

Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

Hantering av och ansvarsfördelning vid fartygsoljeskador på Finska viken

Fartygsoljetransporterna i Finska viken har ökat de senaste åren till följd av att Ryssland har byggt nya oljehamnar längst in i viken. Enligt uppskattningar kommer volymen av oljetransporterna i Finska viken att öka från nuvarande 160 miljoner ton till 170–200 miljoner ton år 2020. Samtidigt har även den övriga sjötrafiken – speciellt passagerartrafiken mellan Helsingfors och Tallinn – ökat. Dessa förhållanden medför en stor risk för en fartygsoljeolycka, i synnerhet som Finska viken utgör en på många sätt utmanande miljö för sjötransporter.

Vid en omfattande fartygsoljeskada kan staten bli tvungen att åtminstone tillfälligt finansiera kostnader som orsakas av skadan. Dessutom föreligger en latent risk för att alla kostnader och skadestånd till följd av bekämpningen av skadan inte kan drivas in utan staten blir tvungen att stå för dem. I värsta fall kan kostnaderna för en omfattande fartygsoljeskada uppgå till flera miljarder euro.

Huvudfrågan vid revisionen löd som följer: *Är systemet för hantering av fartygsoljeskador i Finska viken effektivt?*

Systemet för hantering av fartygsoljeskador till sjöss omfattar flera aktörer. Miljöministeriet har hand om den allmänna ledningen, uppföljningen och utvecklingen av bekämpningen av oljeskador och fartygskemikalieolyckor. Den viktigaste myndigheten vid bekämpning av fartygsoljeskador är Finlands miljöcentral som leder bekämpningsarbetet och tillsätter en ledare för bekämpningsarbetet. Även försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet deltar i bekämpningen av fartygsoljeskador. Oljebekämpningen i skärgården och kustområdena ankommer på räddningsväsendet (räddningsverket) i respektive område. Kommunerna ansvarar för efterbehandlingen och hanteringen av fartygsoljeavfallet inom sitt område.

Kommunikationsministeriet ansvarar för sjöfartssäkerheten och sjötrafikstyrningen i systemet för hantering av fartygsoljeolyckor. Den viktigaste aktören med avseende på förebyggande av fartygsoljeolyckor är Trafikverkets sjötrafiktjänst. Med tanke på förebyggande av

fartygsolyckor är även Trafiksäkerhetsverkets tillsyn av fartygssäkerheten. Till sjöfartssäkerheten bidrar även lotsningstjänsterna som på finländska farvatten får tillhandahållas endast av det statliga bolaget Finnpiilot Pilotage.

Den ekonomiska delen (finansiering av beredskapen och ersättningar för skador) i systemet för hantering av fartygsoljeolyckor utgörs av oljeskyddsfonden, fartygsägarnas försäkringar och internationella ersättningsfonder. De kostnader som orsakas av det lokala räddningsväsendet för anskaffning av bekämpningsmateriel och upprätthållande av bekämpningsberedskapen ersätts från oljeskyddsfonden. Ur fonden kan också betalas behovsprövad ersättning till staten för anskaffning för bekämpningsmateriel för fartygsoljeskador och kostnader för upprätthållande av bekämpningsberedskapen. Dessutom kan ersättning betalas ur fonden till skadelidande och dem som deltagit i oljebekämpningen.

För att trygga ersättningarna för skador ska fartygsägarna teckna oljeskadeförsäkring för sina fartyg med en bruttodräktighet på över 2 000 ton. Normalt är det rederiet som tecknar försäkringen. Internationella ersättningsfonder för oljeskador (International Oil Pollution Compensation Funds) betalar ersättning för oljeskador från tankfartyg i de fall där fartygsägarens ansvar inte täcker skadan, skadan överskrider fartygsägarens maximala ansvarighet eller fartygsägaren är insolvent.

Systemet för hantering av fartygsoljeskador är effektivt

Utifrån granskningen finns det många positiva drag i hanteringen av fartygsoljeskador i Finska viken. Oljebekämpningen har utvecklats systematiskt, och den bygger på bekämpning som sker på öppet hav, vilket – om det lyckas – minskar på den kostnadsintensiva rengöringen av stränderna. Övningar i oljebekämpning ordnas regelbundet. Finland har byggt upp en relativt stor bekämpningsflotta speciellt jämfört med Estland och Ryssland. Med tanke på kostnadseffektiv användning av resurserna är det positivt att bekämpningsflottan består av multifunktionella fartyg som kan sättas in i flera olika uppgifter. Samarbetet kan emellertid vidareutvecklas till exempel med de statliga bolagen Meritaito Oy och Arctia Shipping Oy.

Enligt granskningen är samarbetet mellan de maritima myndighetsaktörerna (s.k. METO-samarbete) mycket lyckat och kostnadseffektivt. Systemen för att förebygga risken för fartygsolyckor, som sjötrafiktjänsterna och flygkontrollerna, har visat sig vara kostnadseffektiva i praktiken.

I fråga om beredskap för fartygsoljeskador och bekämpning av dessa pågår flera samarbetsprojekt med förvaltningsexterna parter. John Nurminens Stiftelse har bidragit med finansiering för navigeringstjänsten ENSI, och WWF Finland har utbildat frivilliga oljebekämpningstrupper. Frivilliga som deltar i oljebekämpningen utgör både en betydande resurs och en kanal för människors vilja att hjälpa.

Internationella ersättningsfonden för oljeolyckor ersätter inte alla skador

Det finns ett system av internationella ersättningsfonder för fartygsoljeolyckor, men det omfattar endast oljeutsläpp från tankfartyg. Utifrån de beräkningar som gjordes under granskningen kan kostnaderna för en fartygsoljeolycka bli höga. Det finns ett maximibelopp (859 miljoner euro) för tankfartygens försäkringar och för ersättningarna ur den internationella fonden, och det räcker inte nödvändigtvis till att ersätta alla de kostnader som orsakas av en storolycka med ett tankfartyg. Med andra ord verkställer det internationella ersättningssystemet inte principen att den som förorenar ska betala.

Ersättningsprocesserna tar lång tid, varigenom en stor oljeolycka skulle ändå belasta kommunernas och statens ekonomi. I värsta fall faller kostnaderna för skadorna i slutändan på staten. Eftersom den internationella fonden ersätter endast materiella, skäliga, ändamålsenliga och väldokumenterade kostnader bör det för bekämpningsmyndigheterna utarbetas anvisningar, som kompletterar de nuvarande anvisningarna, om hur skälighet och ändamålsenlighet ska bedömas i olika situationer.

Bredare finansieringsunderlag för oljeskyddsfonden bör övervägas

Oljeskyddsfonden har gjort det möjligt för räddningsverken att anskaffa tillräcklig oljebekämpningsmateriel. Det har även varit möjligt att finansiera statens anskaffningar av bekämpningsmateriel ur fonden. År 2009 ålade riksdagen regeringen att utreda möjligheterna att bredda fondens finansieringsunderlag. Miljöministeriet kartlade denna möjlighet, men någon fungerande och ekonomiskt betydande lösning kunde inte hittas.

I Finland tillämpas en accisliknande avgift för försörjningsberedskapen. Denna försörjningsberedskapsavgift uppbärs av tullen som redovisar den till försörjningsberedskapsfonden. Vid granskningen fick man den uppfattningen att möjligheten till en dylik ”försörjningsberedskapsavgift för oljebekämpning” av en eller annan orsak inte begrundades ingående i

samband med utredningen av möjligheterna att bredda finansieringsunderlaget för oljeskyddsfonden. Avgiften skulle bredda såväl fondens finansieringsunderlag som dess perspektiv på riskorsakare. Utifrån granskningen bör möjligheten av en dylik avgift övervägas på nytt. Även huruvida medborgarna anser avgiften vara acceptabel bör utredas.

Oljeskyddsfondens verksamhet kan effektiviseras

Oljeskyddsfondens verksamhet kan utvecklas. Fonden saknar en finansieringsstrategi och den ingår inget resultatavtal med Miljöministeriet. Fonden borde överväga en omfördelning av uppgifterna med närings-, trafik- och miljöcentralerna samt möjligheten att ingå serviceavtal. Även ansökningsanvisningarna samt skötseln av den tillsynsuppgift som ankommer en statsbidragsmyndighet i fråga om behovsprövade ersättningar och bidrag kan förbättras.

Innehållet i bekämpningsplaner för fartygsoljeskador kan förbättras

Den senaste planen för utveckling av bekämpningskapaciteten vid fartygsoljeskador (helhetsutredningen) är från 2009. Enligt granskningen borde en ny plan – eller snarare en strategi – utarbetas. I denna bör ingå en bedömning av om det nuvarande bekämpningsmålet, som är gemensamt med grannländerna, på ett oljeutsläpp på 30 000 ton fortfarande är relevant. Härvid bör även grannländernas verkliga bekämpningsberedskap i Finska viken kartläggas. I strategin bör som stöd för beslutsfattandet presenteras en uppskattning av beredskapskostnaderna samt beräkningar av totalkostnaderna för eventuella oljeskador, till exempel med hjälp av regionala scenarier. Dessutom bör strategin innehålla mångsidiga och förvaltningsövergripande uppskattningar av olika alternativ, bland annat om investeringar för att minska skadorna eller riskerna är kostnadseffektivare än investeringar i bekämpning. Eventuella förslag för anskaffning av ytterligare fartyg för bekämpning på öppet hav kräver noggrant övervägande och jämförelser av kostnadseffektiviteten, inklusive om statliga bolag med maritim verksamhet kunde anlitas i en större utsträckning vid oljebekämpning. Utifrån granskningen ser det ut som om ”flaskhalsen” för bekämpning på öppet hav, som samtidigt förhindrar effektiv verksamhet, är bristande mellanlagerkapacitet till havs.

Innehållet i den nationella beredskapsplanen för fartygsoljeskador borde utvecklas bland annat genom att fastställa en prioritetsordning för skyddsobjekten samt kriterier för när bekämpningen kan avslutas.

Samarbetsplanen för fartygsolyckor i Finska viken bör ses över och utarbetas till ett styrinstrument för räddningsverkens oljebekämpningsplaner. Räddningsverken bör instrueras till att bereda sina bekämpningsplaner så att det utifrån dem är möjligt att dryfta samordnade materielanskaffningar. Beredningen av en förordning om bekämpning av oljeskador, som styr innehållet i oljebekämpnings- och samarbetsplanerna, har dragit ut på tiden vid Miljöministeriet.

Hantering av fartygsoljeavfall har inte planerats ordentligt. I de regionala räddningsverkens oljebekämpningsplaner och i samarbetsplanen för Finska viken får frågan endast ett omnämnande. Konkreta planer för transporter och logistik för fartygsoljeavfall saknas helt.

Utifrån granskningen bör kretsen av deltagare i oljebekämpningsövningar utvidgas så att villiga kommuner ges möjlighet att delta mer än i dag. Med hjälp av övningarna kan kommunerna bedöma bland annat hur personal kan avvaras för bekämpningsarbeten och vilka effekter detta har på kommunens övriga funktioner, eller ekonomiförvaltningen och bokföringen av efterbehandlingsarbeten. Erfarenheter från övningarna kan hjälpa kommunerna att utveckla sin beredskapsplanering.

Efterbehandling och avfallshantering vid fartygsoljeolyckor är stora utmaningar

Ett allvarligt problem enligt granskningen är efterbehandlingen och avfallshanteringen vid fartygsoljeolyckor, vilka ankommer kommunerna. Det framkom vid granskningen att små kommuner saknar kapacitet och möjligheter att sköta om efterbehandlingen och att alla räddningsverk inte i sina oljebekämpningsplaner har avtalat om att det är räddningsverket som ska sköta efterbehandlingen. Under granskningen fick man uppfattningen att kommunerna inte helt har insett vad ansvaret för efterbehandling kräver och betyder.

Kommunförbundet framhöll vid granskningen att kommunerna inte i något skede är avfallsinnehavare i fråga om fartygsoljeavfallet, trots att enligt bestämmelser blir olja från ett fartyg avfall när den når land och det är kommunen som ska se till att avfallet transporteras bort och behandlas. Ansvarsfördelningen för hanteringen av fartygsoljeavfall i praktiken bör förtydligas, trots att den är definierad i lagstiftningen.

Kapaciteten för avfallshanteringen ställer gränser för hanteringen av fartygsoljeavfall. Hanteringen av avfallet från en omfattande fartygsoljeolycka tar flera år om man inte har tillgång till flyttbara anläggningar för termisk desorption. Dessa anläggningar har en stor kapacitet, men deras tillgänglighet beror på var anläggningen finns vid

den aktuella tidpunkten och vad den används till. Hantering av avfallet med TD-anläggningar kan på flera orter ske enligt miljötillstånden som beviljats de lokala avfallshanteringscentralerna. Problemavfallsanläggningarna har också tillstånd för detta. Däremot behövs det oftast ändring av miljötillståndet för hantering av avfallet i kraftverk och i processugnar på industrianläggningar, och det tar tid. En anmälan enligt 62–64 § i miljöskyddslagen och därav följande myndighetsbeslut (närings-, trafik- och miljöcentralens beslut) skulle ge möjlighet att inleda hanteringen av exceptionellt fartygsoljeavfall utan miljötillstånd. Dessvärre saknas det en enhetlig tolkning av om detta lagrum kan tillämpas på godkännande av hantering av fartygsoljeavfall. Utifrån granskningen är det viktigt att man utreder de förändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen med avseende på miljötillståndsförandet för lagring och hantering av fartygsoljeavfall vid exceptionella situationer.

Lagstiftningen om iståndsättning är inte entydig

Lagstiftningen i fråga om förfarandena för rengöring och iståndsättning respektive sanering enligt avfallslagen och miljöskyddslagen behöver eventuellt också ses över. Eftersom bestämmelserna om förstahandsansvaret avviker från varandra i de nämnda lagarna, anser revisionsverket att situationen bör förtydligas genom att det i lagstiftningen fastställs vad som avses med iståndsättning/sanering under och efter efterbehandling. Olika aktörers skyldigheter bör fastställas mer exakt så att det till exempel i definitionen på efterbehandling avgränsas var rengöring av mark, grundvatten och kustområden som förorenats av olja upphör och när det är fråga om sanering av förorenad mark och förorenat grundvatten enligt miljöskyddslagen. Genom denna gränsdragning vore det möjligt att förtydliga ansvaret för de myndigheter som sköter efterbehandlingen med avseende på iståndsättning/sanering av skadeplatsen.

Det behövs ett samarbetsforum för förvaltningarna

Inom hanteringen av riskerna vid fartygsoljeskador finns ett tydligt behov av ett samarbetsforum för förvaltningarna. Deltagarna i detta forum skulle vara representanterna för både sjösäkerheten, med andra ord de som förebygger olyckor, och oljebekämpningen. En förvaltningsövergripande samarbetsgrupp skulle bidra till en mer samordnad bild av förebyggandet av fartygsoljeolyckor och bekämpningsberedskapen som helhet. Med anledning av den friktion som under granskningen observerades mellan

myndighetsaktörerna och statsbolagen bör även de statsägda maritima bolagen involveras i gruppen.

Det behövs starka grunder för ändring av ledningsarrangemangen för oljebekämpning

Inrikesministeriets förvaltningsområde har föreslagit en omfördelning av oljebekämpningsansvaret. Enligt granskningen har den befintliga oljebekämpningsorganisationen och ledningen av densamma fungerat väl, även om verksamheten inte har ställts på prov i en omfattande fartygsoljeolycka. Organisationen är också väl inövad. Dessvärre har resurserna skurits ner hos den nuvarande ledaren av bekämpningsarbetet, det vill säga Finlands miljöcentrals expertgrupp för miljöskador. Resurserna kommer inte att räcka till för ledning av bekämpningsarbetet i framtiden om de inte kompletteras och bekämpningskompetensens kontinuitet säkerställs.

Statens revisionsverk konstaterar att felbedömningar och bristande åtgärder i organiseringen och ledningen av oljebekämpningen kan förutom skadliga konsekvenser för miljön även orsaka betydande kostnader som i slutändan kan drabba den statliga ekonomin. En eventuell omfattande flyttning av ledningen av oljebekämpningsarbetet till Inrikesministeriets förvaltningsområde kräver grundliga motiveringar och ekonomiska kalkyler. Revisionsverket framhåller att tidsperspektivet för utvecklingen av oljebekämpningsorganisationen ska vara tillräckligt långt och att utvecklingen inte bara kan utgå från den tekniska ledningen, utan även sakkunskapen om oljeskador ska säkerställas. En eventuell omläggning av organisationen får inte heller ha negativa följder för miljöskyddet i Finland.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Miljöministeriet bör göra en ny bedömning av möjligheten till en avgift som skulle bredda finansieringsunderlaget och riskorsakarperspektivet för oljeskyddsfonden. Även huruvida medborgarna anser avgiften vara acceptabel bör utredas.
2. Miljöministeriet bör i samarbete med oljeskyddsfonden lägga upp en finansieringsstrategi för fonden. För att säkerställa fondens effektiva verksamhet bör ministeriet också styra verksamheten genom att ingå ett resultatavtal med fonden. Även fondens uppgiftsfördelning i förhållande till närings-, trafik- och miljöcentralerna bör utvecklas samt dess verksamhet som statsbidragsmyndighet stärkas. Fonden bör

också överväga möjligheten att ingå serviceavtal inom oljebekämpning.

3. För att utveckla förmågan att bekämpa fartygsoljeskador bör en ny strategi utarbetas och införas i stället för helhetsutredningen från 2009. I strategin bör som stöd för beslutsfattandet presenteras bedömningar om följande frågor: relevansen av det nuvarande bekämpningsmålet på 30 000 ton, beredskapskostnaderna, scenarier för de totala kostnaderna vid en eventuell oljeskada, olika metoders kostnadseffektivitet som grund för investeringsbedömningar, grannländernas verkliga bekämpningsberedskap och flaskhalsarna inom bekämpningen.
4. Innehållet i den nationella beredskapsplanen för fartygsoljeskador bör utvecklas bland annat genom att fastställa en prioritetsordning för skyddsobjekten samt kriterier för när bekämpningen kan avslutas.
5. Samarbetsplanen för fartygsolyckor i Finska viken bör ses över och utarbetas till ett styrinstrument för räddningsverkens oljebekämpningsplaner.
6. Närings-, trafik- och miljöcentralerna bör instruera räddningsverken så att dessa bereder sina bekämpningsplaner till underlag för samordnade materielanskaffningar.
7. Miljöförvaltningen bör utarbeta anvisningar, som kompletterar de nuvarande anvisningarna för skadeekonomiförvaltningen, om hur bekämpningsåtgärdernas skälighet och ändamålsenlighet ska bedömas i olika situationer.
8. Ansvarsfördelningen för hanteringen av fartygsoljeavfall bör förtydligas, trots att den är definierad i lagstiftningen. Miljöministeriet bör utreda vilka förändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen med avseende på miljötillståndsförfarandet för lagring och hantering av fartygsoljeavfall vid exceptionella situationer. Detsamma gäller förhållandet mellan rengöring och iståndsättning respektive sanering enligt avfallslagen och miljöskyddslagen.
9. Miljöministeriet bör överväga att inrätta ett brett samarbetsforum för hantering av riskerna vid fartygsoljeskador.