



Strategisk oljeskyddsplan för Värmdö kommun

Förslag till beslut

Den strategiska oljeskyddsplanen för Värmdö kommun antas.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Sammanfattning

Värmdö kommun har tidigare saknat oljeskyddsplan. Arbetet med att ta fram en sådan har skett inom ramen för EU- projektet ARCHOIL. Huvudsyftet med projektet har bland annat varit att ta fram gemensamma strategier för oljeskydd i skärgårdsmiljö samt att öva ett scenario med ett tänkt oljeutsläpp.

Delaktiga i den svenska delen av projektet har varit Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Stockholm samt Värmdö, Vaxholm, Norrtälje och Österåkers kommuner.

Bakgrund

Värmdö kommun har saknat oljeskyddsplan. I början 2013 fick Värmdö en förfrågan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om att delta i ett samarbetsprojekt som syftade till att ta fram gemensamma strategier för oljeskydd i skärgårdsmiljö. Projektägare är Åbo Universitet. Övriga deltagare är Ålands landskapsregering, Länsstyrelsen i Stockholm, Myndighetens för samhällsskydd och beredskap samt de svenska skärgårdskommunerna Värmdö, Vaxholm, Norrtälje och Österåker.

Arbetet har resulterat i förslag till oljeskyddsplaner för de svenska deltagande kommunerna. Arbetet har vidare resulterat i ett förslag till operativ handlingsplan för Värmdö kommun. Denna fastställs av kommundirektören. Genom dessa dokument står Värmdö kommun bättre rustade inför ett oljeutsläpp.



Ärendebeskrivning

Kommuner är inte skyldiga enligt lag att ha en oljeskyddsplan. Inte heller saneringsfasen är reglerad i lag. Miljöbalken ger verksamhetsutövaren ansvaret men enligt praxis är det den drabbade kommunen som genomför det efterföljande saneringsarbetet på stränder och i hamnar. Målsättningen med en kommunal oljeskyddsplan är att ha en god förmåga att bekämpa den olja som når land efter ett utsläpp till havs för att minimera ekologiska och socioekonomiska konsekvenser.

Värmdö kommun har under året deltagit i det EU-finansierade projektet ARCHOIL. Syftet har bland annat varit att ta fram gemensamma strategier för oljeskyddsplaner i skärgårdsmiljö. Arbetet har skett genom gemensamma workshops och avslutas formellt i december 2013. Värmdö kommun kommer i samband med projektets avslut att öva kommunens nyckelfunktioner i ett scenario med ett tänkt oljepåslag på kommunens kust.

Ekonomiska konsekvenser

Oljeskyddsplanen syftar till ett effektivt arbetssätt i händelse av ett oljeutsläpp.

Konsekvenser för miljön

Oljeskyddsplanen syftar i huvudsak till att minimera de miljömässiga konsekvenserna av ett oljeutsläpp. En uppdaterad oljeskyddsplan har bara positiva konsekvenser för miljön och djurlivet.

Konsekvenser för medborgarna

Föreslagen oljeskyddsplan stödjer en effektiv hantering av ett eventuellt oljepåslag med efterföljande sanering. Detta skapar förutsättningar för medborgarna att fortsätta använda Värmdös kuststräckor för rekreation och friluftsliv.

Bedömning

En strategisk oljeskyddsplan är en viktig del i kommunens beredskap för att på ett effektivt sätt hantera ett eventuellt oljepåslag mot Värmdös kust. Oljeskyddsplanen kommer att biläggas kommunens ordinarie krisledningsplan och kompletteras med en operativ del.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Kansli- och utvecklingsavdelningen i samarbete med Bygg och miljökontoret samt Samhällsbyggnadskontoret.



Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Bilaggs/Bilaggs ej
1	Strategisk oljeskyddsplan för Värmdö kommun	X

Stellan Folkesson
Kommundirektör

Maria Larsson-Ajne
Kanslichef

Strategisk plan för oljeskydd i Värmdö kommun

1. Inledning

1.1 Vad händer vid ett oljeutsläpp?

Konsekvenserna av ett oljeutsläpp till havs är många: kustzonen med sitt växt- och djurliv skadas, stränder förorenas och havsbottnar påverkas negativt. Oljeutsläpp kan och få stora socioekonomiska konsekvenser med effekter på flera funktioner eller näringar, t.ex. dricksvattenförsörjning för de som hämtar vatten i Mälaren respektive turism.

1.2 Risker för Värmdö kommun

Merparten av alla oljetransporter in till Stockholm går idag via Sandhamnsleden. Sammantaget kan det under ett år röra sig om så mycket som 1 910 000 kbm oljeprodukter som passerar denna led. Platser som är särskilt riskfyllda ur ett oljeutsläppsperspektiv är där leder korsar varandra samt platser där fartyg möts under gir. Inom Värmdö kommun pekas platser som Kanholmsfjärden och Torsbyfjärden ut som särskilt riskfyllda utifrån dessa kriterier.

1.3 Kommunens roll

Kommunen har en viktig roll vid ett oljeutsläpp och då främst räddningstjänsten som har ansvaret för räddningstjänstinsatsen. Saneringsfasen är inte reglerad i lag. Miljöbalken ger verksamhetsutövaren ansvaret men enligt praxis är det kommunen som genomför efterföljande saneringsarbete på stränder och i hamnar. Oljeskyddsinsatsen kan innefatta kommunal räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor, men endast om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt och värde, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Saneringsfasen startar normalt när oljan väl hamnat på stranden och läget inte nämnvärt kan förvärras.

1.4 Målsättning

Målsättningen med kommunens oljeskyddsberedskap är att ha förmåga att bekämpa den olja som når land efter ett utsläpp till havs och för att minimera ekologiska och socioekonomiska följder. Den nationella inriktningen för svensk oljeskyddsberedskap ska vara dimensionerad för 10 000 ton olja. Det baseras på ett troligt scenario där en sektion av en oljetank springer



läck. Under goda omständigheter brukar Kustbevakningen generellt klara av att ta hand om ca 80% av oljan till havs. De vanligaste fartygen som transporterar olja på Östersjön har en kapacitet på 100 000 ton men det förekommer fartyg med kapacitet på upp till 200 000 ton.

Kommunen har ingen lagstadgad skyldighet att upprätta en oljeskyddsplan, men en i förväg fastställd organisation med definierade uppgifter, möjliga åtgärder för räddningsinsats, saneringsfas, och uppföljning ökar möjligheten för en lyckad och effektiv insats. Det är viktigt att planen är väl förankrad i organisationen för att den ska fylla sitt syfte.

Värmdö kommuns operativa oljeskyddsplan bygger på tanken att man kan dela in ett oljeutsläpp i Värmdös vatten i ett antal faser. Dessa faser går ifrån den inledande fasen då utsläppet larmas in till kommunen till den avslutande där saneringsfasen formellt rapporteras som avslutad. Som stöd i detta arbete biläggs varje enskild fas ett antal bilagor med specifik information för just denna fas.

2. Ansvar

Vid en oljeskyddsolycka fördelas ansvaret mellan flera olika myndigheter på central, regional och lokal nivå. För att en oljeskyddsinsats ska bli framgångsrik så krävs ett gott samarbete mellan olika aktörer.

Kustbevakningen är den myndighet som är först på plats när en oljeolycka till havs sker. Kustbevakningens ansvar är att minska konsekvenserna av olyckan. Första prioritet är därför att minimera utsläppet till havs och ta upp så mycket olja som möjligt.

Räddningstjänsten ansvarar för oljebekämpning i strandzonen och i hamnar. Juridiskt sett så går gränsen mellan Kustbevakningens ansvarsområde (statligt vatten) och räddningstjänstens ansvarsområde vid strandlinjen. I praktiken sker ett samarbete mellan statlig och kommunal räddningstjänsten och gränsen är mer flexibel. Stor hänsyn tas till vilka praktiska förutsättningar respektive part har.

Räddningstjänstens insats kan definieras enligt följande:

"Akut omedelbar åtgärd för att förhindra skador på liv, egendom och miljö. Åtgärd kan utgöras av inlänsning, dukning, upptagning mm. Insatsen beslutas och följs upp av räddningsledaren".

Kommunen ska enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor svara för räddningstjänsten inom sitt område. Den kommunala räddningstjänsten är skyldig att ingripa om det finns behov av ett snabbt ingripande. Olja som hotar att nå stränder betraktas normalt som skäl för



räddningstjänst. Om oljan nått stranden och skadan inte kan förvärras är insatsen en fråga om sanering. Oljesanering är inte reglerad i lag, men praxis är att kommunen ansvarar för sitt geografiska område.

När den akuta räddningstjänstfasen är avslutad lämnas ansvaret för saneringen över till kommunen. Detta betyder att räddningstjänstledaren lämnar över ansvaret till den av kommunen utsedde saneringsledaren. Saneringsledaren har stöd av den kommunala krisledningen. En del kommuner upphandlar tjänsten som saneringsledare men även då är det kommunen som avgör var och hur mycket som ska saneras.

Begreppet sanering (kommunens ansvar) kan definieras enligt följande:

”Olja får enbart finnas i begränsad omfattning på land och i vatten (enstaka klumpar). De uppkomna skadorna på egendom och miljö ska inte kunna förvärras på kort sikt när saneringen avslutats. Saneringen kan innebära att ett skadat område återställs så långt det är realistiskt möjligt till de förhållanden som fanns före olyckan. Bygg- och miljökontoret avgör om sanering ska ske och när saneringen kan anses vara avslutad.”

3. Kostnadsfördelning

Ett oljeutsläpp är en kostsam händelse för samtliga berörda parter. Att dokumentera och beräkna kostnader för sanering är relativt enkelt. Betydligt svårare är att beräkna de socioekonomiska kostnaderna med konsekvenser på diffusa värden som t ex skador på natur, minskad turism och effekter på näringslivet som också ska ingå i den totala kostnaden för oljeutsläppet. Socioekonomiska värden ersätts inte av staten.

Vid en oljeolycka till havs på statligt eller internationellt vatten har kommunen rätt till ersättning från staten för sina kostnader i samband med oljeskyddsinsatsen i strandzonen. Kostnaderna regleras i 7 kap- 2§ i Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Dessa kostnader inkluderar kostnader för räddningstjänst och sanering men inte kostnader för skador på miljön. Staten ger i dagsläget ingen ersättning till kommunerna för kostnader som uppstått i samband med rehabilitering av fåglar och vilt.

Kostnaden för bekämpning och sanering efter stora oljeutsläpp till havs ska bekostas av orsakande fartygs egen försäkring. I de fall denna inte täcker kostnaderna kan medel fås från en internationell fond (IOPC) för skador efter oljeutsläpp från tankfartyg. För att få ersättning från fonden måste det vara känt vilket fartyg som orsakat utsläppet.

MSB är den myndighet som reglerar kostnaderna till kommunerna efter ett oljeutsläpp vilket innebär att det är MSB som handlägger kommunens ansökan om ersättning.



Bakomliggande lagstiftning

Detta styrdokument beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning och uppdatering

Kansli- och utvecklingsavdelningen ansvarar för uppföljning och uppdatering av detta styrdokument.



4. Dokumentation

Allt som sker i samband med ett oljepåslag ska noga dokumenteras i text och bild för att det efteråt ska gå att ta del av beslut, ansvarsfördelning och underlag för kostnadsberäkning. Ansvarig för att dokumentationen genomförs är räddningsledaren respektive saneringsledaren. Det är av stor vikt att dokumentationen säkerställs vid en övergång mellan räddningstjänstfasen och saneringsfasen. Bilddokumentationen kan göras av lämplig personal på kommunen eller räddningstjänsten. Vid ansökan om ersättning för oljeskyddsinsatser från staten via MSB ska kostnader för arbetstid, materiel, transporter och övrigt redovisas. För att underlätta redovisningen har MSB gett ut en mall för dagrapport som kan användas för dokumentation.

5. Allmänhet och massmedia

Vid ett stort oljeutsläpp kommer allmänheten, massmedia, medarbetare, myndigheter och organisationer att ställa stora krav på snabb och korrekt information. Att hantera information är en högst prioriterad fråga. En oljeolycka kan vara av medialt intresse på både lokal, nationell och internationell nivå. Är det en olycka som involverar flera kommuner kan länsstyrelsen samordna informationsinsatserna.

6. Ledning, stöd och samverkan

Till stöd för kommunens insatser under de faser som en oljeskyddsinsats kan innebära finns interna och externa funktioner med särskild kompetens. Detta regleras i den operativa oljeskyddsplanen.

7. Samverkan

Vid ett större oljeutsläpp till havs kommer sannolikt ett flertal kommuner att drabbas. Det är dessutom flera myndigheter som har olika slags ansvar och uppgifter vid ett utsläpp. För att nå ett framgångsrikt resultat är det viktigt att etablera kontakt med andra drabbade kommuner, stöttande myndigheter och organisationer. Samverkan är särskilt viktigt då det gäller att på ett effektivt sätt använda de ofta begränsade enskilda resurserna samt att få tillgång till mer information och kunskap.

Detta är formulerat i lagtext 6§ lag (2003:778) om skydd mot olyckor: "Kommuner och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt denna lag skall samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs."



Bakomliggande lagstiftning

Detta styrdokument beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning och uppdatering

Kansli- och utvecklingsavdelningen ansvarar för uppföljning och uppdatering av detta styrdokument.



Samverkansbehovet är både internt och externt och är sig självt resurskrävande. Vilka som faktiskt behöver samverka styrs av vilken händelse som inträffat samt de förväntade konsekvenserna. Generellt kan man säga att det är ett gemensamt ansvar att samverka och således har varje organisation ansvar att ta initiativ till samverkan om de ser ett behov.

8. Åtgärd och sanering

Det finns flera olika typer av saneringsmetoder som kan tillämpas vid en oljeolycka. Val av saneringsmetod bygger på strandtyp, oljans egenskaper och mängd, årstid, väderförhållanden samt skadeplatsens tillgänglighet. Generellt gäller att ju tidigare man kan sätta in insatser mot ett utsläpp, desto större chans att insatsen blir framgångsrik. Oorganiserade insatser från allmänhet att sanera bör inte förekomma.

Generell prioritering vid sanering är följande:

- Ta hand om olja som riskerar att komma lös då den kan leda till sekundär nedsmutsning.
- Ta hand om olja som förorenat eller hotar att förorena ekologiskt känsliga platser eller arter.
- Ta hand om all olja som klibbar och därmed kan påverka djur, växter och människor.
- Ta hand om olja som riskerar att påverka områden som är viktiga för turism och näringsliv.

Beslut om lämplig slutpunkt för sanering kan vara svårbedömt. Sanering av olje- och kemikalieutsläpp utförs idag ofta med utgångspunkt från socioekonomiska aspekter och inte alltid med hänsyn till miljö. Ur ett miljöperspektiv kan ofta en viss mängd olja lämnas kvar på stranden eftersom saneringen i sig kan innebära en omild behandling av miljön. I MSB:s saneringsmanual som ingår i pärmen "Kommunens oljeskydd" rekommenderas lämpliga slutpunkter för sanering utifrån olika strandtyper. Dessa rekommendationer kan vara ett stöd när beslut ska tas att avsluta saneringen.

9. Hälsoskydd och arbetsmiljö

Vid ett oljeutsläpp och under efterföljande sanering är det viktigt att de som arbetar med oljan har kunskap om den hälsopåverkan oljan kan medföra. Under en räddningstjänstinsats/saneringsinsats har arbetsledaren ett samordnande arbetsmiljöansvar för



Bakomliggande lagstiftning

Detta styrdokument beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning och uppdatering

Kansli- och utvecklingsavdelningen ansvarar för uppföljning och uppdatering av detta styrdokument.



personalen. Detta inkluderar även frivilliga som arbetar med sanering.

Förutom hälsorisker orsakade av oljan, kan saneringsarbetet i sig vara krävande och utföras i miljöer som kan innebära risker för olycksfall, exempelvis hala klippor och tunga lyft.

10. Avfall

När oljan nått land och sanering påbörjas kommer stora mängder avfall bildas. Avfall innehållande olja klassas som "farligt avfall". Det är viktigt att hanteringen utförs på ett sådant sätt att det sker utan risk för sekundär kontaminering. Det är en fördel om kommunen använder de entreprenörer som har avtal med kommunen sedan tidigare avseende renhållning, transport och omhändertagande.

Det finns inga krav om anmälan eller tillstånd för att tillfälligt lagra det oljeblandade avfallet vid saneringsområdet. För att förhindra sekundär kontaminering under lagring så bör man lagra avfallet i täta containers eller på ett tätt underlag. Lagring direkt på mark bör endast ske om särskilda skäl finns.

För transport av farligt avfall krävs tillstånd enligt 26§ Avfallsförordningen (2001:1063) i miljöbalken. Länsstyrelsen beviljar dessa tillstånd.

Om lagring sker på annan plats än vid saneringsområdet är det en fråga om mellanlagring av farligt avfall. Detta är anmälnings- eller tillståndspliktigt enligt 9 kap. miljöbalken (1998:808).

För en effektiv bekämpning och sanering vid oljeolyckor är det viktigt att så tidigt som möjligt identifiera möjliga mellanlagringsplatser där oljan kan lagras innan den transporteras till slutstation för behandling och deponering.

11. Drabbat djurliv

Oljeskadade djur ska samlas in och föras bort så att inte oljan sprider sig vidare i naturen. Döda djur klassas som riskavfall och ska tas om hand därefter. Skadorna orsakas framförallt genom nedsmutsning, kvävning eller förgiftning. Länsstyrelsen och Hav- och vattenmyndighetens oljejour kan bistå med råd och stöd.

Vissa sällsynta djurarter räknas som statens vilt, t ex örn, skärfläcka, utter och tumlare. När dessa påträffas döda ska polisen underrättas och djuren märkas, packas och sändas till Naturhistoriska riksmuseet i Stockholm. Mer information om statens vilt finns på naturvårdverkets hemsida. Även ideella organisationer som Katastrofhjälp för fåglar och vilt



Bakomliggande lagstiftning

Detta styrdokument beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning och uppdatering

Kansli- och utvecklingsavdelningen ansvarar för uppföljning och uppdatering av detta styrdokument.

(KFV) och Svenska blå stjärnan kan bistå med rådgivning.

De djur som inte bedöms kunna återföras till ett liv i frihet eller som inte går att fånga ska avlivas på ett humant sätt. Vid behov av skyddsjakt bör samverkan ske mellan Kustbevakningen, kommunen, polis och skyddsjägare.

12. Hamnar

Hamnar kan utgöra en resurs för upptagning och omlastning av förorenat material. Tillgängligheten till hamnen och infrastrukturen är en avgörande faktor för att lastbilar ska ha möjlighet att hämta material för vidare transport till mellanlagringstation. För hamnar som riskerar att drabbas av oljebältet är det i många fall önskvärt att försöka spärra av hamnområdena. Hamnar anses ofta vara svårsanerade och de fartyg som befinner sig där riskerar att bli nedoljade.

13. Nödhamn för haverist

Transportstyrelsen får i enlighet med 7 kap. 5§ Lag (1980:424) om åtgärder mot föroreningar från fartyg, ta beslut om nödhamn för haverist. Om Transportstyrelsens beslut inte kan inväntas kan beslut tas av Kustbevakningen i enlighet med 7 kap. 3§, förordning (1980:789). Kommuner kan i sin oljeskyddsplan föreslå möjliga nödhamnar, men eftersom varje olycka är unik och har olika förutsättningar som: olyckstyp, årstid, vind och ström, bör bedömningen av lämplig nödhamn vara flexibel och anpassad till rådande omständigheter.

14. Miljö

Det avgörande syftet med en saneringsinsats är att i så stor utsträckning som möjligt minska skadeverkningar på djur och natur. I en situation där en längre del av en kuststräcka riskerar ett oljepåslag måste prioriteringar göras om var insatser i första hand ska sättas in. För att kunna göra har kommunen tagit ställning till särskilt skyddsvärda objekt eller områden.

Länsstyrelsens Digitala Miljöatlas kan utgöra ett underlag för bedömning och prioritering. Eftersom naturmiljön finns beskriven här så kan informationen även vara till nytta när konsekvenserna av ett oljeutsläpp i efterhand utvärderas. Den digitala miljöatlasen finns tillgänglig på webbplatsen för Länsstyrelsens GIS-tjänster.

Utgångspunkter för prioriteringar.

Vid ett oljepåslag är det saneringsledaren som i samråd med berörda parter fastställer



prioriteringar för skadeinventering, bekämpning och sanering. När prioriteringarna fastställs ska hänsyn tas till följande faktorer.

- Skadegrad
- Risker för bestående skador
- Förekomst av särskilt skyddsvärda objekt inom drabbade områden
- Risker för störningar på djur- och fågelliv

15. Utvärdering och övning

Oljeskyddsinsatsen bör utvärderas före avslut. Varje funktion inom organisationen bör utvärdera sitt arbete utifrån händelseförloppet med fokus på ledning, skadeplatsorganisation, samverkan, sanering, logistik information med mera.. I "Kommunens oljeskydd" finns MSB's uppföljningsmanual efter oljesanering. Denna kan fungera som stöd för kommunen vid utvärderingen.

Då ett större oljeutsläpp på Östersjön inte hör till den vardagliga verksamheten är det viktigt att öva organisationen för att kunna hantera en sådan händelse när den väl inträffar. Detta för att personal ska känna sig trygga med sina roller och uppgifter, men också för att upptäcka brister och därmed utveckla oljeskyddsplanen.



Bakomliggande lagstiftning

Detta styrdokument beslutas av kommunfullmäktige.

Uppföljning och uppdatering

Kansli- och utvecklingsavdelningen ansvarar för uppföljning och uppdatering av detta styrdokument.