till vilket inrapportering av oljeutsläpp skall ske. SFT, som saknar egen personal för egentligt bekämpningsarbete, har till uppgift att initiera och leda bekämpningsinsatser i mindre fall. På SFT ankommer vidare bl a att pröva oljebolagens beredskapsplaner och frågor om materielresurser.

Den statliga materielen förvaras i 12 depåer längs kusten. I varje depå finns bl a 500 - 1 000 m av vardera slaget stora, medelstora och små länsor samt en stor och två små oljeupptagare m m.

Fartygsbehovet täcks delvis med statligt ägda fartyg som är specialbyggda för oljebekämpning och i övrigt med fartyg tillhöriga institutioner, fiskare m fl. Staten räknar med att genom särskilda avtal snart ha knutit ett hundratal konventionella fartyg i enskild ägo till oljebekämpningen.

Avtalen innebär beträffande fartygen dels att de utrustas, ev byggs om, så att de kan användas i oljebekämpning, dels att de med besättningar omedelbart vid behov får tas i anspråk för insatser mot olja. SFT, som företräder staten i avtalsuppgörelserna, bedriver även en omfattande kurs- och övningsverksamhet i oljebekämpning.

Det kan nämnas att stortinget 1978 beslutade ett program för forskning och teknisk utveckling på oljebekämpningsområdet. Genomförandet, som nyligen påbörjats, är upplagt på fyra år och belöper på drygt 40 milj Skr. Till viss del finansieras verksamheten av oljebolagen på den norska sockeln.

Enligt en särskild författning skall en aktionsledning sammankallas vid olyckor som kan leda till omfattande oljeföroreningar eller materiella skador. Aktionsledningen är sammansatt av företrädare för olika departement och myndigheter, bl a SFT. Till ledningen knyts de rådgivare som behövs. För verkställighet av ledningens beslut finns också en operationsstab. Ledningens uppgift är att följa händelseförlopp och operationer samt, om det bedöms nödvändigt, ta över ledningen för operationerna. Efter övertagande har aktionsledningen de befogenheter som normalt tillkommer ett flertal olika myndigheter. Såsom nämnts i annat avsnitt sammanträdde aktionsledningen under Bravoutblåsningen, dock utan att ta över ledningen för operationerna.

10.2 Beredskapen i Storbritannien och på den brittiska sockeln

Inriktningen i fråga om bekämpningsmetod till sjöss i Storbritannien och på den brittiska Nordsjösockeln är dispergering, dvs kemisk bekämpning. Denna metodinriktning kräver betydligt mindre resursmängd, såväl i fråga om materiel som personal, än en inriktning på mekanisk bekämpning.

Liksom på den norska sockeln gäller att vederbörande bolag har det primära ansvaret för att adekvata bekämpningsinsatser efter fastställda planer görs vid oljeutsläpp från en anläggning i Nordsjön. Bolagen på den brittiska sockeln har på olika platser på fastlandet lagt upp gemensamma förråd med dispergeringsmedel, spridarutrustning m m.

Statens uppgift vid ett oljeutsläpp från en anläggning i Nordsjön är att övervaka att erforderliga insatser görs av ansvarigt bolag samt att lämna råd och anvisningar vid behov eller, om det visar sig nödvändigt, ta över ledningen för bekämpningsoperationen. I mindre fall utövar staten denna funktion genom chefen för vederbörande sjöfartsinspektionsområde och i större fall genom the Marine Pollution Control Unit, som är ett nybildat organ.

För den statliga beredskapen för bekämpning av olja från fartyg svarar chefen för vederbörande sjöfartsinspektionsområde. Storbritannien är indelat i nio sådana områden. Beredskapen grundas på kontrakt med ägare till bogserbåtar och andra fartyg. Åtskilliga av dessa fartyg för ständigt dispergeringsmedel i sina barlasttankar. Marinens och andra myndigheters fartyg kan också tas i anspråk vid oljebekämpning.

Ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete rörande oljebekämpning pågår sedan flera år inom Warren Spring Laboratory (WSL) under industridepartementet. Under senare år har WSL i samarbete med ett svenskt företag arbetat med utveckling av ett enfartygssystem för svepning och upptagning av olja.

10.3 Beredskapen i Danmark och på den danska sockeln

Inriktningen i fråga om bekämpningsmetod till sjöss i Danmark och på den danska sockeln är primärt upptagning, dvs mekanisk bekämpning.

Oljeutvinning på den danska sockeln i Nordsjön pågår f n endast på Danfältet. Vederbörande rättighetsinnehavare är ålagd att hålla viss beredskap för oljebekämpning. Något genom författning fastlagt ansvar för denne att svara för bekämpningsoperationer finns dock inte.

I Danmark svarar staten genom miljöstyrelsen för oljebekämpningen till sjöss. Beredskapen grundas till stor del på att andra myndigheters resurser kan tas i anspråk vid behov.

1977 beslutades en avsevärd uppbyggnad av den danska beredskapen för oljebekämpning till sjöss genom anskaffning av specialfartyg och annan materiel för totalt ca 60 milj Skr under drygt tre år. Denna anskaffning beräknas vara avslutad i mitten av 1981. Den avser bl a två större fartyg om 750 ton, två s k seatruckar om 150 ton, 6 000 m s k högsjölänsor och sex större oljeupptagare. Miljöstyrelsen är det organ till vilket inrapportering av oljeutsläpp skall ske. Miljöstyrelsen, som saknar egen personal för egentligt bekämpningsarbete, har till uppgift att initiera och leda bekämpningsinsatser. Personal från i huvudsak marinen bemannar miljöstyrelsens fartyg.

10.4 Samarbetet mellan Nordsjöländerna

Länderna runt Nordsjön, dvs Belgien, Danmark, Frankrike, Holland, Norge, Storbritannien, Sverige och Västtyskland samarbetar i oljebekämpning genom avtalet 1969 om samarbete vid oljeförorening i Nordsjön (SÖ 1969:21), det s k Bonn-avtalet. Avtalsinnehållet är i huvudsak följande.

Avtalet skall tillämpas när olja eller väntad förekomst av olja i Nordsjön utgör en allvarlig fara för avtalsstats kust eller därmed förknippade intressen. Länderna skall underrätta varandra om sina orga-

nisationer för oljeskyddsberedskap, vilka myndigheter som handlägger frågor av aktuella slag och om metoder och åtgärder för oljebekämpning. Myndigheterna i staterna skall larma varandra om hotande oljeutsläpp. Fartygsbefälhavare och piloter skall uppmanas att rapportera iakttagelser om oljeförekomster. Varje land har skyldighet att inom bestämda vattenområden göra vissa bedömningar av oljebälten, bl a i fråga om oljemängd, drivriktning och drivhastighet. Om en stat behöver hjälp för att bekämpa olja som flyter på havet eller som förorenar dess kust skall övriga stater lämna hjälp efter bästa förmåga. I första hand skall hjälpen begäras hos stat som också hotas av oljan.

Ett omfattande planeringssamarbete mellan samtliga avtalsstater har förekommit, särskilt under de senaste åren. Bl a kan nämnas arbetet inom en särskild arbetsgrupp för operativa, tekniska och vetenskapliga frågor.

Bravoutblåsningen är exempel på utsläppshändelse som föranlett konkret bekämpningssamarbete inom Bonnavtalets ram.

I sammanhanget bör även nämnas överenskommelsen 1971 med Danmark, Finland och Norge om samarbete i fråga om åtgärder mot oljeförorening av havet (SÖ 1971:23), det s k Köpenhamnsavtalet. Köpenhamnsavtalet kan sägas utgöra en påbyggnad på Bonnavtalet. Bl a föreskrivs att staterna skall upprätta beredskap för bekämpning av betydande oljeförekomster på havet. Vidare föreskrivs ett mer omfattande informationsutbyte än i Bonnavtalet.

Inom Köpenhamnsavtalets ram hålls regelbundet sammankomster av olika slag och praktiska övningar. Dessutom förekommer nästan dagligen samarbete genom löpande kontakter av olika slag. Konkret bekämpningssamarbete inom avtalets ram har förekommit vid flera till-

fällen. Samarbetet sker genom direkta kontakter mellan ansvariga organ i de olika länderna.

Vidare bör nämnas att samarbete förekommer mellan Norge och Storbritannien för att upprätta en gemensam oljeskyddsplan för deras oljeutvinning i Nordsjön. Arbetet kompliceras av att inriktningarna på bekämpningsmetod är olika hos de båda länderna.

10.5 Beredskapssamarbete mellan oljebolagen i Nordsjön

Oljebolagen i Nordsjön samarbetar över sockelgränserna i oljebekämpningsfrågor genom ett särskilt organ, North Sea Operators Clean Seas Committee. Denna organisation har en beredskapsplan för oljebekämpning, beslutad 1979. Planen upptar bl a former för bekämpningssamverkan vid större oljeutsläpp. Vidare finns i planen förteckningar av olika slag, bl a över bekämpningsutrustning och bekämpningsmedel samt adressuppgifter.

11 UTBLÅSNINGEN FRÅN IXTOC 1 I MEXIKANSKA BUKTEN

11.1 Inledning

Mexiko är på väg att bli ett av världens stora oljeproducerande länder. Landet utvecklar för närvarande fyra olika områden för oljeproduktion. Ett av dessa är Campechebukten. Under 1979 planerar man att avsluta installationen av 10 stationära borrplattformar och 6 produktionsplattformar. Verksamheten styrs av ett statligt oljebolag, PEMEX (Petroleos Mexicanos).

Staden Carmen ligger på en ö och har 75 000 invånare. I Carmen, som är en viktig fiskeort, har vuxit fram flera försörjningsbaser som betjänar oljefälten i Campechebukten. Hamnen i staden har ett kajdjup på endast 2-3 meter och saknar fasta lastkranar.

11.2 Utblåsningen

Den 3 juni 1979 kl 03.30 skedde den okontrollerade utblåsningen av olja från brunnen Ixtoc 1. Brunnen ligger ca 80 km nordnordväst om Carmen, se fig 10. Detta var det första hål som borrades i området. Man använde en halvt nedsänkbar borrplattform, som har BOP placerad på havsbottnen. Vattendjupet på platsen är ca 50 meter.

Följande händelser föregick själva utblåsningen.

Brunnen hade borrats till 3 566 meters djup, till toppen av det oljeförande lagret. Fodringsrör hade satts in hela vägen och cementerats fast. Hålet borrades vidare till 3 627 meters djup då cirkulationen av borrslammet upphörde. Detta innebar att borrslammet hade trängt in i det oljeförande lagret. Operatören försökte under de närmaste två dygnen återfå cirkulationen i brunnen. Då han senare inte kunde se att borrslamnivån förändrades fattades

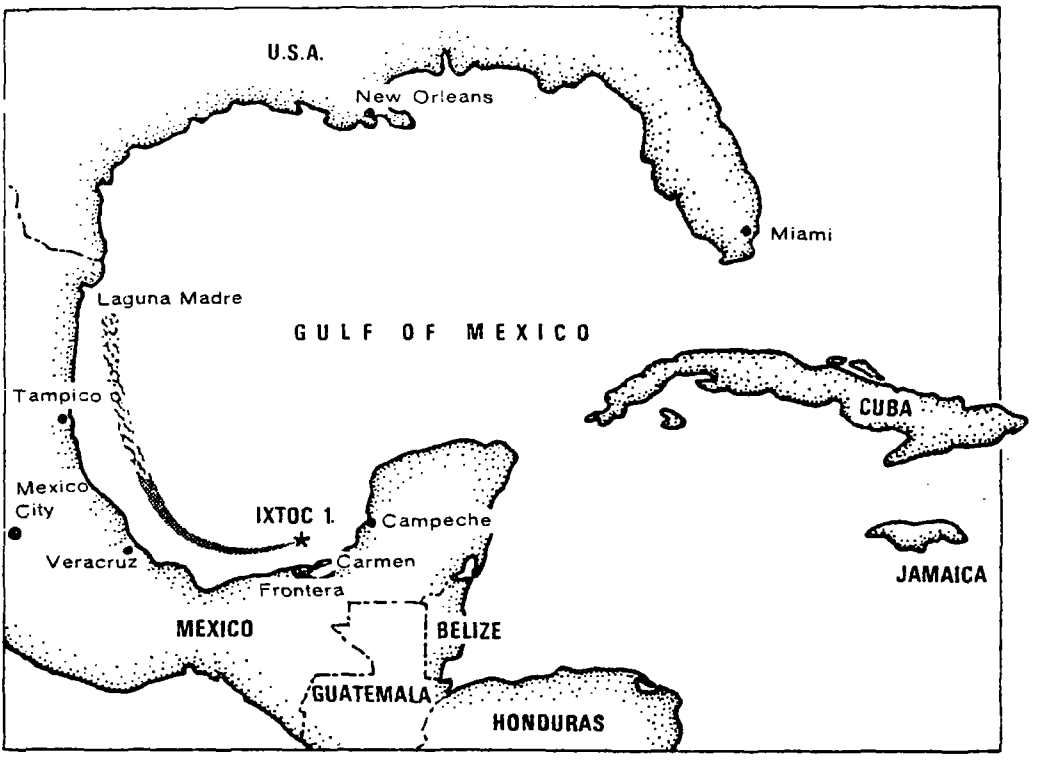


Fig 10 Platsen för Ixtoc 1

beslut om att dra upp hela borrsträngen och byta ut borrkronan. Borrsträngen drogs upp till viktrören, som sitter närmast borrkronan, nådde plattformsdäcket. Brunnen började då att blåsa och en av ventilerna i BOP stängdes kring borrsträngen. Emellertid strömmade nu gas och olja igenom viktrören och upp på däcket. Av trycket underifrån pressades också viktrören ur hålet och ut på däcket. Nu aktiverades skärventilerna i BOP. Eftersom dessa inte är dimensionerade för att skära av tunga viktrör misslyckades detta. Då antändes den utströmmande oljan och gasen och all personal lämnade plattformen. Efter 15 timmar föll borrplattformen samman p g a branden. Mängder av utrustning och delar från plattformen föll i vattnet. Resten av plattformen förblev flytande och drogs iväg från området dagen efter, dvs den 4 juni.

11.3 Den utläckande oljan och förhållandena kring utblåsningsområdet

Gas och olja strömmade ut från toppen av den oskadade BOP ca 12 meter ovanför botten. Oljan uppges vara en lätt råolja med en densitet på ca 0,86 och med låg svavelhalt, ca 1,5 procent. Uppgifterna om den utströmmande mängden gick isär, men flera bedömare ansåg den vara mellan 3 000 och 5 000 ton olja per dygn och en okänd mängd gas. Gasen kom upp till ytan och brann med en klar gul flamma och liten rökutveckling. Flamman hade en diameter på ca 50 meter och var ca 7 meter hög. Oljan kom upp i ett cirkelformat område på 300-400 meter i diameter och drev med strömmen och vinden så att oljan på vattenytan fick formen av en komet. Se fig 11.

Emulsionen av vatten i olja som drev på ytan innehöll ca 70 procent vatten och 30 procent olja. Nästan alla lätta fraktioner av oljan hade förbränts eller förångats. Ca 30 procent av den utläckande oljan försvann på detta sätt. Oljeskiktets tjocklek på vattnet omedelbart utanför närområdet uppskattades till mellan 1 och 2 mm.

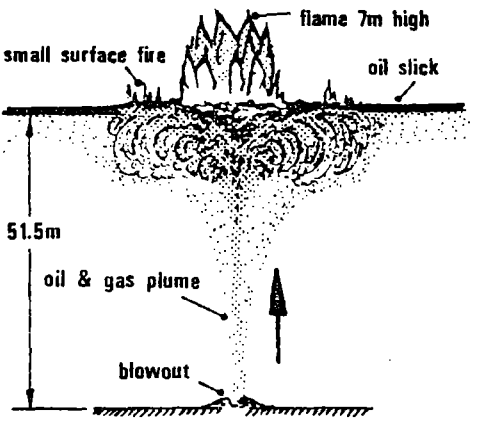


Fig 11 Schematisk skiss av blow-outen på Ixtoc 1

Strömhastigheten i Mexikanska Gulfen varierar mellan 1/2 och 1 knop. Vattentemperaturen är mellan 25 och 27°C och lufttemperaturen mellan 30 och 40°C under dagen. Vindstyrkan är vanligtvis någon eller några m/s.

11.4 Åtgärder för att få brunnen under kontroll

PEMEX gav högsta prioritet åt ansträngningarna att få brunnen under kontroll. De möjligheter som stod till buds var att antingen plugga eller stänga brunnen eller att borra undsättningshål. En borrplattform förhalades till en position ca en km norr om utblåsningsstället för att påbörja borrningen av ett undsättningshål. Ett andra undsättningshål från en annan borrplattform påbörjades i mitten av juli.

Man lät branden från den utströmmande gasen fortsätta för att inte riskera explosioner.

Observationer från dykare visade att BOP-ventilerna verkade oskadda. Därför hoppades man kunna stoppa utblåsningen genom att stänga någon av de återstående ventilerna. Under sista veckan i juni gjordes försök att stänga dessa. Enligt uppgift från OSIR (Oil Spill Intelligence Report) lyckades man stänga någon av ventilerna i BOP och stoppa oljeutflödet under en kortare tid. Fodringsröret strax under BOP höll dock inte för det höga trycket och utblåsningen började på nytt. Ett andra försök gjordes flera dagar senare men även detta misslyckades. I mitten av augusti hade utflödet av olja och gas minskat till mellan 1 600 och 3 000 ton per dygn troligen tack vare stålkulor som man pumpat ner i brunnen genom BOP.

PEMEX meddelade i september att man hade beslutat att försöka stoppa utblåsningen genom att placera en uppsamlingsklocka ovanför utströmningshålet.

Klockan är en kon med öppningen neråt. Den är ca 12 meter bred och 6 meter hög, byggd av stål och väger 310 ton på land och 113 ton i vattnet. För att detta arbete skulle kunna genomföras krävdes ytterligare två plattformar.

I slutet av september meddelade PEMEX att man misslyckats med att träffa utblåsningshålet med det ena undsättningshålet. Beräkningarna visade fel med närmare 70 meter.

I mitten av oktober hade uppsamlingsklockan satts på plats. En kraftig stålbom höll klockan ca 3 m ovanför BOP-ventilerna. Ett rör med 75 cm i diameter skulle leda olje- och gasflödet från klockan till en plattform där gasen skulle avskiljas. Olja och vatten skulle pumpas till en andra plattform för separation. Oljan skulle därefter pumpas vidare till en tredje plattform och därifrån till ett väntande tankfartyg. Se fig 12.

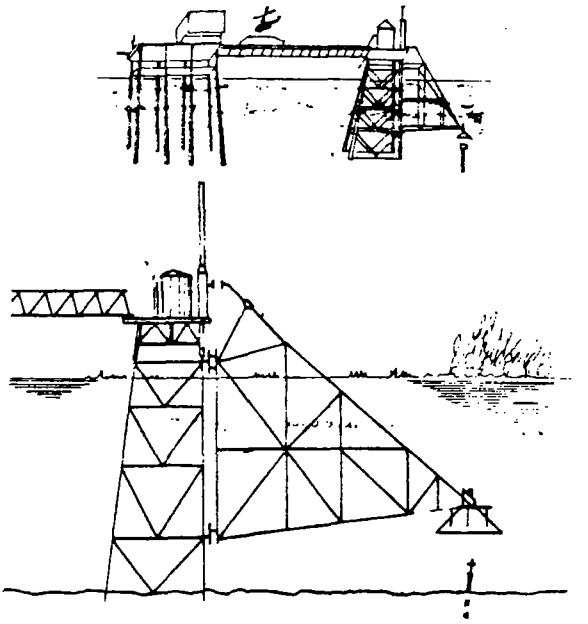


Fig 12 Den översta skissen visar två av plattformarna för arbetet med att placera en uppsamlingsklocka över utblåsningshålet. Den nedre skissen visar konstruktionen kring klockan mer i detalj.

I slutet av oktober meddelade PEMEX att man med det andra undsättningshålet lokaliserat utblåsningshålet.

I början av november kom man igång med att samla upp olja genom uppsamlingsklockan. Separationen av olja och vatten fungerade men man kunde inte pumpa över oljan till väntande tankfartyg därför att förbindelse saknades mellan den andra och tredje plattformen. Nu brände man i stället upp oljan direkt på plats, ca 1 200 ton varje dygn.

Utblåsningen är ännu (december 1979) inte stoppad.

11.5 Oljans spridning och drift

All olja som observerades på och i vattnet runt utblåsningsplatsen var emulgerad. De karaktäristiska vindstråken av olja uppstod mycket snart. Emulsionen som bildades vid utblåsningen var inte stabil utan förändrade sig snabbt då de lättare komponenterna av oljan förångades och mer vatten emulgerades in.

Mellan två och fyra km från Ixtoc 1 i vindriktningen hade de stora oljeflaken delat upp sig i mindre flak som var mellan 200 och 300 meter långa och 30-50 meter breda. Från kanten av stråken bildades mindre stråk av emulsionsklumpar.

Under de första 14 dagarna efter utblåsningen gjorde frånlandsvindar och strömmar att inga landpåslag av olja uppkom.

Oljespillet uppges ha sträckt sig ca 425 km i nordvästlig riktning i mitten av juli. (Jämför även fig 10, sid 48.)

I mitten av augusti konstaterades att stora mängder olja i form av klumpar hade orsakat landpåslag över en sträcka på ca 130 km längs Texaskusten. Från denna kust till Ixtoc 1 är det ca 1 000 km.

Endast ett fåtal och mindre omfattande landpåslag längs Mexikos stränder har rapporterats.

11.6 Insatser för att bekämpa oljan

Två metoder har kommit till användning för att bekämpa oljan, nämligen mekanisk upptagning och dispergering. I början av oktober angavs att från Ixtoc 1 dittills läckt ut ca 400 000 m^3. Den utblåsta oljan har fördelat sig på följande sätt.

Ca 50 procent har brunnit upp
Ca 17 procent har dispergerat i vattnet
Ca 27 procent utgjorde oljeflaket på ytan
Ca 6 procent har tagits upp mekaniskt

Under de fyra första månaderna skulle således ca 24 000 m^3 ren olja ha tagits upp från vattenytan. Detta utgör drygt 20 procent av den olja som bedöms ha hamnat på vattenytan.

Under oljebekämpningens första skede, dvs under de första två veckorna, togs trots en imponerande samling oljebekämpningsutrustning endast en mycket ringa del upp. Den upptagna mängden motsvarar knappt 1 000 m^3 ren olja. Det finns två förklaringar till detta. Den första är att ansträngningarna på att få utblåsningen under kontroll stod i första rummet. Den andra är att dåliga anvisningar oskickligt hanterande av bekämpningsutrustningen hindrade effektiv upptagning.

Dispergeringsmedel har använts i första hand mot oljefläckar som hotat kustlinjer. Från utblåsningens början till september användes enligt PEMEX ca 12 000 ton dispergeringsmedel.

11.7 Miljökonsekvenser

En grupp observatörer, utsedd av den kanadensiska staten har uttalat följande om miljökonsekvenserna.

Det normalt mycket klara och turkosfärgade vattnet i Campechebukten är näringsrikt. Området försörjer en mycket stor mängd fiskarter, ostron, räkor och tumlare. Carmen är den största räkhamnen i världen och tar årligen in räkor för ett värde av ca 500 milj Skr. Lagunområdet söder om Carmen anses vara av de mest biologiskt produktiva områdena i världen.

Rådande vind- och strömförhållanden har hittills gjort att olja i större utsträckning inte har nått kusten och därmed kraftigt minskat risken för miljöskador.

Risken för akut förgiftning i vattenvolymen är troligen mycket liten därför att alla aromatiska kolväten med låga kokpunkter har försvunnit genom förbränning eller avdunstning.

Det är omöjligt att förutsäga om detta oljespill som är ett av världens största kommer att leda till omfattande miljöförstörelse och höga bekämpnings- och saneringskostnader, eller om oljan kommer att skingra sig naturligt och bli ofarlig i det varma och vidsträckta vattnet i Mexikanska bukten.

LITTERATURFÖRTECKNING

A Uppställning efter författare

1 Audunson T et al
Bravoutblåsingen:
Feltobservasjoner, analyseresultater og beregninger tilknyttet oljen på sjøen
Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser
IKU rapport nr 90, oppdrag nr 71
Trondheim 1977, 338p

2 Audunson T, Westeng A
Drift og spredning av olje på vann
Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser
Trondheim 1978, 30p

3 Audunson T et al
Oljesøl langs norskekysten
Innledende vurderinger av drift og spredning av oljesøl fra Ekofisk, Statfjord, Halten og Tromsøflaket
Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser
Trondheim 1978, 174p

4 Bengtsson A
Blowout på undervattensproduktionssystem för olja och gas, dess orsaker och bekämpningsmöjligheter
Chalmers Tekniska Högskola, institutionen för skeppshydromekanik
Göteborg 1978, 119p

5 Christensen T
Blow-Out - Utblåsningsrater,
varighet og sannsynlighet
Konferens 5-6 januari 1978
Beredskap mot oljesøl fra
installasjoner til havs
Norges tekniske høgskole
Trondheim, 1978, 7p

6 Cormack D et al
Investigation of Factors Affecting the
Fate of North Sea Oils Discharged at Sea
Part 1: Ekofisk Crude Oil. July 1975 -
February 1978
Warren Spring Laboratory
Stevenage, 1978, 17p

7 Cormack D, Nichols J A
Investigation of Factors Affecting the
Fate of North Sea Oils Discharged at Sea
Part 2: The Ekofisk Blow-Out April/May 1977
Warren Spring Laboratory
Stevenage, 1978, 9p

8 Fanneløp T K
Beregning av sikkerhetsoner ved ukontrol-
lerte utslipp (Initialfasen)
Konferens 5-6 januari 1978
Beredskap mot oljesøl fra
installasjoner til havs
Norges tekniske høgskole
Trondheim, 1978, 17p

9 Garnes R
Mulige kilder til oljesøl
Rørledninger
Offshore loading
Konferens 5-6 januari 1978
Beredskap mot oljesøl fra
installasjoner til havs
Norges tekniske høgskole
Trondheim, 1978, 4p

10 Garnes R
Rørledninger - Offshore loading
Konferens 5-6 januari 1978
Beredskap mot oljesøl fra
installasjoner til havs
Norges tekniske høgskole
Trondheim, 1978, 36p

11 Gåseidnes K
Oljesøl Ixtoc-1
Selskapet for industriell og teknisk
forskning ved Norges tekniske høgskole
Rapport nr STF28 A79017
Trondheim, 1979, 66p

12 Haegh T
Nedbrytning og fysikalisk/kjemiske
endringer av olje på vann
Beredskap mot oljesøl fra
installasjoner til havs
Norges tekniske høgskole
Trondheim, 1978, 18p

13 Ross S L et al
Ixtoc 1 Oil Blowout
Spill Technology Newsletter
Volume 4(4), July - August 1979
Ottawa, 12p

14 Tuntland Ø B
Oljeforurensninger og oljevern
Stiftelsen NKI, 1975, 225p

B Uppställning efter organisation o d

15 Bergen Bank
Petroleum Activities in Norway
Bergen, 1978, 40p

16 BP oljeaktiebolag, Svenska
Om olja
Stockholm, 1969, 76p

17 Department of Energy
Development of the Oil and Gas Resources of the United Kingdom 1977
London, 1977, 49p

18 Department of Energy
Development of the Oil and Gas Resources of the United Kingdom 1978
London, 1978, 62p

19 Department of Energy
Development of the Oil and Gas Resources of the United Kingdom 1979
London, 1979, 62p

20 Department of the Environment
Accidental Oil Pollution of the Sea
Pollution Paper No 8
London, 1978, 174p

21 Department of Trade
Accidents at Sea Causing Oil Pollution
Revies of Contingency Measures
London, 1978, 40p

22 Department of Trade
Christos Bitas - the Fight at Sea
Against Pollution
London, 1978, 41p

23 Department of Trade
Improved Arrangements to Combat
Pollution at Sea
London, 1979, 66p

24 Environmental Impact Control Directorate
Probabilities of Blowouts in Canadian Arctic Waters
Economic and Technical Review
Report EPS 3-EC-78-12
Ottawa, 1978, 149p

25 Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO)
Offshore Safety Emergency Techniques and Environmental Protection
Marine Environment Protection Committee - 8th session, agenda item 16
1977, 45p

26 International Oil-Pollution Prevention Exhibition and Conference (IOPPEC)
Conference Report
Hamburg, 1978, 409p

27 Miljøministeriet
Framställning den 16 september 1977, nr 618, till finansudvalget, 4p

28 Miljøstyrelsen
Redegørelse vedrørende beredskabet til bekaempelse af olieforurening af havet
J nr M 7810-2
1976, 151p

29 Miljøverndepartementet
Foreskrifter for offentlig aksjonsledelse ved ulykker som fører til eller som volder fare for omfattende oljeforurensning eller materiell skade
Fastställda gen kgl res den 26 april 1977, 5p

30 Miljøverndepartementet
Om tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1976 til styrking av oljevernberedskapen
St prp nr 182 (1975-76), 24p

31 Miljøverndepartementet
Tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1978 til forsknings- og utviklingsprogram for bekjempelse av oljeforurensninger
St prp nr 169 (1977-78), 40p

32 Stortinget
Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitéen om tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1978 til forsknings- og utviklingsprogram om bekjempelse av oljeforurensninger
Innst S nr 356 (1977-78), 5p

33 Nordiska rådet
Medlemsförslag om gemensam nordisk beredskap mot oljekatastrofer
26e sessionen 1978
Förtryck A 511/s
Stockholm, 1978, 48p

34 Norges Offentlige Utredninger
Ukontrollert utblåsing på Bravo
22. april 1977
NOU 1977:47
Oslo, 1977, 144p

35 Norges Offentlige Utredninger
Bravoutblåsningen
Aksjonsledelsens rapport
NOU 1977:57
Oslo, 1978, 61p

36 Norges Offentlige Utredninger
Risiko for utblåsing på norsk kontinentalsokkel
NOU 1979:8
Oslo, 1979, 123p

37 North Sea Operators Clean Seas Committee
Oils Spill Clean Up Contingency Plan for North Sea and Adjacent Waters
1979, 32p

38 Olje- og energidepartementet
Norsk Kontinentalsokkel
Faktahefte pr 15 april 1978
Oslo, 1978, 19p

39 Olje- og energidepartementet
Kontinentalsokkelen
Faktahefte pr 15 januar 1979
Oslo, 1979, 29p

40 Olje- og energidepartementet
Faktahefte pr 15 april 1979
Oslo, 1979, 37p

41 Olje- og energidepartementet
Faktahefte pr 15 juli 1979
Oslo, 1979, 22p

42 Olje- og energidepartementet
Faktahefte pr 15 oktober 1979
Oslo, 1979, 23p

43 Olje- og energidepartementet
Den ukontrollerte utblåsning på Ekofiskfeltet (Bravo-plattformen)
22 april 1977
St meld nr 65 (1977-78), 132p

44 Olje- og energidepartementet
Petroleumsundersøkelser nord for $62^{\circ}N$
St meld nr 57 (1978-79), 171p

45 Phillips Petroleum et al
Ekofisk Energi fra Nordsjøen
Bryssel, 20p

46 Statens forurensningstilsyn
Rapport om oljeutblåsningen i Mexico-Gulfen (i tiden fram til 15.9.79)
1979, 19p

47 Statoil
Norsk assistanse til Pemex' olje-oppsamlingsaksjon ved Ixtoc-1, 6 juni-30 august 1979
Rapport fra Statoil
1979, 50p

48 Utenriksdepartementet
Norsk Petroleumsvirksomhet
Oslo, 18p

49 Utviklingsfondet
Oljevernberedskap
Foreløplig innstilling om forskningsprogram for oljevern-beredskap
Prosjektkomiteen for utvikling av oljevernutstyr
Forskningsutvalget
Oslo, 1977, 106p

C Tidskrifter

50 GTM
Generaltullstyrelsens meddelande
1977:6, 20p

51 Noroil
Noroil Publishing House Ltd
Aberdeen
1977:5, 9
1978:1, 5

52 Norsk Hydros Småskrifter
Fakta om olje
1976, 36p

53 Norsk Oljerevy
Organ for Polyteknisk forenings Oljegruppe
1978:7/8, 9/10
1979:1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9/10

54 Northern Offshore
1978:9, 128p

55 Oil Spill Intelligence Report
1979:45, Vol II, 4p

56 OPAB informerar
Säkerhet mot oljeutsläpp under borrning
1973, 8p

57 Statoils småskriftserie
Nordsjøoljen
1978:1, 20p

58 Tekniska Kommersiella Ekonomiska Fakta
AB Svenska Shell
nr 1-58, 1970--79

Bilaga till bilaga 2

SMHI
HYDROLOGISKA BYRÅN
FÖRSTE STATSHYDROLOG
INGEMAR HOLMSTRÖM

RAPPORT
1979-03-30

DNR 1073/41

BERÄKNING AV DRIFT OCH SPRIDNING AV OLJA FRÅN ANLÄGGNINGAR I NORDSJÖN

SVERIGES METEOROLOGISKA OCH HYDROLOGISKA INSTITUT,
OCEANOGRAFISKA AVDELNINGEN, FACK, 601 01 NORRKÖPING

SMHI
HBO

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Inledning

2 Arbetets uppläggning

3 Oljans nedbrytning

4 Resultat av drift- och spridnings-
beräkningar

5 Resultat från IKUs modellstudier av
oljedrift och oljespridning

6 Resultat från NMIs modellstudier av
oljedrift och oljespridning

7 Beräkningar av oljedrift med NMIs
modell vid en för Sverige ogynnsam
period

8 Sammanfattning

9 Referensförteckning

SVERIGES METEOROLOGISKA
OCH HYDROLOGISKA INSTITUT
Hydrologiska Byrån
Fack, 601 01 NORRKÖPING
HBO, Förste statshydrolog
Ingemar Holmström, glm

RAPPORT

1979-03-30

1977 års Oljeskyddskommitté

Beräkning av drift och spridning av olja från anläggningar i Nordsjön

UPPDRAGET

1977 års oljeskyddskommitté har givit SMHI i uppdrag att beräkna i vilken omfattning en okontrollerad utblåsning av olja i Nordsjön kan förorsaka förorening av svensk kust.

I de framlagda direktiven ingick bl a följande:

- Beräkningen skall sammanställas till en redogörelse för vad som kan förväntas under såväl normala som särskilt ogynnsamma men realistiska meteorologiska och hydrologiska förhållanden. Redogörelsen skall innehålla uppgifter om det tidsmässiga föroreningsförloppet, vilka kuststräckor som berörs och totala mängden olja, som beräknas nå kusten. Uppgifter om oljans spridning och drift till sjöss skall åskådliggöras genom markeringar på sjökort eller liknande kartmaterial.

- Beräkningen skall grundas på att utblåsningen sker på Ekofiskfältet och att inga bekämpningsåtgärder vidtas.

- I beräkningarna skall beaktas följande faktorer: avdunstning, horisontell spridning, dispergering, nedbrytning och sjunkning samt inverkan av vågor, tidvatten, medelström och vatten- och lufttemperatur. Jutska strömmens eventuella inverkan ägnas särskilt intresse.

Vissa avsteg från de ursprungliga direktiven har visat sig lämpliga och nödvändiga att göra under arbetets gång. Kontakt har då tagits och diskussion förts med kommittén genom dess sekreterare Mats Måre.

ARBETETS UPPLÄGGNING

Innan uppdraget gavs hade olika förslag till arbetets uppläggning diskuterats mellan SMHI och kommittén. Det förslag som slutligen valdes av kommittén innebar en relativt begränsad insats från SMHIs sida. Detta ledde till att SMHI fick utnyttja i andra länder befintligt, tidigare framtaget material. Någon mera omfattande vidareutveckling och tillämpning på svenska förhållanden av tillgängliga oljedriftsprognoser rymdes t ex inte inom den fastslagna budgetramen.

SMHI hade tidigare haft kontakt med norska institutioner som ägnat sig åt problem rörande oljeutsläpp till havs. I Norge har man av förklarliga skäl kommit betydligt längre på detta område än i Sverige; norrmännen utvinner själva olja från norska kontinentalsockeln och oljeborrplatserna ligger relativt nära den norska kusten.

Arbete beträffande oljans spridning och drift på vattnet har främst bedrivits vid Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser (IKU), Trondheim och Det norske meteorologiske institutt (NMI), Oslo. SMHI har kunnat utnyttja såväl IKUs som NMIs erfaren-

heter inom oljedriftsproblematiken. Vid båda instituten har man utvecklat matematiska modeller för att beräkna och prognosera oljedrift på vattnet. I samband med Bravo-olyckan i april 1977, när en okontrollerad utblåsning ägde rum från en oljeborrplattform i Ekofiskfältet i Nordsjön, fick man möjlighet att testa och vidareutveckla sina modeller. En stor del av denna rapport bygger på de resultat och erfarenheter som redovisas i de norska rapporterna samt på personliga kontakter med personer från ovan nämnda institut. Den matematiska modell som NMI använt vid sina oljedrifts-studier har SMHI fått ta del av och använda.

I nästa kapitel behandlas hur oljan avdunstar och bryts ner och hur dess kemiska och fysikaliska egenskaper förändras när den kommer ut från oljeborrhålet och sprids ut över vattnet. I de därpå följande kapitlen tas upp riskerna för att svenska västkusten skall drabbas av ett okontrollerat oljeutsläpp vid Ekofiskområdet grundat på de norska institutens beräkningar. Någon detaljuppdelning av den svenska kusten har inte gjorts. Osäkerheterna i beräkningarna är så pass stora att detta inte kan anses meningsfullt. Problemen kring oljans drift och spridning i ett geografiskt sett mera begränsat område som svenska västkusten bör i så fall ägnas en speciellt studie. NMI har en matematisk modell som de använder för studier av oljedrift i kustzoner. Mera om detta tas upp i slutkapitlet. En särskild beräkning görs med NMIs modell för en period med ogynnsamma väderförhållanden ur oljeföroreningssynpunkt för svenska kusten.

OLJANS NEDBRYTNING

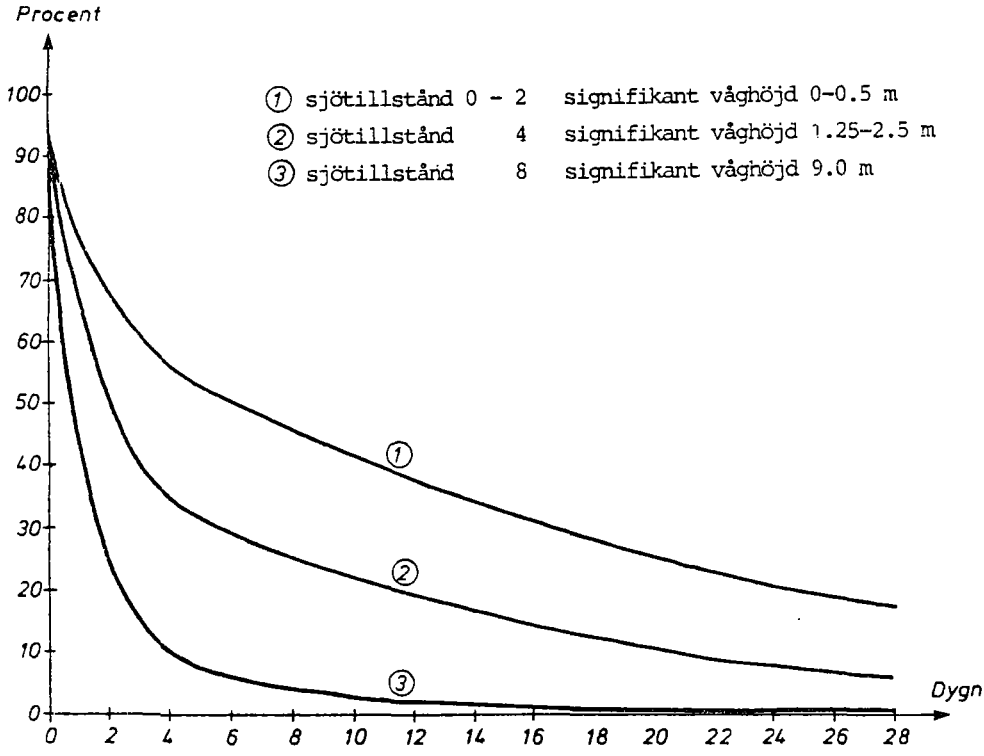
Den yttre miljö som oljan kommer i när den lämnar borrhålet påverkar den på flera sätt.

Det som först sker är att de lättflyktiga komponenter som oljan består av avdunstar. Redan under första dygnet försvinner en stor del av oljan på detta sätt. Laboratorieexperiment med Ekofiskolja har visat att efter 1, 5 och 30 dygn försvinner 30, 50 respektive 56% av oljan. Detta gäller vid en temperatur på 15 - 20°C. Motsvarande försök gjordes vid 3 - 6°C och gav procenttalen 20, 32 respektive 40. Vid fältobservationer i samband med Bravoutblåsningen erhölls ungefär samma värden för avdunstningens omfattning och förlopp. Om man tar med den avdunstning som skedde direkt vid utblåsningen, beräknat till ca 40%, blir den totala avdunstningen större. IKU uppger 50 och 68% avdunstning efter 12 timmar respektive 15 dagar.

Avdunstningens omfattning är självklart beroende på oljesort och oljans temperatur vid utblåsningen. Den höga temperatur oljan hade vid Bravoolyckan (75°C) bidrog således till den höga avdunstningen. Kraftig vind och därmed hög sjö är andra faktorer som påverkar oljans avdunstning. Genom att bespruta oljan direkt med vatten eller kemiska medel orsakar man också en förändring av avdunstningen.

Vattnets vågrörelser åstadkommer att oljan blandas från vattenytan ner till underliggande vattenmassor. Den hastighet varmed detta sker är indirekt beroende av vindförhållandena. Ju kraftigare vind dessto högre vågor och kraftigare omblandning och därmed snabbare nerblandning av oljan.

NMI har använt de samband som redovisas i figur 1 vid sina beräkningar. Sambanden visar hur sjötillståndet påverkar nerblandningen av oljan till underliggande vattenmassor.



Figur 1 Kvarvarande olja på vattnet, som funktion av tiden för givna sjötillstånd.

En bidragande orsak till den godartade utveckling Bravo-olyckan fick beträffande nersmutsning av kustområden räknar man med att den kraftiga nedblandningen av oljan i vattnet utgjorde.

Oljans viskositet och densitet förändras också efter hand som oljan befinner sig i vattnet. Avdunstningen som sätter in direkt leder till att oljans viskositet ökar kraftigt. När oljan börjar ta upp vatten sker en drastisk ökning av

viskositeten. Försök med Ekofiskolja visade en 10-dubbling av viskositeten jämfört med den rena oljan. Förändringen i densitet är inte så stor. Ren olja har en densitet mellan 0.6 - 0.9 kg/dm^3. Efter upptagning av vatten kan densiteten gå upp till 0.98 kg/dm^3. Vid vidhäftning av partiklar i vattnet kan oljans densitet öka ytterligare vilket leder till att den sjunker och sedimenterar. Undersökningar visar dock att den del som sedimenterar är liten.

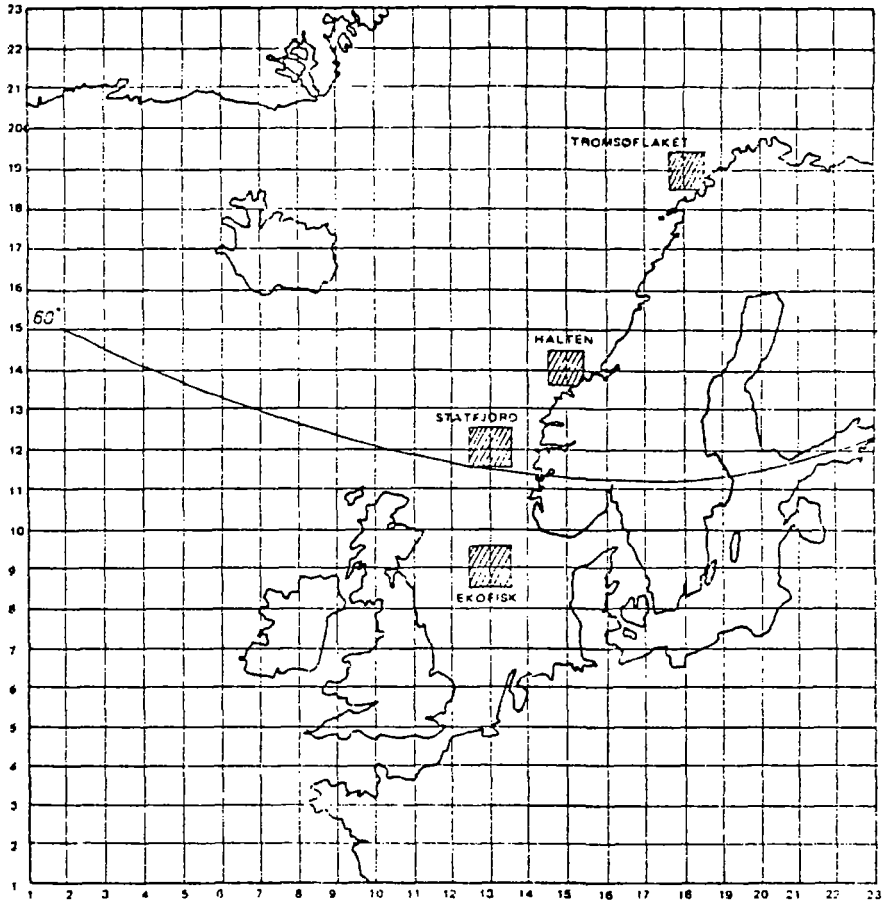
Den "slutliga" nedbrytningen av oljan och oljekomponenterna sker genom oxidation. Genom oxidationen kommer oljan att ingå som en del av näringsämnena för djur och växter. Detta sker huvudsakligen på två vägar, mikrobiologisk oxidation och fotokemisk oxidation. Bestämmande för nedbrytningshastigheten är sådana faktorer som syre, temperatur, ljusintensitet och artrikedom av mikroorganismer. Den mikrobiologiska oxidationen står för den helt dominerande delen av nedbrytningen av olja.

RESULTAT AV DRIFT- OCH SPRIDNINGSBERÄKNINGAR

Utblåsningen från Bravoplattformen har visat att en olycka kan hända vid oljefälten i Nordsjön och att stora mängder olja relativt snart kan vara på drift i vattnet inte så långt från svensk kust. Hur stora är då riskerna för att oljan driver hit och hur mycket återstår av den när den kommer fram?

Utgången av Bravoolyckan blev relativt god inte minst tack vare de då rådande vindförhållandena. Vindens riktning varierade med tiden så att oljan huvudsakligen uppehöll sig i ett begränsat område ute i Nordsjön. Hade utblåsningen skett någon vecka tidigare eller senare än vad som nu var fallet hade riskerna för oljeförorening av kusterna varit betydligt större. Detta visar analyser som norrmännen gjort.

Som ovan nämnts har man i Norge utvecklat matematiska modeller för att beskriva oljans drift på vattnet. De har använts för att dels statistiskt beskriva riskerna för att olika kuststräckor skall drabbas av eventuella utsläpp, dels beskriva hur ett utsläpp vid en bestämd plats och tidpunkt driver med vind och ström. På norska kontinentalsockeln finns flera igångsatta eller planerade oljeborrplatser som framgår av figur 2. Såväl IKU som NMI har behandlat utsläpp från samtliga platser i sina rapporter.



Figur 2 De norska oljefälten samt gridnät använt för vindberäkningarna (Gridavstånd = 150 km vid 60°N)

Resultat från IKUs modellstudier av oljedrift och oljespridning

Vid IKU har man använt sig av två beräkningsmetoder vad gäller oljans drift och spridning på vattnet, en statistisk och en deterministisk eller som de kallar den, situationsbestämd metod.

Till de viktigaste faktorerna för bestämning av oljans drift hör vind- och strömförhållandena i det berörda området. Vinddata har framtagits av NMI. Grundat på lufttrycksförhållandena har NMI räknat ut vindens riktning och hastighet för var sjätte timme.

Strömförhållandena vid Ekofiskfältet är dåligt kartlagda. Några mera permanenta strömbilder verkar inte förekomma enligt vad som är känt. Strömmarna varierar och torde vara starkt vindberoende. Strömmarna längs kusterna är bättre undersökta och har vissa dominerande riktningar som är relaterade till de meteorologiska förhållandena. Överlagrat de meteorologiskt styrda strömmarna finns även i vissa områden betydande tidvattenströmmar. Sett över ett dygn blir effekten av tidvattenströmmen relativt liten. Beträffande oljans spridning har den en viss betydelse. Nära kusten påverkar dyningar oljans drift.

I sina statistiska modellberäkningar använder IKU sig av vindstatistik från en femårsperiod, oktober 1972 t o m september 1977. De använda bakgrundsströmbilderna bygger på tidigare framtagna generella beskrivningar av strömförhållandena, de beräknade vindarna samt resultaten från av IKU gjorda drivkortförsök. Tidvattenströmmar är inte medtagna i de statistiska beräkningarna. IKU räknar med att denna förenkling i beräkningarna inte har nämnvärd betydelse. Den direkt vindinducerade hastigheten hos oljan är satt till 2.7% av vindhastigheten. Avböjningen i rörelseriktningen p g a jordrotationen har givits värdet 12°. Dessa värden har valts bl a mot bakgrund av resultat från drivkortsförsök.

Beräkningar har gjorts för ett stort antal tillfällen och med olika utblåsningsmängder och -varaktigheter. En självtätning på 20% har lagts in ibland. Man har också plockat in möjligheter till uppsamling av olja. Omfattningen av dessa aktioner är bl a beroende av vädret. Genom slumptalsteknik väljs vid de statistiska beräkningarna olika kombinationer av t ex tidpunkt för utblåsningens start, dess varaktighet och per dag utsläppta oljemängder.

För Ekofiskfältets del har beräkningar gjorts med oljeutsläpp på mellan 2 000 - 14 000 t/d. Varaktigheten av dessa utsläpp har varit dels 5 - 15 dygn, dels 80 - 180 dygn. Detta innebär medelutsläpp per dygn på 8 000 t. Utsläppen varade i medeltal 106 dygn. Beräkningarna över oljans drift pågår upp till 100 dygn efter det att utblåsningen stoppats.

Resultaten visar att för denna femårsperiod i medeltal 2% av den utsläppta oljan skulle driva iland. Ingen uppsamling av olja är då inberäknad. Den största delen av den olja som driver iland skulle drabba dansk och norsk kust och en tjugondedel i medeltal skulle nå Sverige. Uttryckt i oljemängd skulle det betyda 900 t. Den maximala oljemängd som skulle kunna nå svensk kust är enligt denna beräkning cirka 8 500 t. Om man tar hänsyn till de uppsamlingsaktioner som man har lagt in som möjliga i modellen skulle den oljemängd som i medeltal drabbar Sverige bli cirka 500 t och maximalt cirka 5 000 t.

Vid beräkningar med den deterministiska metoden har IKU med NMIs hjälp valt ut perioder med sådana vindförhållanden som medför de största riskerna för ilanddrift av olja. I Ekofisk-beräkningarna sattes starttidpunkten till 9 januari 1975 och i övrigt användes följande utgångsvärden.

Utsläppt oljemängd	Varaktighet
2 000 t/d	10 dygn
2 000 t/d	5 månader
14 000 t/d	10 dygn
14 000 t/d	6 månader

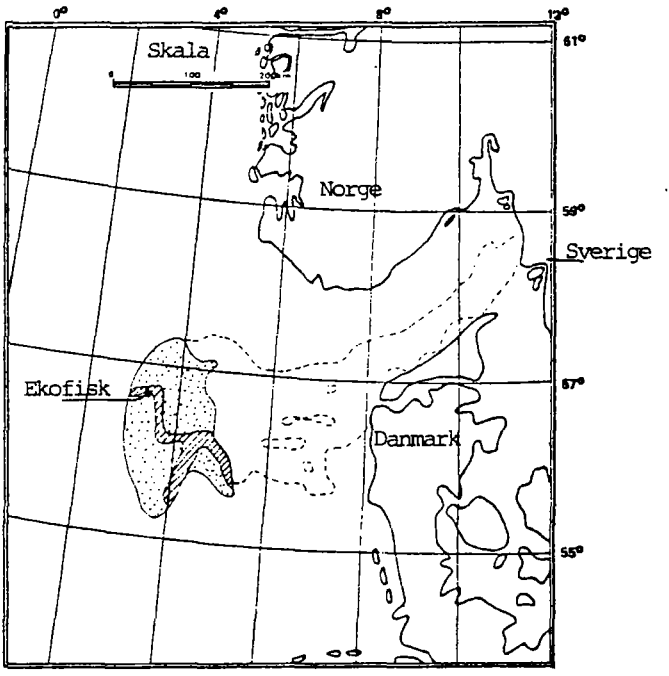
IKU har i dessa modellberäkningar tagit hänsyn till tidvattenströmmar.

Resultaten visar att med en utblåsningsmängd på 14 000 t/d strandar under sex månader totalt omkring 37 000 t olja vilket utgör cirka 1.5% av totalt utsläppt mängd. Detta är i samma storleksordning som resultaten från de statistiska beräkningarna. Strandad mängd olja fördelar sig ojämnt över månaderna. Under mars når t ex ingen olja kusten, medan det under juni driver iland cirka 5%.

Det mesta drabbar Danmark och Norge. Först under sjätte månaden, d v s juni, når någon olja fram till svensk kust. I figur 3 visas oljebältets utbredning när det når Sverige.

Den kortaste tiden för oljan att nå svensk kust, var enligt beräkningarna 26 dygn. Av rapporten framgår däremot inte hur stora mängder som drabbar Sverige.

Beräkningen med 2 000 t/d ger samma utbredning av oljan. De mängder som når land är mindre men procentuellt sett lika.



Figur 3 Utsläppsperiod: 12 juni - 12 juli 1975

Oljeflakens läge 12 juli

Påverkat område fram till 12 juli

Påverkat område fram till 26 augusti

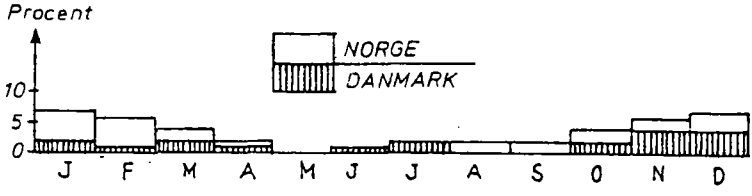
Resultat från NMIs modellstudier av oljedrift och oljespridning

Som grund för NMIs beräkningar ligger samma femårsperiod med vinddata som IKU använt sig av. Beträffande bakgrundsströmmarna har man studerat tidigare gjorda arbeten rörande strömmar i aktuella områden och tagit fram en strömbild som fått gälla för hela beräkningsperioden. Tidvattenströmmar är ej medräknade. Vinddriften har man satt till 3% av vindhastigheten och avböjningen i rörelseriktningen p g a jordrotationen till 15°. Dessa värden skiljer sig något ifrån de som IKU använt.

P g a att de meteorologiska förhållandena skiljer sig väsentligt åt mellan sommar- och vinterhalvåret har man delat upp alla beräkningar i två delar. Vindarna är i medeltal hårdare under vintern p g a mer intensiva ostgående lågtryck med vindar från söder till nordväst. Under sommarhalvåret förekommer stabila högtryck med lugna vindförhållanden, speciellt under maj, juni och juli.

Beräkningarna bygger på fyra punktvisa utsläpp per dygn från respektive oljeborrplats. Varje enskilt utsläpp följs under 28 dygn. NMI anser att det är tillräckligt för att kartlägga de kuststräckor som kan bli berörda av oljeutsläpp. Oljans nedbrytning beräknas efter sjötillståndet (se figur 1). Första dygnets avdunstning läggs in särskilt medan avdunstningen fr o m andra dygnet är medräknad.

NMI kommer i sina studier fram till ungefär samma resultat som IKU. I genomsnitt strandar mellan 1 och 2% av utsläppt oljemängd vid någon kust. De områden som främst drabbas är Norges sydvästkust och Danmarks västkust. Strandad oljemängd varierar kraftigt under året.

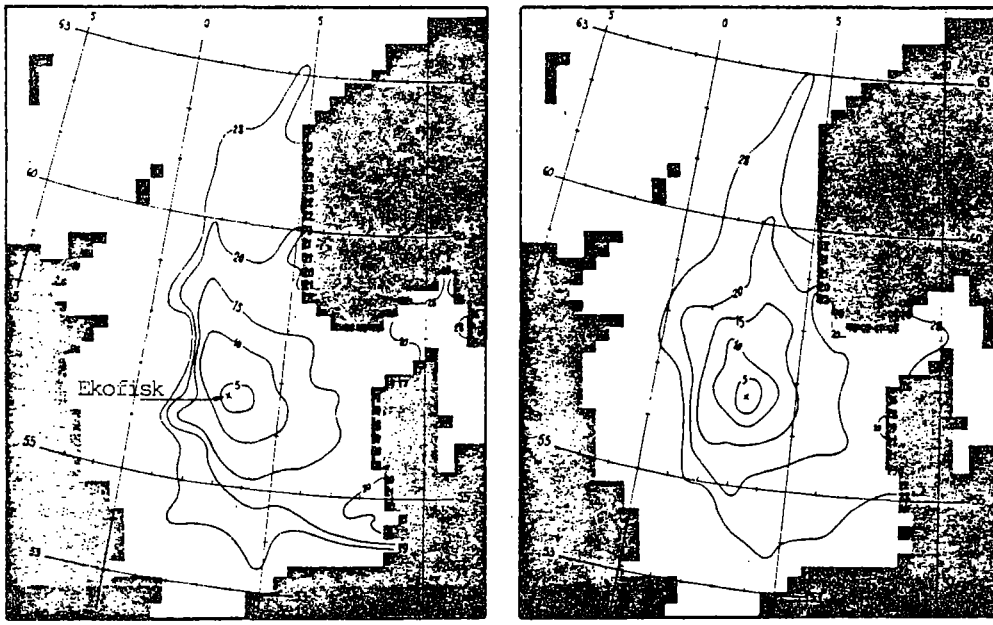


Figur 4 Strandad oljemängd i procent av dygnsutsläpp fördelat efter utsläppsmånaderna i perioden oktober 1972 till juni 1977.

I figur 4 är inlagt för varje månad den procent av utsläppta oljan som beräknas stranda. Här är inte medräknat någon avdunstning under första dygnet. Med en antangen av-

dunstning på 50% får värdena i diagrammet halveras. Av figuren framgår att riskerna för strandning av olja är betydligt större under vinter- än under sommarmånaderna. Enligt beräkningarna, som omfattar en femårsperiod, drabbas norsk kust inte alls under maj, juni och juli. Beräkningar över en betydligt längre tidsperiod skulle troligen ge som resultat att en viss mängd olja även strandar under dessa månader.

Figur 5 visar hur lång tid det i genomsnitt tar för oljan att nå olika havsområden och kuststräckor.



A Vinterhalvåret B Sommarhalvåret

Figur 5 Genomsnittlig drivtid (dygn) för oljan till olika havs- och landområden.

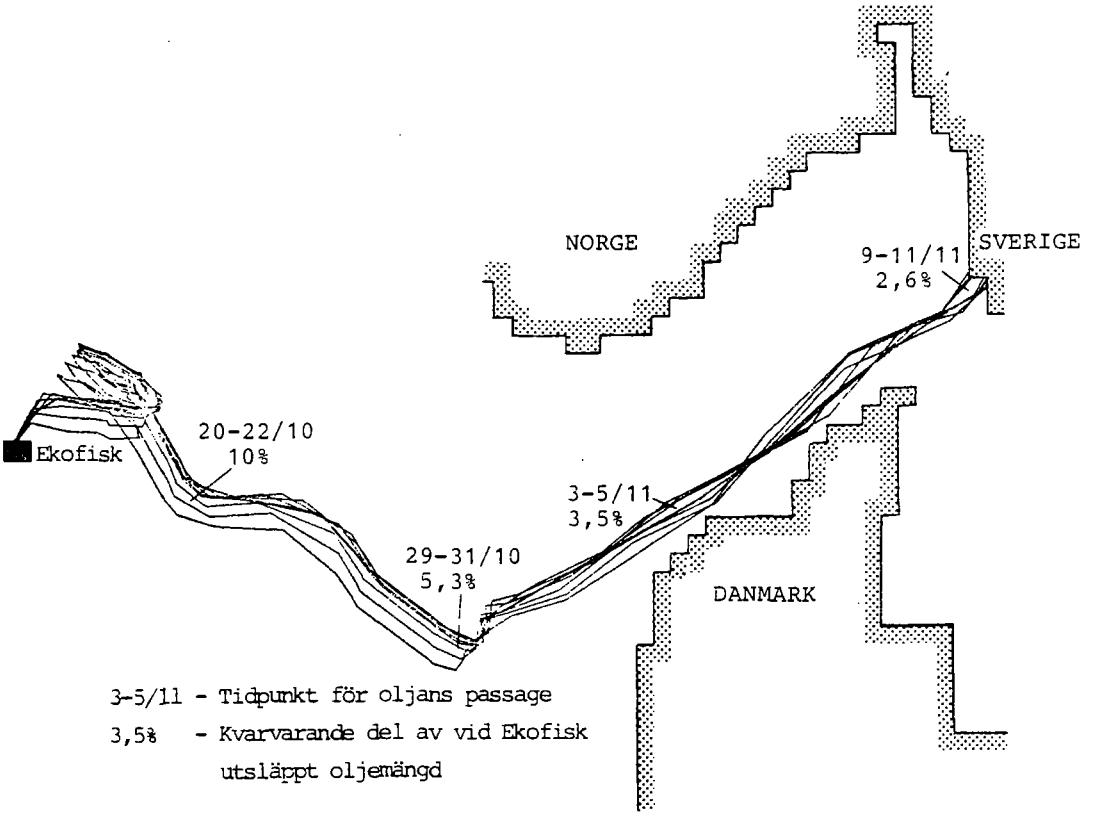
Såväl sommar- som vinterhalvåret har tagits med. Isolinjen för 28 dygn visar således de områden som över huvud taget berörs av oljan enligt NMIs beräkningar. När beräkningarna begränsas till 28 dygn nås den svenska kusten inte alls av oljan under sommarhalvåret. Under vinterhalvåret däremot berörs den svenska kusten, i genomsnitt efter 24 dygn och i extrema fall efter 20 dygn. NMIs beräkningar visar att den svenska kusten nås av cirka 1% av den olja som totalt strandar under vinterhalvåret.

Beräkningar av oljedrift med NMIs modell vid en för Sverige ogynnsam period

De resultat från IKUs och NMIs arbeten som redovisats i föregående kapitel visar huvudsakligen på ett statistiskt sätt riskerna för att olika kuststräckor skall drabbas av ett eventuellt oljeläckage från Nordsjön. Svensk kust har där ingått som en del utan att särbehandlas.

För att se hur ett enstaka utsläpp kan driva och eventuellt nå svensk kust har SMHI därför gjort en studie med hjälp av NMIs modell. NMI har modifierat modellen något för att den skall vara speciellt tillämpbar i kustzonen. En period har valts ut då riskerna för strandning vid svensk kust bedömts som stora. Förutom transportväg erhålls kvarvarande procent olja av utsläppt mängd vid olika tidpunkter och platser.

Utsläppet påbörjades 1 oktober 1978 och fick pågå i två dygn. Som bakgrundsströmmar har använts NMIs strömbild med vissa justeringar.



Figur 6 Beräknad drift av olja. Utsläppsperiod 1-3 oktober 1978.

I figur 6 framgår resultaten av studien. Där är sammanlagt åtta trajektorior, fyra per dag, som beskriver oljans väg. Vindarna var strax efter utsläppet växlande, vilket påverkade oljan på så sätt att den uppehöll sig i närheten av utsläppsområdet. Sedan kom en period med övervägande västliga vindar. Oljan drev då mot Jyllands västkust och togs om hand av den relativt kraftiga Jutska strömmen. Med dessa beräkningar skulle oljan ha nått svensk kust omkring den 10 november. När oljan drivs in mot Jyllands västkust återstår enligt beräkningarna 3 - 4% av den. Vid svenska västkusten är cirka 2 - 3% kvar av den vid Ekofisk utsläppta oljan.

Det här exemplet, som omfattar två dygns oljeutsläpp, visar hur oljan vid ogynnsamma väderförhållanden kan driva mot svensk kust och hur mycket av den utsläppta oljemängden som når Sverige. Någon beräkning av hur vanlig en sådan vädersituation är har här inte gjorts. Detta berörs emellertid i de föregående kapitlen.

SAMMANFATTNING

En genomgång har gjorts av riskerna för att Sverige skulle drabbas av oljeförorening vid en okontrollerad utblåsning vid Ekofiskfältet. Studien bygger i huvudsak på norska arbeten gjorda vid Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser, Trondheim och Det norske meteorologiske institutt, Oslo.

Med hjälp av matematiska modeller har dessa institut tagit fram oljedriftsprognoser som beskriver riskerna för att olika kust- och havsområden skall förorenas av oljespill. Såväl modellerna som tillvägagångssättet i övrigt skiljer sig en del ifrån varandra. Trots detta överensstämmer i stort sett de erhållna resultaten. Av resultaten framgår att 1 - 2% av från Ekofisk totalt utsläppt oljemängd skulle stranda vid någon kust. Riskerna för strandning är störst om en utblåsning skulle ske vintertid. Det mesta av oljan skulle stranda på norsk eller dansk kust, men även Sverige skulle utsättas för en viss oljeförorening. I genomsnitt skulle 1 - 5% av den olja som totalt strandar drabba svensk kust.

Någon detaljbeskrivning av vad som händer svensk kust har det däremot inte varit möjligt att ge inom ramen för denna begränsade studie.

Den kortaste tiden för oljan att driva från Ekofisk till Sverige har beräknats till cirka 20 dygn.

Ulf Ehlin
Avdelningsdirektör

Ingemar Holmström

REFERENSFÖRTECKNING

Audunson, T m fl (1977) Bravoutblåsningen, feltobservasjoner, analyseresultater og beregninger tillknyttet oljen på sjøen. IKU rapport nr 90

Audunson, T (1978) Drift og spredning av olje på vann. Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser (IKU)

Audunson, T (1978) Oljesøl langs norske kysten. IKU

Haug, O Jensen, O (1978) Overflatedrift av simulerte oljeutslipp på norsk kontinentalsokkel. Klima nr 1 sept 1978. Det norske met. inst., Oslo

Bilaga 3

TEKNIK FÖR OLJEBEKÄMPNING TILL SJÖSS

Några övergripande och sammanfattande synpunkter på befintlig teknik samt på behovet av vidareutveckling och forskning

Promemoria åt 1977 års oljeskyddskommitté
av marindirektör Gösta Kaudern

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning
1. Oljeutsläpp till sjöss
2. Oljor
3. Utsläpp - hotbilder
4. Upptäckande
5. Bekämpning
6. Uppsamling och vidaretransport
7. Fartygsmateriel, resursfördelning
8. Sammanfattning

TEKNIK FÖR OLJEBEKÄMPNING TILL SJÖSS

Några övergripande och sammanfattande synpunkter på befintlig teknik samt på behovet av vidareutveckling och forskning.

INLEDNING

Inom ramen för 1977 års oljeskyddskommittés arbete anvisade kommundepartementet 1979-03-07 ett extra anslag att användas av undertecknad Kaudern och Erik Söderbaum för en särskild undersökning om metoder och teknik för bekämpning av till sjöss löskommen olja.

I kommitténs betänkande hänvisas till rapporten "Olje- och kemikalieskyddsforskning" av Erik Söderbaum (CTH, SH 95-79). I denna rapport ingår material som framtagits för ovannämnda anslag. Rapporten skall ses som en väsentlig del av resultatet av den tekniska undersökningen. Rapporten innehåller en förteckning över materiel och metoder för oljebekämpning. Den innehåller också en hel del bedömningar om användbarhet och begränsningar hos beskriven materiel under olika förhållanden. Speciellt i sistnämnda avseende skulle dock mycket vara att tillägga.

En fortsättning av utredningsarbetet var också planerad och påbörjad men den har ej kunnat fullföljas inom de av kommittén under 1979 beslutade tids- och kostnadsramarna. Denna fortsättning syftade till att grundligt utreda de tekniska förutsättningarna för att med nu tillgänglig materiel genomföra effektiva oljebekämpningsaktioner samt att med ledning därav ge anvisningar för framtida anskaffnings- och utvecklingsinsatser.

I föreliggande kortfattade rapport ges en sammanfattning av vissa fakta, resultat och synpunkter som kommit fram under utredningsarbetet. Här framförda kompletterande och övergripande åsikter är endast grundade på hittills tillgängliga uppgifter och är stundom subjektiva. Det är starkt önskvärt att undersökningsarbetet kan fullföljas i någon form och att erforderliga insatser på utveckling och forskning inom oljebekämpningstekniken möjliggörs.

1. OLJEUTSLÄPP TILL SJÖSS

Oljetransporterna på världshaven och oss omgivande farvatten har under hela efterkrigstiden kraftigt ökat. En konsekvens är att även oljeutsläppen ökat om också lyckligtvis inte i samma takt. Det är dock givet att oljeutsläpp till sjöss förekommit så länge olja transporterats med fartyg - som bunker eller som betalande last.

Det är däremot först under senare år som naturvård och miljöintressen gjort sig starkt hörda i den allmänna debatten. Därmed har också oljeutsläppen och skador orsakade av dem kommit att väcka stark uppmärksamhet och indignation.

Man kan nog påstå, att som alltid slår pendeln över, innan en balanserad uppfattning växer fram och allmänt accepteras. Det är ingen tvekan om att massmedia, genom en klart dokumenterad benägenhet att gripa tag i frågor som kan väcka uppståndelse, bidrar till att förstora bilden av vad som händer. Tyvärr gäller detta även TV, som dock inte är beroende av tillfälliga kunder och därför borde kunna sprida mer saklig information. Det är ofta inte fakta utan enskilda personers åsikter om fakta, som serveras. I dessa förhållanden

ligger också en del av förklaringen till att man inte tidigare hört talas om "oljekatastrofer" vid våra kuster. Det har gått inflation i ordet katastrof. Felaktig information gör mer skada än nytta. Det sagda får dock självfallet inte tolkas så att utsläppen kan negligeras eller skadorna bagatelliseras.

Den omfattande inventeringen efter ett stort oljeutsläpp leder till att man också upptäcker olja och nedsmutsning, som inte har samband med det aktuella utsläppet. Bilden blir därigenom lätt förstorad. Sommargäster, fritidsseglare och andra personer, som endast tillfälligtvis och för sitt nöje besöker skärgården, ser också extra allvarligt på utsläppen men har inte stora möjligheter att sätta in dessa i de större sammanhangen och längre perspektiven.

Det är möjligt att de ständiga utsläppen av olika slags avfall och kemikalier i längden är mer förödande än oljeutsläppen. De bara inte syns och märks lika tydligt.

Kunskaperna om vad som verkligen händer med oljan och med ekologien inom ett drabbat område än ännu ofullständiga. En mer balanserad syn är på väg, men endast genom systematisk uppföljning och forskning över många år kan nöjaktig kunskap vinnas.

Mycket tyder på att naturens "läkande" krafter (mekaniska, kemiska och biologiska) är de bästa vid många typer av utsläpp och att de verkar snabbare än man velat tro. Ett faktum värt att notera är att även stora oljeutsläpp är försvinnande små i förhållande till volymen i haven. Kraftig utspridning av oljan är därför en form av läkning. En negativ faktor är dock att det ofta är samma kustavsnitt som drabbas av oljepåslag.

Det är viktigt att man värderar miljön och gör en ekonomiskt försvarbar och välgrundad avvägning mellan å ena sidan skada ocn å andra sidan beredskap och insats.

En finsanering i ett skärgårdsområde kan t ex bli ytterligt dyrbar utan att ge önskad effekt bl a därför att mindre påslag sker då och då utan att uppmärksammas. Den dyra finsaneringsinsatsen kan vara förgäves redan dagen därpå. En långt driven finsanering kan även få skadeeffekter på miljön, på levande växter och organismer på land och i vatten. Dessa skadeeffekter kan ibland bli större än oljeresterna. Kustkommunerna kan även ta tillfället i akt i samband med ett oljepåslag att få sina badstränder finsanerade på statens bekostnad. Normer som anger hur och hur långt strandsaneringen skall drivas måste tagas fram.

Skadade fåglar är något som helt naturligt väcker allmänhetens indignation. Otvivelaktigt har dock fridlysning och naturreservat medfört en kraftig ökning av fågelbeståndet vid kusterna. Detta gäller både önskvärda och oönskade arter. Det är inte utrett hur de ekologiska sammanhangen påverkats. Hur påverkas t ex fiskyngelbeståndet på mjukbottnar av det växande sjöfågelbeståndet? Gör oljan ur denna synvinkel ibland nytta i stället för skada? Det finns exempel på att fiskbestånden ökat en tid efter oljeutsläpp på grund av växande bestånd av mikroorganismer såsom plankton. Samtidigt finns det andra fall, där fiskbeståndet allvarligt skadats och reproduktionen störts. Den osynliga bottensaneringen är sannolikt viktigare än den synliga strandsaneringen.

Detta är frågor som kräver forskningsinsatser och som det är av största intresse att få bättre klarlagda.

I varje fall är det klart att försök till tvättning av oljeskadade fåglar är en meningslös åtgärd.

2. OLJOR

Detta kapitel har berörts i kommittébetänkandet. Här skall blott understrykas hur fel det är att tala om olja som en enda produkt.

Oljetransporter och oljeutsläpp omfattar hela skalan från oraffinerade råoljor - crude oils - från olika källor och med olika egenskaper och sammansättning till hela raden av raffinerade produkter alltifrån lättflyktig bensin till fotogen, smörjoljor och tunga svarta eldningsoljor för att blott nämna några av de viktigaste.

De olika produkternas beteende efter ett utsläpp i vatten är helt olikartade. De lättare destillaten sprids fort över vattenytan och förflyktigas sedan snabbt.

Smörjoljor och liknande produkter beter sig på liknande sätt men förflyktigas ej. De emulgerar dock lätt med vattnet och sprids. Ovannämnda produkter är i allmänhet ej bekämpningsbara till sjöss med nuvarande teknik. De kan vara giftiga för växt- och djurlivet i vattnet. De ger inte synliga skador på stränderna annat än möjligen av mycket kortvarig natur.

De tunga eldningsoljorna (bunkeroljorna) blandar sig inte så lätt med vatten, de flyter och smutsar kraftigt stränderna, om de når land. Djur och växtliv skadas.

Råoljorna innehåller alla komponenterna, tunga såväl som lätta, smutsiga såväl som rena, stabila liksom lättflyktiga. De lätta beståndsdelarna avdunstar efterhand - ett slags destillation av samma slag som i raffinaderierna - varvid specifika vikten för resten ökar liksom viskositeten. 40-60% av volymen kan på så sätt avdunsta. Vidare självdispergerar ofta omkring 20% av ursprungskvantiteten. Den kvarvarande trögflytande oljan är tung och klibbig. Den klumpar lätt

ihop sig, speciellt vid låga temperaturer. Den tar efterhand upp vatten, varvid volymen åter ökar samtidigt som volymvikten ökar. Vatteninblandningen uppgår till omkring 60-70% och efter ca 10 dygn är det hela i regel stabilt. Volymen är då ungefär densamma som det ursprungliga råoljeutsläppet men består av mer vatten än olja. Vattnet jämte olika föroreningar gör att oljan kan sjunka under vattenytan. Oljan kan bli flytande på visst djup, särskilt om vattnet är skiktat genom olika salthalter, vilket är mycket vanligt i oss omgivande hav.

Vid bekämpningsinsatser är det viktigt att veta, vad slags oljor man har att göra med. Det är bunker- och råoljorna, som främst kan bekämpas med nuvarande teknik. Det är också dessa oljor, som fraktas i stora kvantiteter och som svarar för de största utsläppen och de svåraste nedsmutsningarna och miljöproblemen, när de når stränder och kuster.

Oljans sammansättning, vädret, temperaturen, kustens utseende är faktorer som i hög grad bestämmer effekten och skadan av ett utsläpp.

På teknikens nuvarande ståndpunkt måste man göra en dygd av nödvändigheten och låta forskning, materielutveckling och bekämpningsinsatser i första hand ta sikte på de nyss nämnda oljetyperna - bunker- och råoljor.

Att kräva stora och dyrbara insatser mot oljefläckar, som snabbt förflyktigas eller som gör ringa skada om någon del därav når land är givetvis meningslöst. Det händer t ex att jetflygplan vid haveri släpper ut kvarvarande bränsle - flygfotogen - i havet. Dessa utsläpp rapporteras ej som miljöfarliga, inte därför att man vet att de är ofarliga utan därför att de avdunstar och självdispergerar och dessutom ej är bekämpningsbara. De ökande transporterna av raffinerade produkter i s k produkttankers på över 30 000 ton måste dock uppmärksammas. Forskningen om man skall göra något åt dessa typer av utsläpp och i så fall hur, bör ökas.

3. UTSLÄPP - HOTBILDER

I våra dagar transporteras oljor av alla olika slag med fartyg. Det kan gälla bunkerolja, betalande last eller båda dessa samtidigt. Storleken på specialfartygen för olja kan variera från små bunker- och kusttankers över produkttankers på 25 - 50 000 ton upp till de största crudeoil-fartygen på ca 500 000 ton dw. Med ton menar man då ton dödvikt (dw), som helt enkelt anger hur många ton fartyget kan lasta. Alla dessa olika typer och storlekar är ur olycksfallssynpunkt inte likvärdiga. Det är givetvis inte endast fartygsstorleken som spelar en roll. Lastoljetankernas storlek har också betydelse liksom hur de är arrangerade. Största tankar på existerande fartyg kan röra sig om 50 000 m^3. I vissa fall kan ett torrlastfartyg vara farligare än ett mindre tankfartyg. Moderna containerfartyg som regelbundet anlöper Göteborg för upp till 10 000 ton tung eldningsolja i bunkertankarna av vilka de största är på över 1 300 m^3. Detta skall jämföras med en kusttanker, som totalt kanske inte för mer än 1 300 m^3 vid full last, fördelat på många tankar.

Eftersom oljan som regel endast fraktas i en riktning, t ex från Persiska Viken till Europa, USA eller Japan, är det naturligt att man spekulerat över fartyg som kan föra annan last på återvägen. Resultaten är de s k kombinationsfartygen, OBO (ore-bulk-oil), O/O (ore-oil) och en tidigare vanlig typ, malmtankern. Se skisser sid 24.

En mängd internationella och nationella konventioner och regler påverkar numera fartygskonstruktionerna. De syftar till att göra tankfartygen så säkra som möjligt. Ratificeringen av konventionerna går dock trögt. Den senaste "Marpol 73" har sålunda inte ännu antagits av erforderligt antal stater. Det bör dock

understrykas att riskerna med transport av oljor inte helt kan "skrivas bort".

De senaste reglerna, ett tillägg till "Marpol 73" kallat "Protocol 78", innehåller bl a bestämmelser för fartyg från 20 000 ton dw och uppåt, som innebär att den exponerade bordläggningsytan delvis skall skyddas genom dubbelbotten och/eller sidotankar, som ej får föra olja. 45% skall skyddas på detta sätt på en 20 000 tonnare. Den skyddade ytans andel avtar med fartygsstorleken och skall på en 200 000 tonnare vara minst 30%. Bestämmelsen innebär en avsevärd förbättring, eftersom man får ett skydd och samtidigt i regel inte behöver föra olja eller vatten omväxlande i samma tankar. Den skyddade ytan är dock långt ifrån heltäckande.

Dubbelbotten på tankfartyg är på gott och ont. Den kan vara ett gott skydd vid grundstötning. Samtidigt utgör den ett trångt utrymme, som är svårt att inspektera och rengöra. Om explosiva gasblandningar samlas i dubbelbotten utgör den en säkerhetsrisk. "Berge Istra" och "Berge Vanga", som båda var OBO-fartyg med dubbelbotten, kan ha gått under på grund av explosioner i dubbelbotten.

Explosioner i lasttankar har i regel inträffat i samband med tankrengöring. Vid sådana tillfällen är fartygen i allmänhet läns på olja. Dessa olyckor medför därför förlust av människoliv och fartyg men ringa oljeutsläpp. Anledningen kan vara ovarsamhet ombord, t ex vid svetsning. Även andra orsaker har nämnts och man misstänker statisk elektricitet i tankarna i samband med rengöring med vattenspolning. Efter de tre allvarliga olyckor som inträffade för ca 10 år sedan, då tre supertankers på ca 300 000 ton dw vardera drabbades, Mactra, Marpessa och Kong Hakon VII, startades ett omfattande forskningsarbete kring detta problem.

För att förhindra explosionerna kan man vädra ut oljegaserna. Från oljerester i tankar bildas dock ständigt gas, varför täta kontroller måste göras. Ett nytt krav är att man blåser in renade avgaser med låg syrgashalt, s k inertgas. Inertade tankar kan inte explodera, men även här måste täta kontroller göras. Enligt en teori kan explosionen på "Berge Istra" ha orsakats genom att gas från ett lastrum tryckts tillbaka in i det rum där inertgasanläggningen var placerad och där antänts. Det är därför alltid nödvändigt med god utbildning och korrekt handhavande samt försiktighet när man har med tankfartyg att göra.

För Sveriges vidkommande är grundstötningar och kollisioner de allvarligaste hoten för oljeutsläpp. Naturligtvis kan även andra typer av fartygsolyckor ge oljeutsläpp, t ex explosioner.

I det tidigare nämnda "Protocol 78" finns föreskrifter om hur stora tankarna får vara. På grundval av detta har sedan gjorts teoretiska beräkningar över vad som händer vid grundstötning och kollision. Målet är att inget oljeutsläpp skall kunna bli större än 30 000 m^3. I verkligheten kan man självfallet inte lita på att förloppet blir just så som konventionens teoretiska beräkningar visar. Se skisser sid 25.

Om det ställs särpräglade och fördyrande krav på svenskregistrerade fartyg och om dessa krav inte vinner internationell anslutning blir fartygen olönsamma, andrahandsvärdet blir tvivelaktigt och fartygen blir troligen inte byggda. Resultatet kan bli motsatsen till det åsyftade. Skall insatser på ett eller annat sätt subventionernas måste kostnaden vägas mot andra samhällsnyttiga insatser.

En effektiv metod att höja säkerheten vid sjötransporter är att förbättra farlederna. Jämfört med trafikskyltning iland förefaller farledsmarkeringarna till sjöss primitiva och svårtolkade. Tänkvärt är också att till lands lägger man ner hundratals miljoner på att bredda och förbättra trafikleder na samt räta kurvor etc. Till sjöss har man i stort accepterat naturen som den är. I stället eftersträvar man fordon (fartyg), som tål att "köra av vägen" (farleden) och mot berget vid sidan av utan att lasten rinner ut. Här finns utrymme för nytänkande och ny teknik.

4. UPPTÄCKANDE

De lätta destillaten sprids snabbt över vattenytan, de ger utbredda tunna färgskimrande "öar" eller "stråk", som är lätta att upptäcka optiskt men som snabbt förflyktigas. Sker utsläppet nattetid blir det sannolikt aldrig upptäckt.

Smörjoljor och liknande rena produkter ger likartade effekter men de förflyktigas ej utan fortsätter länge att flyta omkring. Hur länge beror i hög grad på produkten samt på väderleksförhållandena. De emulgeras så småningom och kan då vara omöjliga att upptäcka men kan vara farliga för levande organismer på grund av giftinnehåll.

Råoljorna är till en början i regel lätta att upptäcka tack vare de ingående lätta produkterna. Efter en tid - beroende på bl a vädret - kan de ha förändrats så att de inte längre kan observeras ens med nu tillgänglig instrumentutrustning. Processen tar sällan längre tid än 10 dygn.

Bunkeroljorna beter sig ungefär som råoljorna och är därför relativt lätta att upptäcka. De är dessutom mer beständiga.

Alltmer sofistikerade metoder för upptäckande och följande av oljeutsläpp även i mörker och nedsatt sikt har framtagits, främst sidspanande radar och IR/UV-scanners. Olja, som flyter under vattenytan, kan ej upptäckas med nu tillgänglig teknik.

Man bör komma ihåg att oljeutsläpp i regel sker under förhållanden, som är ogynnsamma både ifråga om upptäckande och bekämpning.

Oavsiktliga utsläpp - grundstötning, haveri, kollision - sker ej sällan i dåligt väder med nedsatta siktförhållanden, som också försvårar upptäckande och bekämpning.

Avsiktliga oljeutsläpp - tankrengöring etc - sker naturligt nog ute till sjöss, så långt från kusten som möjligt, helst nattetid och i dåligt väder så att oljan slås sönder och emulgerar eller sjunker och blir svår att upptäcka. Ofta tillsätter redan det utsläppande fartyget dessutom dispergeringsmedel (=tvättmedel).

I dessa ogynnsamma fall är den omfattande avspaningen inte någon garanti för att utsläppen upptäcks. Vid de allvarligaste olyckorna - grundstötning eller kollision inom egen skärgård eller hamn - sker givetvis rapporteringen i allmänhet snabbt och direkt.

En tredje form av utsläpp - oavsiktlig överpumpning vid bunkring e d - är inte ovanlig. Vanligen sker dessa missöden i hamn eller i skyddade vatten. Omständigheterna är då gynnsamma för framgångsrik bekämpning.

Med den lagstiftning, de konventioner och de fartyg som nu finns måste bekämpningsbara, miljöfarliga oljeutsläpp lyckligtvis bli rätt sällsynta. Det kan

dröja länge till nästa verkligt allvarliga olje-utsläpp, vilket ju inte betyder att ett sådant inte kan inträffa i morgon och att vi alltid måste vara beredda.

5. BEKÄMPNING

I denna promemoria behandlas endast bekämpning genom upptagning.

I regel är det av stor vikt, att ett utsläpp upptäcks på tidigast möjliga stadium. Därnäst är det viktigt, att insatser snabbt kan göras även om dessa blir av begränsad omfattning.

Speciellt gäller detta vid utsläpp i skärgårdar, hamnområden och invid kusten. En snabb insats med länsor kan då - speciellt i gynnsamt väder - hindra att oljan sprids. Därigenom kan sedan den egentliga bekämpningen bli verkningsfull. Målsättningen hos kustbevakningen är att incidentberedskapen är bemannad senast inom 2 timmar och på plats senast inom 6 timmar. Detta är en realistisk målsättning, men givetvis finns det tillfällen då en snabbare insats skulle vara värdefull.

Snabba insatser kan göra att man klarar mindre utsläpp. Men de kan inte lösa alla problem. Erfarenheten visar att stora allvarliga utsläpp kräver stora tekniska, materiella och personella insatser för att effektivt kunna bekämpas. Avvägningen mellan snabba och dyrbara tekniska hjälpmedel och en bredare insatsberedskap måste därför göras på ett riktigt sätt. De snabba åtgärderna kan se effektiva ut men får inte stjäla från behoven av tunga långvariga insatser. De stora insatserna för upptagning måste få ta sin tid och kan få ta sin tid.

Bekämpningsmateriel

Generellt kan sägas, att erfarenhet från oljeutsläpp inte är lätt att skaffa sig. Prov i fullskala kan knappast göras av enskilt företag. Prov i modellskala blir inte realistiska.

Följden är att uppfinnare, konstruktörer och tillverkare i stor utsträckning saknar det underlag som behövs för att komma fram till användbara och ändamålsenliga konstruktioner.

För effektiv bekämpning krävs dessutom kompletta system omfattande allt från upptäckande av oljeutsläpp till det slutliga omhändertagandet. I systemen skall ingå lämpliga fartyg, som gör det möjligt att hantera materielen även under ogynnsamt väder. Systemen måste anpassas till varje enskilt fall. Några universalsystem, som klarar alla situationer finns ej.

Flertalet företag i branschen - oftast mindre sådana - som nu arbetar med oljebekämpningsutrustning har specialiserat sig på en länk i kedjan. Detta räcker alltså inte. Kravspecifikationer måste utarbetas och de större satsningar som krävs fordrar medverkan och stöd från staten eller stora kapitalstarka företag.

Länsor

Befintliga länstyper (inomskärslänsor, kustlänsor och havslänsor) har visat sig vara konstruerade för att i gott väder invalla utsläppt olja som i sammanhängande "flak" eller "stråk" flyter på vattenytan. Dessa idealiska förhållanden existerar inte ofta i verkligheten. Följden är att länsorna ganska sällan helt motsvarar behoven vad gäller funktion och hållbarhet.

I lugna och skyddade vattenområden och i gott väder, t ex i skärgårdar och hamnar, kan länsor oftast göra god tjänst. Utsläpp kan invallas och oljans spridning hindras. Genom att låta länsorna följa med vind och ström, kan oljeutsläpp dirigeras till vikar e d för samling och upptagande. Genom att lägga länsor i liten anfallsvinkel mot oljan kan denna dirigeras i önskad riktning.

Det säger sig självt att svårigheterna växer med tilltagande vind och sjö. Man brukar relatera länsors användbarhet till våghöjden. I litteraturen kan man läsa att 2,5 m våghöjd är maximum. Man säger också att länsor klarar vindstyrkor på 10 m/s. Detta är en farlig förenkling. Lugn havsdyning som t ex finns i Sydatlanten och Stilla Havet kan säkerligen flertalet länsor klara även om våghöjden är betydligt större än normen anger. Hård, krabb sjö som kan uppträda vid vindkantringar, när ström och vind möts, när vattnet grundar upp etc, skapar förhållanden, som ingen länsa klarar. Hård vind till sjöss ger samma effekt även om våghöjden är ringa.

Allmänt sägs att länsor inte kan bogseras i högre fart än 0,5 - 1,5 knop, om oljan skall stanna på länsans "lovart" sida. Av samma skäl kan länsan inte klara strömmar över ca 0,5 - 1,5 knop. I Sverige omgivande kustvatten är strömhastigheten inte sällan 1 - 3 knop.

Angivna farter relateras till olika länstyper. Även dessa uppgifter måste tas med en stor nypa salt. Effektiviteten beror i hög grad på väderlekstypen. Ibland är några tiondels knop tillräckliga för att strömningen skall föra oljan över eller in under länsan.

Effektiva metoder att till sjöss under ogynnsamma väderförhållanden valla in oljeutsläpp existerar inte för närvarande.

Trällänsor skulle kunna lösa en del av ofullkomligheterna med nuvarande "täta" länsor, speciellt när oljan klumpat sig och spritts över stora ytor. De medför dock andra svårigheter och befinner sig på utvecklingsstadiet.

Upptagare

Dessa arbetar efter olika principer och har visat sig vara förhållandevis effektiva, så snart oljan har kunnat samlas i tjocka skikt genom invallning med länsor eller eventuellt på annat sätt. De vanliga typerna - skimmers av olika slag - fordrar att oljan har god vidhäftningsförmåga och är flytande. Starkt vattenblandad råolja eller olja i klumpar kan ej tagas upp med dessa apparater.

Ett problem är ofta att oljan blir förorenad av fasta partiklar såsom sjögräs, bräder och annat, som flyter i vattnet.

En ny typ av upptagare har nyligen framtagits och prövats med viss framgång. Dess fördel är just att den med hjälp av en skärande skruvpump även klarar olja, som är starkt uppblandad med främmande produkter.

I öppen sjö och hårt väder och ström är de flesta upptagare svårhanterliga och verkningsförmågan givetvis påverkad - om än i mindre grad än vad som gäller länsorna. Flera mindre och lätthanterliga upptagare är ofta att föredraga.

För bekämpning av olja i is eller olja som sjunkit och flyter under vattenytan finns idag inga kända tekniska hjälpmedel och metoder. Någon gång kan dock isen vara till hjälp. Den hindrar oljan att flyta fritt omkring och oljan kan tas upp i råkarna med grävskopa.

Både i fråga om länsor och oljeupptagare behövs en stor förutsättningslös forsknings- och innovationsinsats, som förhoppningsvis kan leda fram till nya, tidigare oprövade, tekniker och lösningar.

Sorptionsmedel

Dessa kan under vissa omständigheter vara till hjälp för att hindra spridning och underlätta upptagande av lösKommen olja. Ibland är de dock mer till besvär och skada. De försvårar eller omöjliggör t ex upptagande med skimmers.

6. UPPSAMLING OCH VIDARETRANSPORT

Vid fartygshaverier är det viktigt att läktring av oljan kan ske snabbt och effektivt. Härför krävs förberedelser i form av anordningar ombord, dränkbara pumpar, fartyg att ta emot den tillgängliga oljan etc. Eftersom de stora allvarliga utsläppen ofta hänger samman med fartygsolyckor, måste dessa frågor få hög prioritet.

För att en bekämpningsaktion mot flytande olja skall kunna fullföljas måste omhändertagen olja kunna tas om hand i tankar, containers, prämar e d. När det gäller stora kvantiteter måste också medel för vidaretransport till förvaring samt slutbehandling finnas. Detta är nödvändiga beståndsdelar i ett system. Inte minst dessa delar i systemet har i praktiken visat sig vara flaskhalsar som kräver ökade insatser.

7. FARTYGSMATERIEL, RESURSFÖRDELNING

Dessa avsnitt ligger något vid sidan av teknikfrågorna. Det är dock inte realistiskt att gå förbi dem om man vill skaffa sig en bild av de problemkomplex som är förenade med uppbyggnaden av effektiva system för oljebekämpning runt Sveriges långa kuster och omgivande vatten.

Kustbevakningen har under senare år fått sig tilldelat fler och större uppgifter än tidigare. En huvuduppgift är och har varit bevakningen i fredstid av landets sjöterritorium. Denna uppgift har vuxit genom utvidgning av territorialgränsen och utvidgade fiskezoner med åtföljande nya lagar och konventioner.

En nyare och stor uppgift är ansvaret för oljeskydd och oljebekämpning till sjöss in till strandlinjen.

Båda dessa uppgifter ställer var för sig stora krav, som i många stycken fordrar helt olika resurser. En väsentlig utbyggnad av resurserna har skett under senare år på ett sätt och i en omfattning som är värd all respekt.

Kustbevakningens organisation har byggts ut, personalstyrkan har förstärkts, fartyg, båtar och materiel av olika slag har anskaffats i betydande omfattning. Sambandscentraler, depåer och förråd har anlagts utefter kusterna. En inte obetydlig teknisk utvecklingsverksamhet har bedrivits. Speciellt på oljeskyddsområdet intar den svenska kustbevakningen internationellt sett en framträdande plats. Kustbevakningen utgör sammantaget en betydande resurs, som dock formellt har en mindre framträdande position i statsapparaten.

Kustbevakningsflottan har gammal tradition och består av enhetlig och i stort modern materiel.

Här har man gått in för små, snabba fartyg, lämpade för kustbevakning, sjöräddning, insatser mot smuggling, gränsöverträdelser etc. Dessa båtar är inte direkt avsedda för oljebekämpning ehuru de kompletterats med viss utrustning härför, bl a anordningar för spridning av sorptions- och dispergeringsmedel. De är också lämpliga för bogsering av länsor. Den höga farten torde numera inte vara avgörande. De flesta handelsfartygen runt våra kuster gör i regel blott 9-15 knops fart. Ca 20 knop borde därför räcka för bevakningsfartygen.

För den nya utsjöbevakningen, som kräver uthållighet och sjöduglighet, har tills vidare beställts två bevakningsfartyg på 300 ton. Dessa är baserade på av marinen framtaget skrov för planerade minjaktfartyg. Dessa fartyg är inte speciellt konstruerade för oljebekämpning men så utrustade att de kan göra tjänst som ledningsfartyg.

Kravet på snabb expansion av oljebekämpningsresurserna inom begränsade ramar har medfört att dessa tillförts en stor men ganska oenhetlig flotta av jämförelsevis små fartyg och båtar spridd runt kusterna. Detta är i och för sig helt naturligt.

Det har ju gällt att parallellt skaffa sig kunskaper och erfarenhet om oljebekämpning samt bygga upp resurserna.

Dessa miljöskyddsfartyg av olika typer, katamaraner, sea trucks, prámar osv, är att anse som specialfartyg. De flesta kan ej sättas in i kustbevakning. De är långsamma och får som följd av specialiseringen en ganska låg effektiv utnyttjningstid.

Kustbevakningen skall och kan givetvis inte samtidigt bemanna alla dessa fartyg och båtar. Det skulle bli dyrbart och personalen skulle få mycket spilltid. Nackdelen med systemet är dock att när man från ett kustbevakningsfartyg upptäcker ett oljeutsläpp måste personalen gå in i hamn och byta till ett miljöskyddsfartyg eller detta bemannas med extrainkallad personal.

Från flera håll, bl a inom kustbevakningen, har därför föreslagits att man skulle ta fram en typ av "kombinationsfartyg", något större men ej så snabba och exklusiva som de moderna kustbevakningsfartygen. De skulle bli bättre lämpade och utrustade för oljebekämpning men vara kapabla att normalt användas för bevakning. Projektering av en sådan fartygstyp pågår inom kustbevakningen. Typen bör kunna ersätta både en del av de nuvarande kustbevakningsfartygen och miljöskyddsfartygen med ett bättre utnyttjande som följd och därmed bättre ekonomi.

Kombinationsfartyg av måttlig storlek torde dock inte täcka alla behov. Oljebekämpningen ute till havs (på öppet vatten) ställer t ex som nämnts mycket speciella krav på fartygen, om den skall bli någorlunda effektiv även under inte helt idealiskt väder. Anskaffning av ett eller flera sådana verkliga specialfartyg måste föregås av ett grundligt utvecklingsarbete. Jämsides bör utredas möjligheten att komplettera och ändra något eller några befintliga statens tillhöriga fartyg (sjömätare, isbrytare, minfartyg, lotsfartyg, färjor e d, färdiga eller under byggnad) så att de kan sättas in vid oljebekämpning. Speciellt sjöfartsverkets fartyg, som även har relativt låg utnyttjningstid borde utformas för samarbete med kustbevakningen. Även vissa civila fartyg och båtar bör kunna tekniskt förberedas för insatser som hjälpfartyg vid oljebekämpning.

Det är mycket som talar för att enbåtssystem vid bekämpning till havs blir effektivare än system med flera små båtar. Ett sådant enhetsfartyg blir betydligt större än nuvarande miljöskyddsfartyg för att sjödugligheten skall bli tillräckligt god. Typen kan kanske utvecklas ur grundidén för s k supplyfartyg och storleken bör nog ligga runt 700-1500 tons

deplacement. En högsta fart på 12-14 knop torde räcka men ett bland många krav är att fartyget kontinuerligt skall kunna gå mycket sakta. Det bör vidare ha god manöverförmåga - styrpropellrar både för och akter eller eventuellt s k Voit-Schneider-propellrar. Samtidigt bör fartyget kunna röra sig utan att röra upp vattnet och oljan i närheten - krav som är svåra att förena. Utrustningen skall omfatta plats för helikopter, svepbommar, trållänsor och vanliga länsor, oljeupptagare, kranar, behandlingsanläggning för upptagen olja, plats för containers, tankar för olja, förläggningsutrymmen, sanerings-, tvätt- och rengöringsanläggningar. Vidare bör ombord finnas några kraftiga småbåtar för utläggning av länsor etc samt några grundgående, oömma båtar för strandsanering.

Ett sådant fartyg blir inte billigt (ca 50 milj kr). För att få effektivt utnyttjande borde man kanske på sikt exempelvis försöka bilda en internationell pool, där grannstaterna ingår.

Ovanstående skall blott ses som ett förslag. Andra lösningar bör också studeras. Ny teknik som tillåter snabbare svepning över nedsmutsade vatten står högt på önskelistan men är inte någon lätt teknisk uppgift.

Utöver systemen med mindre båtar för arbete i skärgårdsområden samt enhetsfartyget för bekämpning till havs behövs ett betydande antal grundgående kraftiga båtar för bekämpning i skärgård och i strandlinjen. En typ har i dagarna tagits fram av kustbevakningen. Detta bedöms just nu mer angeläget än det stora fartyget, eftersom oljebekämpning till havs är så svår och tekniken ännu så outvecklad att bättre utbyte tills vidare torde vinnas totalt sett genom att satsa på oljebekämpning inom skyddade kustvatten, där de farligaste hotbilderna också förefinnes.

Ser man till landets resurser i stort måste man konstatera att kustbevakningens nya 300 tons bevakningsfartyg inte kan klara att skydda våra territorialvatten vid ofred, förstärkt försvarsberedskap, neutralitetsvakt eller krig.

Under de sex åren under VK II sköttes denna uppgift av flottan, som då hade goda resurser i form av ett stort antal (ca 25) kraftigt bestyckade jagare och minsvepare. Uppgiften kräver bestyckade, uthålliga fartyg, som kan hindra en krigförande part att använda svenskt territorialvatten. Svenska marinen är nog den enda i världen som avskaffar sådana fartyg.

Detta är en politisk fråga med starka ekonomiska aspekter. I fredstid fordras resurser, som med fördel kan vara civila (kustbevakningen) men som också kan vara militära. De civila resurserna kan effektivt enbart användas för civila uppgifter. Militära resurser däremot i form av lämpliga örlogsfartyg kan utnyttjas för civila uppgifter i fredstid och för militära uppgifter när så krävs.

De problem som blir förknippade med att använda militära fartyg för fredliga uppgifter kan lösas med god vilja. Andra länder har löst dem. Kostnaderna bör givetvis fördelas på uppdragsgivande departement.

Gemensamma ledningS- och sambandsfunktioner liksom samlokalisering kan underlätta samverkan och vara ett led i en rationalisering.

Ur nationalekonomisk synvinkel måste det här skisserade vara den riktiga handlingslinjen.

8. SAMMANFATTNING

Många oljeutsläpp är lyckligtvis ganska ofarliga. Tunga eldningsoljor och tunga rester av råolja sätter synliga och obehagliga spår i miljön. Om skadorna på längre sikt är kunskapen ofullständig. Mycket talar för att skadorna ibland överdrivs. Mer forskning erfordras.

Ytterligare förbättringar för upptäckande och fjärranalys av oljeutsläpp är önskvärda. Främst behövs instrument som kan avslöja olja under vattenytan.

En snabb incidentberedskap är alltid värdefull men är inte avgörande vid de stora oljeutsläppen som kräver stora insatser av materiel, fartyg och personal under ganska lång tid.

Av utsläpp till sjöss är endast omkring 20-30% bekämpningsbara på grund av väder och vind m m.

Befintlig teknik klarar ej krabb sjö, hård vind och ström. Olja inblandad i is eller olja som flyter på visst djup kan nuvarande teknik ej klara. Utvecklingen måste gå mot kompletta tekniska system.

För bekämpning till havs är troligen enbåtssystem baserade på relativt stora fartyg med alla resurser ombord att föredraga. Fartygen skall ha utomordentliga manöveregenskaper - ej standardfartyg.

Påslag på land kan inte alltid undvikas, speciellt inte vid stora olyckor.

För bekämpning av ilandfluten olja krävs små grundgående oömma båtar i relativt stort antal.

För läktring och omhändertagande av olja krävs särskilda tekniska insatser.

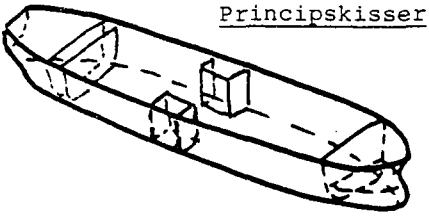
Förbättra utprickningen i livligt trafikerade farleder.

Satsa på studium, forskning och utveckling. Det finns fortfarande alltför många frågetecken.

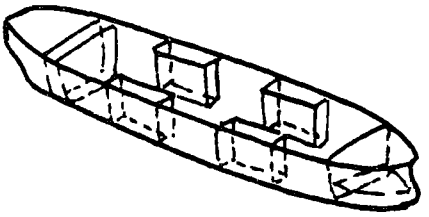
Se över den nuvarande ansvars- och resursfördelningen. Det skall säkert visa att nationen kan spara pengar genom bättre samordning av de olika myndigheternas anskaffning av fartyg och materiel. Gör en omfördelning så att kustbevakningen får större medelstilldelning till oljebekämpning. Ge marinen större medelstilldelning till utsjöbevakning av territorialvatten och fiskezoner - en uppgift som marinen ju måste klara i ofred. Bygg vidare på det goda samarbete som här redan existerar i praktiken.

FARTYGSTYPER FÖR OLJETRANSPORT

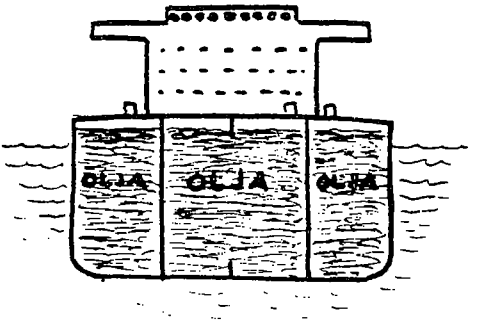
Principskisser



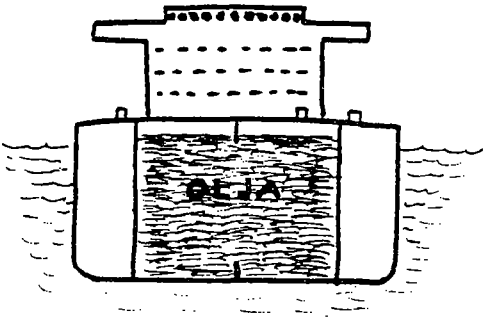
Konventionell tanker med begränsad kvantitet segregerad ballast i tanker för och akter samt två wingtankar.



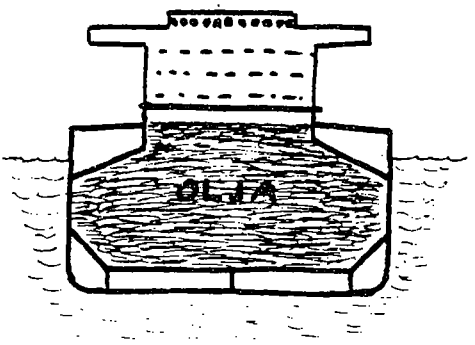
Tanker enligt protocol 78 med "protective location" av segregerade ballasttankar.



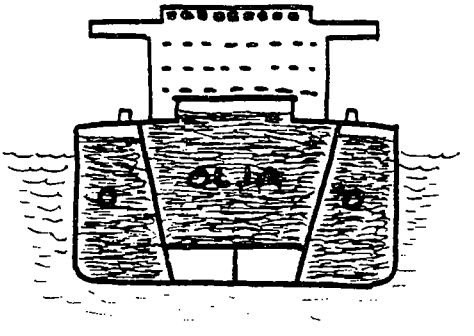
Konventionell tanker



Tanker enligt protocol 78



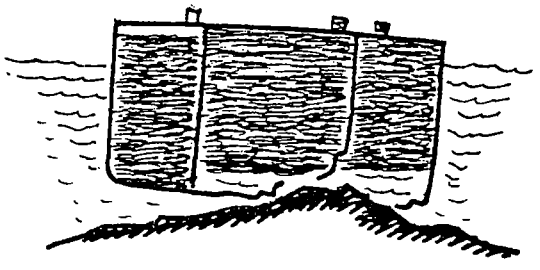
OBO-fartyg
(Ore-Bulk-Oil)



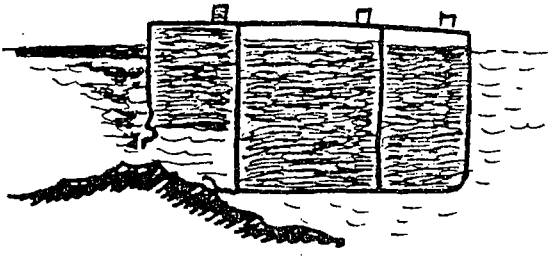
OO-fartyg
(Ore-Oil)

EXEMPEL PÅ HOTBILDER

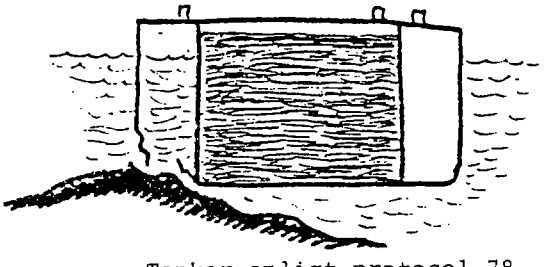
Grundstötning



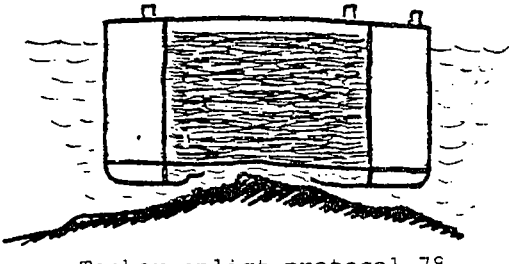
Konventionell tanker



Konventionell tanker

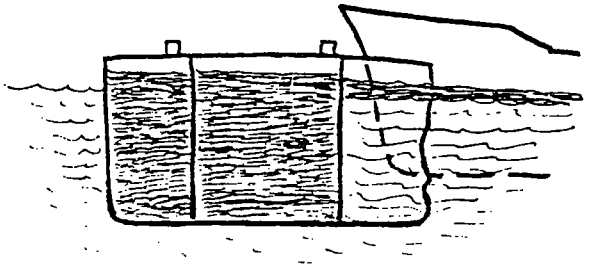


Tanker enligt protocol 78
med ballasttankar i sidorna

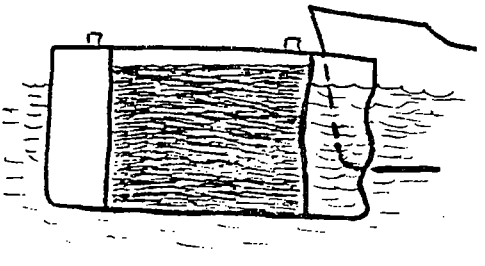


Tanker enligt protocol 78
med dubbelbotten

Kollision



Konventionell tanker



Tanker enligt protocol 78
med ballasttankar i sidorna

Bilaga 3.2

Sammanställning av remissyttranden över 1977 års oljeskyddskommittés betänkande (Ds Kn 1979: 13) Beredskap mot oljeutsläpp till sjöss

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), statskontoret, riksrevisionsverket, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, styrelsen för teknisk utveckling, havsresursdelegationen, statens brandnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs och Västerbottens län, kommittén (K 1979: 1) för transport av farligt gods, räddningstjänstkommittén (Kn 1979: 01), Svenska kommunförbundet, Svenska hamnförbundet, Sveriges industriförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges redareförening, Svenska brandbefälets riksförbund, brandmännens riksförbund, Svenska sällskapet för räddning af skeppsbrutne (sjöräddningssällskapet) och Vattenvärnet.

Centralorganisationen SACO/SR har utan eget ställningstagande överlämnat yttrande från Sveriges naturvetareförbund.

Yttrande har överlämnats av överbefälhavaren från chefen för marinen, av fiskeristyrelsen från fiskeriintendenterna i övre södra, nedre södra, östra och mellersta distrikten, och av LO från Svenska kommunalarbetareförbundet.

Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från fiskenämnden i Kalmar län samt Vaxholms, Värmdö, Haninge, Nynäshamns, Eskilstuna, Nyköpings, Oxelösunds, Kalmar, Oskarhamns, Västerviks, Mörbylånga, Gotlands, Malmö, Ystads, Helsingborgs, Landskrona, Trelleborgs, Göteborgs, Öckerö, Stenungsunds, Kungälvs, Lysekils, Uddevalla, Munkedals, Sotenäs, Tanums, Kristinehamns, Grums, Säffle, Västerås, Köpings, Söderhamns och Hudiksvalls kommuner.

Yttrande har dessutom inkommit från Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.

2 Allmänna synpunkter

Oljeskyddskommitténs betänkande får ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Flertalet remissinstanser instämmer sålunda i

huvudsak i de grundläggande bedömningar som kommittén gör. Detta innebär bl. a. att remissinstanserna tillstyrker ett bibehållande av den nuvarande inriktningen av oljeberedskapen i stort. Vidare bör en fortsatt satsning göras på forsknings- och utvecklingsarbete, varvid internationella erfarenheter bör beaktas. Även om betänkandet får ett övervägande positivt gensvar får dock vissa av kommitténs förslag ett delvis blandat mottagande.

Många remissinstanser finner det otillfredsställande att frågorna om oljeskydd och räddningstjänst i övrigt splittrats upp på flera olika statliga utredningar, av vilka några är avslutade medan andra fortfarande pågår. Detta förhållande gör det svårare att överblicka konsekvenserna av de olika utredningarnas förslag, menar dessa remissinstanser. Med anledning härav efterlyses en samlad prövning av de olika utredningarnas förslag. Ett tungt vägande skäl för en sådan prövning är enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* att oljeskyddet måste ses som en av flera räddningstjänstuppgifter. På länsplanet och på lokal nivå är det i stor utsträckning så, att samma myndigheter, samma organisationer och samma människor skall ingripa vid olika tänkbara nödlägen. Endast viss expertis skiftar. Detta innebär enligt länsstyrelsen att såväl planering som utbildning och övning samt resursutnyttjande i övrigt måste vara väl samordnad. Härigenom kan en hög nyttjandegrad uppnås vilket totalt sett medför lägre kostnader. Särorganisationer och speciella åtgärder skall undvikas så långt rent praktiska och materiella krav tillåter det, menar länsstyrelsen. Liknande synpunkter framförs även av andra länsstyrelser.

Flera länsstyrelser anser också att brist på resurser gör det svårt att på ett tillfredsställande sätt kunna bygga upp och upprätthålla en rimlig räddningstjänstberedskap. För att kunna genomföra de vidgade uppgifter som oljeskyddskommittén och andra utredningar föreslår måste länsstyrelserna tilldelas erforderliga resurser.

3 Oljeutvinningen i Nordsjön

Enligt oljeskyddskommitténs bedömning utgör oljeutvinningen i Nordsjön inte ett större föroreningshot mot svenskt kustområde än nu förekommande oljetransporter runt våra kuster. Det är därför inte rimligt att beredskapen för oljebekämpning ändras med hänsyn enbart till utsläpp i samband med oljeutvinning.

Statens naturvårdsverk anser att kommittén undervärderar riskerna för föroreningar genom olyckor till följd av oljehanteringen i Nordsjön. Verket menar därför att verksamheten måste ägnas fortsatt uppmärksamhet från statens sida.

Sotenäs kommun delar inte heller kommitténs uppfattning. Kommunen anser sålunda att oljeutvinningen utgör ett ökat hot mot västkusten. Av

denna anledning bör såväl kustbevakningen som de hotade kommunerna genom statliga insatser ges ökade resurser av bekämpningsutrustning och saneringsmateriel. Vidare bör ett större regionalt förråd upprättas för Bohuskustens del med placering i mellersta kustzonen. Liknande uppfattningar redovisas även av *Lysekils, Öckerö* och *Tanums kommuner.*

Havsresursdelegationen anser också att risken för oljeföroreningar på den svenska västkusten har ökat till följd av den alltmer omfattande oljehanteringen i Nordsjön. Oljeföroreningar kan med Jutska strömmen föras in i Skagerack och påverka i första hand Bohusläns kust.

4 Ansvarsfördelning

Oljeskyddskommittén anser att den nu gällande ordningen med ett delat ansvar mellan insatser till sjöss å ena sidan samt insatser på land och i hamn å den andra bör gälla även i fortsättningen. Det i olika sammanhang framförda förslaget att en enda myndighet skulle ha det odelade ansvaret för dessa insatser – såväl till sjöss som på land – avvisas sålunda av kommittén. Strandlinjen bildar enligt kommittén gräns mellan kustbevakningens och brandförsvarens ansvarsområden. Det praktiska arbetet förutsätter emellertid en mjuk tillämpning av regeln om ansvarsgräns.

Flertalet remissinstanser delar kommitténs uppfattning i denna fråga. Många påpekar dock att en bibehållen ansvarsfördelning förutsätter förbättrade samverkansrutiner mellan den land- och den sjöbaserade beredskapsorganisationen.

Svenska kommunförbundet anser att det vore direkt olämpligt att frånta kommunerna deras ansvar för insatser mot löskommen olja. Enligt förbundet är det angeläget att viktiga frågor om den fysiska miljön handläggs nära de enskilda människorna, dvs. av kommunala organ. Härigenom motverkas också framväxten av otymplig byråkrati med klara samhällsekonomiska nackdelar.

Statens naturvårdsverk delar däremot inte kommitténs uppfattning. Enligt verket bör det samlade ansvaret för bekämpningsaktioner åvila endast en myndighet. Härigenom undviks problemen med oklara ansvarsgränser. Verket förordar att det odelade ansvaret i första hand åläggs den nya kustmyndighet, som i betänkandet (SOU 1979: 43–45) Ren Tur – program för miljösäkra sjötransporter – föreslås bli bildad genom sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen. Om denna myndighet inte bildas bör enligt naturvårdsverket ansvaret läggas på kustbevakningen. Liknande synpunkter redovisas även av *Sveriges redareförening*. Även *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* anser att det odelade ansvaret för oljebekämpning bör åvila kustbevakningen.

Trelleborgs kommun anser att frågan om delat ansvar måste penetreras ytterligare. Enligt kommunens erfarenhet kan det under bekämpningsske-

det uppstå meningsskiljaktigheter mellan kommunens företrädare och kustbevakningen om vilka åtgärder som bör vidtas för att nå bästa resultat.

Generaltullstyrelsen biträder kommitténs förslag om ett bibehållet ansvarsförhållande för oljebekämpningsinsatser men framhåller samtidigt att denna ordning inrymmer psykologiska nackdelar. Bekämpningsorganen på land betraktar det nämligen ofta som ett misslyckande av de ansvariga enheterna till sjöss om dessa inte lyckas hindra olja från att nå land. Mot denna bakgrund skulle det kunna vara en fördel om samma organ hade ansvaret för alla insatser mot till sjöss löskommen olja. Enligt styrelsen kan för närvarande endast kustbevakningen komma ifråga för ett sådant samlat ansvar. Generaltullstyrelsen tar även upp den i andra sammanhang framförda tanken på att ge länsstyrelserna direktivrätt gentemot kustbevakningen i samband med bekämpningsaktioner. Styrelsen avvisar denna tanke, bl. a. med hänsyn till de problem som skulle kunna uppstå om flera län samtidigt berörs av ett och samma oljeutsläpp.

Länsstyrelsen i Malmöhus län som i och för sig biträder kommitténs uppfattning i denna fråga, tar också upp frågan om befogenhet för länsstyrelserna att ge kustbevakningen direktiv i ett bekämpningsskede. Enligt länsstyrelsen finns det fog för en sådan direktivrätt med tanke på att vissa kustområden från miljösynpunkt är känsligare än andra. Denna direktivrätt bör sålunda tillkomma länsstyrelsen i egenskap av natur- och miljövårdsmyndighet. Skyddet av känsliga anläggningar, såsom t. ex. kärnkraftverk, kan också vara ett argument för en sådan ordning, anser länsstyrelsen.

5 Ledning av bekämpning

5.1 Ledning på regional och lokal nivå

För bekämpningsaktioner på och från land föreslår oljeskyddskommittén att brandlagen ändras så att länsstyrelsen vid övertagande av ledningen för oljebekämpningsaktioner tillåts förordna dels en särskild räddningsbefälhavare för operativ ledning, dels brandcheferna för ledningen på skadeplats. Kommittén föreslår vidare att länsstyrelsen redan i förväg skall kunna utse den presumtive räddningsbefälhavaren. Denne skall svara för fortlöpande samordning och samverkan samt svara för viss utbildning och information. Uppdraget bör enligt kommittén vara en deltidssyssla.

Huvuddelen av remissinstanserna är principiellt positiva till förslaget. Enligt *generaltullstyrelsen* skulle den föreslagna ordningen med i förväg utsedda presumtiva räddningsbefälhavare ge väsentligt bättre möjligheter än nu att förbereda det samarbete som vid en bekämpningsinsats måste ske mellan olika berörda organ. Härigenom skulle friktioner av den typ som förekom under oljebekämpningen i Stockholms skärgård vårvintern 1979 kunna undvikas. Enligt styrelsens mening skulle det emellertid vara en

fördel om de presumtiva räddningsbefälhavarna utsågs för större områden än län, t. ex. civilområden.

Fiskeriintendenten i mellersta distriktet anser att förhållandena vid Mälaren är sådana att de motiverar en räddningsbefälhavare för hela regionen.

Flera länsstyrelser framhåller att många av de uppgifter som den presumtive räddningsbefälhavaren skall utföra är likartade med motsvarande uppgifter för annan räddningstjänst. *Länsstyrelsen i Blekingen län* föreslår med hänsyn härtill att den regionala ledningsverksamheten byggs upp på ett likartat sätt för all räddningstjänst samt att lämpligen någon form av beredskap inom länsstyrelsens ledningsgrupp kommer till stånd. För handläggningen av frågor rörande utbildning, planering, samråd m. m. föreslår länsstyrelsen att medel ställs till förfogande för anställning av ordinarie befattningshavare med ansvar för hela räddningstjänstverksamheten. Liknande synpunkter framförs även av *länsstyrelserna* i *Stockholms, Uppsala* och *Värmlands län*. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller att behovet av en dylik tjänst är särskilt stort i de län som har att planera för beredskapen mot kärnkraftsolyckor.

Länsstyrelserna i Södermanlands och *Gävleborgs län* anser att beslut rörande presumtiv räddningsbefälhavare bör anstå till dess andra utredningar som berör räddningstjänsten är färdiga. Dessa utredningar kan nämligen komma att lägga fram förslag som innebär att en presumtiv räddningsbefälhavare behövs även för andra uppgifter än oljebekämpning.

Kalmar och *Trelleborgs kommuner* tycker att den särskilde räddningsbefälhavaren bör inordnas i länsstyrelseorganisationen.

Kommittén för transport av farligt gods finner förslaget att på förhand utse presumtiva räddningsbefälhavare intressant. Enligt kommittén föreligger ett visst behov av sådan beredskap även med hänsyn till risken för större olyckor vid transport av farligt gods. Kommittén avser att behandla frågan i sitt slutbetänkande.

Ett antal remissinstanser framhåller att presumtiva räddningsbefälhavare med deltidstjänstgöring vid länsstyrelserna svårligen kan rekryteras bland kommunernas brandchefer. Kommunerna har inte möjlighet att på föreslaget sätt avstå från sina förvaltningschefer. Sådana synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Blekinge, Värmlands* och *Gävleborgs län, Malmö, Göteborgs* och *Hudiksvalls kommuner* samt av *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund*.

Svenska kommunalarbetareförbundet anser däremot att de presumtiva räddningsbefälhavarna i första hand bör utses bland brandchefer och andra brandbefäl, eftersom dessa har nödvändiga kunskaper och erfarenheter av räddningstjänst. Liknande synpunkter framförs även av bl. a. *brandmännens riksförbund* och *länsstyrelsen i Kristianstads län*.

Sveriges redareförening avvisar förslaget om presumtiva räddningsbefälhavare. Föreningen anser att ledningsansvaret för bekämpningsinsatser alltid skall ligga på kustbevakningen.

5.2 Organ för löpande samarbete på central nivå

För löpande samarbete på central nivå i fråga om beredskap för oljebekämpning och sanering föreslår oljeskyddskommittén att det tillskapas ett särskilt organ. I organet bör enligt kommittén ingå företrädare för generaltullstyrelsen, brandnämnden, naturvårdsverket och sjöfartsverket. I vissa frågor skall även andra myndigheter och organ tillfälligt kunna knytas till organet.

Drygt hälften av remissinstanserna uttalar sig i denna fråga. Flertalet av dessa tillstyrker att ett samarbetsorgan bildas i enlighet med kommitténs förslag. Hit hör *överbefälhavaren, sjöfartsverket, fiskeristyrelsen, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus* samt *Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, TCO, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, vattenvärnet* och *flera kommuner*.

Direkt negativa till inrättandet av ett särskilt organ är *riksrevisionsverket, statskontoret, generaltullstyrelsen, naturvårdsverket, havsresursdelegationen, Sveriges industriförbund* och *Sveriges redareförening*.

Riksrevisionsverket anser inte att tillräckliga skäl har redovisats för att motivera ett särskilt organ av det slag kommittén föreslår. Samarbetsbehoven bör kunna tillgodoses utan att ett sådant organ tillskapas. *Statskontoret* redovisar liknande synpunkter och anser dessutom att effekterna av redan beslutade och föreslagna åtgärder kommer att minska behovet av generella samordningsorgan.

Generaltullstyrelsen ifrågasätter om det är rationellt att inrätta ett nytt centralt organ som uppenbarligen kommer att behandla en rad frågor med betydande anknytning till de frågor om havets utnyttjande och skydd som nu tillhör havsresursdelegationens verksamhetsområde. Styrelsen anser att det – innan frågan om inrättande av ett nytt centralt organ närmare övervägs – bör undersökas huruvida ifrågavarande ärenden om tillsyn, övervakning och räddningstjänst till havs och i kustvattnen kan hänföras till havsresursdelegationen. Liknande synpunkter anförs även av *havsresursdelegationen*.

Naturvårdsverket anser att kommittén döljer problemen med oklar ansvarsfördelning genom att föreslå ett övergripande organ med oklara arbetsuppgifter. Naturvårdsverket vill ha till stånd en förändring av ansvarsförhållandena genom att bilda en ny kustmyndighet med ansvar för all oljebekämpning. *Sveriges industriförbund* redovisar liknande synpunkter.

Sveriges redareförening tycker att ett samarbetsorgan av den typ som föreslås endast skulle leda till onödig byråkrati.

När det gäller sammansättningen av organet tycker några remissinstanser att antalet permanent representerade myndigheter bör utvidgas. *Överbefälhavaren* anser sålunda att försvarsmakten bör vara ständigt representerad i organet. På samma sätt vill *fiskeristyrelsen* vara representerad.

Länsstyrelserna i Malmöhus och *Hallands län* anser att den regionala nivån bör vara företrädd medan *länsstyrelsen i Södermanlands län, Ystads, Eskilstuna* och *Oxelösunds kommuner* samt *Svenska kommunförbundet* tycker att kommunerna bör vara representerade i organet, t.ex. genom kommunförbundet. Enligt *TCO:s* mening bör personalrepresentanter från respektive myndighet ingå i samarbetsorganet. Alternativt bör inom respektive myndighet bildas särskilda referensgrupper för de frågor som samarbetsorganet skall behandla.

Svenska kommunförbundet anser att det är viktigt att gränsdragningen mellan det föreslagna organet och rådet för räddningstjänst hos statens brandnämnd klarläggs.

Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* bör det föreslagna organet kunna samordnas med motsvarande organ för samordning av övervakning och räddningstjänst till sjöss, som föreslagits av sjöövervakningskommittén.

Några remissinstanser anser att organet endast skall ha rådgivande funktioner.

6 Ledning av sanering

Oljeskyddskommitténs förslag att kommunerna genom författning åläggs att svara för oljesanering och att utse ett lämpligt organ med uppgift att planlägga och svara för saneringsinsatserna biträds av det stora flertalet remissinstanser.

Enligt *Haninge* och *Kristinehamns kommuner* innebär förslaget endast en konfirmering av redan gällande praxis.

Länsstyrelsen i Blekinge län hävdar – med hänsyn till de svårigheter som föreligger när det gäller gränsdragningen mellan bekämpning och sanering – att en ändring av brandlagen vore enklare och effektivare än att utfärda en särskild författning. Genom en ändring av brandlagens bestämmelser om räddningstjänst, så att den även omfattar sanering av oljeskador orsakad av lösskommen olja till sjöss, kan lednings- och saneringsverksamheten hela tiden bedrivas utifrån samma lagliga grund, menar länsstyrelsen.

Kommittén för transport av farligt gods anser att respektive kommuns saneringsorganisation bör byggas upp med hänsyn även till behovet av insatser för olyckor med landtransporter av farliga ämnen.

När det gäller frågan om vilket organ inom kommunerna som skall utses att vara ansvarigt för saneringsinsatserna går meningarna isär. *Haninge, Västerviks* och *Lysekils kommuner* anser att brandförsvaret och hälsovårdsförvaltningen bör få ett gemensamt saneringsansvar. *Hudiksvalls kommun* anser för sin del att gatukontoret med biträde av hälsovårdsförvaltningen är bäst lämpat för uppgiften. *Sveriges naturvetareförbund* framhåller att hälsovårdsförvaltningarna har betydande kunskaper på området

och att denna kompetens bör utnyttjas. *Brandmännens riksförbund* anser att saneringsuppgifterna inte bör åvila brandförsvaret eftersom brandstyrkorna inte är dimensionerade för tidsödande saneringsinsatser. Ett ianspråktagande av brandstyrkorna skulle få negativ inverkan på brandförsvarens möjligheter att upprätthålla föreskriven beredskap för räddningstjänst under i vissa fall avsevärd tidsrymd. Liknande synpunkter redovisas av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län* och *Gävleborgs län, Malmö, Säffle, Göteborgs* och *Kungälvs kommuner* samt av *Svenska brandbefälets riksförbund* och *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.*

Svenska kommunförbundet är kritiskt till förslaget i dess helhet. Enligt förbundet finns det inte anledning att ifrågasätta kommunernas vilja att vid behov vidta lämpliga saneringsåtgärder. Det juridiska ansvar för den fysiska miljön som kommunerna har genom gällande naturvårds- och hälsovårdslagstiftning är, sammantaget med de kommunala organens politiska ansvar, fullt tillräckligt i sammanhanget. Även ifråga om saneringsorgan anser förbundet att särskilda författningsbestämmelser är obehövliga. Det ligger givetvis i kommunernas eget intresse att vidta sådana organisatoriska åtgärder som möjliggör att oljesaneringsinsatser kan utföras på ett effektivt sätt. Förhållandena i varje enskild kommun måste avgöra vilket eller vilka kommunala organ som skall ha ansvaret för oljesaneringsinsatserna och andra liknande åtgärder. Liknande synpunkter framförs även av *Eskilstuna kommun.*

Nynäshamns kommun anser inte heller att det är nödvändigt att på förhand utse vilket kommunalt organ som skall åläggas saneringsansvar. Däremot är det enligt kommunens mening angeläget att samma organ har ansvaret för såväl bekämpning som sanering.

Enligt oljeskyddskommittén kan det också finnas anledning att ge länsstyrelserna en i författning grundad befogenhet att i vissa fall leda sanering eller på annat sätt besluta i saneringsfrågor. Detta förslag kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser. Av dessa tillstyrker alla utom en, *Svenska kommunförbundet*, förslaget. Kommunförbundet anser inte att det föreligger tillräckliga sakliga motiv för att genomföra förslaget. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* tycker för sin del att länsstyrelserna bör ges befogenhet att utse presumtiva saneringsledare enligt samma modell som föreslås beträffande presumtiva räddningsbefälhavare. Enligt länsstyrelsen vore det en fördel om den presumtive saneringsledaren och den presumtive räddningsbefälhavaren vore samma person.

7 Planläggning av resurser

Oljeskyddskommittén konstaterar att materielberedskapen hos aktuella kommuner är otillräcklig. Med hänsyn härtill samt det faktum att oljepåslag på stränderna som regel är följden av utsläpp, som kommunerna inte

kan ha något ansvar för, anser kommittén det skäligt att staten medverkar till en förbättrad materielberedskap. Remissinstanserna är genomgående positiva till detta liksom till att regionala förråd med bekämpnings- och saneringsmateriel byggs upp.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför följande.

Kommunernas materielbrist torde delvis komma att täckas genom de regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel som statens brandnämnd på regeringens uppdrag f. n. håller på att utarbeta program för. När det gäller snabba lokala ingripanden torde likväl brister komma att kvarstå hos de mindre och ekonomiskt svaga kommunerna. Denna svårighet kan sannolikt endast överbryggas genom en regionalisering av räddningstjänsten, genom vilken samverkan mellan de större kommunernas slagkraftiga brandkårer och de mindre kårerna byggs upp från grunden genom gemensam planläggning, övningsverksamhet och samfällt materielutnyttjande. Frågan bör behandlas inom ramen för räddningstjänstkommitténs arbete.

Enligt *havsresursdelegationens* mening bör en förbättrad materielberedskap även omfatta materiel för bekämpning av andra miljöfarliga ämnen än olja. Vidare anser delegationen att materielberedskapen i första hand bör byggas upp i de områden som är mest utsatta och känsliga för utsläpp av miljöfarliga ämnen. Exempel på sådana områden redovisas i betänkandet (SOU 1979: 43–45) Ren tur – program för miljösäkra sjötransporter.

Munkedals kommun föreslår att kustkommunerna tillerkänns ett visst procentuellt statsbidrag som är baserat på dels skatteunderlag dels behovet av materiel för att hålla den oljeberedskap som är acceptabel för respektive kommun. Enligt kommunen kan det inte vara rimligt att en kustkommun med lågt skatteunderlag ensam skall bära kostnaderna för oljeberedskapen utefter en långsträckt kust.

Oljeskyddskommittén anser vidare att kustbevakningens materielberedskap är nöjaktig med hänsyn till begränsningen i möjligheterna att bekämpa olja till sjöss och till kostnaderna för anskaffningar och materielens underhåll och drift. Kommittén föreslår därför att kustbevakningens materielberedskap i stort bibehålls på nuvarande nivå i avvaktan på den särskilda forskning och teknikutveckling som styrelsen för teknisk utveckling (STU) bedriver.

Svenska kommunförbundet delar kommitténs uppfattning. Förbundet anser att det i rådande statsfinansiella läge är viktigt att i första hand prioritera kommunernas behov av materiel för insatser i strandzonen. *Eskilstuna kommun* är av samma uppfattning.

Generaltullstyrelsen motsätter sig däremot bestämt förslaget med hänvisning till de synpunkter som kommitténs sakkunnige, f. d. gränschefen Roland Engdahl, framför i ett särskilt yttrande. Enligt Engdahl är det inte försvarbart att låta den fortsatta utbyggnaden av vår oljeberedskap till sjöss bli vilande i avvaktan på ännu icke förutsebara resultat av forskning och utveckling på oljebekämpningsområdet.

Enligt *TCO* är materielberedskapen inom kustbevakningen inte helt tillfredsställande ens för bekämpningsåtgärder under gynsamma förhållanden. Bland annat saknas tillräckliga resurser för omhändertagande av större mängder upptagen – i många fall förorenad – olja. Dessutom är den materiel som kustbevakningen förfogar över i många fall personalkrävande, vilket innebär att kustbevakningens reguljära verksamhet blir lidande under bekämpningsaktioner. I övrigt instämmer TCO i vad Engdahl anför i sitt yttrande.

Statens naturvårdsverk och *Vattenvärnet* ansluter sig också till Engdahls synpunkter medan *havsresursdelegationen* och *länsstyrelsen i Gotlands län* redovisar liknande uppfattningar som de Engdahl framför.

Tanums kommun anför följande.

När det gäller kustbevakningens materielberedskap är det svårt att dela kommitténs bedömning. Kommunen finner det rimligare att påpeka att kustbevakningen personellt och materiellt är otillräckligt rustad för att både kunna upptäcka och bekämpa ett utsläpp till sjöss. Kommittén synes här ha sett mera till de förtjänstfulla insatser kustbevakningen lyckats göra trots sina begränsade resurser än till resurserna i sig. Särskilt allvarligt ser kommunen på de rationaliseringssträvanden inom tullverket som hotar de mindre enheterna och leder till indragningar av bl. a. för oljeberedskapen utomordentligt viktiga kustposteringar. För Tanums kommuns vidkommande är kustposteringen i Grebbestad indragningshotad. Mot bakgrund av att Tanums kommun har en ca 15 mil lång fastlandsstrand och en omfattande skärgård vore det ur beredskapssynpunkt ren katastrof att dra in kommunens enda kustpostering. De små enheterna och lokalkännedomen kan inte ersättas av stora fjärrbaserade fartyg, om än med aldrig så modern utrustning. Kommunen anser således att kustbevakningens såväl materiella som personella resurser i regionen bör förstärkas och att indragningar av kustposteringar ej kan ske utan att den svenska beredskapen mot oljeutsläpp försvagas.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget att generaltullstyrelsen och statens brandnämnd skall få i uppdrag att i samråd med Svenska kommunförbundet utreda dels vilka typer och vilket antal båtar för strandbekämpning m. m. som den samlade beredskapsorganisationen bör tillföras, dels hur båtarna kan utnyttjas under den tid då de inte används för insatser mot olja. *Nynäshamns kommun* anser att även fiskefartyg bör kunna utnyttjas i samband med oljebekämpning.

Flera remissinstanser delar uttryckligen kommitténs uppfattning att planläggningen för en bättre oljeskyddsberedskap även bör omfatta en ökad satsning på samövningar, utbildning och information. Enligt *generaltullstyrelsen* visar erfarenheterna från tidigare bekämpningsaktioner att många av de myndigheter och organ som endast sporadiskt deltar i oljebekämpning ofta saknar erforderliga insikter om grunderna för gällande ansvarsgränser, insatsmöjligheter, lednings- och sambandsrutiner etc.

Beträffande resurser i övrigt erinar *länsstyrelserna i Södermanlands* och

Göteborgs och Bohus län om de s. k. frivilliga flygkårerna, som är organiserade länsvis för att ingå i länsstyrelsernas krigsorganisation. Dessa kårer utnyttjas i flera län för skogsbrandbevakning under sommartid. De bör även kunna användas för spaning efter oljebälten m. m., menar länsstyrelserna.

8 Ersättningar

Oljeskyddskommitténs förslag beträffande ändrade regler för ersättning till kommunerna för bekämpnings- och saneringsinsatser får ett blandat mottagande av remissinstanserna. Förslaget om skälighetsprövning av kommunernas kostnader i samband med oljeutsläpp tillstyrks visserligen av de flesta remissinstanserna men några är starkt kritiska till förslaget. Enligt *Nynäshamns kommun* sker bekämpnings- och saneringsarbetet i regel under stark tidspress, varvid det inte är möjligt att i varje situation bedöma om en viss åtgärd är skälig eller ej. Att skälighetspröva varje åtgärd innan den sätts in skulle kunna leda till kostsamma fördröjningar av bekämpningsarbetet. Av dessa skäl motsätter sig kommunen bestämt att ersättningsreglerna ändras i enlighet med förslaget. Liknande synpunkter framförs även av *länsstyrelsen i Kalmar län, Värmdö, Eskilstuna, Mörbylånga* och *Göteborgs kommuner* samt *Svenska kommunförbundet*.

Enligt *Svenska kommunförbundet* strider förslaget dessutom mot de uppfattningar om lämpliga former för statskontroll som statskontrollkommittén redovisar i betänkandet (SOU 1980: 10) Ökad kommunal självstyrelse. Förbundet menar att en naturligare lösning vore att statens brandnämnd och Svenska kommunförbundet genom kontinuerlig information till kommunerna ger dessa råd om vilka åtgärder som bör vidtas under bekämpnings- och saneringsaktioner.

Några remissinstanser tar upp frågan om vilka åtgärder som skall anses vara skäliga. De efterlyser klara regler om detta för att undvika tolkningstvister.

Trelleborgs kommun påpekar att kommunen varje år har varit tvungen att på egen bekostnad rensa stränderna från olja som flutit iland under vintern. Kommunen ifrågasätter om detta skall betraktas som skäligt.

Tanums kommun anser att ansvaret för saneringsinsatser inom naturreservat bör åvila reservatsförvaltaren. Dessutom bör, enligt kommunens mening, full ersättning utgå till kommunerna för saneringsinsatser inom de områden som klassats som riksintressen för rörligt friluftsliv.

Länsstyrelsen i Kalmar län tycker att kustkommunerna även bör få ersättning av staten för sina planläggningskostnader och för den övningsverksamhet som bör bedrivas.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) framhåller att reglerna om ersättning till kommunerna kan få betydelse även för arbetet med forskning och

utveckling av nya tekniker för oljebekämpning/sanering. Styrelsen anför med anledning härav följande.

Framgångsrik utveckling av ny teknik förutsätter att det finns köpare av den nya tekniken/utrustningen. Frånvaro av köpare försvårar avsevärt att ny teknik tas fram. Reglerna för ersättning av kommunens kostnader bör därför utformas så att kommunerna ensamma eller i samverkan stimuleras att anskaffa effektiv utrustning för bekämpning och sanering och har beredskap för hantering av denna. Ett alternativ är att privata firmor stimuleras att anskaffa utrustning som med viss säkerhet kommer att användas i saneringsarbetet och att firmorna då får ersättning för den risk som finns att utrustningen ej kommer till användning. Valet av regler för ersättning kommer att styra vad slags utrustning och oljeskyddsberedskap som kommer till stånd. Önskvärt är således att kommunerna får viss ersättning också för beredskapsåtgärder avsedda att minska skadeverkningarna vid framtida befarade oljeutsläpp. STU anser det angeläget att denna fråga snarast löses. I annat fall kan befaras att marknadshindren försvårar genomförandet av den tekniska utvecklingen.

Fiskeristyrelsen och *fiskeriintendenten i mellersta distriktet* riktar uppmärksamheten på ersättning till fiskare som genom oljeutsläpp kan vållas avsevärd ekonomisk skada antingen genom att redskap och fiskeplatser blir förstörda eller att fångad fisk blir osäljbar. På samma sätt kan en anläggning för fisk- eller musselodling bli förstörd. *Fiskeristyrelsen* anför med anledning härav följande.

Man kan hävda att ersättning skall krävas av den som vållat skadan och att detta kan ordnas upp med skadevållarens försäkringsbolag. Detta försvåras emellertid av den bevisbörda som läggs på den skadelidande. Det är ofta svårt att påvisa vem som är skyldig till ett utsläpp. Ofta släpps olja ut i skydd av mörker eller dimma. Oljan kan också driva lång väg innan den uppmärksammas. De polisundersökningar som i sådana fall har företagits har sällan lett till åtal och fällande domar hör till undantagen. Det vore därför mycket värdefullt om det funnes en fond från vilken en viss ersättning kunde utbetalas. Likheten med skördeskada och s. k. skördeskadeersättning inom jordbrukets område är påfallande.

Chefen för marinen framhåller för sin del att ersättning även måste utgå till försvarsmakten, när den engageras vid ett reellt eller befarat oljeutflöde. En sådan insats orsakar nämligen stora merkostnader för försvarsmakten.

Oljeskyddskommitténs förslag att ersättning för bekämpnings- och saneringsinsatser efter oljeutsläpp i hamn endast skall utgå om det visas eller görs sannolikt att utsläppet härrör från fartyg, som vid utsläppstillfället passerat hamnen eller sökt nödhamn där, möter också kritik från några remissinstanser. *Svenska hamnförbundet* motsätter sig förslaget med motiveringen att det i vissa fall kan visa sig omöjligt att spåra det skyldiga fartyget. Så kan t. ex. vara fallet under isförhållanden då ett utsläpp går att konstatera först i efterhand. *Länsstyrelserna i Södermanlands* och *Malmö-*

hus län samt *Ystads, Helsingborgs, Landskrona, Köpings* och *Oxelösunds kommuner* redovisar liknande synpunkter. Enligt *länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Oxelösunds kommun* kan dessutom långdragna tvister om ansvaret för oljeutsläpp i hamnområde medföra att kommunerna får ligga ute med stora summor under lång tid. I samtliga sådana fall bör staten förskottera kostnaderna för bekämpning och sanering.

Göteborgs kommun framhåller att förhållandena är speciella i Göteborgs hamn med hänsyn till att utsläpp i Göta älv under den mörka delen av dygnet kanske inte upptäcks förrän oljan har ansamlats i Göteborgs hamnområde. Oljespill inom hamnområdet från okänd källa bör därför i ersättningshänseende jämföras med olja från havet. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* delar denna uppfattning.

Sveriges kommunaltjänstemannaförbund föreslår att kommunerna genom ändring i brandlagen befrias från ansvar för oljebekämpning i hamn.

Svenska kommunförbundet anser att frågan om ersättning för oljeutsläpp i hamnarna bör analyseras ytterligare innan ersättningsreglerna ändras.

Förslaget att statsmedel skall kunna utgå för kostnader för åtgärder då oljeutflöde befaras ske bemöts genomgående positivt. En sådan bestämmelse torde stimulera kommunerna att vidta skadebegränsade åtgärder redan på ett tidigt stadium, menar remissinstanserna.

Bilaga 3.3

STATENS BRANDNÄMND
Räddningsenheten
Ad P Fahlin

Datum 1980-02-05
Er skrivelse

Vår beteckning 003-624/79
Er beteckning

Regeringen
Kommundepartementet

Regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel
Rt 1324/79 (delvis)

Regeringen gav 1979-08-16 statens brandnämnd i uppdrag att utarbeta program för att bygga upp regionala förråd av oljebekämpningsmateriel.

Uppdraget har utförts och redovisas i bilaga.

Arbetet har bedrivits i samråd med kustbevakningen, marinen, sjöfartsverket, civilförsvarsstyrelsen och Svenska kommunförbundet. Av tidsskäl har ärendet inte remitterats till berörda länsstyrelser. Brandnämnden har emellertid informerat länsstyrelsepersonal i olika sammanhang, bl.a vid konferens med landets försvarsdirektörer i Borlänge december 1979.

Vid handläggningen av detta ärende har deltagit överdirektören Hultqvist, ledamöterna Adolfsson, Fågelsbo, Karlsson och Lang samt avdelningsdirektören Fahlin, föredragande.

STATENS BRANDNÄMND

Swen Hultqvist

Per Fahlin

En bilaga
PF/YB

Bilaga 3.3.1

STATENS BRANDNÄMND
Räddningsenheten
Ad Per Fahlin

1980-01-22

Tillhör Sbrn

dnr. 003-624/79

Program för uppbyggnad av regionala förråd av oljebekämpningsmateriel

Regeringsuppdraget

Regeringen har i beslut 1979-08-16 uppdragit åt statens brandnämnd att utarbeta program för regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel. Arbetet skall bedrivas i samråd med marinen, civilförsvarsstyrelsen, sjöfartsverket, kustbevakningen, berörda länsstyrelser och Svenska kommunförbundet och om möjligt redovisas för regeringen före utgången av 1979.

I beslutet har inte angivits för vilket ändamål bekämpnings- och saneringsmaterielen är avsedd och ej heller har några kostnadsramar upprättats. Emellertid hänvisas till betänkandet Ren Tur (SOU 1979:43) och nämnden har därför förutsatt att det är fråga om oljebekämpningsmateriel. Initialkostnaden för förråd av avsett slag uppskattas av utredningen till fem miljoner kronor och den årliga drifts- och underhållskostnaden till 0,5 miljoner. Förbrukningskostnader förutsätts belasta enskilda bekämpningsoperationer och därmed anvisat förslagsanslag.

Förråden skall främst vara avsedda för kommunernas behov. Med hänvisning till ovannämnda utredningsberetänkande förutsätts att förrådshållningen inriktas på materiel som är användbar i strandzonen när oljeutsläpp till sjöss, i kustvattnen, på Vänern och Mälaren flutit i land.

Nuläget beträffande kommunernas oljeskyddsmateriel

Kommunernas satsning på oljeskyddsmateriel är blygsam i jämförelse med kustbevakningens. Erfarenheterna från insatser under senare år vid större oljeolyckor har också visat att materielberedskapen inte varit helt tillfredsställande. Oljebekämpning till sjöss, i kustvattnen, på Vänern och Mälaren är en statlig uppgift. Enligt brandnämndens uppfattning är det därför rimligt och angeläget att staten bidrar till en förbättring av de drygt 100 kustkommunernas (motsv.) materielberedskap för insatser när stränder drabbats av oljeutsläpp som skett utanför kommuns ansvarsområde. Det bör i sammanhanget framhållas att de ersättningsregler som gäller för räddningstjänst och sanering med anledning av oljeutflöde till sjöss, i kustvattnen m m (21 § brandlagen) direkt motverkar anskaffning av oljeskyddsmateriel eftersom kommun får betalt för själva insatsen efter inträffat oljeutsläpp (bl a inhyrning av materiel och tjänster), men ingen ersättning för uppbyggnad av förråd i beredskapssyfte.

Ändamålet med förråden

Kommunerna och kustbevakningen har gemensam ansvarsområdesgräns just där land och vatten möts. Beträffande hamn gäller att nämnda gemensamma gräns anges i kommuns brandordning.

Såväl räddningstjänstutredningen (SOU 1971:50), sid 128 och sid 223, som departementchefen i förarbetena till brandlagen (prop 1973:185) har förutsatt att kommunerna skall göra oljebekämpningsinsatser i vissa strandnära vatten (t ex grunda vikar), det vill säga inom kustbevakningens ansvarsområde. Departementchefen synes i sina överväganden, prop sid 178, om ersättning till kommun för oljebekämpning m m ha godtagit räddningstjänstutredningens bedömning. Å andra sidan torde man ej ha förutsatt att kustbevakningen skall göra insatser på strand men däremot vid behov medverka vid bekämpningsinsatser i hamn.

Anvisningar rörande taktisk samverkan och ömsesidigt bistånd mellan kustbevakning och kommun har efter samråd med brandnämnden och Svenska kommunförbundet utfärdats av generaltullstyrelsen.

Enligt förarbetena till brandlagen är kommun inte skyldig att anskaffa specialutrustning för insats vid varje tänkbart slag av oljeolycka. Utrustningen skall vara avpassad med hänsyn till riskläget inom kommunen för en första insats mot vanligen förekommande oljeutflöden som inte är av alltför stor omfattning. Kommun är med andra ord inte skyldig att dimensionera sin materiella beredskap med avseende på riskerna för oljeutsläpp inom kustbevakningens ansvarsområde.

Enligt brandnämndens uppfattning är här föreslagna förråd inte avsedda att ersätta den utrustning som enligt förarbetena till brandlagen krävs för att kommun skall upprätthålla beredskap mot oljeutsläpp uppkomna inom kommunens eget ansvarsområde.

Materielen bör utformas i första hand med hänsyn till insatser mot större oljeutflöden som inträffat utanför kommuns ansvarsområde och som drabbat stränderna. Exempel på sådana insatser är bekämpningsoperationerna till följd av tankfartygets Tsesis grundstötning i Södertäljeleden (1977) och oljeutsläppen som drabbat Bohuslän (1978) och Stockholms skärgård (1979).

I uppdraget till brandnämnden talas om förråd av bekämpnings- och saneringsmateriel. Brandnämnden ställer sig emellertid tveksam till att bygga upp statliga förråd av materiel avsedd för det ofta tidskrävande saneringsarbetet. Vid sådana insatser finns god tid att skaffa fram erforderlig utrustning ur befintliga resurskällor.

Uppbyggnad av regionala materielförråd med statliga medel bör i första hand inriktas på att underlätta för kommunerna att effektivare bekämpa oljeutsläpp som drabbat strandzonen. Visserligen kan genom bättre planläggning samt avtal med tillverkare och leverantörer tillgängligheten på materiel av olika slag förbättras, men genom att viss akutmateriel förrådshålls underlättas räddningsbefälhavarens arbete i väsentlig grad under ett pressat inledningsskede.

Förrådshållningen av materiel bör således byggas upp framför allt med tanke på vad som behövs för att snabbt komma igång med ett förstahandsingripande.

Förrådshållning, lokalisering av förråd m m

Vad gäller förrådshållningen och underhållet av den lagrade materielen bör man utgå ifrån att om möjligt samlagra materielen i redan nu befintliga eller planerade förrådslokaler. Från ekonomisk synpunkt är det självfallet fördelaktigt om existerande resurser på detta område kan utnyttjas. I första hand har undersökts vilka möjligheter försvarsmakten, kustbevakningen, civilförsvarsstyrelsen, sjöfartsverket och större kommuners brandförsvar har att ställa förrådsutrymme och personal till förfogande. Man bör eftersträva att förrådshållningen omhändertas av organisationer som har personal med vana att sköta materiel av här aktuellt slag. Av stor betydelse vid val av förrådsplats är även dess lämplighet från transportsynpunkter.

Flera olika alternativ kan diskuteras när det gäller lokaliseringen av förråden. Man kan tänka sig antingen ett stort antal små förråd eller ett fåtal större. En av de faktorer som är avgörande för lokaliseringen är vilka krav på insatstider som skall ställas på den förrådshållna materielen. Enligt brandnämndens uppfattning är det fullt tillräckligt om transporttiden på landsväg till den plats som kan nås med biltransporter i anslutning till skadeområdet kan hållas inom 5 - 10 timmar. Detta talar - samt att en splittring av resurserna undviks - för ett begränsat antal större förråd.

I stort skulle ett transportavstånd på 5 timmer med bil innebära att varje förråd kunde betjäna ett kustavsnitt om ca 50 mils längd och en innanför belägen region med ca 25 mils radie från förrådet (jfr kartbilaga). Detta medför - grovt räknat - att ett förråd borde lokaliseras vid norrlandskusten till trakten av Umeå, till stockholmsregionen ett förråd som samtidigt skulle betjäna kommunerna kring Mälaren, ett till blekingekusten och ett till göteborgsregionen, avsett att även betjäna kommunerna kring Vänern. Med en radie på ca 25 mil kommer förrådens i sydsverige "betjäningsområden" att i viss utsträckning överlappa varandra. Emellertid bör det uppmärksammas att sistnämnda förråd har en större region att betjäna enär Vänern och Mälaren ligger inom dessa områden. Riskerna för oljeutsläpp är här större genom den intensivare fartygstrafiken m m.

Förrådshållningen för Gotland uppmärksammas särskilt och ett förråd förlägges dit.

Skulle mycket stora oljepåslag inträffa och den materiel som finns vid närmaste förråd inte räcka till förutsätts att kompletteringen kan ske genom rekvirering från andra förråd.

Materielen bör från transportsynpunkter i görligaste utsträckning förvaras i transportcontainers.

Beträffande möjligheter till förrådshållning av materielen inom ovan nämnda regioner bör framhållas följande. På grund av den korta utredningstiden har civilförsvarsstyrelsen och marinen under hand framfört att de inte hinner få fram uppgifter om i vilken utsträckning materielen kan förvaras hos desamma. Kustbevakningen har meddelat att det för närvarande inte finns plats varken utomhus eller inomhus i deras förråd. Även sjöfartsverket har framfört att de har begränsade förrådsutrymmen.

Vid förfrågningar till vissa brandförsvar har framkommit att för norrlandskustens del finns utrymme såväl inom- som utomhus hos

Umeå brandförsvar, i stockholmsregionen utomhus hos Tyresö brandförsvar, vid blekingekusten hos brandförsvaret i Karlskrona och i göteborgsregionen utomhus hos Uddevalla brandförsvar. Brandchefen på Gotland har meddelat att det inte finns plats på brandstationen, men att det inte torde möta några svårigheter att erhålla lämpliga förrådsutrymmen på andra ställen i kommunen. Vid förläggning av materielen till brandkårer blir den oavsett tidpunkt omedelbart gripbar på grund av brandförsvarens höga beredskap.

De möjligheter som finns hos nämnda brandförsvar bör ses som exempel på tänkbar förrådslokalisering. . Tidsbrist har inte medgivit en utvärdering om andra orter kan erbjuda likvärdiga eller bättre förrådslokaliteter. Försvarsmaktens, civilförsvarsstyrelsens, kustbevakningens och sjöfartsverkets resurser måste också undersökas ytterligare innan slutlig ställning tas till val av förrådsplatser. Enligt brandnämndens bedömning torde lokaliseringsfrågan emellertid inte vålla större problem.

Materielfrågor

Bekämpning av ilandfluten olja inrymmer många problem. Väderlek, årstid, slag av strand - klipp-, klapper- ochsandstrand - typ av olja, oljans spridningsgrad, hur länge oljan legat i vattnet, det drabbade områdets belägenhet från transportsynpunkt är exempel på några faktorer som inverkar. På grund av det stora antalet variabler är oftast den ena spillsituationen inte den andra lik. Härav följer att om man skulle dimensionera utrustningen för varje tänkbart slag av oljespill som kan drabba strandzonen, detta inte kan ske annat än till mycket höga kostnader.

Vid bekämpning och sanering av oljeskador är det flera led som vart och ett måste fungera för att insatsen skall bli så framgångsrik som möjligt. Det måste bland annat finnas transportmöjligheter, utrustning för att begränsa spridningen av spillet, utrustning för att avlägsna oljan från såväl land som vatten, resurser för att härbärgera omhändertagen olja samt möjligheter att bli kvitt uppkommet oljeavfall.

Olja som drivit iland på sandstränder kan många gånger effektivt avlägsnas med schakt- och grävmaskiner. Ett betydligt svårare problem utgör steniga och klippiga stränder. Några riktigt rationella metoder för oljeskadeoperationer vid dessa strandtyper finns inte. Begränsningsinsatser på t ex steniga stränder kräver alltid stor personalinsats och arbetet kan beskrivas som mycket primitivt (handplockning av oljeklumpar och arbete med skyfflar, krattor, spadar, sorptionsmedel m m).

Inom styrelsen för teknisk utveckling är på regeringens uppdrag FoU - program beträffande teknik för oljebekämpning till sjöss samt för bekämpning och sanering i strandzonen under utarbetande. Programmet syftar till att ta fram teknik som är kommersiellt tillgänglig om ca 7-10 år.

Förslag till regionalt förråd - minimialternativ

Förråden bör ägas och administreras av statens brandnämnd.

Utrustningen bör utgöras av sådan materiel som i ett akutskede behövs för att snabbt komma igång med bekämpningsinsatser och — där så möjligt förvaras i lastcontainers. Materielen bör kräva minimum av underhåll och tillsyn. Lätt anskaffbar utrustning avses

inte lagras. Förrådet bör dimensioneras för en personalinsats upp till 200 personer.

Någon lagerhållning av transportresurser förutsätts inte behöva ske.

Behoven av extra kommunikationsradioutrustning bedöms kunna täckas genom inlåning från civilförsvarsstyrelsens förråd.

I olika sammanhang har påtalats bristen på upptagare av olja från vattnet hos den landbaserade bekämpningsorganisationen. För vissa slag av oljor har bl a så kallade skimmers visat sig vara mycket effektiva. Eftersom materiel av detta slag ej är lätt att anskaffa föreslås att varje förråd utrustas med en miniskimmer eller likvärdig anordning. I övrigt beträffande utrustning för att avlägsna olja som flyter på grunda vatten i strandzonen bör man som hittills i första hand förlita sig på slamsugarfordon, schaktmaskiner, pumputrustning m m som finns lätt tillgänglig i hela landet. Materiel av sistnämnda slag är inte känslig för störningar genom sjögräs, vass, tång, issörja m m. Avfallscontainers torde inte heller behöva ingå i förråden då även sådana finns gripbara i stora kvantiteter.

Vid vissa bekämpningsoperationer har det visat sig svårt att i initialskedet uppbringa lämpliga små arbetsbåtar i tillräckligt antal. Förråden bör därför innehålla viss kvantitet stryktåliga öppna småbåtar av omkring fem meters längd.

Beträffande utombordsmotorer torde det billigaste alternativet vara att inköpa desamma och träffa separat avtal om förvaring inomhus i lämplig lokal.

Granskning och utvärdering av enskilda produkter i nedanstående förslag har inte gjorts. Denna bör anstå till dess beslut fattats om medelstilldelning.

Förslag till materielhållning i ett regionalt förråd:

3	st	20-fot transportcontainers med inredning	100.000:-
1	st	miniskimmer eller likvärdigt alternativ	110.000:-
15	st	öppna arbetsbåtar helst i aluminium med utombordsmotor, åror och förtöjningsgods	165.000:-
15	st	drivmedelsdunkar	750:-
5	st	fatpumpar för drivmedel	500:-
2000	m	hamn- och inomskärslänsa (alt. 1000 m kustlända) med ankringsdon och tågvirke	500.000:-
200	st	regnställ	12.000:-
200	st	"varma" underställ	30.000:-
200	par	stövlar	12.000:-
50	par	sjöstövlar och vadarbyxor	7.500:-
200	par	halkskydd (broddar)	4.000:-

600	par	handskar	5.000:-
200	st	flytvästar	20.000:-
10	st	sjukvårdsutrustning	2.000:-
5000	st	plastsäckar	10.000:-

Handverktyg

skyfflar
grepar
planterspadar
krattor (räfsor)
liar
brynen
håvar
plasthinkar 75.000:-

Rengöringsmedel (lösningsmedel) för tvättning av redskap och personal 5.000:-

Sorptionsmedel typ bark och vitmossetorv för att skydda arbetsplats från att bli nedsmetad 10.000:-

Summa kr 1.068.750:-

Efter samråd med brandcheferna i Umeå och på Gotland samt generaltullstyrelsen har antalet öppna arbetsbåtar minskats till fem per förråd i dessa regioner. Norrlandskusten resp Gotland består till stor del av öppen kust varför behovet av antalet små arbetsbåtar har bedömts vara mindre.

Förråden på norrlandskusten och Gotland bör således innehålla:

5	st	öppna arbetsbåtar, helst i aluminium, med utombordsmotor, åskar, extra åror och förtöjningsgods	55.000:-
5	st	drivmedelsdunkar	250:-

I övrigt lika med föregående

Summa kr 958.250:-

Programplaner för uppbyggnad av förråden samt kostnader

Anskaffningskostnad fem förråd enl.
föregående 5.122.750:-
oförutsett 77.250:-

Summa kr 5.200.000:-

Förbrukning- och reparationskostnader förutsätts belasta enskilda bekämpningsoperationer och för detta ändamål anvisat förslagsanslag.

Uppbyggnadsalternativ

A. Samtliga förråd anskaffas på en gång och beräknas kunna vara uppbyggda ca ett år efter tidpunkt för beslut.

Anskaffningskostnad		5.200.000:-
Årskostnad för drift och underhåll, lokalhyror m m		250.000:-
	Summa kr	5.450.000:-

B. Förråden byggs upp i två etapper.

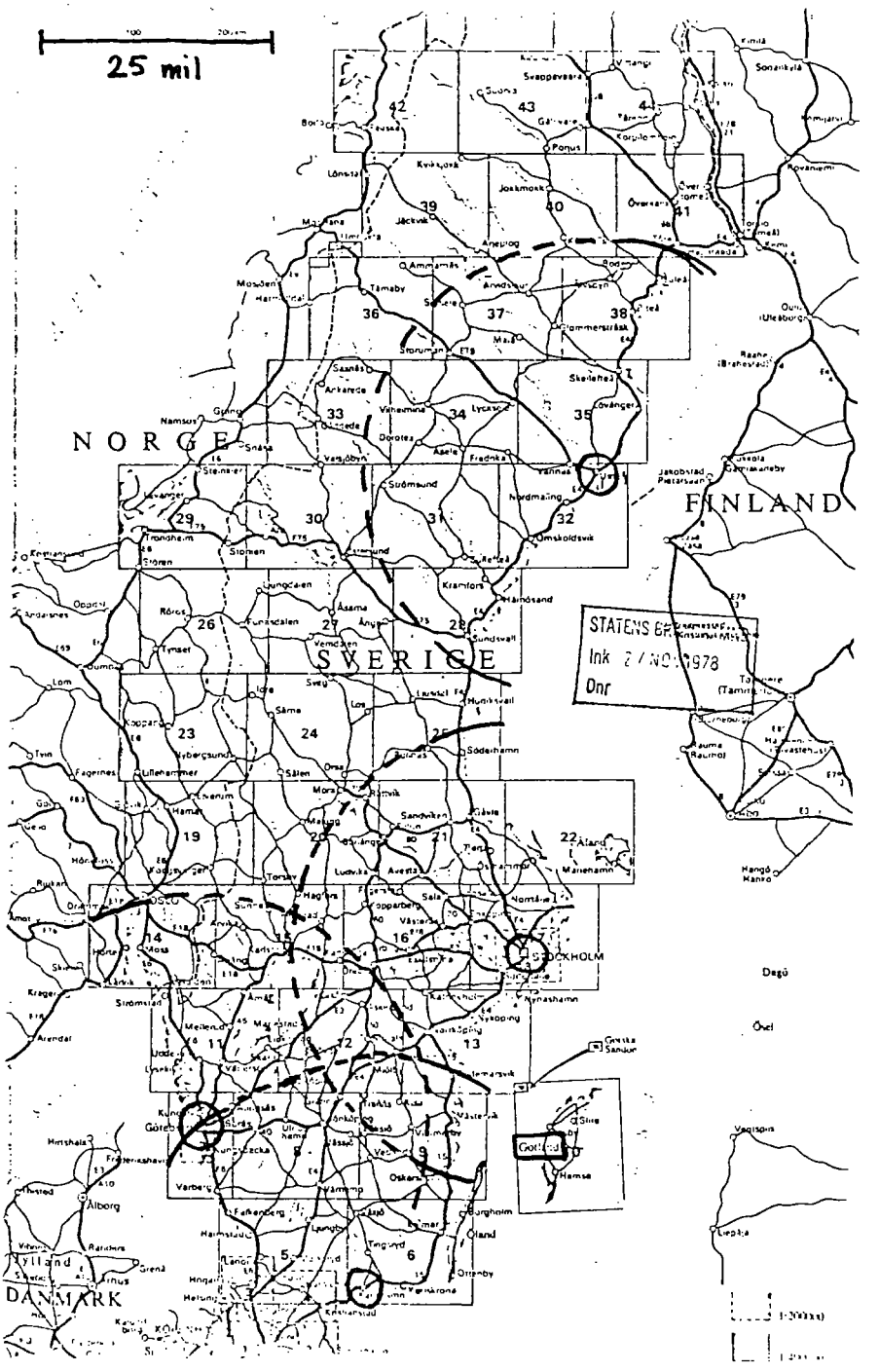
Första året:	Stockholmsregionen Göteborgsregionen Gotland	
Anskaffningskostnad		3.100.000:-
Årskostnad för drift- och underhåll, lokalhyror m m		150.000:-
	Summa kr	3.250.000:-
Andra året:	Blekingeregionen Norrlandsregionen	
Anskaffningskostnad		2.100.000:-
Årskostnad för drift- och underhåll, lokalhyror m m		250.000:-
	Summa kr	2.350.000:-

C. Förråden byggs upp i tre etapper.

Första året:	Göteborgsregionen Stockholmsregionen	
Anskaffningskostnad		2.100.000:-
Årskostnad för drift- och underhåll, lokalhyror m m		100.000:-
	Summa kr	2.200.000:-
Andra året:	Blekingeregionen Gotland	
Anskaffningskostnad		2.100.000:-
Årskostnad för drift- och underhåll, lokalhyror m m		200.000:-
	Summa kr	2.300.000:-

Tredje året: Norrlandsregionen

Anskaffningskostnad	
Årskostnad för drift- och underhåll, lokalhyror m m	1.000.000:-
	250.000:-
Summa kr	1.250.000:-


25 mil
NORGE
SVERIGE
FINLAND
DANMARK
STATENS
Ink
Dnr
OSLO
STOCKHOLM
Gotland
Visby
Hamsø
Degö
Öxel

Bilaga 3.4

Sammanställning av remissyttranden över statens brandnämnds förslag till program för uppbyggnad av regionala förråd av oljebekämpningsmateriel

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över förslaget avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, sjöfartsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, kommittén (K 1979: 1) för transport av farligt gods, räddningstjänstkommittén (Kn 1979:01), Svenska kommunförbundet, brandmännens riksförbund och Svenska brandbefälets riksförbund.

Länsstyrelserna har bifogat yttranden från fiskenämnden i Kalmar län samt Norrtälje, Värmdö, Vaxholms, Haninge, Nynäshamns, Enköpings, Älvkarleby, Östhammars, Nyköpings, Oxelösunds, Norrköpings, Söderköpings, Valdemarsviks, Borgholms, Mörbylånga, Kalmar, Oskarshamns, Mönsterås, Gotlands, Karlskrona, Kristianstads, Ängelholms, Båstads, Ystads, Malmö, Landskrona, Helsingborgs, Höganäs, Göteborgs, Öckerö, Kungälvs, Stenungsunds, Lysekils, Uddevalla, Munkedals, Sotenäs, Kristinehamns, Gävle, Söderhamns, Hudiksvalls, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Härnösands och Luleå kommuner.

2 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna tillstyrker överlag förslaget, antingen i sin helhet eller med vissa förbehåll.

Naturvårdsverket bedömer att de fem beredskapsförråden kommer att innebära en höjning av beredskapen i landet vid oljeutsläpp. Verket framhåller också det olyckliga i att ersättningsreglerna för kommunernas bekämpningsinsatser är så utformade att den materiella beredskapen hos kommunerna motverkas.

Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och *Västmanlands län* tillstyrker förslaget i dess helhet. Övriga länsstyrelser gör endast erinringar i detaljfrågor.

Räddningstjänstkommittén anser att det är viktigt att frågorna har aktualiserats i brandnämndens förslag, men kommittén anser sig inte ännu ha tillräckligt underlag för att kunna ta ställning i detaljfrågorna.

Svenska kommunförbundet understryker att det är rimligt och angeläget att staten bidrar till en förbättring av kustkommunernas materielberedskap för insatser när stränder har drabbats av oljeutsläpp som har skett utanför kommunens ansvarsområde.

Svenska brandbefälets riksförbund, som tillstyrker förslaget, framhåller att erfarenheterna av tidigare utredningar allt för ofta visar att länsstyrelser och kommuner åläggs meruppgifter och merarbete utan att statsmakterna samtidigt beviljar erforderliga resurser.

Kommittén för transport av farligt gods, som huvudsakligen uttalar sig om insatser mot löskomna kemikalier är tveksam till förslaget. Kommittén anför:

När det gäller uppbyggnad av regionala förråd av bekämpnings- och saneringsmedel vill kommittén inledningsvis klargöra att ambitionsnivån inte kan ställas så högt att alla teoretiskt tänkbara olyckstyper skall kunna bemästras. Antalet kemikalier som transporteras sjövägen är sålunda så stort att exempelvis olika neutraliseringsmedel inte utan dryga kostnader torde kunna finnas utspridda i alla regionala förråd. Kommittén förordar därför att en lämplig avgränsning görs av centralt resp. regionalt baserat bekämpnings- och saneringsmateriel. Kriterier för en sådan avgränsning är behovet av snabba åtgärder, risk, ekonomi, transportavstånd m. m.

Kommittén har under sitt utredningsarbete kunnat konstatera att många företag i inte oväsentlig omfattning själva har bekämpnings- och saneringsmedel. För att inte åsamka den offentliga sektorn onödiga kostnader bör möjligheterna till samutnyttjande, samarbetsavtal etc. noggrant prövas innan egna förråd byggs upp.

Sundsvalls kommun framhåller vikten av utbildning av den personal som skall använda materielen i de regionala förråden.

3 Ändamålet med förråden

De flesta remissinstanserna delar brandnämndens uppfattning att förråden bör utformas i första hand med hänsyn till kommunernas behov av utrustning för en första insats i en akut situation mot större oljeutflöden som har inträffat utanför kommunens ansvarsområde och som drabbat stränderna. De delar också nämndens uppfattning att förråden inte är avsedda att ersätta den utrustning som kommunen är skyldig att hålla i beredskap mot oljeutsläpp inom det egna ansvarsområdet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län efterlyser klara regler som styr möjligheten att utnyttja förråden. Länsstyrelsen anser också att det är av vikt att förutsättningarna för kommunernas utnyttjande av bl. a. kustbevakningens förråd klarläggs. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att materielen även bör kunna utnyttjas vid övningar. *Statskontoret* har inget att invända mot att staten medverkar till att förbättra kommunernas bered-

skap mot oljeolyckor, men reglerna bör utformas så att de inte motverkar kommunernas vilja att bygga upp egna beredskapsförråd.

Länsstyrelserna i Hallands, Älvsborgs och *Skaraborgs län* anser att förråden även bör dimensioneras för insatser mot löskomna kemikalier. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser också att kommunerna i länet bör ha tillgång till oljebekämpningsmaterielen oavsett om utsläppet har inträffat inom egen kommuns ansvarsområde. Förråden bör således betraktas som en gemensam resurs för kommunerna. Även *Brandmännens riksförbund* anser att förråden bör kunna utnyttjas för insatser vid utsläpp som har skett inom kommunens ansvarsområde med hänsyn till att bl. a. många inlandskommuner har brandförsvar med begränsade resurser.

4 Ägandefrågor, lokalisering av förråd m. m.

Remissinstanserna har inte haft några erinringar mot att förråden bör ägas av brandnämnden. Alla utom en instans tillstyrker också att brandnämnden administrerar förråden. *Statskontoret* ifrågasätter om inte kostnaderna för tillsyn och administration blir lägre om uppgiften läggs på befintliga regionala organ, exempelvis länsstyrelsernas försvarsenheter. Det bör prövas om inte civilförsvarets resurser och kompetens kan utnyttjas i stället för att statens brandnämnd tillförs en ny arbetsuppgift. En sådan lösning utesluter inte enligt statskontorets mening att brandnämnden är huvudman för förråden.

De flesta remissinstanserna tillstyrker en uppbyggnad av ett begränsat antal förråd på ett fåtal platser. De anser detta vara fördelaktigare än uppdelning av motsvarande totala resurser på ett större antal mindre förråd. Synpunkter på förrådshållningen framförs av *överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, sjöfartsverket* och *riksrevisionsverket*.

Enligt *överbefälhavaren* är det inte lämpligt att blanda oljebekämpningsmateriel och militär materiel i samma förråd om det negativt påverkar försvarsmaktens beredskap och mobilisering. Om konkreta behov redovisas bör försvarsmaktens medverkan till förrådshållning undersökas närmare. Detta förutsätter enligt överbefälhavaren att eventuella kostnader inte belastar försvarsmakten.

Civilförsvarsstyrelsen ställer sig positiv till att omhänderta förrådshållningen under förutsättning att ytterligare förrådspersonal får anställas. Styrelsen upplyser att den kan ställa förrådsutrymmen till förfogande på tre platser i landet. *Sjöfartsverket* bedömer det rimligt att man tar hänsyn till förekomsten av större kommunala förråd vid dimensionering av de statliga förråden. *Riksrevisionsverket* förutsätter att frågan om i vilken utsträckning befintliga lokaler kan utnyttjas för förrådshållning klarläggs innan ytterligare åtgärder vidtas.

Önskemål om flera förråd och större totala resurser framförs av *länssty-*

relserna i Östergötlands och *Västernorrlands län* samt *Svenska brandbefälets riksförbund*. Utöver föreslaget förråd för norrlandskusten anser *länsstyrelsen i Norrbottens län* att mindre förråd bör upprättas i varje kommun där en tänkbar olycka kan inträffa.

Vad gäller lokaliseringen av förråden biträds brandnämndens förslag till lokaliseringsregioner i stort av merparten av remissinstanserna. *Rikspolisstyrelsen* biträder brandnämndens förslag till förrådslokalisering och anser i likhet med nämnden att ytterligare undersökningar bör göras innan slutlig ställning tas vid val av förrådsplatser.

Naturvårdsverket ser med tillfredsställelse att lokaliseringen huvudsakligen överensstämmer med kustbevakningens distrikt med tillägg av Gotland.

Generaltullstyrelsen delar i princip brandnämndens uppfattning om förrådens lokalisering. Med hänsyn till den speciella ställning som Vänern och Mälaren intar i oljebekämpningssammanhang bör dock enligt styrelsen övervägas en uppdelning av förråden i göteborgs- resp. stockholmsregionen. För Mälaren föreslår styrelsen Västerås som lokaliseringsplats, medan lämplig plats för Vänern bör övervägas i anslutning till remissbehandlingen av betänkandet "Vän Tur".

Synpunkter på och önskemål om lokalisering av förråden till bestämda orter för att de lokala behoven bättre skall tillgodoses framförs av *länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs* och *Västernorrlands län, brandmännens riksförbund* samt *flera kommuner*.

Flera remissinstanser framhåller att det är av utomordentlig vikt att frågorna om transport av materielen till skadeplats får en tillfredsställande lösning. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att brandnämnden bör teckna avtal om transporter med åkeriföretag i närheten av regionala förråd. *Älvkarleby kommun* efterlyser en väl förberedd och genomtänkt transportorganisation.

5 Materielfrågor och uppbyggnadsalternativ

Förslaget att materielen i förråden endast skall bestå av sådan utrustning som krävs för en första insats i en akut situation och som inte kan skaffas lätt från annat håll biträds av samtliga remissinstanser. De flesta tillstyrker också förslaget till materielhållning i förråden och i den mån synpunkter framförs är det huvudsakligen önskemål om ytterligare materiel. *Riksrevisionsverket* förutsätter emellertid att befintlig materiel som kan samutnyttjas inventeras innan upphandling sker. *Generaltullstyrelsen* påpekar vikten av samråd vid anskaffning av materielen för att så långt som möjligt eftersträva teknisk anpassning till kustbevakningens resurser, i första hand i fråga om länsor och oljeupptagare. *Svenska kommunförbundet* anser att

materielinnehållet i förråden bör, i den mån det är tidsmässigt möjligt, avstämmas med den forsknings- och utvecklingsverksamhet som pågår hos styrelsen för teknisk utveckling inom området "Teknik för oljebekämpning till sjöss samt för bekämpning och sanering av olja i strandzonen". *Munkedals kommun* efterlyser en standardisering av materielen.

Olycksfalls- och hälsoriskerna vid oljebekämpningsarbete påtalas av *arbetarskyddsstyrelsen* som föreslår att det vid förråden skall finnas skriftliga instruktioner för vanliga arbetsmoment. *Länsstyrelsen i Blekinge län* uppmärksammar att det lastcontainersystem som skall väljas måste anpassas till det system som redan finns på resp. förrådsort. Önskemål om förstärkning av förrådsresurserna i fråga om båtar framförs av *länsstyrelserna i Göterborgs och Bohus län* samt *Västernorrlands län*. *Länsstyrelserna i Hallands, Älvsborgs* och *Skaraborgs län* anser att förråden även bör tillföras materiel för insatser mot löskomna kemikalier.

Beträffande uppbyggnadstakten av förråden anser *riksrevisionsverket* att denna bör bestämmas av dels den nuvarande beredskapssituationen i olika delar av landet, dels av hur snabbt samordningen med existerande resurser kan lösas. Flera remissinstanser understryker behovet av en snabb uppbyggnad. Sådana uttalanden görs av *naturvårdsverket, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Blekinge, Kristianstads* och *Västerbottens län*. Om en etappvis uppbyggnad av förråden väljs anser *länsstyrelserna i Gotlands* och *Västerbottens län* att förråden på Gotland resp. norrlandskusten bör få högsta prioritet. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* förordar att förråden byggs upp i två etapper under en tvåårsperiod. *Oxelösunds kommun* förordar en uppbyggnad på förslagsvis tre år.

Bilaga 3.5

STATENS BRANDNÄMND
Ad J Ingman

Datum 1979-12-18
Vår beteckning 302-609/79
Er skrivelse 1979-08-16
Er beteckning Rt 1324/79

Regeringen
Kommundepartementet

Beredskapsplaner för olje- och kemikalieutsläpp

Regeringen gav 1979-08-16 statens brandnämnd i uppdrag att gå igenom och sammanställa länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplaner för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp samt att redovisa de åtgärder som nämnden anser påkallade med anledning av genomgången.

Uppdraget har utförts och redovisas på följande sätt:

1. Sammanställning av läget beträffande länsstyrelsernas nuvarande planer för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp.

2. Förslag till åtgärder med anledning av genomgången av länsstyrelsernas planer.

3. Förslag till anvisningar till länsstyrelserna avseende "Länsstyrelses plan för regionala insatser vid utflöde på vatten av olja eller kemikalier."

Samråd har skett med berörda länsstyrelser, med kustbevakningen samt med Svenska kommunförbundet.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har deltagit överdirektören Hultqvist (ordförande), ledamöterna Adolfsson och Fågelsbo, överingenjören Eliasson samt avdelningsdirektörerna Ohlsson och Ingman (föredragande). Vid handläggningen har i övrigt deltagit avdelningsdirektörerna Ekedahl och Fahlin.

STATENS BRANDNÄMND

Sven Hultqvist

John Ingman

Sju bilagor

Bilaga 3.5.1

Tillhör statens brandnämnds skrivelse 003-609/79

1. Sammanställning av läget beträffande länsstyrelsernas nuvarande planer för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp

Statens brandnämnd hemställde 1979-09-12 att länsstyrelserna skulle insända föreliggande planer enligt rubriken.

Genomgång av svaren har givit följande resultat.

Planeringsläget kan redovisas i två nivåer:

Nivå 1. Länsstyrelsen har antingen ingen plan alls för dessa typer av nödlägen eller endast en översiktlig plan inordnad i länsstyrelsens plan för regional räddningstjänst.

Nivå 2. Länsstyrelsen har en särskild plan för dessa typer av nödlägen. På denna nivå kan särskiljas två modernitetsgrader -

a) planer uppgjorda för den nya brandlagens ikraftträdande år 1974,

b) planer tillkomna efter den nya brandlagens ikraftträdande.

Nivå 1. Ingen plan. I vissa fall översiktlig plan.
På denna nivå återfinns Stockholms,
Uppsala,
Södermanlands,
Älvsborgs,
Skaraborgs,
Värmlands,
Gävleborgs,
Västernorrlands och
Västerbottens län.

Nivå 2. Särskild plan finns.
På denna nivå återfinns a) Blekinge,
Kristianstads,
Västmanlands och
Göteborgs och Bohus län.

med planer från tiden före år 1974.

b) Gotlands och
Norrbottens län med planer från 1975,
Östergötlands län med plar från 1976 samt
Kalmar,
Hallands och
Malmöhus län med planer från 19

Sammanfattning:

Omkring hälften av de aktuella länsstyrelserna har särskilda planer för insatser vid olje- och kemikalieutsläpp, varav sex länsstyrelser har planer från tiden efter 1974.

Bilaga 3.5.2

Tillhör statens brandnämnds skrivelse 003-609/79

2. Förslag till åtgärder med anledning av genomgången av länsstyrelsernas planering

Av sammanställningen i bilaga 1 framgår att läget beträffande beredskapsplanläggningen för att möta olje- och kemikalieutsläpp är otillfredsställande. Varje aktuell länsstyrelse bör så snart som möjligt utarbeta plan för dessa typer av nödlägen. Planläggningen vid länsstyrelserna bör ansluta sig till den plan för regional räddningstjänst som skall finnas vid varje länsstyrelse. Anvisningar för planering av regional räddningstjänst har getts av statens brandnämnd 1978-02-03 i meddelande 1978:3.

Länsstyrelses plan måste grunda sig på kommunernas inom länet motsvarande planer. Många kommuner saknar emellertid beredskapsplaner för denna typ av nödläge.

Kommunförbundet har år 1975 - efter samråd med bla statens brandnämnd - i publikationerna "Räddningstjänst- planläggningsanvisningar" och "Räddningstjänst i samverkan" gett vissa anvisningar till kommunerna för räddningstjänst även vid olje- och kemikalieutflöden. Dessa anvisningar behöver dock kompletteras med hänsyn till de erfarenheter som erhållits de senaste åren bl a från insatser vid bekämpning av ilandfluten olja.

Brandnämnden ger i det följande förslag till anvisningar för länsstyrelsernas planläggning

Brandnämnden utgår ifrån att Svenska kommunförbundet låter verkställa komplettering (gällande olje- och kemikalieskadebekämpning på vatten och i strandzon) av ovannämnda planeringsanvisningar av år 1974.

Handläggningen av denna fråga synes i fortsättningen böra ske sålunda:
(Jämför statens brandnämnds meddelande 1978:3, sid 6.)

1. Anvisningar om länsstyrelsernas ifrågavarande planläggning utges av brandnämnden.

2. Länsstyrelserna kallar berörda kommuner till överläggningar varvid det nuvarande planerings- och beredskapsläget ömsesidigt redovisas:

   Kommunernas planer infordras till viss tidpunkt. Vid behov förmedlas bistånd med planläggningen.

3. Länsstyrelserna utarbetar i samråd med bevakningschef vid tulldirektionen provisorisk plan på det underlag som erhållits enligt punkt 2.

4. Då kommunernas planer erhållits utarbetas länsstyrelsernas slutgiltiga planer.

Handläggningen enl 2-4 bör i första hand komma till stånd i de län där inga planer för närvarande är utarbetade. Övriga länsstyrelser bör kollationera sina planer mot anvisningarna och snarast möjligt revidera sina planer.

Med hänsyn till det allvarliga hot som utsläppen utgör är det önskvärt att planläggningen i hela landet snarast genomförs; helst under år 1980. Om detta skall bli möjligt torde det bli nödvändigt med extra medelstilldelning för att täcka kostnader för planering och materialanskaffning. Uppskattningsvis behövs extra arbetskraft vid varje länsstyrelse motsvarande i genomsnitt sex personmånader. Efter planläggningens genomförande krävs varje år medel för utbildning och övning av personalen.

Bilaga 3.5.3

Tillhör statens brandnämnds skrivelse 003-609/79

3. Förslag till anvisningar till länsstyrelserna avseende "Länsstyrelses plan för regionala insatser vid utflöde på vatten av olja eller kemikalier".

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Allmänt

Riskinventering och riskbedömning

Resursförteckning

- Personal
- Materiel
- Transportresurser
- Tillfällig förvaring av omhändertagna oljor och kemikalier
- Kvittblivning
- Speciella resurser

Åtgärdskalender

Särskilda anvisningar

- Räddningsbefälhavare
- Stab
- Sambandstjänst
- Ekonomiska rutiner
- Vägrekognoscering
- Omhändertagande av skadade

Övergång från räddningstjänst till sanering

Samverkan med kustbevakningen

Samverkan då flera län samtidigt drabbats av utsläpp

Utbildning och övningar

Allmänt

Ansvaret för åtgärder till havs och i kustvatten samt i Vänern och Mälaren för att avvärja eller begränsa skador till följd av utflöde av olja eller annat skadligt åvilar tullverkets kustbevakning.

Åtgärder för bekämpning av olja eller kemikalie i andra vatten eller som nått land eller som kommit in i hamnområde åvilar ifrågavarande kommun.

Vid utsläpp från ett fartyg eller en plats för oljeprospektering är risken stor att flera kustkommuner och flera län blir drabbade av utsläppet.

Kommunernas och andra myndigheters m fl resurser för räddningstjänst ger med stor säkerhet bättre effekt om man i ett tidigt stadium beslutar sig för ett gemensamt utnyttjande under gemensam ledning.

Länsstyrelsen bör i samråd med kommunerna verka för gemensam ledning genom

att skaffa sig kännedom om personer särskilt lämpade att vara särskilda räddningsbefälhavare och biträdande sådana,

att där så är lämpligt indela länet i distrikt (motsvarande) vari ingår en eller flera kommuner; i varje sådant distrikt bör särskild räddningsbefälhavare och biträdande sådan vara utsedda i förväg.

Statens brandnämnds anvisningar för länsstyrelses plan för regional räddningstjänst gäller även för denna typ av nödläge. Dessa anvisningar kallas i fortsättning "Sbrn 1979:3".

Vissa regeringsbeslut om utredningar som avser beredskapsläggning för denna typ av nödläge har fattats efter det att Sbrn 1978:3 utgivits.

Sådana nödlägen ställer dessutom vissa speciella krav på verksamheten och dess planering.

De anvisningar som här ges, utöver Sbrn 1978:3, är betingade av ovanstående beslut och speciella krav.

Riskinventering och riskbedömning
(Sbrn 1978:3, sid 7)

De utflöden av olja och kemikalier som hotar kommer från fartyg eller oljeprospekteringsplatser. Önskvärt vore att man hade full kännedom om trafikintensitet samt transporterade ämnen och mängden därav liksom lastningssättet på fartygen (tankar, containers, mindre behållare osv).

Det synes f n inte möjligt att få denna fullständiga bild av hotet. Vissa översiktliga uppgifter finns emellertid att tillgå. Exempel ges i SOU 1979:45 "REN TUR".

Hotet i hamnar kan klarläggas genom att man noggrant följer upp verksamheten i hamnarna.

Områden och platser som särskilt bör skyddas mot olje- och kemikalieutsläpp skall enligt regeringsbeslut redovisas av varje länsstyrelse i en MILJÖATLAS.

Resursförteckning

I resursförteckningen skall ingå

1. Personal

2. Materiel och maskiner för insamlande och omhändertagande av olja och kemikalier.

3. Transportresurser för personal, materiel och omhändertagna oljor och kemikalier.
4. Tillfällig förvaring av omhändertagna oljor och kemikalier.
5. Anläggningar där kvittblivning av omhändertaget avfall kan ske.

Se exempel från Kalmar län i bilaga 4.

Personal

Personal som erfordras är personal för ledning av arbetet,
experter samt
övrig personal.

I planen skall finnas uppgift hur man vid ett nödläge kan få kontakt med experter.

Övrig personal bör vara utbildade i förväg. I många fall är detta inte möjligt. Utbildning får då ske i samband med arbetets igångsättande. Personalen kan bestå av yrkesfolk,t ex personal från saneringsföretag, men också av tillfälligt anställd eller ianspråktagen personal, som rekvireras eller frivilligt åtar sig arbetet. Befolkningen vid kusten och på öar bör t ex tillfrågas om den är beredd att medverka vid ett inträffat nödläge. Dess speciella kunskaper om trakten m m bör utnyttjas.

Olycksriskerna måste beaktas. Försäkringsfrågorna måste vara klarlagda innan olika kategorier av personal insätts i arbete.

Materiel

Nedan ges exempel på materiel som används vid räddningsarbete och sanering:

- Länsor av olika slag såsom hamnlänsor, kustlänsor osv.
- Sorptionsmedel
- Ångtvättutrustning
- Resurser för sanering och ev. avlivning av fåglar och andra djur
- Transportabla pumpar för olja och kemikalier
- Uppsamlingskärl för olja och kemikalier såsom containers, fat, plastsäckar m m
- Materiel för tillverkning av halmlänsa såsom halm, linor och nätslang av plast
- Diverse enklare materiel och redskap såsom skottkärror, skyfflar, spadar, grepar, kvastar, räfsor, hävar, hinkar, ankare, flöten, snören och linor
- Arbetskläder, skyddsdräkter, livvästar, halkskydd
- Arbetsbelysning

Viss mängd av denna materiel bör finnas lätt gripbar.

Viss materiel kan finnas i beredskap i regionala förråd. Ur planerna skall kunna utläsas hur lång tid det tar att få fram och hur denna materiel föres till skadeplatserna.

Exempel på erfarenhetsmässigt lämpliga maskiner är
grävmaskiner,
lastmaskiner,
väghyvlar och
slamsugare liksom
muddervärk och
oljeupptagare (skimmers).

Transportresurser

För transport av personal krävs båtar av olika slag,
helikoptrar och
motorfordon.

För transport av materiel, olja och kemikalier fordras
båtar och prånar,
lastbilar,
traktorer med släp,
tankbilar och liftdumpers.

Tillfällig förvaring av omhändertagna oljor och kemikalier

För detta ändamål kan användas cisterner,
containers,
fat,
självresande kar och
säckar av plast.

Kvittblivning

Kvittblivningen utgör erfarenhetsmässigt en "flaskhals" under insatserna. Denna verksamhet måste vara väl förberedd. Anvisningar ges i statens brandnämnds meddelande 1979:7. Naturvårdsverket utreder f n (dec 1979) på uppdrag av regeringen "Förvaring, transport och behandling av upptagna oljor".

Speciella resurser

Förutom resurser inom kommunerna finns adekvata resurser hos följande myndigheter och organ:

1. Civilförsvaret: Materiel, sambandsutrustning

2. Polisen: Personal, materiel, sambandsutrustning, transportmedel

3. Saneringsföretag: Personal, meteriel, transportmedel

4. Försvarsmakten: Personal, materiel, sambandsutrustning, transportmedel

5. Kustbevakningen: Personal, materiel, transportmedel. (Observera att kustbevakningens resurser kan vara upptagna av insatser till sjöss)

Åtgärdskalender

Åtgärdskalender återgiven i Bilaga 3 till Sbrn 1978:3, sid 44 utnyttjas.

Särskilda anvisningar

Räddningsbefälhavare

Arbetet leds av särskild räddningsbefälhavare förordnad av länsstyrelsen.

Stab

Eftersom bekämpningsarbetet i samband med utsläpp av olja eller kemikalier kräver samverkan med skilda myndigheter och organ och ofta drar ut på tiden bör befälhavare så snart som möjligt organisera en stab varifrån arbetet organiseras och leds.

Följande verksamheter bör i staben representeras av nedan angivna detaljer

- Operativ detalj
- Sambandsdetalj
- Personal- och ekonomidetalj
- Transportdetalj
- Underhållsdetalj
- Informationsdetalj

Se exempel på organisation av räddningsledning med stab och dess arbetsuppgifter i Bilaga 5.

Minst ett stabsfordon bör finnas att tillgå i varje län. I vissa fall kan lokaler i byggnader förberedas för stabsändamål.

Sambandstjänst

Ingående uppmärksamhet bör ägnas sambandstjänsten. Se exempel på sambandsorganisation (skiss) i Bilaga 5.

Ekonomiska rutiner

Insatserna blir vanligen kostnadskrävande. Noggrann ekonomisk kontroll måste ske. Stor vikt bör därför läggas på förberedelser inom detta område. Frågan om konstnadsansvar och avtal med saneringS-, transport- och maskinföretag, olika leverantörer m fl är f n (dec. 1979) föremål för statens brandnämnds uppmärksamhet.

Vägrekognosering

Kuststräckornas vägbestånd inventeras. Platser i strandzon dit man kan nå med tunga fordon fastställs.

Omhändertagande av skadade

Bekämpningsinsatser av här aktuellt slag innefattar olika personrisker (kontakt med farliga kemikalier, halka, drunknings-tillbud m m). Detta fordrar att i planläggningen ingår förberedelser för omhändertagande och transport till lastnings-plats av drabbade för vidare transport (ambulans, helikopter) till sjukhus.

Övergång från räddningstjänst till sanering

Bekämpningsinsatsernas inledande skede kan vara räddningstjänst i brandlagens mening. Detta följs som regel av ett saneringsarbete.

Den stabsorganisation som gällt för ledningen av räddningsskedet kan vara användbar även under saneringsskedet. Om möjligt bör den som är ledare för saneringsarbetet få utnyttja de lokaler och anordningar (lägeskartor, sambandsmedel och dylikt) som speciellt iordningställts för räddningsskedet.Brandförsvarets styrkor i beredskap enligt brandordningen (med utrustning, fordon och sambandsmedel) får ej bindas i saneringsarbetet. Den som avses bli ledare för saneringsarbetet bör ges tillfälle delta i eller följa räddningsarbetet. Därigenom kan en smidig övergång mellan räddningstjänst och sanering ske.

Samverkan med kustbevakningen

Riktlinjer för ömsesidigt bistånd mellan kustbevakningen och kommun utanför respektive myndighets egentliga ansvarsområde har utgivits av generaltullstyrelsen. Se Bilaga 7.
Se också skiss över kustbevakningens operativa ledningssystem i bilaga 7.

Under bekämpningsarbetet krävs ett kontinuerligt samråd mellan räddningsbefälhavaren och kustbevakningen avseende fördelning av ansvarsområden m m.

Dessutom är det önskvärt att de olika myndigheterna delger varandra sina informationer, lägesbedömningar, insatser, order m m.

Dessa samråd och informationsutbyten lösas på ett smidigt sätt om respektive myndighet placerar en tjänsteman i den samverkande staben. Sålunda bör den särskilde räddningsbefälhavaren avdela en samverkanstjänsteman till kustbevakningens operativa ledningsstab liksom kustbevakningen bör avdela ett kustbevakningsbefäl till räddningsbefälhavarens stab.

Samverkan då flera län samtidigt drabbats av utsläpp

Varje länsstyrelse bör ta del av grannlänens planer. Överläggningar bör ske hur ledningen skall ordnas då fler än ett län drabbats. Vid inträffat större nödläge bör varje länstyrelse sätta sin räddningsledning i funktion.

Om endast mindre del av kusten i ett län har drabbats kan övervägas om gemensam ledning kan utövas från grannlän där särskild räddningsbefälhavare har förordnats.

I varje fall bör länsstyrelserna ha överenskommit om samrådsförfarandet vid nödlägen av denna typ så att resurserna inom det drabbade kustområdet används på bästa sätt.

Utbildning och övningar

Då så är lämpligt bör regionala genomgångar och övningar äga rum.

Exempel på övningar m m och stegringsföljd ges här:

1. Gemensam genomgång av gällande planer inom länet.

2. Formellt stabsspel inom länsstyrelsen. Brand-, polis- och kustbevakningsbefäl samt experter bör delta.

3. Tillämpad övning med deltagande till lands och till sjöss av organiserade enheter.

Stabsspel och tillämpade övningar bör initieras och utformas i samråd mellan länsstyrelse och respektive bevakningschef.

Representanter för grannlänen bör inbjudas att följa genomgångar och övningar.

Bilaga 3.5.4

Utdrag från PLAN FÖR OLJESKYDDET I KALMAR LÄN

LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN Tillhör sbrn skrivelse 033-609/79
Planeringsavdelningen
Försvarsenheten

OLJESKYDDSPLAN

3. Resurser och beredskap mot oljeutsläpp

Lokal beredskap organiserat av kustkommunerna. Den utgöres i första hand av kommunernas brandkårer. Brandkårernas resurser framgår av nedanstående bild.

Brand-försvar	Personal		Materiel		
	Vakt-styrka befäl+heltid+deltid S:a	Förstärkning efter 1 tim antal pers	Länsor meter typ	Saneringsmedel säckar märke	Övrig materiel
Kalmar	5b+7h+10d = 22	ca 50	450 Expandi 200 Röde Orm	ca 75 Ekoperl	Oljeskydds-kärror, halm
Torsås	1b+5d = 6	ca 15	–	–	Halm
Borgholm	3b+10d = 13	ca 20	150 Röde Orm	25 Zugol 10 Ekoperl	
Mörbylånga	3b+9D = 12	ca 15	ca 100 Sanera	–	Halm
Mönsterås	4b+16d = 20	ca 15	400 Röde Orm	20 Vapex	Halm
Oskarshamn	4b+4h+12d = 20	ca 25	350 Expandi 225 Röde Orm	50 Vapex och Ekoperl	Halm
Västervik	8b+4h+31d = 43	ca 50	300 Sanera 50 Bark	20 Zugol 20 Ekoperl	Halm
Summa	**136**	**ca 190**	**2225 m**	**220 säckar**	

Bild 2. Oljeskyddsresurser vid brandkårerna i länets kustkommuner (1978)
b = befäl, h = heltidsanställda brandmän, d = deltidsanställda brandmän

Blad upprättat 1969-06-16 Reviderat 1978-08-01

LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN
Planeringsavdelningen
Försvarsenheten

OLJESKYDDSPLAN

Brandkårernas materiel kan vid behov kompletteras med följande kommunägd materiel.

Kommun	Grävmaskin	Lastmaskin	Väghyvel	Lastbil	Traktor	Pumpar	Arbetsbelysn
Kalmar	1	2	2	44		17	
Torsås		1	1	1	1	8	
Borgholm		1	1	4	2	4	
Mörbylånga				1	4	8	
Oskarshamn			1	4	2	10	5
Mönsterås				1		15	
Västervik	2	3	1	7	7	12	20
Nybro		2	1	5	3	8	5
Emmaboda		1	1	4	4	4	
Högsby		1		1	1	5	
Hultsfred			1	2	1	13	3
Vimmerby	1	2	1	4	5	6	
Summa	4	13	10	78	30	110	33

Bild 3. Kommunala arbetsredskap och maskiner utöver brandkårernas.

Vid brandchefs planläggning bör också beaktas den utrustning som kan disponeras efter framställning till annan kommun, tullverkets kustbevakning, annan myndighet eller privat företag, t ex saneringsfirmor samt inom vilken tid denna utrustning kan stå till förfogande.

Blad upprättat 1969-06-16 Reviderat 1978-08-01

LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN
Planeringsavdelningen
Försvarsenheten

OLJESKYDDSPLAN

Kustbevakningen har materiel upplagd på följande platser i länet:

Plats	Materiel
Grönhögen	400 m expandilänsa 200 säckar ekoperl
Oskarshamn	200 m expandilänsa 200 m ABS-länsa 100 säckar ekoperl
Västervik	400 m expandilänsa 100 säckar ekoperl

Bild 4. Kustbevakningsförråd av oljeskyddsmateriel.

Inom länet finns följande oljeskadesaneringsföretag

Företag	Fordonspark					Egen mellanlagring i
	Tankbil	Flakbil	Slamsugare	Liftdumpers	Släp	
AB Arne Brändevall, Kalmar, tfn 0480/226 11	5	3	6		10	Kalmar, Färjestaden, Oskarshamn
AB I Franssons Tankservice, Nybro tfn 0481/111 24	2		3		1	Nybro
C I Svensson AB, Kalmar tfn 0480/195 25	1		1			Kalmar
L Hultman Åkeri AB, Mönsterås, tfn 0499/106 36		1	1			
Ramströms Åkeri AB, Kalmar, tfn 0480/280 75	4				4	Kalmar
Hultsfreds lastbilscentral AB, Hultsfred tfn 0495/121 20				3		
Vimmerby Åkeri AB, Vimmerby, tfn 0492/100 98		1		3		
Anders Tankservice AB, Vimmerby, tfn 0492/112 31	1		5		2	Vimmerby
Västerviks Tankservice AB, Västervik, tfn 0490/147 75		1	3			Västervik

Bild 5. Oljeskadesaneringsföretag i Kalmar län.

Blad upprättat 1978-08-01

LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN
Planeringsavdelningen
Försvarsenheten

OLJESKYDDSPLAN

För mellanlagring av spillolja finns följande cisterner:

Kalmar: C I Svensson i Kalmar AB har en cistern som rymmer 100 m^3 och tidvis finns även en 1 000 m^3 cistern disponibel.

Vid Kalmar Varv uppförs en anläggning för avskiljande av olja ur barlastvatten och liknande. Denna rymmer 450 m^3.

Oskarshamn: Oskarshamns varv har anläggning för avskiljning av olja ur barlastvatten och dylikt. Den rymmer 2 500 m^3. Eventuellt kan även en cistern om 3 000 m^3 disponeras.

Västervik: Västerviks Tankservice har åtta cisterner på Lucerna, som sammanlagt rymmer 220 m^3.

För omhändertagande av oljeskadad jord finns en särskild platta vid Kalmar kommuns avfallsanläggning Moskogen. I allmänhet torde oljeskadad jord kunna bredas ut på kommunala soptippar utan olägenhet. Tippar finns på följande platser vid kusten:
vid Målsrum 3 km väster om Västervik
vid Storskogen 4 km sydväst om Oskarshamn
vid Mörkeskog 4 km sydväst om Mönsterås
vid Hallagärde 9 km väster om Torsås
vid Kastlösa 8 km söder om Mörbylånga
i Böda kronopark vid Nickelsmad ca 4 km norr om Böda sand.

Halm kan beställas hos *arrendator Ivan Lorentzson*, Örntorp, Rockneby, tfn 0480/602 75, som ständigt har 600–700 ton i lager, dels på Kläckeberga gård, dels på Högstedts gård i Norra Förlösa. Lorentzson är uppköpare av halm. Vissa tider på året kan halm även köpas direkt av lantbrukare. Halmen pressas numera direkt vid skörden till balar som väger ca 15 kg och har en längd av 80–90 cm.

Blad upprättat 1978-08-01

LÄNSSTYRELSEN I KALMAR LÄN
Planeringsavdelningen
Försvarsenheten

OLJESKYDDSPLAN

Civilförsvarsmateriel

Tillgång på skyddsmateriel i Kalmar län

Kan lånas vid katastroftillfällen enl civilförsvarsstyrelsens utlåningsbestämmelser.

Artikel	Antal
Piassavakvast	130
Fyllhammare	48
Fyllfat	48
Skyddsstövlar ABC	568
Skyddshandskar, finger, tjocka, gummi	125
Skyddshandskar, finger, tunna, gummi	241
Skyddshandskar, tum, läder	1 406
Trefingerhandskar	487
Hink 15 l, galv	282
Hink 15 l, plast	403
Skyddsdräkt ABC	158
Cementskyffel	181
Byggskyffel alt. grävspade	318

Avlivning av oljeskadad sjöfågel

För avlivning av oljeskadad sjöfågel har särskilt lämpad personal utsetts av jaktvårdskonsulenten, resp polischef och kustbevakningen.

Framställning om biträde med avlivning samt därmed förenade kostnader skall göras hos länsstyrelsen. I brådskande fall göres framställning direkt till resp polischef och kustbevakningen, som i sin tur snarast kontaktar länsstyrelsen.

Se närmare anvisningar i *bilaga 5*.

Blad upprättat 1978-08-01

Exempel på Räddningsledning med stab

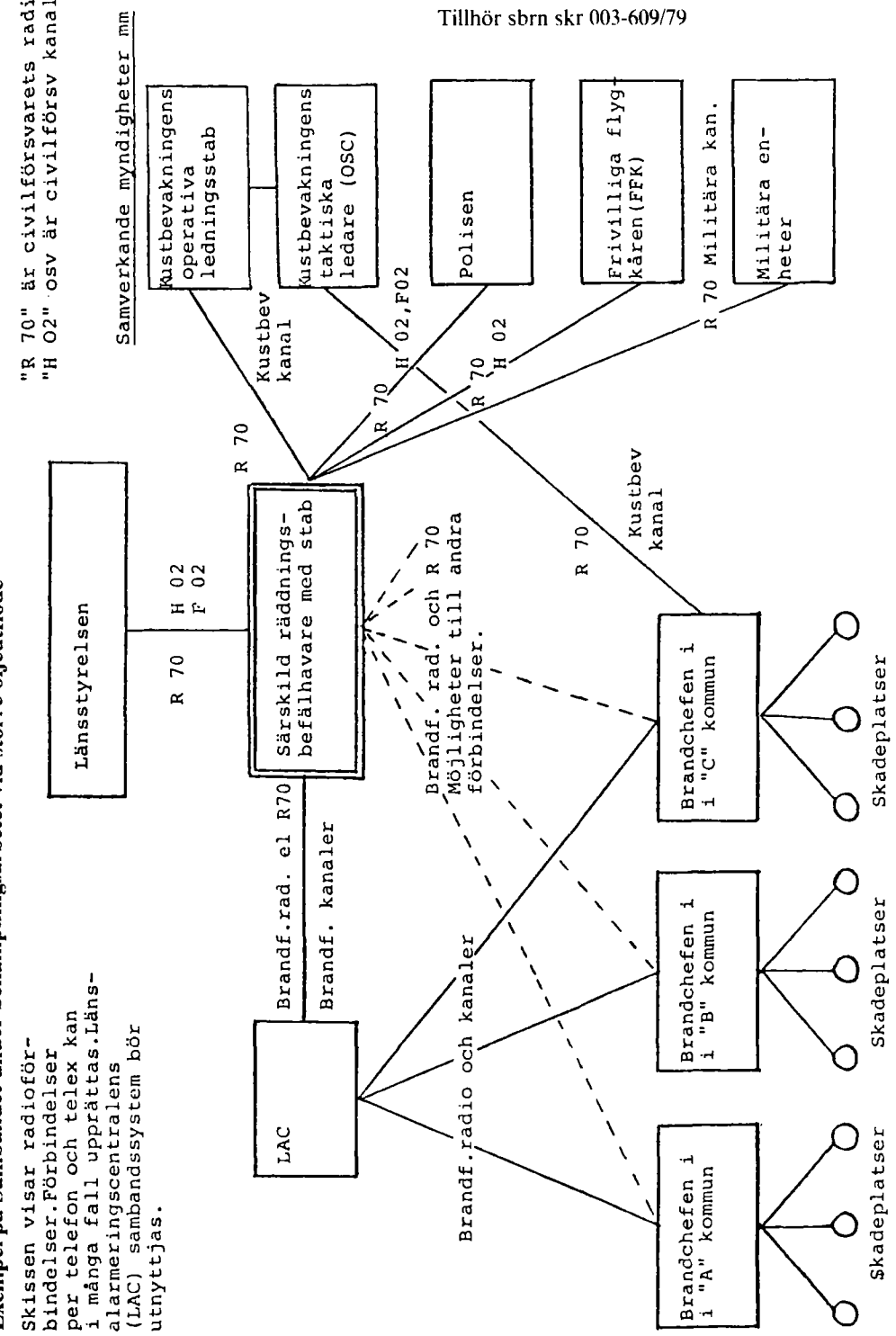
Räddningsbefälhavare
Biträdande räddningsbefälhavare
(Beroende på tillgången på personal, dess kompetens m. m. kan detaljerna sammanslås. Det väsentliga är att alla funktionerna representeras i staben)

Operativ detalj	Sambandsdetalj	Personal och ekonomidetalj	Transportdetalj	Underhålls-detalj	Informations-detalj
Lägesuppföljning Planering av arbetet. Utarbetande av order.	Planläggning av sambandstjänsten. Sändning och mottagning av meddelanden. Se exempel på sambandsskiss i bilaga 6 Denna detalj bör lokalmässigt vara skild från den övriga staben	Planering av personal-tjänsten. Registrering, avlöning m. m. Planering och reglering av ekonomiska frågor.	Planering och ledning av transporter.	Planering av materieltillför-sel, förplägnads-tjänst, förläggning, "värmestugor", sanering av personal m. m.	Planering och genomförande av information till allmänheten, pressen, radion och TV.

I staben bör ingå samverkanstjänstemän från de myndigheter, företag m. m. med vilka samverkan sker t. ex. kustbevakningen, polisen, militära enheter och saneringsföretag.

Bilaga 3.5.6
Tillhör sbrn skr 003-609/79

Exempel på Sambandet under bekämpningsarbetet vid större oljeutflöde



Bilaga 3.5.7
Tillhör sbrn skr. 003-609/79

GRÄNSCHEFEN

Utdrag ur gränschefens anvisningar rörande samarbete mellan kustbevakning och kommunen (brandförsvar) vid oljebekämpning m m utfärdade 1975-09-10 efter samråd med Statens brandnämnd och Svenska Kommunförbundet.

---

2. Taktisk samverkan mellan kustbevakningen och kommunen (brandförsvaret) vid bekämpning av oljeutsläpp m m

2.1 Utanför område enligt 4 a § brandstadgan gäller den *ansvarsfördelning* ifråga om oljebekämpningsåtgärder m m som framgår av 1 § brandlagen, d.v.s. att kustbevakningen ansvarar för åtgärder mot i kustvattnet m.m. löskommen olja så länge oljan befinner sig i vattnet medan kommunen ansvarar för erforderliga skadebegränsande insatser mot olja, som drivit iland.

2.2 Härvid skall observeras att föreliggande bestämmelser förutsätter direkt samarbete mellan kustbevakningen och berörd kommun inte endast vid gränsen mellan respektive organs ansvarsområde (d.v.s. i princip strandkanten) utan även på så sätt, att den part som har de bästa förutsättningarna för ett effektivt ingripande för att avvärja eller begränsa skada till följd av olje utflöde m.m. skall vara beredd att utföra/medverka vid bekämpningsarbete även inom den andra partens ansvarsområde. Sådana insatser bör normalt ske på uppdrag av den part inom vars ansvarsområde insatsen erfordras och därmed också enligt dennes anvisningar och på dennes bekostnad. (Ifråga om ersättning för kostnader för oljebekämpning m m se brandlagen 21 § samt lagen om ansvarighet för oljeskada 1973: 1198.)

2.3 För kustbevakningens del erfordras ej några förberedda avtal om sådana insatser.

2.3.1 Gäller det exempelvis bekämpningsinsatser i en grund skärgårdsvik, där kustbevakningens oljeskyddsfartyg p.g.a. sitt djupgående inte kan operera eller det av annan anledning är lämpligt att sätta in kommunens (brandförsvarets) bekämpningsresurser inom kustbevakningens ansvarsområde, bör överenskommelse om sådana insatser träffas på enklaste sätt t ex telefonsamråd mellan berörd chef ur kustbevakningen och vederbörande brandchef.

2.3.2 Skriftlig bekräftelse på sådan överenskommelse bör dock ske så snart sig göra låter.

2.4 Ifråga om *strandförsvaret* mot oljeskador m.m. d.v.s. bekämpning i strandlinjen bör gällande författningar m.m. tillämpas på följande sätt.

2.4.1 Inom sådana kustkommuner (inkl Mälaren och Vänern) där brandförsvaret förfogar över materiella och personella resurser som från landsidan verksamt kan insättas för att i eller omdedelbart utanför strandkanten förhindra eller begränsa strandskador av från sjön indrivande olja eller annat som är skadligt, bör brandförsvaret vid behov insättas i sådana operationer.

2.4.2 Insatser av detta slag sker i samråd med eller på uppdrag av kustbevakningen som svarart för (förskotterar) härav föranledda kostnader.

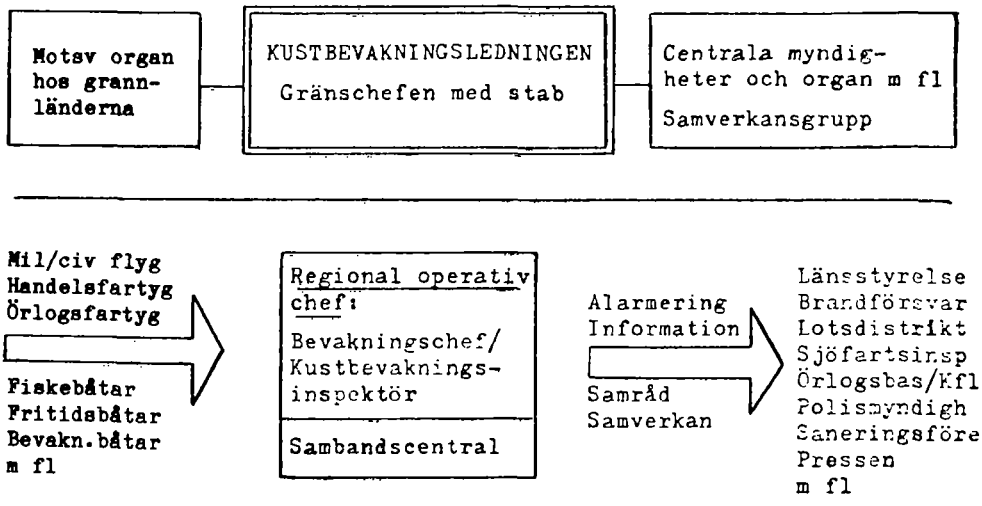
2.4.3 I kustkommuner med mera begränsade oljeskyddsresurser bör det lokala brandförsvaret – med de resurser som det författningsmässigt åligger kommunen att hålla – medverka i strandförsvaret, varvid i övrigt samma grunder gäller för insatsernas utförande som anges i pkt 2.4.2.

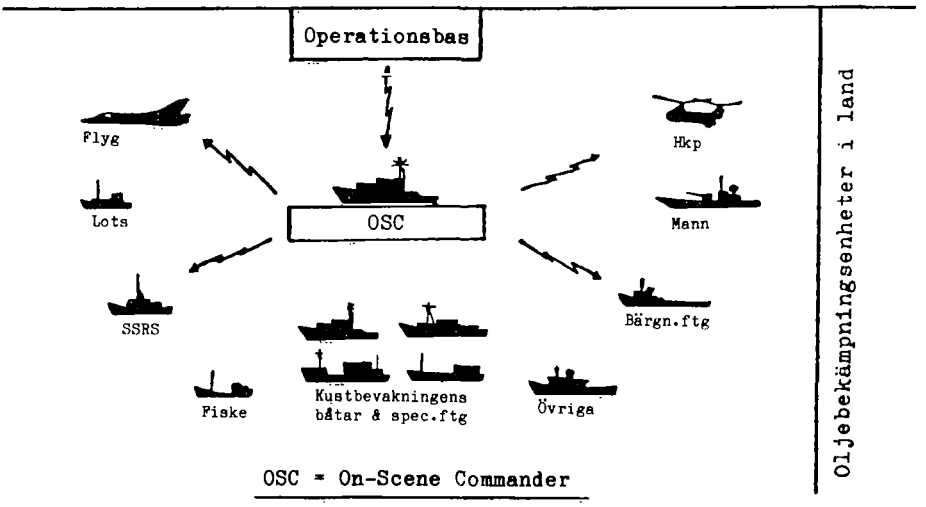
2.5 Kustbevakningen skall vara beredd att vid behov förstärka kommunens oljebekämpningsinsatser m.m. inom kommunens ansvarsområde. Det är önskvärt att när sådant behov uppstår (t.ex. större oljeutsläpp i hamn) överenskommelse härom kan träffas på motsvarande sätt som angetts i pkt 2.3.1 och 2.3.2. Kostnadsreglering bör ske på mottsvarande sätt som anges i pkt 2.4.2. (F.n. saknas fastställda taxor för av kustbevakningen utförda bekämpningsinsatser av olika slag. Sådana är dock under utarbetande.)*

*Har fastställts av GTS och varit i kraft sedan 1977-07-01.

Beredskap mot oljeutsläpp m m till havs
och i kustvattnen, Vänern och Mälaren

- KUSTBEVAKNINGENS LEDNINGSSYSTEM -





OSC = On-Scene Commander

Bilaga 3.6

Sammanställning av remissyttranden över statens brandnämnds redovisning av länsstyrelsernas nuvarande beredskapsplaner för insatser med anledning av olje- och kemikalieutsläpp samt förslag till åtgärder

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över brandnämndens redovisning avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, sjöfartsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, kommittén (K 1979:01) för transport av farligt gods, räddningstjänstkommittén (Kn 1979:01), Svenska kommunförbundet, tjänstemännens centralorganisation (TCO), landsorganisationen i Sverige (LO), brandmännens riksförbund och Svenska brandbefälets riksförbund.

Länsstyrelserna har bifogat yttranden från fiskenämnden i Kalmar län samt Norrtälje, Värmdö, Vaxholms, Haninge, Nynäshamns, Enköpings, Älvkarleby, Östhammars, Nyköpings, Oxelösunds, Norrköpings, Söderköpings, Valdemarsviks, Borgholms, Mörbylånga, Kalmar, Västerviks, Oskarshamns, Mönsterås, Gotlands, Karlskrona, Kristianstads, Ängelholms, Båstads, Ystads, Malmö, Landskrona, Helsingborgs, Höganäs, Göteborgs, Öckerö, Kungälvs, Stenungsunds, Lysekils, Uddevalla, Munkedals, Sotenäs, Kristinehamns, Gävle, Söderhamns, Hudiksvalls, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Härnösands och Luleå kommuner.

2 Allmänna synpunkter

Brandnämndens rapport får ett genomgående positivt mottande av remissinstanserna. Flertalet av dessa anser sålunda att de i rapporten redovisade förslagen – om de genomfördes – skulle medföra en klar förbättring av samhällets beredskap mot olje- och kemikalieutsläpp. Några remissinstanser tycker dock att en del av förslagen kunde ha varit mer långtgående i vissa avseenden. Detta gäller främst i fråga om de anvisningar som föreslås för länsstyrelsernas planering av insatser mot utflöde av olja och kemikalier.

Några remissinstanser tar upp frågor som visserligen ligger utanför det

uppdrag, som brandnämnden haft att utföra, men som de anser vara av principiellt intresse i sammanhanget.

En sådan fråga är fördelningen mellan stat och kommun av kostnaderna att hålla en rimlig kommunal beredskap mot olje- och kemikalieutsläpp. Flera kommuner framhåller i sina yttranden att staten bör ta på sig en större del av de merkostnader som kommunerna åsamkas för denna beredskap. *Munkedals kommun* anför bl. a. att det inte kan vara rimligt att en kommun med lågt skatteunderlag ensam skall bära kostnaderna för att hålla en acceptabel oljeberedskap för en lång kuststräcka. Kommunen föreslår att kustkommunerna erhåller ett visst procentuellt statsbidrag som är baserat på dels skatteunderlaget dels behovet av särskild materiel för respektive kommun. Kommunen föreslår vidare att ersättningsreglerna för oljebekämpning ändras så att statsmedel kan utgå även i samband med åtgärd som vidtas när oljeutflöde befaras ske. *Vaxholms kommun* anser för sin del att den självrisk, som kommunerna har, bör slopas och att full ersättning bör utgå av statsmedel för de kostnader kommunerna orsakas vid en bekämpningsinsats.

En annan sådan fråga är ansvarsförhållandena när det gäller bekämpningsinsatser mot olje- och kemikalieutsläpp till havs. *Luleå kommun* anför bl. a. att ansvaret för åtgärder mot utsläpp i vatten för närvarande är delat på å ena sidan tullverkets kustbevakning och andra sidan kommunerna. Kustbevakningen svarar för åtgärder till havs och i kustvatten samt i Vänern och Mälaren medan åtgärder i andra vatten eller på strandremsor eller i hamnområde åvilar kommunerna. Vid ett oljeutsläpp kan således den för stunden rådande vindriktningen bestämma vem som bär åtgärdsansvaret. Detta är enligt kommunen ingen tillfredsställande ordning. Denna oprecisa ansvarsuppdelning kan dessutom verka hämmande på samhällets förmåga att i tid vidta de rätta åtgärderna vid en katastrof. Därför bör enligt kommunens uppfattning ansvaret för åtgärder av hithörande slag åvila staten. *LO* anser också att det råder oklarhet i fråga om ansvaret för olika åtgärder, vilket kan leda till att bekämpningsinsatser försinkas. Ansvarsfrågorna bör därför klarläggas.

Naturvårdsverket hänvisar till sitt yttrande över betänkandet (SOU 1979: 43–45) Ren Tur - program för miljösäkra sjötransporter – i vilket verket tillstyrker att en ny kustmyndighet bildas genom sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen. Enligt verket bör en sådan ny myndighet, om den bildas, ha ansvaret för så väl planläggning som bekämpning av större olje- och kemikalieutsläpp. Naturvårdsverket anser sålunda att omfattande förändringar bör göras vad gäller ansvarsfrågorna. Detta får dock enligt verket inte hindra att åtgärder vidtas skyndsamt i enlighet med i dag gällande ansvarsförhållanden.

Räddningstjänstkommittén erinrar om att kommittén i enlighet med sitt uppdrag skall överväga frågan om huvudmannaskapet för räddningstjänsten samt i övrigt föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för en

effektiv räddningstjänst. Kommittén anser emellertid att arbetet för att nå en bättre samordning av verksamheten är så angeläget att det bör påbörjas redan nu – oberoende av de förslag kommittén kan komma att lägga fram.

Rikspolisstyrelsen anser att länsstyrelsens roll vid större bekämpningsaktioner är oklar. I avvaktan på räddningstjänstkommitténs förslag i detta avseende finner styrelsen det dock angeläget att länsstyrelserna genom planläggning försöker förebygga de skador som kan uppkomma på människor, egendom och miljö vid ett olje- och kemikalieutsläpp.

3 Förslag till åtgärder med anledning av genomgången av länsstyrelsernas planering

Huvuddelen av remissinstanserna delar uttryckligen brandnämndens uppfattning att läget beträffande beredskapsplanläggningen för att möta olje- och kemikalieutsläpp är otillfredsställande. Remissinstanserna är genomgående positiva till den handläggningsgång som brandnämnden förordar för framtagande av länsvisa beredskapsplaner.

Enligt *naturvårdsverkets* uppfattning är det speciellt viktigt att planeringen forceras där stora skärgårdar finns eller där fartygstrafiken är omfattande. Som exempel på sådana områden nämner verket Stockholms, Södermanlands och Malmöhus län.

Sjöfartsverket hälsar med tillfredsställelse att konkreta förslag till kompletteringar av oljeskyddsberedskapen har lagts fram, men erinrar samtidigt om att det erfordras avsevärda insatser även på det utsläppsförebyggande området för att nå en ändamålsenlig balans i oljeskyddet. Verket tillstyrker brandnämndens förslag till handläggningsgång för framtagande av länsvisa beredskapsplaner. Under planläggningsarbetets gång bör enligt verket samråd ske, förutom med kommuner och kustbevakning, med resp. lots- och sjöfartsinspektionsdistrikt. *Överbefälhavaren* förordar att militära regionala chefer bör delta i utarbetandet av ifrågavarande planer. Detta bör enligt överbefälhavaren framgå av anvisningarna till länsstyrelserna.

Flera remissinstanser instämmer med brandnämnden i att planläggningen vid länsstyrelserna bör ansluta sig till den plan för regional räddningstjänst som skall finnas vid varje länsstyrelse. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* förordar att uppgifter som är gemensamma för all räddningstjänst i resp. län samlas i en "huvudplan för länets räddningstjänst" medan planer för olika specialområden bör samlas i särskilda delplaner. Innehållet i delplanerna kan på så sätt begränsas till de uppgifter som är specifika före resp. delplan. Enligt länsstyrelsens mening skulle en sådan uppdelning vara rationell från arbets- och hanteringssynpunkt. Liknande synpunkter redovisas även av *länsstyrelserna i Älvsborgs* och *Norrbottens län* samt *kommittén för transport av farligt gods*.

Brandmännens riksförbund konstaterar att brandnämnden i den lämna-

de redovisningen av planeringsläget i olika län utelämnat Jönköpings, Kronobergs, Örebro och Kopparbergs län. Förbundet tolkar detta som att det inte skulle finnas något behov av dylik planläggning i dessa län. Med anledning härav anför förbundet följande.

Även om ovan nämnda län saknar kustområden, vilka som bekant är särskilt känsliga för skador på grund av löskommen olja, finns i samtliga län sjöar och vattendrag av betydelse, där såväl olje- som kemikalieskador kan få nära nog katastrofala följder. Med kännedom om den förekommande mängden oljeprodukter och farligt gods av annat slag som transporteras på järnvägar, Europavägar, riksvägar och länsvägar inom dessa län, torde en insatsplanering även i dessa län vara väl motiverad.

Att planläggningen inte bör begränsas till olje- och kemikalieolyckor till sjöss utan även omfatta sådana nödlägen på land betonas även av *LO*, *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Kungälvs kommun*.

För att kunna genomföra planläggningen inom rimlig tid föreslår brandnämnden att länsstyrelserna tilldelas medel för extra arbetskraft motsvarande i genomsnitt sex personmånader. Länsstyrelserna understryker genomgående nödvändigheten av extra resurser inte blott för den nu aktuella planläggningen utan även för räddningstjänsten i övrigt. Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* är de nuvarande resurserna för dessa arbetsuppgifter klart underdimensionerade i förhållande till samhällets krav på beredskapsåtgärder. Liknande synpunkter framförs även av *länsstyrelserna i Malmöhus, Hallands* och *Gävleborgs län*. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* föreslår för sin del att en särskild tjänst inrättas inom länsstyrelsens organisation med uppgift dels att svara för all räddningstjänstplanering dels att såsom räddningstjänstbefälhavare svara för operativ ledning vid länsövergripande nödlägen eller sådana lägen där de kommunala resurserna inte är tillräckliga. En sådan tjänst i länsstyrelseorganisationen torde enligt länsstyrelsens mening vara av stort värde även vid nödlägen då länsstyrelseingripande inte direkt är aktuellt.

Riksrevisionsverket anser för sin del att resursbehovet för den ifrågavarande planeringen i första hand bör tillgodoses genom omprioriteringar inom länsstyrelsernas planeringsavdelningar.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att även berörda kommuner bör tilldelas extra medel för att kunna biträda länsstyrelserna med framtagning av erforderligt planläggningsunderlag.

4 Förslag till anvisningar till länsstyrelserna avseende "Länsstyrelses plan för regionala insatser vid utflöde på vatten av olja och kemikalier"

Flertalet remissinstanser är i huvudsak positiva till brandnämndens anvisningsförslag. De erinringar som finns avser främst kompletteringar av anvisningarna.

Personal

I förslaget till anvisningar sägs att befolkningen vid kusten och på öar bör tillfrågas om den är beredd att medverka vid ett inträffat nödläge. *Nynäshamns, Vaxholms* och *Värmdö kommuner* vill gå längre och föreslår att särskilda oljevärn inrättas i kommunerna enligt samma principer som gäller för brandvärn. Av de personer som inskrivs i sådant oljevärn skulle några utses till gruppchefer med uppgift att vara observatörer, rapportörer och arbetsledare. De inskrivna skulle givetvis utbildas för sina uppgifter. Enligt *Vaxholms kommun* bör de kostnader som är förenade med sådana oljevärn betalas av staten.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att anvisningsförslaget är alltför kortfattat och opreciserat när det gäller de försäkringsfrågor som kan bli aktuella vid en bekämpningsaktion. Länsstyrelsen föreslår därför att förslaget kompletteras med en bilaga som i detalj klarar ut dessa frågor. *Länsstyrelsen i Gotlands län* redovisar liknande synpunkter. *Vaxholms kommun* upplyser att kommunen vid tidigare bekämpningsinsatser försäkrat den frivilliga personal som har deltagit i saneringsarbetet. Enligt kommunens mening bör staten i fortsättningen stå för dessa kostnader.

Frågan om personalens säkerhet vid bekämpningsaktioner betonas särskilt av *arbetarskyddsstyrelsen, Göteborgs kommun* och *Svenska brandbefälets riksförbund. Arbetarskyddsstyrelsen* anser att det med hänsyn till att ovan personal kan komma att sättas in i saneringsarbetet föreligger behov av skriftliga instruktioner för vanliga arbetsmoment. Bland de arbetsmoment som bör ha sådan instruktion nämns användning av rengöringsmedel för redskap och personal. *Svenska brandbefälets riksförbund* menar att frågan om personalens säkerhet vid bl. a. ingripande mot kemikalier bör utvidgas i anvisningsförslaget. I förslaget saknas erforderliga uppgifter om användande av andningsskydd, kontaktskydd, personsaneringsmedel m. m. *Göteborgs kommun* har samma uppfattning. *LO* betonar nödvändigheten av att personalutrymmen finns tillgängliga, så att effektiv rengöring kan ske av personalen såväl före måltider som efter arbetsdagens slut. Transportabla personalbodar bör med hänsyn härtill komplettera utrustningslistan.

Naturvårdsverket betonar betydelsen av att inte bara teknisk expertis anlitas i bekämpningsarbetetet utan även naturvårdskunnig personal. Sådan personal finns att tillgå på såväl länsstyrelserna som hos kommunernas natur- och hälsovårdsförvaltningar. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att anvisningarna bör kompletteras med uppgifter om vilka experter som avses i anvisningarna samt dessas roll.

Kvittblivning

Flera remissinstanser instämmer i brandnämndens konstaterande att kvittblivningen erfarenhetsmässigt utgör en "flaskhals" under bekämpningsinsatserna. Enligt *Göteborgs kommun* är det därför av största vikt att

de metoder som används vid bekämpningsskedet inte försvårar kvittblivningen. Vissa metoder kan nämligen orsaka behov av förbehandling innan den egentliga kvittblivningen kan ske. Anvisningarna bör därför kompletteras med metodexempel, menar kommunen.

Naturvårdsverket betonar också betydelsen av att lämpliga metoder används. Enligt verkets mening är det därför viktigt att tillfälligt insatt personal får riktiga instruktioner.

Länsstyrelsen i Gotlands län och *Gotlands kommun* framhåller att närmare anvisningar snarast måste utfärdas om hur kvittblivning av omhändertaget avfall skall tillgå. Inom länet/kommunen finns för närvarande inte någon plats som från miljöskyddssynpunkt godkänts för lagring av sådant avfall. Liknande synpunkter redovisas även av *länsstyrelsen i Blekinge län* och *Karlskrona kommun*.

Speciella resurser

Sjöfartsverket framhåller att verket har mycket väsentliga uppgifter att hindra och begränsa utsläpp av oljor och miljöfarliga ämnen från fartyg. Det är därför rimligt att resp. länsstyrelse i sin plan har dessa funktioner dokumenterade. Uppgifter om verkets personella och materiella resurser, samverkansformer vid fartygsolycka, jourtjänst m. m. bör därför ingå i planerna.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att tillägg bör göras i anvisningarna med avseende på SMHI:s prognosmöjligheter beträffande oljedrift m. m. och länsalarmeringscentralernas resurser.

Räddningsbefälhavare

I anvisningsförslaget sägs att länsstyrelsen skall skaffa sig kännedom om personer lämpade att vara särskilda räddningsbefälhavare och biträdande sådana. Flertalet remissinstanser har inget att erinra häremot. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* är emellertid tveksam till värdet av att göra bedömningar av olika brandbefäls lämplighet att vara särskilda räddningsbefälhavare. Länsstyrelserna bör sålunda ha frihet att med hänsyn till nödlägets art och omfattning förordna särskilda räddningsbefälhavare bland det brandbefäl som vid tillfället finns att tillgå. Länsstyrelsen anför dessutom att begreppet särskild räddningsbefälhavare torde sakna reell innebörd vid nödlägen som berör områden med stor utsträckning, t. ex. flera län.

Länsstyrelsen i Östergötlands län är också tveksam till nyttan av att i förväg utse särskilda räddningsbefälhavare. Vidare bör enligt länsstyrelsens mening den principiella rollfördelningen mellan länsstyrelsens ledningsgrupp och räddningsbefälhavaren klarläggas. Normallänets förhållande bör ligga till grund härför.

Länsstyrelsen i Kristianstads län påpekar att 1977 års oljeskyddskommitté i betänkandet (Ds Kn 1979: 13) Beredskap mot oljeutsläpp till sjöss föreslår att den särskilde räddningsbefälhavaren bör biträda länsstyrelsen i

beredskapsfrågor samt svara för löpande samordning och samverkan mellan kommuner och länsstyrelsen, mellan länsstyrelser samt för samverkan med den sjöburna bekämpningsorganisationen. Dessutom bör han enligt förslaget svara för viss utbildning och information. Oljeskyddskommitténs ambitionsnivå vad gäller räddningsbefälhavaren är sålunda väsentligt högre än vad brandnämnden föreslår. Länsstyrelsen i Kristianstads län är för sin del mer tilltalad av oljeskyddskommitténs förslag i detta avseende och anför följande.

Länsstyrelsen hälsar med tillfredsställelse en ordning som innebär att länsstyrelsen regelbundet kan få anlita sakkunskap inom här aktuellt verksamhetsområde. En motsvarande tillgång till sakkunskap hade länsstyrelsen tidigare i länsbrandinspektören. Erfarenheterna från den tid då länsstyrelsen hade tillgång till länsbrandinspektör är enbart positiva. Med tanke på den omfattning räddningstjänsten har fått och de ökade krav som ställs på samhällsorganen i fråga om planläggning, information och insatser vid inträffad olycka skulle det vara värdefullt om länsstyrelsen kunde få möjlighet att regelbundet anlita sakkunniga i vissa med räddningstjänstplaneringen sammanhängande frågor samt vid utbildning och övning inom länet. Härför erfordras att medel ställs till förfogande.

Ekonomiska rutiner

Några remissinstanser anser att anvisningarna avseende ekonomiska rutiner är alltför knapphändiga och att de därför inte ger tillräckligt stöd för planeringen. *Riksrevisionsverket* framhåller att de föreslagna anvisningarna endast innehåller en kortfattad instruktion om de ekonomiska rutinerna i samband med planläggningen. Enligt verkets mening är det nödvändigt att förtydliga dessa instruktioner. Det har ofta visat sig oförmånligt att upphandla och sluta avtal i ett akut läge. Avropsavtal bör därför slutas med bl. a. saneringS- och transportföretag redan innan utsläpp inträffat. Även avropsavtal om upphandling av sådan materiel som åtgår i stora mängder vid saneringsarbete samt avtal rörande inhyrning av båtar etc. bör träffas i förväg. Verket anser att brandnämnden bör utveckla anvisningarna på dessa punkter. Liknande synpunkter redovisas av *Vaxholms kommun* och *LO*. Enligt *LO*:s mening pekar erfarenheterna av saneringsarbetet i Stockholms skärgård på behovet av sådana anvisningar.

Länsstyrelserna i Gotlands och *Göteborgs och Bohus län* efterlyser anvisningar för hur den ekonomiska kontroll, som enligt förslaget skall genomföras av länsstyrelserna, skall tillgå. *Värmdö kommun* anser för sin del att ansvaret för nämnda kontroll bör åläggas specialister från brandnämnden.

Samverkan med kustbevakningen

För att underlätta samråd och informationsutbyte mellan de myndigheter som deltar i en bekämpningsaktion rekommenderar brandnämnden ett utbyte av samverkanstjänstemän. På så sätt avdelar t. ex. räddningsbefäl-

havaren en tjänsteman till kustbevakningens operativa ledningsstab liksom kustbevakningen avdelar en person till räddningsbefälhavarens stab.

Generaltullstyrelsen tycker att detta är en bra lösning men anser att man även bör beakta möjligheten att samgruppera staberna. Sistnämnda modell praktiserades med stor framgång under Operation Antonio Gramsci våren 1979. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* tycker också att en gemensam stabsplats bör eftersträvas.

Samverkan då flera län samtidigt drabbas

Generaltullstyrelsen påpekar att kustbevakningens regionala organisation omfattar havs- och kustvattnen inom fyra till sex län med ett och samma operativa ledningsorgan för hela regionen. Vad gäller länsstyrelserna påpekas möjligheten att utnyttja gemensam ledning för två län. Styrelsen vill påvisa den speciella problematik som föreligger i Vänern och Mälaren där flera län kan drabbas även vid ganska måttliga utflöden. Beträffande Mälaren och Vänern bör därför enligt styrelsens mening överenskommelse ske om speciella ledningsarrangemang när mer än två län berörs av ett och samma oljeutsläpp.

De speciella förhållanden som råder kring Vänern påtalas även av *länsstyrelsen i Skaraborgs län*, som i detta avseende hänvisar till det särskilda handlingsprogram för miljösäkra sjötransporter på Vänern och Göta älv, som bl. a. berörda länsstyrelser utarbetat på uppdrag av regeringen.

När det gäller Mälaren hänvisar *länsstyrelsen i Västmanlands län* till en rapport från april 1980, som utarbetats på uppdrag av den s. k. "Mälar-Hjälmar-kommittén". I denna rapport behandlas bl. a. samverkansproblemen när mer än ett län berörs av utsläpp.

Utbildning och övning

De flesta remissinstanserna betonar uttryckligen vikten av att den personal som skall agera vid ett nödläge blir ordentligt utbildad och övad för ändamålet.

Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller att en rätt upplagd och väl genomförd utbildnings- och övningsverksamhet utgör en av grundförutsättningarna för att länsstyrelsen på ett effektivt sätt skall kunna leda och samordna räddningstjänstinsatserna vid ett större olje- eller kemikalieutsläpp. När det gäller anvisningsförslaget i denna del ifrågasätter länsstyrelsen emellertid om tillämpade övningar med organiserade fältenheter till lands och till sjöss kan tillföra länsstyrelsens räddningsledning erfarenheter som står i rimlig proportion till kostnaderna för denna typ av övningar. Tillämpade enhetsövningar bör därför lämpligen bedrivas inom ramen för resp. enhet.

Enligt *generaltullstyrelsens* mening bör de tillämpade övningarna i ett inledningsskede bedrivas som flera relativt enkla samverkansövningar i

mindre skala för att sedan successivt trappas upp till en samverkansövning med länsstyrelsen som operativ samverkanspartner på landsidan.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att avsnittet om utbildning fått en allför blygsam omfattning i anvisningsförslaget och föreslår därför att avsnittet utvidgas. Vidare föreslår länsstyrelsen att det uppdras åt statens brandnämnd att ansvara för grundutbildningen av berörd personal vid länsstyrelserna.

LO understryker särskilt nödvändigheten av att den personal som skall syssla med saneringsarbetet får en ordentlig utbildning för uppgiften. Ett program för sådan utbildning bör snarast utarbetas. Enligt LO:s mening kan det också finnas anledning att komplettera den stab som skall upprättas för bekämpningsinsatser med en utbildningsdetalj.

Övriga synpunkter

Några remissinstanser betonar betydelsen av en väl fungerande informationstjänst, avseende såväl intern som extern information. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att anvisningarna bör kompletteras med ett särskilt avsnitt om informationstjänsten. I statens brandnämnds meddelande 1978: 3 med exempel på länsstyrelsens plan för regional räddningstjänst finns visserligen ett kort avsnitt om informationstjänst. Länsstyrelsen menar dock att informationstjänsten är en så utomordentligt betydelsefull funktion att utförligare anvisningar för planläggningen bör ges. En särskild informationsplan bör utarbetas och ingå som en del i oljeskyddsplanen. Alternativt kan den göras generell för flera olika typer av nödlägen och ingå i den regionala planen för räddningstjänst.

Bilaga 3.7

Sammanfattning av betänkandet (Ds Kn 1980: 2) Personal för tillsyn av kust och skärgård

Enligt TAK-utredningens inventering uppgår antalet anställda med stationering längs kusterna och i skärgårdarna för närvarande till ca 2 500. I denna siffra ingår personal vid nio statliga myndigheter, tre skärgårdsstiftelser samt sjöräddningssällskapet.

Antalet *statligt* anställda med stationering längs kusterna och i skärgårdarna har totalt sett minskat under senare år. Det är framför allt inom sjöfartsverket som personalinskränkningar skett i större omfattning. Personalen vid fyr- och lotsplatserna har sedan 1967 minskat med ca 300 personer. Reduceringen sammanhänger dels med den successiva automatisering av fyrar, som pågått sedan början av 1960-talet, dels med att ett antal lotsplatser dragits in till följd av sjöfartens koncentration till de större hamnarna. Även principen om lotsfrihet har bidragit till en minskning av antalet tjänster.

Inom försvaret, televerket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har den kustbaserade personalen också minskat. I regel har den fast stationerade personalen ersatts av teknisk utrustning eller av rörliga enheter.

Den enda myndighet som har haft en mer påtaglig ökning av antalet anställda längs kusterna och i skärgårdarna är tullverkets kustbevakning, som under 1970-talet ökat sin personalstyrka med ca 100 personer. Ökningen sammanhänger främst med att verket 1970 ålades det nationella ansvaret för oljebekämpning till sjöss.

Samtidigt som antalet anställda minskat har emellertid utvecklingen på en rad samhällsområden medfört att behovet av tillsyn och övervakning längs kusterna och i skärgårdarna ökat. Flera olika samhällsintressen ställer sålunda ökade anspråk på tillsyn och övervakning. Bland sådana intressen märks främst räddningstjänst, rörligt friluftsliv, naturvård och miljöskydd samt kulturminnesvård.

Personalinskränkningar som genomförs av en myndighet kan i vissa fall få betydande återverkningar för andra samhällsintressen. En indragning av tjänster kan i sämsta fall leda till att underlaget för en godtagbar service för den kvarvarande befolkningen försvinner. Vidare kan en avbemanning, som medför en kostnadsbesparing för en myndighet, rent av framtvinga åtgärder hos en annan myndighet som betingar större kostnader än den förstnämnda besparingen.

Det hittillsvarande systemet för handläggning av bemanningsfrågor, som innebär att personalbehovet bedöms isolerat av varje sektorsmyndighet för sig, *kan således leda till otillfredsställande resultat samhällsekonomiskt sett*. I framtiden måste därför ett mer övergripande betraktelsesätt vid

ställningstaganden i bemanningsfrågor införas, så att de totala verkningarna av personalförändringar för såväl statlig som kommunal liksom enskild verksamhet beaktas. Ett minimikrav är att det införs en *garanti för att personalinskränkningar inte får ske* utan att andra huvudmän, som har behov av tillsyn och övervakning utmed kusterna, beretts möjlighet att redovisa hur dylika inskränkningar skulle påverka deras verksamhet. Mot denna bakgrund och för att förbättra samordningen mellan olika samhällsintressen föreslår TAK-utredningen en *ny handläggningsordning*.

Den föreslagna handläggningsordningen består dels av en *informationsskyldighet* för vissa centrala myndigheter som planerar personalinskränkningar i sin kustbaserade verksamhet dels av en *utredningsskyldighet* rörande verkningarna av dylika personalinskränkningar.

De centrala myndigheter, som föreslås bli berörda av den nya handläggningsordningen, är rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, televerket, statens vägverk, sjöfartsverket, SMHI, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk samt generaltullstyrelsen. I fråga om militär verksamhet begränsas informationsskyldigheten till personal i marinens sjöbevakningsorganisation och rörliga underhållsorganisation.

Informationsskyldigheten innebär att dessa statliga myndigheter åläggs att i god tid underrätta andra berörda centrala myndigheter samt länsstyrelsen i det aktuella länet innan åtgärder vidtas som syftar till indragning av personal längs kusterna. Länsstyrelsen har i sin tur att föra informationen vidare till berörda kommuner, landsting, övriga regionala och lokala organ samt organisationer.

Sedan den centrala myndigheten fullgjort sin informationsskyldighet skall vid behov en utredning verkställas som närmare klarlägger om personalinskränkningen får negativa återverkningar på annan verksamhet i det aktuella kustområdet.

Beträffande frågan om *vilket organ* som skall svara för utredningen presenteras två alternativ. Det första alternativet – *den regionala handläggningsmodellen* – innebär en decentraliserad handläggning genom att det samordnande ansvaret för utredningen läggs på länsstyrelsen. Det andra alternativet – *den centrala handläggningsmodellen* – innebär att utredningsansvaret förläggs till ett organ på central nivå. Två varianter av denna modell skisseras: antingen kan utredningsansvaret anförtros den centrala myndighet som själv planerat indragningen eller åt ett nytt samordningsorgan, vilket skulle få som speciell uppgift att svara för dylika utredningar. *TAK-utredningen har stannat för att förorda den regionala handläggningsmodellen med länsstyrelsen som ansvarigt utredningsorgan.*

Om länsstyrelsen finner att den tilltänkta indragningen endast i ringa grad påverkar de anspråk på bemanning, som finns hos olika huvudmän, skall indragningen kunna verkställas. I annat fall skall länsstyrelsen göra en *allsidig utredning* av följderna av den tilltänkta indragningen. Under

utredningsarbetet skall länsstyrelsen höra berörda kommuner, landstinget, fackliga och andra organisationer, statliga centrala och regionala myndigheter.

Länsstyrelsens utredning skall dels innehålla en *nulägesbeskrivning* i bemanningsärendet, dels utmynna i ett *förslag*. I nulägesbeskrivningen bör ingå redogörelser för nuvarande personaluppsättning, arbetsuppgifter samt huvudmannaskap. Vidare bör kostnaderna för verksamheten redovisas samt huvudmannens motiv för den aviserade indragningen.

Utredningen bör innehålla en redovisning av de skilda samhällsintressen, som gör sig gällande i ärendet. Förutom den verksamhet, som representeras av den nuvarande huvudmannen, bör länsstyrelsen redovisa de regionalpolitiska verkningarna dvs. personalinskränkningens eventuella effekter på den lokala sysselsättningen, kommunal och landstingskommunal service, kommunikationer med fastlandet, postbefordran och varuförsörjning m. m. Vidare bör återverkningarna på räddningstjänst, naturvård, miljöskydd, polisverksamhet m. m. analyseras. Slutligen bör ingå en redovisning av vad de övriga centrala myndigheterna, som är berörda av indragningen, anfört vid samrådet med länsstyrelsen.

Om länsstyrelsens utredning visar att personalinskränkningen medför betydande olägenheter med hänsyn till de anspråk på bemanning som olika samhällsintressen ställer, skall länsstyrelsen utarbeta ett förslag som tillgodoser dessa anspråk. Förslaget skall utarbetas i nära samarbete med de nyss nämnda organen och organisationerna.

Förslaget skall om möjligt innehålla lösningar, som innebär att de olika arbetsuppgifterna så långt möjligt samordnas.

I förslaget skall även behandlas frågor om finansiering av en fortsatt bemanning, fördelning av kostnader mellan olika intressenter samt huvudmannaskap för personalen.

Länsstyrelsens förslag skall – efter eventuell remissbehandling – överlämnas till den myndighet som anmält sin avsikt att företa indragning av tjänster. Om länsstyrelsens förslag inte godtas av myndigheten eller annan berörd statlig myndighet, skall *förslaget överlämnas till regeringen för prövning*. Detsamma gäller om regeringens beslut fordras för att genomföra förslaget.

I länsstyrelsens uppgift som utredningsansvarig myndighet ingår att föreslå lämplig *huvudman* för en bibehållen bemanning med flera intressenter. Huvudmannaskapet medför bland annat arbetsgivaransvar gentemot de anställda. TAK-utredningen har härvid övervägt två principlösningar. Den ena innebär, att den statliga myndighet, som bedöms ha störst intresse av bemanningen, åläggs huvudmannaskapet. Den andra innebär att huvudmannaskapet i samtliga fall läggs på en och samma myndighet, förslagsvis sjöfartsverket. I båda fallen får övriga intressenter köpa tjänster av huvudmannen. TAK-utredningen förordar det förstnämnda alternativet.

När det gäller att kombinera statlig verksamhet med sådan som bedrivs av kommun och/eller enskild organisation pekar utredningen på möjligheten att lösa huvudmannaskapsfrågan genom bildande av särskilda *stiftelser.*

Den nya handläggningsordningen kommer enligt utredningen att medföra ökade förutsättningar att nå samordnade lösningar av tillsyns- och övervakningsuppgifter utmed kusterna. På sikt bör systemet medföra viss besparing eller leda till att flera platser kan hållas bemannade till samma kostnad som tidigare. Under en övergångsperiod kommer det emellertid att saknas medel för att täcka en del av personalkostnaden på vissa platser, trots att starka samhällsintressen talar för fortsatt bemanning. Totalt räknar utredningen med att *kostnaderna härför* uppgår till ca 5 miljoner kronor årligen.

För att täcka dessa kostnader föreslås en *försöksverksamhet med s.k. regionalpolitisk anpassning av statliga tjänster* utmed kusterna inom en medelsram på 3 miljoner kronor årligen. Verksamheten är avsedd att täcka vissa kostnader för fortsatt bemanning på sådana platser där en indragning av tjänsterna kan leda till att underlaget för en elementär service för den kvarvarande befolkningen blir för litet. Vidare förordas att de förslag om införande av *båtavgift* respektive *oljeavgift,* som framlagts av andra statliga utredningar, snarast genomförs. Från vardera de två anslag som härigenom skapas bör 1 miljon kronor reserveras för att täcka en del av kostnaderna för bemanning av platser som är särskilt viktiga från sjösäkerhets- och miljöskyddssynpunkt. Skulle emellertid dessa förslag till finansiering inte bli genomförda måste kostnaderna antingen täckas genom att ett speciellt anslag om 5 miljoner kronor ställs till regeringens förfogande eller genom Anslaget för oförutsedda utgifter.

Bilaga 3.8

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (Ds Kn 1980:2) Personal för tillsyn av kust och skärgård

1 Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, televerket, statens vägverk, sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), statskontoret, riksrevisionsverket, riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, statens arbetsgivarverk, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, generaltullstyrelsen, statens planverk, domänverket, statens brandnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, statstjänstemannaförbundet (ST), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges redareförening, sjösportens samarbetsdelegation, stiftelsen Stockholms skärgård, stiftelsen för västsvenska fritidsområden, stiftelsen för fritidsområden och naturvård i Uppsala län, svenska sällskapet för räddning af skeppsbrutne (sjöräddningssällskapet), Sveriges fiskares riksförbund, delegationen för samordning av havsresursverksamheten (havsresursdelegationen) och Göteborgs kommun.

Länsstyrelserna har bifogat yttranden av polisstyrelsen i Tierps polisdistrikt, Gotlands militärkommando, sjöfartsverkets övre norra lotsdistrikt, skogsvårdsstyrelsen i Kalmar län, tulldirektionen i norra regionen, Småland–Ölands kustbevakningsområde, fiskenämnderna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar och Gotlands län, landstingskommunerna i Stockholms, Blekinge, Hallands, Göteborgs och Bohus samt Västernorrlands län, Södertälje, Nynäshamns, Värmdö, Norrtälje, Östhammars, Nyköpings, Oxelösunds, Norrköpings, Söderköpings, Västerviks, Oskarshamns, Mönsterås, Kalmars, Borgholms, Mörbylånga, Torsås, Gotlands, Karlskrona, Sölvesborgs, Malmö, Landskrona, Helsingborgs, Ystads, Varbergs, Lysekils, Strömstads, Kungälvs, Västerås, Köpings, Gävle, Söderhamns, Hudiksvalls, Härnösands, Sundsvalls, Örnsköldsviks, Umeå, Skellefteå, Luleå och Kalix kommuner, skärgårdens intresseförenings kontaktorganisation, Östergötlands kustfiskareförbund samt Östergötlands båtförbund.

2 Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser delar utredningens grundläggande uppfattning att det nuvarande systemet för handläggning av bemanningsfrågor, som innebär att personalbehovet bedöms isolerat av varje sektorsmyndighet för sig, är otillfredsställande. Flera remissinstanser efterlyser uttryckligen ett mer övergripande synsätt på bemanningsfrågorna, där hänsyn tas till alla berörda samhällsintressen. De flesta anser också att de principiella förslag som utredningen lägger fram ger bättre förutsättningar för samordnande lösningar av bemanningsfrågorna än hittillsvarande system. Även om flertalet remissinstanser är positiva redovisar en del av dem delvis annorlunda uppfattningar i vissa avseenden.

Statens naturvårdsverk är i huvudsak positivt till utredningens förslag men anser att utredningen borde ha gått längre och utrett hur stor bemanning som krävs för att på ett optimalt sätt få utfört alla de anspråk som ställs via skilda intressen. Enligt verket utgår utredningen från att bemanningen för närvarande är maximal vilket medför att det endast kan bli fråga om indragningar i framtiden. Liknande synpunkter framförs även av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som tycker att utredningens förslag har en defensiv karaktär och knappast ger någon tillfredsställande lösning på bemanningsbehovet längs kusterna. Personalindragningarna inom stora kustområden har sålunda i stort sett redan genomförts. Länsstyrelsen påtalar dessutom att frågor med anknytning till bemanningen längs kusterna behandlats av flera utredningar under de senaste åren. Enligt länsstyrelsens mening bör en samlad utvärdering ske av dessa utredningsförslag, varvid de regionalpolitiska effekterna bör klarläggas. De samlade resurserna hos de berörda myndigheterna är betydande och decentraliseringsmöjligheterna, bl a genom ökad samverkan, bör därvid klarläggas. Särskilt kustbevakningens och sjöfartsverkets operativa verksamhet bör uppmärksammas.

En samlad utvärdering av de utredningsförslag som under senare tid har behandlat frågor om bevakning, tillsyn och räddningstjänst utmed kusterna och till havs efterlyses även av *rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Uppsala* och *Blekinge län* samt *sjöräddningssällskapet*.

Generaltullstyrelsen delar i princip utredningens uppfattning att bemanningen utmed våra kuster i framtiden bör ses i ett mera övergripande perspektiv än hittills. Styrelsen har dock vissa principiella invändningar mot förslaget. Styrelsen anser sålunda att kustbevakningens verksamhet kan bli lidande om förslagen genomförs. Bl. a. anförs följande.

En väsentlig begränsning i utredningsförslaget är enligt styrelsens mening att utredningen ej beaktat de betydande skillnader som föreligger mellan de olika myndigheternas personal i fråga om uppgifter, kompetens, befogenheter etc. De berörda personalgrupperna arbetar i allt väsentligt enligt helt

skilda förutsättningar och kan totalt sett endast i begränsad omfattning – i flera avseenden inte alls – ersätta varandra inom de verksamheter som innefattas i begreppet "tillsyn och övervakning längs kusterna". Den utbildning som utredningen berör på sidan 145 kan inte annat än marginellt överbrygga dessa skillnader i personalens kompetens och utnyttjande. Ser man enbart till de regionalpolitiska aspekterna finner man att utredningen inte närmare skilt på personal med arbetsuppgifter enbart på eller i närheten av stationeringsorten och personal vars verksamhet ej har direkt anknytning till stationeringsorten. Detta ger enligt styrelsens mening en missvisande bild av de faktiska förhållandena.

– – –

Den av utredningen genomförda kartläggningen av olika samhällsintressens behov av personal längs kusterna är enligt styrelsens uppfattning ej tillräckligt djupgående och har dessutom fått en alltför stark regionalpolitisk prägel. Gjord sammanställning upptar dessutom så väsenskilda övervaknings- och tillsynsbehov att det ej är möjligt att dra några enhetliga slutsatser av det presenterade materialet.

– – –

Kustbevakningens verksamhet är, som också framgår av presentationen i betänkandet, baserad på utnyttjandet av rörliga resurser främst till sjöss och i luften för övervakning av stora geografiska områden. Organisationen, som är rikstäckande, är under generaltullstyrelsen organiserad på fyra regioner, som var och en innefattar kusttrakterna inom fyra till fem län. Enligt styrelsens uppfattning har utredningen ej i tillräcklig grad uppmärksammat skillnanden mellan kustbevakningens och övriga redovisade myndigheters verksamhet, i det att kustbevakningens arbetsuppgifter kräver att resurserna utnyttjas inte bara i kustvattnen utan även långt ut till havs.

– – –

Enär det knappast kan vara riktigt att eftersätta kravet på kostnadseffektivitet i den homogent kusttäckande organisationen som kustbevakningen utgör, vill styrelsen mot bakgrund av det ovan sagda ifrågasätta, om det över huvud taget finns tillräckligt bärande motiv för att inlemma frågor om nödvändiga rationaliseringar inom denna organisation i ett handläggningsmönster av det slag som utredningen föreslagit. Styrelsen har däremot intet att invända mot den informationsplikt till angränsande myndigheter rörande planerade pesonalminskningar m. m. som utredningen föreslår.

Rikspolisstyrelsen är i likhet med generaltullstyrelsen kritisk till lösningar av bemanningsfrågor som innebär att en myndighets arbetsuppgifter överförs till annan myndighet. Enligt styrelsens mening medger polisarbetets speciella karaktär och innehåll inte att polisiära arbetsuppgifter generellt överförs till annan myndighet.

Sveriges redareförening anser för sin del att det förefaller föga realistiskt att motivera kustbemanning med utgångspunkt från befintlig bemanning. Föreningen menar vidare att om t. ex. avbemanning av fyrar resulterar i att vissa servicefunktioner till skärgårdsbefolkningen minskas, så är detta knappast ett kriterium för att kvarhålla bemanningen på fyrarna eftersom fyrverksamheten finansieras genom sjöfartsavgifterna. Det ligger i näringens intresse att nedbringa dessa avgifter. Ett sätt att åstadkomma detta är automatisering. Föreningen är medveten om de regionala och arbetsmark-

nadsmässiga aspekterna och anser att dessa måste lösas. Men att för detta ändamål kvarhålla bemanningen på fyrar eller lotsservice i farleder, som inte används, synes föreningen gravt felaktigt. Liknande synpunkter redovisas även av *Göteborgs kommun*.

Statstjänstemannaförbundet konstaterar med tillfredsställelse att en utredning är genomförd och att i denna föreslås att innan någon myndighet företar en avveckling i sin kustbaserade verksamhet en noggrann utredning måste göras där konsekvenserna för såväl statlig som kommunal liksom enskild verksamhet beaktas. Enligt förbundet kommer dock utredningen åtskilliga år för sent. Flertalet av de svenska fyrplatserna och en hel del lotsplatser har dragits in eller sammanslagits utan att en tillfredsställande samordning med andra myndigheter har kommit till stånd. Därmed har också möjligheterna starkt försämrats att kontinuerligt tillföra, utbilda samt behålla en yrkeskunnig personal, vilket utgör grundförutsättningen för att verksamheten skall kunna bedrivas.

3 Förslag till ny handläggningsordning

3.1 Förslaget i stort

Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag till handläggningsordning eller lämnar det uttryckligen utan erinran. Till denna grupp remissinstanser hör *SMHI, riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, statens arbetsgivarverk, skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, statens planverk, domänverket, statens brandnämnd, samtliga länsstyrelser, flertalet kommuner och landstingskommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, statstjänstemannaförbundet, SACO/SR, sjösportens samarbetsdelegation, stiftelsen Stockholms skärgård, stiftelsen för Västsvenska fritidsområden, stiftelsen för fritidsområden och naturvård i Uppsala län* och *Sveriges fiskares riksförbund*.

Flera av dessa remissinstanser menar att de samhällsintressen som de har att företräda lättare skulle kunna hävdas om den föreslagna handläggningsordningen genomförs.

SMHI anför bl.a. att institutet i flera sammanhang under senare år framhållit vikten av att frågor rörande bemanning längs kusterna blir föremål för en så allsidig bedömning som möjligt. Institutet har också i vissa fall tagit initiativ till fortsatt bemanning vid för institutet särskilt intressanta kustposteringar. Som resultat härav bemannas idag flera utsjöplatser gemensamt av de myndigheter som har behov av fortsatt verksamhet på platsen. Sådan samverkan har hittills skett informellt. SMHI välkomnar utredningens förslag, som skulle kunna leda till att en fast handläggningsrutin skapas.

Statskontoret anser att den föreslagna handläggningsordningen möjliggör en förbättrad avvägning mellan olika intressen samt en klarare redovis-

ning av gränserna mellan enskilda myndigheters åtaganden och regionalpolitiska hänsyn. Kontoret framhåller dock att det är viktigt att utredningsarbetet inte blir så omständligt och tidskrävande att det hindrar myndigheterna från att genomföra anpassningar i verksamheten med rimlig tidshorisont. Liknande synpunkter framförs även av bl. a. *Landstingsförbundet* och *sjöfartsverket*.

Fiskeristyrelsen konstaterar att utredningen har valt att lägga fram förslag till ny handläggningsordning endast för indragning av tjänster. Rutiner för utökning, omstationering etc. har således lämnats utanför. Då en omstationering av en tjänst mellan en myndighets olika enheter, exempelvis till följd av arbetsbrist i den mening som avses i lagen (1976: 600) om offentlig anställning, kan medföra samma effekter som en indragning, utgår fiskeristyrelsen från att samma eller likartade rutiner skall gälla även i omstationeringsfallen. Liknande synpunkter redovisas av *överbefälhavaren, länsstyrelserna i Gävleborgs* och *Västernorrlands län, Örnsköldsviks kommun* samt *tulldirektionen i norra regionen*.

Enligt *länsstyrelsen i Gotlands län* förefaller den föreslagna handläggningsordningen väl motiverad. Länsstyrelsen ifrågasätter dock om inte förordningen (1979: 637) om länsplanering är tillräcklig. Där föreskrivs att statlig myndighet varje år skall lämna länsstyrelsen redovisning av den planering inom myndighetens verksamhetsområde som kan påverka utvecklingen i länet. Om befintliga regler inte anses tillräckliga i det här avseendet vore det enligt länsstyrelsens uppfattning kanske naturligare att skärpa reglerna generellt i stället för att införa en speciell ordning för vissa delar av den offentliga verksamheten. Man kan enligt länsstyrelsen också se det så, att här föreslås en mer strikt modell för handläggning som, om den fungerar väl, bör föras över från kustverksamhet till även annan offentlig verksamhet. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser också att den föreslagna modellen bör kunna tillämpas i andra sammanhang.

3.2 Närmare om informationsskyldigheten

Enligt *riksrevisionsverkets* uppfattning kan information och samråd mellan myndigheterna säkert minska problemen med att indragningar vid en myndighet kan leda till att andra myndigheter måste öka sin bemanning i det aktuella området. Verket förutsätter emellertid att sådant samråd sker utan att särskilda föreskrifter därom behöver meddelas.

Sjöfartsverket har inget principiellt att erinra mot förslaget att införa informationsskyldighet. För att handläggning av personalfrågorna i de olika verken inte skall bli för omständlig och byråkratisk, bör indragningar av mindre betydelse undantas från informationsskyldigheten. Det bör anförtros myndigheten själv att bedöma om den planerade indragningen innebär att ett samhällsintresse som företräds av annan myndighet eller organisation blir lidande i sådan utsträckning att informationsskyldighet

skall föreligga. I de fall personalinskränkningar ger anledning till information till andra myndigheter bör dessa åläggas att inom viss tid, förslagsvis två månader, ange om behov av utredning föreligger eller ej.

Generaltullstyrelsen varnar också för en alltför långtgående formalisering av informationsskyldigheten eftersom detta skulle kunna leda till onödigt extraarbete för såväl den informationsgivande myndigheten som informationsmottagaren. Informationsbehovet och frågan om lämplig form för informationen bör bedömas från fall till fall. I många fall – i synnerhet när det gäller indragning av enstaka tjänst vid en organisationsenhet som avses bibehållen i övrigt – torde det enligt styrelsen vara tillfyllest med muntliga kontakter i frågan.

Televerket och *statens vägverk* ifrågasätter om deras medverkan i det föreslagna systemet är motiverad. Televerket anför sålunda att dess kustradiostationer numera inte är lokaliserade till sådana platser i kustbandet där det kan vara aktuellt med den typ av tillsyns- och övervakningsuppgifter som behandlas i betänkandet. Dessutom är arbetsuppgifternas karaktär och omfattning vid kustradiostationerna av sådan art, att det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att integrera verksamheten med de tillsyns- och övervakningsuppgifter som avses i utredningen. Enligt *vägverket* synes det inte möjligt att ålägga dess personal utökade uppgifter med hänsyn till att bemanningen på färjor och vid bemannade broar är mycket låg.

Svenska kommunförbundet föreslår att informationsskyldigheten även skall omfatta postverket och domänverket. Förbundet framhåller att postservicen är en nödvändighet för att kunna behålla en fast befolkning i skärgården och att domänverkets tillsynsuppgifter ofta utförs som bisyssla av den bofasta skärgårdsbefolkningen, som därigenom kan få kompletterande sysselsättning. *Värmdö kommun* har samma uppfattning. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att postverket bör omfattas av informationsskyldigheten.

3.3 Närmare om utredningsskyldigheten

Flertalet remissinstanser tillstyrker att länsstyrelsen skall svara för den utredning som vid behov skall göras för att klarlägga verkningarna av personalinskränkningar. Främst *regionala och lokala organ* framhåller att länsstyrelsen med sitt breda sektorövergripande ansvar över samhällsutvecklingen bör ha de bästa förutsättningarna att göra en allsidig utredning. De menar att länsstyrelsen dessutom har större anledning än centrala organ att bevaka de lokala och regionala intressena.

Uttryckligen negativa till förslaget är endast *generaltullstyrelsen*, *riksrevisionsverket* och *havsresursdelegationen*.

Generaltullstyrelsen menar att länsstyrelsen inte befinner sig i samma position när det gäller prövning av hithörande frågor som de för verksamheten ansvariga centrala myndigheterna. De centrala myndigheterna har

att göra sina bedömningar utifrån den minskning av resurserna som ingår i myndigheternas planering för framtiden. Styrelsen har den erfarenheten att länsstyrelserna ofta slår vakt om i resp. län stationerad personal även om övervägande skäl talar för att tillgängliga resurser kan utnyttjas mera rationellt för övervakning och tillsyn inom ett större geografiskt område om personalen t. ex. omlokaliseras till ett intilliggande län. Generaltullstyrelsen vill för sin del förorda den centrala modellen, dock med vissa modifikationer. Styrelsen anser att vederbörande centrala myndighet själv skall kunna besluta om de ifrågasatta personalminskningarna även om det vid remissbehandlingen har kommit fram krav på fortsatt bemanning från annan central myndighet eller från länsstyrelse. Styrelsen erinrar om att länsstyrelsen har besvärsrätt i dylika frågor enligt 38 § länsstyrelseinstruktionen och sålunda har möjlighet att underställa frågan regeringens prövning. Det bör övervägas om inte motsvarande besvärsrätt bör tillkomma berörda centrala myndigheter. Innan regeringen avgör ärenden i vilket besvär anförts kan lämpligen yttrande inhämtas från havsresursdelegationen.

Riksrevisionsverket ifrågasätter om den handläggningsordning som föreslås står i rimlig proportion till de eventuella vinster som den förutsätts ge. Behovet av bemanning inom ett visst verksamhetsområde torde de centrala myndigheterna bäst kunna bedöma. Vad gäller frågan om de regionalpolitiska konsekvenserna av en indragning finns det enligt riksrevisionsverkets mening en uppebar risk för att den föreslagna handläggningsordningen leder till att ett stort antal ärenden hänskjuts till regeringen.

Havsresursdelegationen anser att den regionala handläggningsmodellen med länsstyrelsen som samordnande organ inte odelat är att föredra framför den centrala. Enligt delegationens bedömning torde ett centralt samordningsorgan ha bättre möjligheter än länsstyrelsen att arbeta förutsättningslöst med aktuella avvägningar mellan skilda intressen.

Fiskeristyrelsen föreslår för sin del en kombination av den regionala och den centrala modellen. Det förefaller styrelsen naturligast att anställningsmyndigheten gör en utredning om tänkbara effekter av en ifrågasatt indragning, inbegripet även omstationering. Att även de centrala verken därvid har att verka för de regionalpolitiska målen framgår av förordningen (1979: 639) om skyldighet för statlig myndighet att följa riktlinjerna för regionalpolitiken. Vederbörande myndighet bör åläggas att remittera sin utredningsrapport till länsstyrelsen, som gör de kompletteringar som kan finnas påkallade efter samråd med kommuner och andra lokala intressenter. Länsstyrelsen återställer därefter med eget yttrande ärendet till anställningsmyndigheten. Om länsstyrelsen och denna myndighet har olika uppfattning bör frågan om indragning etc. underställas regeringens avgörande.

Sjöfartsverket förordar den regionala handläggningsmodellen. Verket förutsätter att länsstyrelsens utredning görs snabbt så att den i regel kan

föreligga inom ca 6 månader från informationstidpunkten. Utredningsarbetet bör vidare göras i så nära kontakt med övriga intressenter, att någon remissbehandling av länsstyrelsens förslag inte erfordras.

4 Huvudmannaskap

Ungefär hälften av remissinstanserna uttalar sig i denna fråga. Av dessa tillstyrker flertalet utredningens förslag att den statliga myndighet, som bedöms ha störst intresse av att en plats är bemannad, åläggs huvudmannaskapet.

Domänverket tillstyrker utredningens förslag att den myndighet som har störst intresse också ska svara för huvudmannaskapet. Verket vill dock förorda att samtliga intressenters engagemang och delaktighet fastläggs för t. ex. en femårsperiod i taget. Efter en sådan period skall nya delaktighetsavtal kunna beslutas om förhållandena så motiverar.

Statens arbetsgivarverk förordar inte något särskilt alternativ när det gäller huvudmannaskapet men betonar att det är av stor betydelse att frågan klarläggs. Verket menar att problem annars kan uppstå när det gäller lönesättning av tjänster. Problemen kan dock lösas inom ramen för befintliga avtal och gällande rutiner om ansvars- och partsfrågan klaras ut.

Naturvårdsverket och *länsstyrelsen i Blekinge län* anser att om en ny kustmyndighet bildas genom sammanslagning av sjöfartsverket och kustbevakningen, vilket föreslås av MIST-utredningen i betänkandet Ren Tur (SOU 1979: 43–45), så skall denna myndighet alltid ges huvudmannaskapet för ifrågavarande bemanningar. Om en sådan myndighet inte tillkommer tillstyrker naturvårdsverket utredningens uppfattning i huvudmannafrågan. Länsstyrelsen i Blekinge län anser däremot att sjöfartsverket i så fall skall ges huvudmannaskapet i samtliga bemanningsfall.

Statstjänstemannaförbundet och *sjöräddningssällskapet* anser att sjöfartsverket skall vara huvudman för bemannade fyr- och bevakningsplatser. *Statstjänstemannaförbundet* framhåller att sjöfartsverket sedan århundden tillbaka har haft ett övergripande ansvar för sjöräddningen i landet och att verket därför har stor erfarenhet och ett inbyggt intresse av resurs- och bemanningsfrågorna utefter kusterna. Ett samlat huvudmannaskap medför enligt förbundet också större anställningstrygghet samt bättre möjligheter till utveckling och flexibilitet i arbetet för de anställda. Då det kan förväntas att flertalet av de myndigheter som har intresse av kustens bemanning, av bl. a. kostnadsskäl försöker finna argument för att slippa huvudmannaskapet, torde svårigheter uppstå för berörd länsstyrelse att från fall till fall avgöra vem som skall vara huvudman för verksamheten. Det är därför viktigt att huvudmannafrågan redan från början är klart och entydigt uttalad. Övriga verk och myndigheter med verksamhet vid kusterna bör sedan köpa behövliga tjänster av sjöfartsverket.

Umeå kommun anser att huvudmannaskapet för en bibehållen bemanning med flera intressenter bör åläggas kustbevakningen. Kommunen framhåller att kustbevakningen redan har ett ansvar för den reguljära övervakningen till sjöss. Därutöver har kustbevakningen sådana uppgifter som sjöräddning, jakt- och fisketillsyn, sjötrafikövervakning, skyddsområdestillsyn m. m. Mot denna bakgrund anser kommunen att kustbevakningen borde anses väl skickad att även fungera som arbetsgivare och administratör för ytterligare myndighetsutövning.

Utredningens förslag att lösa huvudmannaskapsfrågan genom bildande av särskilda stiftelser när det gäller att kombinera statlig verksamhet med sådan verksamhet som bedrivs av kommuner eller enskilda organisationer kommenteras endast av fyra remissinstanser. *Riksrevisionsverket* anser att inrättandet av stiftelser inte innebär någon lämplig lösning av huvudmannaskapsfrågan. Verket föreslår i stället att någon av berörda intressenter åtar sig huvudmannaskapet på uppdragsbasis och mot ersättning från övriga intressenter. *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Landstingsförbundet* och *stiftelsen för fritidsområden och naturvård i Uppsala län*, anser däremot att möjligheten att bilda stiftelser bör beaktas.

5 Kostnader och finansiering

Flertalet remissinstanser lämnar utredningens finansieringsförslag utan erinran. *Statskontoret*, *havsresursdelegationen*, *länsstyrelserna i Uppsala* och *Västernorrlands län*, *fiskenämnden i Uppsala*, *Östergötlands kustfiskareförbund*, *stiftelsen Västsvenska fritidsområden*, *stiftelsen för fritidsområden och naturvård i Uppsala län* samt *Södertälje*, *Värmdö*, *Norrtälje*, *Västerviks*, *Malmö* och *Lysekils kommuner* tillstyrker förslaget i dess helhet eller lämnar det uttryckligen utan erinran.

Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* får finansieringsfrågan inte bli någon huvudfråga. Länsstyrelsen anger som ett alternativ till utredningens förslag att någon av de berörda statliga myndigheterna genom regeringens beslut får svara för kostnaderna inom ramen för ordinarie eller extra anslag.

I den del förslaget rör försöksverksamhet med regional anpassning av statlig verksamhet är även *Landstingsförbundet* samt *länsstyrelserna i Kalmar* och *Göteborgs och Bohus län* positiva. Länsstyrelsen i Kalmar län är däremot negativ till införandet av båt- och oljeavgifter. Tanken på sådana avgifter avvisas även av *länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Skellefteå kommun*, vilka anser att genomförandet av utredningens förslag inte bör göras beroende av dessa delvis kontroversiella frågor.

Domänverket ställer sig också tveksam till tanken på att finansiera utredningens förslag med hjälp av båt- resp. oljeavgifter. Verket tror inte på modellen med en sådan öronmärkning av pengar från punktskatter och

Umeå kommun anser att huvudmannaskapet för en bibehållen bemanning med flera intressenter bör åläggas kustbevakningen. Kommunen framhåller att kustbevakningen redan har ett ansvar för den reguljära övervakningen till sjöss. Därutöver har kustbevakningen sådana uppgifter som sjöräddning, jakt- och fisketillsyn, sjötrafikövervakning, skyddsområdestillsyn m. m. Mot denna bakgrund anser kommunen att kustbevakningen borde anses väl skickad att även fungera som arbetsgivare och administratör för ytterligare myndighetsutövning.

Utredningens förslag att lösa huvudmannaskapsfrågan genom bildande av särskilda stiftelser när det gäller att kombinera statlig verksamhet med sådan verksamhet som bedrivs av kommuner eller enskilda organisationer kommenteras endast av fyra remissinstanser. *Riksrevisionsverket* anser att inrättandet av stiftelser inte innebär någon lämplig lösning av huvudmannaskapsfrågan. Verket föreslår i stället att någon av berörda intressenter åtar sig huvudmannaskapet på uppdragsbasis och mot ersättning från övriga intressenter. *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Landstingsförbundet* och *stiftelsen för fritidsområden och naturvård i Uppsala län*, anser däremot att möjligheten att bilda stiftelser bör beaktas.

5 Kostnader och finansiering

Flertalet remissinstanser lämnar utredningens finansieringsförslag utan erinran. *Statskontoret*, *havsresursdelegationen*, *länsstyrelserna i Uppsala* och *Västernorrlands län*, *fiskenämnden i Uppsala*, *Östergötlands kustfiskareförbund*, *stiftelsen Västsvenska fritidsområden*, *stiftelsen för fritidsområden och naturvård i Uppsala län* samt *Södertälje*, *Värmdö*, *Norrtälje*, *Västerviks*, *Malmö* och *Lysekils kommuner* tillstyrker förslaget i dess helhet eller lämnar det uttryckligen utan erinran.

Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* får finansieringsfrågan inte bli någon huvudfråga. Länsstyrelsen anger som ett alternativ till utredningens förslag att någon av de berörda statliga myndigheterna genom regeringens beslut får svara för kostnaderna inom ramen för ordinarie eller extra anslag.

I den del förslaget rör försöksverksamhet med regional anpassning av statlig verksamhet är även *Landstingsförbundet* samt *länsstyrelserna i Kalmar* och *Göteborgs och Bohus län* positiva. Länsstyrelsen i Kalmar län är däremot negativ till införandet av båt- och oljeavgifter. Tanken på sådana avgifter avvisas även av *länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Skellefteå kommun*, vilka anser att genomförandet av utredningens förslag inte bör göras beroende av dessa delvis kontroversiella frågor.

Domänverket ställer sig också tveksam till tanken på att finansiera utredningens förslag med hjälp av båt- resp. oljeavgifter. Verket tror inte på modellen med en sådan öronmärkning av pengar från punktskatter och

Bilaga 3.9

Översiktlig beskrivning av i operativt bruk varande system för upptagning på mekanisk väg av till sjöss löskommen olja

Använda förkortningar A = arbetsplattformar, L = anordningar för inlänsning, U = anordning för upptagning av oljan ur vattnet, F = materialanordning för förvaring av ur sjön upptagen olja.

System M 1 (upptagningskapacitet upp till 100 m^3 olja/tim.)

A: Miljöskyddsfartyg av större typ (200–450 ton) jämte arbets- och bogerbåtar.
L: Högsjölänsor
U: Oljeupptagare av skimmertyp (utriggad)
F: Tankbåt, oljepråm, containers

System M 2 (upptagningskapacitet upp till 40–50 m^3 olja/tim.)

A: Katamaran (ca 25 ton) jämte arbetsbåtar
L: Kustlänsor; båt med högsjölänsa kan medföras genom bogsering
U: 1) Oljeupptagare av skimmertyp (fast inbyggd)
2) Oljeupptagare av typ pater-noster-band (fast inbyggd)
F: Tankbåt, oljepråm, containers

System M 3 (upptagningskapacitet upp till 20 m^3 olja/tim.)

A: Miljöskyddsfartyg av medelstor typ, (Sea Truck, 60–125 ton) jämte arbetsbåtar
L: Högsjölänsor eller kustlänsor
U: Oljeupptagare av typ pater-noster-band (mobil)
F: Oljepråm, containers eller tomfat

System M 4(upptagningskapacitet upp till 15 m^3 olja/tim.)

A: Flertalet fartyg under ca 500 ton som har lämpliga arbetsutrymmen på däck jämte arbetskran; arbetsbåtar
L: Kustlänsor
U: Oljeupptagare av mindre skimmertyp (utriggad)
F: Oljepråm, containers eller tomfat

System M 5

A: Miljöskyddsfartyg, kustbevakningsfartyg m. fl.
L+U: Specialkonstruerad oljetrål
F: Pråm, däckcontainers m. m.

avgifter. Om det bedöms viktigt från samhällets synpunkt att bemanning skall upprätthållas på vissa utsjöplatser bör enligt verkets mening ordinarie budgetmedel användas för att täcka kostnaderna.

Tanken på en särskild oljeavgift avvisas bestämt även av *Sveriges redareförening* och *Söderhamns kommun*. Redareföreningen anser att det vore diskriminerande mot tankernäringen att belasta den med en avgift för en service som i första hand är av regional och sysselsättningspolitisk karaktär. Servicen kommer inte heller på något sätt tankernäringen tillgodo. Föreningen förutsätter att ett avgiftssystem för övervakning av kusterna baseras på de bidrag som olika intressenter är beredda att tillskjuta. När det gäller finansiering av regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör dessa enligt föreningens uppfattning bäras av samhället.

Frågan om införande av en båtavgift avvisas bestämt av *sjösportens samarbetsdelegation*, *sjöräddningssällskapet* och *Östergötlands båttrafikförbund*.

Generaltullstyrelsen är direkt negativ till utredningens finansieringsförslag i dess helhet. Styrelsen betecknar förslagen som föga rationella bl. a. mot bakgrund av de effektivitetskrav som i dagens budgetläge måste ställas på statsförvaltningen.