



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Inre säkerhet | Inrikesministeriets publikationer 2023:16

Nationell strategi för bekämpning av miljöskador fram till 2035

Inrikesministeriets publikationer 2023:16

Nationell strategi för bekämpning av miljöskador fram till 2035

Mikko Simola

Inrikesministeriet Helsingfors 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Inrikesministeriet

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-979-0

ISSN pdf: 2490-077X

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

Nationell strategi för bekämpning av miljöskador fram till 2035

Inrikesministeriets publikationer 2023:16		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Mikko Simola		
Utarbetad av	Inrikesministeriet, tillsatta nationella delegationen för bekämpning av oljeskador och fartygskemikalieolyckor		
Språk	svenska	Sidantal	23

Referat

Huvudmålet med strategin är att styra myndigheternas beredskap inför nuvarande och kommande miljöskador. Strategin har beretts utifrån verksamhetsmiljön i ett brett samarbete med centrala aktörer.

Strategins vision är att Finland är en ledande expert på bekämpning av miljöskador i Östersjöområdet och en vägvisare som satsar långsiktigt på att förebygga miljöskador samt på att utveckla och upprätthålla bekämpningsberedskapen. Detta förutsätter att de aktörer som deltar i verksamheten har tillräckliga resurser för att sköta hela händelsekedjan. Helheten ska vara välplanerad, instruerad och ansvarsfördelningen ska vara tydlig.

Strategin stöder myndigheterna i beredskapen, ställer krav på planeringen av verksamheten och visar den nationella visionen som stöd för planeringen av resurserna. Aktörerna har sina egna ansvar att verkställa sina skyldigheter och förankra strategin i sin egen beredskapsplanering. De ansvariga myndigheternas uppgift är att samordna verksamheten så att den i en miljöskadesituationen främjar uppnåendet av det gemensamma målet. Prestationsförmågan vid bekämpningen av miljöskador ska grunda sig på riksomfattande, regionala och lokala riskbedömningar av olje- och kemikalieskador. Uppföljningen av strategins genomförande sköts av en riksomfattande delegation för bekämpning av olje- och fartygskemikalieolyckor som tillsatts av inrikesministeriet.

Nyckelord sjösäkerhet, strategier, miljöskador, Östersjön, föregripande, bekämpning av miljöskador

ISBN PDF 978-952-324-979-0 **ISSN PDF** 2490-077X

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-979-0>

Ympäristövahinkojen torjunnan kansallinen strategia vuoteen 2035

Sisäministeriön julkaisuja 2023:16		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä/t	Mikko Simola		
Yhteisötekijä	Sisäministeriö, öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan valtakunnallinen neuvottelukunta		
Kieli	ruotsi	Sivumäärä	23

Tiivistelmä

Strategian päätavoitteena on ohjata viranomaisten varautumista nykyisten ja tulevien ympäristövahinkojen varalle. Strategia on valmisteltu toimintaympäristöön perustuen laajapohjaisessa yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa.

Strategian visiona on, että Suomi on johtava Itämeren alueen ympäristövahinkojen torjuntaosaaja ja suunnannäyttävä, joka panostaa pitkäjänteisesti ympäristövahinkojen ennaltaehkäisyyn sekä torjuntavalmiuden kehittämiseen ja ylläpitoon. Tämä edellyttää, että toimintaan osallistuvien tahojen resurssit ovat riittävät koko tapahtumaketjun hoitamiseen. Kokonaisuuden tulee olla hyvin suunniteltu, ohjeistettu ja selkeästi vastuutettu.

Strategia tukee viranomaisia varautumisessa, asettaa vaatimuksia toiminnan suunnittelulle ja osoittaa kansallisen tahtotilan resurssien suunnittelun tueksi. Toimijoilla on omat vastuunsa toimeenpanna velvoitteensa ja jalkauttaa strategia omaan varautumissuunnitteluunsa. Vastuuviranomaisten tehtävänä on toiminnan yhteensovittaminen siten, että ympäristövahinkotilanteessa toiminta palvelee yhteisen tavoitteen saavuttamista. Ympäristövahinkojen torjunnan suorituskyvyn tulee perustua valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin öljy- ja kemikaalivahinkojen riskiarvioihin. Tämän strategian toimeenpanon seurantatehtävää suorittaa sisäministeriön asettama öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan valtakunnallinen neuvottelukunta.

Asiasanat meriturvallisuus, strategiat, ympäristövahingot, Itämeri, varautuminen, ympäristövahinkojen torjunta

ISBN PDF 978-952-324-979-0 **ISSN PDF** 2490-077X

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-979-0>

National Strategy for the Prevention of and Response to Environmental Damage extending to 2035

Publications of the Ministry of the Interior 2023:16	Subject	Internal security
---	----------------	-------------------

Publisher	Ministry of the Interior
------------------	--------------------------

Author(s)	Mikko Simola
Group author	The Ministry of the Interior, National Advisory Board for Prevention of Marine Oil and Chemical Damage

Language	Swedish	Pages	23
-----------------	---------	--------------	----

Abstract

The main objective of the strategy is to guide and support authorities' preparedness work in relation to pollution events occurring both now and in the future. The strategy has been prepared through broad-based collaboration with key actors with a basis on the operating environment.

The strategy's vision is based on Finland being a leading expert and frontrunner in marine pollution response in the Baltic Sea region – a country which invests steadily in marine pollution prevention and response and in the development and maintenance of response preparedness. This requires that the resources of the actors involved in this work are sufficient for effectively managing the entire process. The work as a whole must be well planned, with clear instructions provided and clear assignment of different responsibilities.

The strategy supports the authorities in their preparedness work, sets requirements for operational planning and demonstrates the country's resolve to support resource planning. The actors have their own responsibility to carry out their obligations and implement the strategy within their own preparedness work. The authorities responsible are tasked with coordinating the activities in such a way that the response operations initiated in the event of marine pollution lead to a common objective. The performance requirements for pollution response efforts must be based on national, regional and local risk assessments of oil and chemical spills. Monitoring of strategy implementation is handled by the National Advisory Board for Prevention of Marine Oil and Chemical Damage, which is appointed by the Ministry of the Interior.

Keywords	maritime safety, strategies, environmental damages, Baltic Sea, precautionary measures, marine pollution response
-----------------	---

ISBN PDF	978-952-324-979-0	ISSN PDF	2490-077X
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-979-0
--------------------	---

Innehåll

	Förord	7
1	Vision	8
2	Inledning	9
3	Omvärlden 2035	11
4	Målen för bekämpningsåtgärderna	14
5	Uppnående av målen	17
6	Myndigheternas tydliga ansvar är ryggraden i samarbetet	20
7	Genomförande och uppföljning	23

FÖRORD

Östersjön och våra insjöområden är unika naturmiljöer som måste skyddas såväl från långvariga miljöproblem som från akuta miljöskador. Finland vill vara en ledande expert och vägvisare inom bekämpningen av miljöskador i Östersjöområdet, som satsar långsiktigt på förebyggande av miljöskador samt på utveckling och upprätthållande av bekämpningsberedskapen.

Denna nya strategi stöder myndigheterna i beredskapen, ställer krav på planeringen av verksamheten och anger den nationella visionen till stöd för planeringen av resurserna. Samtliga aktörer har sitt eget ansvar att genomföra sina egna skyldigheter och att förankra strategin i sin egen beredskapsplanering. De ansvariga myndigheterna har till uppgift att samordna verksamheten så att all verksamhet i en miljöskadesituation tjänar det gemensamma målet. Den av inrikesministeriet tillsatta nationella delegationen för bekämpning av oljeskador och fartygskemikalieolyckor följer genomförandet av strategin.

Strategin har beretts i brett samarbete med aktörer inom branschen. Förutom inrikesministeriet, miljöministeriet och försvarsministeriet har i arbetet deltagit sakkunniga från olika myndigheter, näringslivet och organisationer, som deltar i bekämpningen av miljöskador. Strategins betydelse och aktualitet framhävs av förändringarna i omvärlden år 2022 och fler förändringar är i sikte. Sjötrafiken genomgår betydande förändringar i syfte att minska utsläppen i miljön. Också fartygstrafiken på vårt havsområde håller på att förändras. Riskerna i samband med vintersjöfart bör beaktas i beredskapen för bekämpning av miljöskador.

Det huvudsakliga målet med denna strategi är att styra myndigheternas beredskap inför nuvarande och kommande miljöskador. Särskild vikt bör fästas vid att myndigheternas och de olika aktörernas uppgifter är tydliga och samordnade. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att personalresurserna och de ekonomiska resurserna är tillräckliga för att utföra uppgifterna.

När vi lyckas med detta säkerställer vi att vår värdefulla och mångsidiga vattennatur förblir livskraftig även i framtiden.

16.2.2023

Krista Mikkonen
Inrikesminister

1 Vision

Finland är en ledande expert och vägvisare inom bekämpningen av miljöskador i Östersjöområdet. Finland satsar långsiktigt på förebyggande av miljöskador och på utveckling och upprätthållande av bekämpningsberedskapen. De aktörer som deltar i verksamheten har tillräckliga resurser att ta hand om hela händelseförloppet. Helheten är välplanerad, det finns goda anvisningar och ansvarsfördelningen är tydlig.

2 Inledning

Östersjön är en viktig källa till försörjning och rekreation, men den belastas av olika utsläpp och av användningen av havet. Det har redan gjorts mycket för att uppnå en god miljöstatus i Östersjön, men tillståndet i vårt hav förbättras långsamt och med fördröjning. Målet är att Östersjöns tillstånd alltjämt ska förbättras och inte försämrats. Dessutom är insjöområdena i Finland unika i världen och känsliga för eventuella miljöskador. Därför är det viktigt att ha beredskap också inför stora miljöskador. Det räcker dock inte alltid med enbart beredskap, utan olyckor händer. Därför är det viktigt att upprätthålla en kontinuerlig beredskap för bekämpning av miljöskador och minimering av skadorna.

Säkerhetsstrategin för samhället (statsrådets principbeslut av den 2 november 2017) harmoniserar de nationella principerna för beredskapen och styr förvaltningsområdenas beredskap. Målet är att förebygga och bekämpa oljeskador i land- och vattenområden, skador från utsläpp av andra farliga och skadliga ämnen, miljöolyckor som orsakas av fartyg samt att begränsa de skador som dessa orsakar. I säkerhetsstrategin för samhället konstateras det dessutom att man i Finland måste upprätthålla en god nivå på bekämpningen av miljöskador. Den nationella strategin för bekämpning av miljöskador bidrar till genomförandet av säkerhetsstrategin för samhället från 2017.

Sannolikheten för en stor miljöskada är relativt liten, men det är en händelse med stora påföljder. I denna strategi avses med miljöskada en plötslig händelse (en olycka eller någon annan störning) där ett miljöfarligt ämne (i allmänhet olja eller andra kemikalier) kommer ut eller eventuellt kommer ut i miljön på ett sådant sätt att det orsakar fara eller skada för miljön eller för människors hälsa. En miljöskada kan dessutom ha betydande ekonomiska och socioekonomiska konsekvenser.

I bekämpningen av miljöskador deltar förutom myndigheter också olika inrättningar, privata aktörer och frivilligorganisationer. En förutsättning för att bekämpningsåtgärderna ska lyckas är ett intensivt samarbete och samordning av funktionerna. En gemensam lägesbild är en förutsättning för planeringen av långvarig verksamhet, och bristen på information eller lägesbild får inte fördröja bekämpningsåtgärderna. Som ett led i beredningen av strategin ordnades en workshop om verksamhetsmiljön mellan olika aktörer. Observationer och synpunkter från workshopen utnyttjades i strategins verksamhetsmiljöbeskrivning.

I Finland svarar förorenaren för de kostnader för bekämpning och återställande som hänför sig till miljöskador i enlighet med principen om att förorenaren betalar. Myndigheterna ska dock ha en behövlig beredskapsnivå samt en uppdaterad plan och beredskap för att avvärja en skada så att dess skadliga effekter blir så små som möjligt.

Syftet med strategin är att styra myndigheternas beredskap, men uppmärksamhet ska också fästas på förhand vid att myndigheternas och de olika aktörernas uppgifter är tydliga och samordnade. Beredskap lyckas inte utan tillräckliga resurser, och därför ska det också sörjas för att finansieringen är tillräcklig.

Ett av de viktigaste forskningsbehoven just nu är att få mer information om hur bränslen med låg svavelhalt beter sig och hur de ska bekämpas. Det bör skapas en klar uppfattning om de ekonomiska resurser som används för beredskapen, och användningen av olika finansieringsinstrument bör utvärderas och utnyttjas aktivt. Utgångspunkten för beredskapen ska vara att upprätthålla och utveckla den nationella prestationsförmågan så att den motsvarar de utmaningar som anges i strategin.

3 Omvärlden 2035

Nya bränslen och laster som transporteras ställer de aktörer som bereder sig för bekämpningsåtgärder inför nya utmaningar.

Trots att det sker en utveckling mot mer miljövänliga lösningar kommer man inte att snabbt avstå från användningen av fossila bränslen.

Östersjön är ett av världens mest trafikerade havsområden. På östersjön finns en omfattande korsande passagerarfartygstrafik. Stora tankfartyg och smala farleder skapar ett särskilt behov av säker navigering. Hela 90 procent av Finlands export och 80 procent av importen sker sjövägen. Årligen har som mest cirka 20 miljoner passagerare trafikerat mellan hamnar i Finland och i utlandet. Vid en miljöskada kan miljökonsekvenserna vara ytterst skadliga.

Av Finlands miljöcentrals utredning "Miljöskador i Finland under åren 2013–2019" (på finska) framgår det att cirka 90 procent av miljöskadorna är oljeskador och resten olyckor vid i synnerhet i samband med användning av industrikemikalier. Olyckor inträffar särskilt i trafik och transportverksamhet. Orsaken till olyckorna är främst tekniska fel och mänskliga misstag. Varje år inträffade 7–13 så kallade herrelösa skador orsakade av olja. Under hela granskningsperioden skedde endast fem herrelösa skador orsakade av andra kemikalier. Dessutom uppstår förorenade jordmassor särskilt vid oljeskador. Den belastning som de medfört för avfallshanteringen har varit liten. Under granskningsperioden upptäcktes endast tre sådana eventuella betydande miljöskador som avses i miljöansvarsdirektivet.

På landområden förekommer olje- och kemikalieolyckor bland annat i samband med överfyllning av cisterner, i underjordiska oljecisterner, till följd av ösregn och smältvatten eller till följd av olyckor i transportfordon. Det krävs snabba åtgärder för att förhindra att olja sprids till grundvattnet. Även ett litet läckage kan orsaka betydande skador.

Det är skäl att notera att merparten av de nya fartyg som nu byggs fortfarande använder fossila bränslen. Trots att en utveckling mot miljövänligare lösningar pågår är förändringen inte snabb. I detta sammanhang är det också skäl att notera att det i Finska viken fortfarande finns flera hamnar som byggts för oljetransporter.

Enligt uppskattning kommer endast ett av sju handelsfartyg att år 2035 använda nya typer av bränslen som inte är mineralbaserade. Nya bränslen i sjötrafiken kommer sannolikt att vara metanol, ammoniak och väte. Det som är gemensamt för ammoniak och väte är att det i en olyckssituation är nästan omöjligt att samla in dem, eftersom de när de kommer fritt ut i luften är lättare ämnen än luft. Dessutom kommer olika ackumulatorlösningar att bli vanligare i synnerhet på korta trafikeringsträckor. Det är möjligt att det också byggs enstaka kärndrivna fartyg, men det är osannolikt att antalet sådana fartyg ökar avsevärt.

Förutom bränslen av helt ny typ ökar också bränslen med låg svavelhalt inom sjöfarten. Den ändring av Internationella sjöfartsorganisationen IMO:s MARPOL-konvention som begränsar svavelhalten i bränslen gällande en svavelhalt på 0,1 % trädde i kraft i Östersjön vid ingången av 2015, och globalt trädde en begränsning på 0,5 % i fråga om svavelhalten i kraft 2020. Forskningsinformation om hur bränslen med låg svavelhalt beter sig när de hamnar i havet finns ännu inte att tillgå i någon större utsträckning. Inom projektet IMAROS (Improving response capacities and understanding the environmental impacts of new generation low sulphur MARine fuel Oil Spills) (2020–2022) har man undersökt några bränslen med låg svavelhalt. Under försöksverksamheten upptäcktes det att bränslen med låg svavelhalt beter sig i den marina miljön på ett sätt som avviker från traditionella bunkerbränslen. Även egenskaperna hos olika tillverkares och rentav samma tillverkares olika produktionspartier konstaterades skilja sig avsevärt från varandra. Med tanke på bekämpningsuppdrag är det en utmaning att stelningpunkten för många oljor med låg svavelhalt ligger nära +30 °C. Följaktligen är dessa oljor vid en lägre temperatur inte längre i flytande form och bekämpningsåtgärder kan inte genomföras med traditionella metoder.

Nya bränslen och laster som transporteras ställer de aktörer som bereder sig för att bekämpa miljöskador inför nya ytterligare utmaningar. De bekämpningsmetoder som används fungerar inte helt på samma sätt i fråga om alla ämnen. Utmaningen gäller mekanisk insamling, förbränning och användning av bekämpningskemikalier som bekämpningsmetod.

Vinterförhållandena i Finlands havsområden varierar. I Bottenviken fryser havet till åtminstone delvis varje år, men i Finska viken och i Skärgårdshavet förekommer det större årliga variationer. Också i fortsättningen kommer det att förekomma svåra isvintrar i Finlands sydliga havsområden, om än kanske mer sällan än tidigare. Vid bedömningen av riskerna inom vintersjöfarten bör det beaktas att de handelsfartyg som anländer till Östersjöområdet från tredjeländer inte nödvändigtvis har samma erfarenhet av vintersjöfart. Dessutom är det bra att notera att dessa fartyg inte är på samma sätt isförstärkta som de fartyg som har byggts för isförhållanden och som hittills huvudsakligen har använts på Finska viken. Sjötrafiken på Östersjön kommer att vara livlig även i framtiden. Det går dock ännu

inte att exakt förutsäga hurdan effekten kommer att vara på fartygsmaterielen, när man tar i beaktande kraven på minskning av miljöutsläppen samt de politiska besluten särskilt i fråga om den energi som används.

Allmänt kan det konstateras att man utöver skador från fossila bränslen också måste bereda sig på miljöskador som orsakas av nya typer av bränslen och laster. Trots detta kan beredskapen för bekämpning av fossila bränslen absolut inte glömmas bort eller resurserna minskas.

När omvärlden och bekämpningsåtgärderna granskas är det skäl att beakta att forsknings- och utvecklingsverksamheten skapar grund för aktuell informationsledning, prognostisering av beredskapsbehovet, planering och utveckling. I en föränderlig omvärld utgör analyserad information om bekämpningen av miljöskador när det gäller förändringar i prestationsförmågan, kompetensbehoven, säkra arbetsmetoder och materielen en grund för utvecklingen av verksamheten. För att systematisera informationsledningen är det nödvändigt med en nationellt centraliserad forsknings-, utvecklings- och analysstruktur.

Digitaliseringen och automatiseringen är starkt på kommande inom sjöfarten. Den ökade graden av automatisering i fartyg medför samtidigt behov att kunna observera miljön på ett mer övergripande sätt än tidigare med hjälp av en gemensam lägesbild. Samtidigt hjälper de intelligenta farleder som utvecklas övervakningen och ökar säkerheten inom sjöfarten.

4 Målen för bekämpningsåtgärderna

Det huvudsakliga målet inom bekämpningen av miljöskador är att minimera föroreningen av miljön.

Förebyggandet, bekämpningen och efterbehandlingen av miljöskador ska bilda en väl planerad funktionell helhet, som utvecklas i ett nära samarbete.

Satsningar på beredskapen inför också andra olyckor än sådana som omfattar mineralbaserade oljeprodukter bör göras under alla årstider, även i vinterförhållanden.

Till de centrala målen för miljöskyddet hör att förebygga och bekämpa miljöskador. Detta genomförs genom upprätthållande och utveckling av bekämpningsberedskapen. Utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen i miljön kan orsaka skada för naturen och människorna och leda till stora ekonomiska kostnader. Skadans miljökonsekvenser beror i regel på utsläppets storlek, på egenskaperna hos det ämne som kommit ut i miljön, på spridningen och på den natur som exponeras för utsläppet. Årstiden och väderförhållandena har en stor inverkan på föroreningens omfattning.

Valet av bekämpningsstrategi, bekämpningsmetoder och bekämpningsåtgärder inverkar på följderna av miljöskador. Det primära syftet med bekämpningen är att förebygga de skadliga effekterna av utsläpp och av bekämpningen av utsläpp i miljön, samt att göra det möjligt för ekosystemen att återhämta sig till det skick de hade före skadan. Det huvudsakliga målet med bekämpningsåtgärderna är således att minimera utsläppen och deras skadliga miljökonsekvenser. Kostnaderna för bekämpningsåtgärderna ska stå i proportion till de ekonomiska och miljömässiga värden som är hotade. Bekämpningsåtgärderna ska utföras så att möjligheterna att återställa naturen och miljön i det skick som de hade innan skadan eller olyckan inträffade inte försvåras i onödan.

Den effektivaste bekämpningsåtgärden är att förhindra läckage från ett skadat fartyg. Man kan också försöka stabilisera fartyget genom att flytta över last eller bränsle. Vid behov kan ett skadat fartyg flyttas till en skyddshamn. Vid fartygsolyckor ska man sträva efter att förhindra spridning av utsläppen till kusten och stränder. Genom att snabbt lägga ut länsor kan spridningen av ett skadligt ämne begränsas eller åtminstone fördröjas avsevärt.

De åtgärder som vidtas under de första dagarna har stor betydelse för slutresultatet. En effektiv bekämpning på det öppna havet minskar i betydande grad bekämpningsåtgärderna vid kusten och stränderna. Att samla in utsläpp på det öppna havet minskar också avsevärt den tid bekämpningen tar och därmed också de totala kostnaderna. Det att bekämpning på stränder och rengöring av stränder tar lång tid samt arbetskraftsintensiteten och den krävande logistiken orsakar en betydande höjningar av bekämpningskostnaderna och negativa förändringar i den marina miljöns tillstånd.

I kapitlet om omvärlden i denna strategi presenteras det uppskattningar om de bränslen och laster som kommer att användas i framtiden. En förutsättning för att bekämpningsåtgärderna ska lyckas är att de som deltar i bekämpningsåtgärderna har bekämpningsmateriel som lämpar sig för insamling av också nya bränslen samt förmåga till insamling på vintern. I fortsättningen kan de uppställda målen inte nås utan betydande investeringar i bekämpningsmateriel. Det nationella målet är således att myndigheterna ska ha förmåga att bekämpa de vanligaste farliga och skadliga ämnen som används och transporteras i Östersjöområdet, av vilka största delen sannolikt kommer att vara olika mineralbaserade oljeprodukter.

Målet med bekämpningen av stora oljeskador på det öppna havet är att göra det långsammare för oljebälten att flyta till kusten och stränderna. Om ett oljebälte inte kan stoppas, bör det styras till ett område där miljökonsekvenserna är som minst. Oljeinsamling på det öppna havet är ett effektivt tillvägagångssätt med tanke på miljöskyddet. Med bekämpningsfartyg är det också kostnadseffektivt att samla in olja.

Finlands kust är mycket varierande och den består av omfattande öppna havsområden och av täta skärgårdsområden. Det är typiskt för området att utsläppen når kusten och stränderna tämligen snabbt. Målet med bekämpningen vid kusten är att lokalisera utsläppet och uppskatta dess omfattning så snabbt som möjligt. Utifrån inhämtad information utarbetas en plan vars syfte är att förhindra att utsläppet flyter till stranden. Ett lyckat bekämpningsarbete förutsätter att man i begynnelsekedet snabbt får information om utsläppet och att flera olika aktörer samarbetar. För att bekämpningen vid kusten ska lyckas krävs dessutom tillräcklig beredskap för att bekämpningsåtgärderna ska kunna inledas.

Bekämpningen av miljöskador i insjöar liknar i huvudsak den bekämpning av miljöskador som görs vid kusten i skydd av skärgården. I insjöar är det särskilt viktigt att snabbt nå olycksplatsen och vidta snabba inledande åtgärder för att förhindra att utsläpp flyter till stranden. Dessutom har Finland förberett sig på att vårda nedsmutsade djur, i huvudsak fåglar. Förfarandet i Finland är att fånga, vårda och släppa fria så många oljeskadade fåglar som möjligt.

Det mål för bekämpning av miljöskador som fastställts i Finland baserar sig på att något av de största oljetankfartygen som trafikerar inom våra respektive havsområden helt och hållet tömmer två tanklaster i havet t.ex. till följd av grundstötning eller sammanstötning mellan fartyg. Om denna analogi tillämpas också under kommande år, uppdateras målvärdena för bekämpningsåtgärderna när sjötrafiken förändras. För närvarande är målet att ett 30 000 m³ oljeläckage på det öppna havet i Finska viken och i norra Östersjön ska fås under kontroll inom tre dygn. På andra havsområden är det motsvarande regionala målvärdet 5 000 m³. I Saimens insjöområde är målet 300 m³. Detta mål innebär inte att alla miljöskadliga ämnen ska kunna avlägsnas från miljön under den tiden.

För att bekämpningsåtgärderna ska lyckas är det viktigt att myndigheterna informeras om utsläppen genast i början, så att nödvändiga åtgärder kan vidtas för att begränsa utsläppen. Om utsläppet sker från ett fartyg till havet, är huvudmålet att begränsa utsläppet till närheten av fartyget och samtidigt att förhindra att utsläppet sprids. Om utsläppet sker från ett landområde till havet, ligger tyngdpunkten på att begränsa spridningen av utsläppet, lokalisera utsläppskällan, stoppa utsläppet och samla in utsläppet.

Syftet med bekämpningen av miljöskador på markområden är att snabbt identifiera de ämnen som anknyter till utsläppen, vem som orsakat utsläppen och utsläppsområdet, så att de resurser som utsläppen kräver kan koncentreras till olycksområdet. Med hjälp av inhämtning av information och myndighetssamarbete kan man dessutom bedöma vilka hot utsläppet eventuellt medför för marken eller vattendragen om utsläppet sprids. Även ett litet läckage kan orsaka betydande och långvariga skador t.ex. på ett ytvattenområde eller ett grundvattenområde som är avsett för uttag av hushållsvatten.

Myndigheternas resurser för bekämpning av miljöskador ska bevaras på en nivå som motsvarar riskerna även i framtiden. Tillräcklig beredskap förutsätter alltid systematiska och långsiktiga satsningar på både personal och materiel.

Användningen och lagringen av myndigheternas bekämpningsmateriel ska planeras så att den geografiska koncentreringsen kan i en skadesituation ske utan dröjsmål. Myndigheterna ska utöver bekämpningsberedskapen inom sitt eget område bereda sig på att stödja verksamheten också utanför sitt eget huvudsakliga verksamhetsområde.

Finland har begränsade resurser att bekämpa stora oljeskador. Förändringarna i finansieringen av bekämpningsberedskapen hotar försvaga upprätthållandet och utvecklandet av den nationella bekämpningsberedskapen. Ministerierna ska se till att kostnaderna för aktörernas beredskap täcks med beaktande av det riksomfattande behovet. De aktörer som drar nytta av sjötransporter ska täcka åtminstone en del av beredskapskostnaderna.

5 Uppnående av målen

Effektivitetskraven i fråga om bekämpningen av miljöskador baserar sig på nationella, regionala och lokala riskanalyser gällande olje- och kemikalieskador, som är i linje med varandra.

En uppdaterad gemensam lägesbild och enhetliga ledningsmodeller samt materielberedskap är grundläggande förutsättningar för framgångsrika bekämpningsåtgärder.

Kompetensen utvecklas i samarbete mellan den privata och den offentliga sektorn över kommun-, välfärdsområdes- och riksgränser.

Målet är att Finland ska ha beredskap för en effektiv bekämpning av miljöskador genom uppdaterade och enhetliga riksomfattande, regionala och lokala riskbedömningar och planer. Planerna definierar samarbetet mellan myndigheterna och också mellan andra aktörer och utgör grunden för en effektiv ledning av bekämpningen av miljöskador. Utifrån riskbedömningarna fastställs den behövliga bekämpningsberedskapen, som omfattar materielberedskap, personalens kompetens, utbildning och övningar. Materielen ska lämpa sig för bekämpningsuppdraget, vara tillräcklig och ha ständig driftsberedskap.

Den nationella beredskapsplanen för bekämpning av miljöskador är en riksomfattande plan enligt OPRC-konventionen (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation). Den kompletteras av regionala och lokala planer samt av egna planer för varje myndighet och aktör som deltar i bekämpningsåtgärderna i de olika skedena av bekämpningen av skadan. I planerna beaktas utöver den operativa uppgiften också verksamhet som stöder uppgiften, såsom rättsligt stöd, ekonomiförvaltning, logistik och kommunikation. Genom planerna och beredskapen säkerställs det dessutom att miljöexpertis finns tillgänglig och kan utnyttjas, samt beaktas också det mervärde som den privata sektorns och frivilligorganisationernas kapacitet medför i en akut skadesituation.

De olika myndigheternas och aktörernas roller och ansvar är tydliga och baserar sig på lagar, avtal och planer. Regionalt och lokalt samarbete främjas aktivt i regionala samarbetsgrupper, i vars arbete deltar alla myndigheter, inrättningar och andra aktörer som deltar i bekämpningen av miljöskador i regionen i fråga. Genom regional samordning

säkerställs samarbete och gemensam planering mellan olika aktörer. Den av inrikesministeriet tillsatta riksomfattande delegationen för bekämpning av fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor styr de regionala samarbetsgruppernas verksamhet.

Lagstiftningen om helheten för bekämpning av miljöskador och genomförandet av den har ordnats på ett tydligt sätt. Sambandet mellan olika bekämpningsskederna, övergångarna mellan skederna och ansvaret i samband med dem har definierats tydligt. Övergången från en akut bekämpningssituation till efteråtgärder är smidig och ansvarsfördelningen i fråga om dem är tydlig.

Räddningsväsendets läges- och ledningscentraler handlar på motsvarande sätt som sjöräddningens ledningscentraler och de har effektiva verksamhetsmodeller och informationssystem för upprätthållande och distribution av lägesbilden samt för ledningsverksamheten vid miljöskador. Omfattande begränsnings- och bekämpningsåtgärder i havsområden samt på land- och insjöområden förutsätter utan undantag ett omfattande myndighetssamarbete.

Det är mycket utmanande att uppskatta mängden oljeskadeavfall som uppstår vid en miljöskada. Ju större område oljan sprider sig till efter en fartygsolycka, desto mer ökar mängden avfall. I olika projekt har det uppskattats att det uppstår 10–20 gånger mer sådant oljeskadeavfall som förorenats kraftigt av olja i samband med rengöringen av olja som flutit till stranden, än vad det har flutit olja till stranden. Av beräkningarna kan man sluta sig till att en fördubbling av det förorenade strandområdet grovt taget fördubblar också mängden oljeskadeavfall. Ju mer olja som sprids vid kusten och längs stränderna, desto längre tid tar oljebekämpningen, och i desto mindre halter samlas oljeskadeavfall in vid kusten och stränderna, och desto större är oljeförlusten till följd av att olja sjunker, avdunstar eller sugas in i marken.

Kostnaderna ökar i förhållande till hur länge och i vilken omfattning bekämpningen av miljöskador pågår. I början av bekämpningen orsakar bekämpningsfartygen en betydande kostnad, men den långvarigare och långsammare strandbekämpningen och strandrengöringen kräver betydligt mer personal- och transportresurser, och slutligen också avfallshanteringsresurser. Om olja sprider sig till kusten och stränderna ökar också antalet oljeskadade djur. I Finland har det uppskattats att en oljeliter som insamlats från stranden kostar tio gånger mer än en oljeliter som insamlats från havet.

För att målen ska kunna nås krävs kontinuerlig utveckling av bekämpningsmaterielen. Den lagrade bekämpningsmaterielen ska hållas i funktionsdugligt skick och samtidigt ska det säkerställas att den lämpar sig även för nya typer av fartygsbränslen. Finansieringen av materielinvesteringarna ska tryggas, men tillräckliga resurser ska reserveras också för personalutbildning. I beredskapen ska särskilt beaktas utvecklandet av

prestationsförmågan med tanke på fartygskemikalieolyckor. Dessutom är det viktigt att utveckla bekämpningsmateriel som lämpar sig för vinterförhållanden, eftersom sådan materiel finns att tillgå i mycket liten utsträckning nationellt eller som internationell handräckning. Det är inte möjligt att med förvaltningsområdenas egen finansiering utveckla sådan fartygsmateriel för myndigheterna som lämpar sig för bekämpning eller att göra nyförvärv, utan de kräver särskild finansiering. Utvecklandet av sådan materiel för fartyg och bekämpning som lämpar sig för bekämpning på det öppna havet samt nyanskaffningar är dyra och långvariga. Detta bör beaktas med tyngdpunkt i början när särskild finansiering ordnas.

För att få en bättre överblick över olika bränslen krävs ytterligare undersökningar om hur ämnena beter sig och om bekämpningsanordningarnas lämplighet för insamlingen av dem. Det kan också antas att nya slags mekaniska insamlingsanordningar kommer ut på marknaden. För myndigheterna i Finland är det viktigt att säkerställa anskaffningar av sådana anordningar för att bekämpningen av miljöskador ska lyckas i vår känsliga omvärld.

6 Myndigheternas tydliga ansvar är ryggraden i samarbetet

En förutsättning för gott resultat är ett smidigt samarbete från beredskap till bekämpning och vidare till bortskaffande av avfall.

Uppgifterna och deltagandet för de myndigheter och andra aktörer som deltar i bekämpningen av miljöskador definieras tydligt i lagstiftningen.

Inrikesministeriet leder, styr och övervakar bekämpningen av oljeskador och fartygskemikalieolyckor. Gränsbevakningsväsendet sörjer för räddningsverksamheten vid fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor på finskt territorialvatten och inom Finlands ekonomiska zon samt samordnar beredskapen för detta. Räddningsväsendet svarar inom sitt område för bekämpningen av skador på land- och vattenområden samt i närheten av kusten. Miljöministeriet svarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av efterbehandlingen av oljeskador. Kommunen ansvarar vid behov för efterbehandlingen inom sitt område. Andra aktörer som deltar i bekämpningen av miljöskador är bland annat Försvarmakten, Finlands miljöcentral, Transport- och kommunikationsverket, Forststyrelsen, närings-, trafik- och miljöcentralerna samt de privata företag med vilka Gränsbevakningsväsendet har ingått ett serviceavtal. Dessutom har frivilliga aktörer en viktig roll. Bekämpningen av omfattande oljeskador och fartygskemikalieolyckor förutsätter också ett internationellt samarbete. Det har avtalats om samarbete genom internationella överenskommelser.

Bekämpningen av miljöskador förutsätter en snabb handlingsberedskap. När bekämpningsoperationen inleds snabbt minskar miljöskadorna och de totala kostnaderna för bekämpningen betydligt. Ett samordnat samarbete och tydlig ledning mellan de aktörer som deltar i bekämpningen av oljeskador och fartygskemikalieolyckor förbättrar bekämpningens resultat och kostnadseffektivitet. Samarbete för att utveckla beredskapen genomförs på bred front på olika nivåer i insatser, i gemensamma övningar och under diskussionsmöten, i den nationella delegationen för bekämpning av fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor samt i regionala samarbetsgrupper.

I Finland utgörs grunden för beredskapen för bekämpning av oljeolyckor på det öppna havet av de statliga myndigheternas kombinationsfartyg, av vilka en del också har utrustats för bekämpning av fartygskemikalieolyckor. Den regionala bekämpningsberedskapen och den geografiska täckningen och därmed det snabba inledandet av bekämpningsåtgärder förbättras genom beredskapsavtal med fartyg med oljebekämpningsförmåga.

Räddningsverkens båtmateriel ska lämpa sig för räddningsverkets bekämpningsuppdrag inom hela ansvarsområdet. De ansvariga myndigheterna ska tillsammans säkerställa att det finns tillräckligt med länsar och annan lämplig oljebekämpningsmateriel till förhållande. I beredskapen ska det beaktas att olika oljeprodukter delvis kräver olika slag av eller modifierbar bekämpningsmateriel.

Materielens kvantitet, urval och skick ska upprätthållas genom kontinuerlig service och planmässiga ersättande anskaffningar. Kostnadseffektiviteten hos utvecklingen och upprätthållandet av bekämpningsberedskapen säkerställs genom kombinationsfartyg som är utrustade för bekämpning av miljöskador, genom gemensam riksomfattande materiel samt genom anskaffningar som samordnas gemensamt av myndigheterna. De regionala samarbetsgrupperna bedömer tillräckligheten och lämpligheten hos den regionala bekämpningsmaterielen utifrån en regional riskbedömning. Inrikesministeriet sköter de riksomfattande förberedelserna och arrangemangen inom räddningsväsendet och samordnar de olika ministeriernas och ansvarsområdenas verksamhet inom räddningsväsendet.

Samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för bekämpningen av miljöskador, såsom gemensamma utvecklingsprojekt, upphandlingar, kompatibiliteten hos myndigheternas ledningssystem och mångsidig användning av bekämpningsmateriel, främjar kostnadseffektiviteten hos beredskapen för bekämpning av miljöskador. Samarbetet med privata aktörer och organisationer utvecklas.

Det internationella samarbetets betydelse när det gäller att utveckla beredskapen för bekämpning av fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor är viktig. När en begäran om bistånd kommer in strävar Finland efter att så snabbt som möjligt delta i bekämpningen av skador som skett inom grannstaters territorium. Dessutom har Finland beredskap att ta emot internationellt bistånd.

Det har avtalats om internationellt samarbete för att bekämpa miljöskador i globala, regionala och bilaterala avtal. Finland deltar aktivt i utvecklingen av det internationella samarbetet. Utvecklingen av bekämpningsberedskapen i hela Östersjöregionen förbättrar också vår nationella beredskap. Dessutom deltar Finland aktivt i Europeiska sjösäkerhetsbyråns (EMSA) verksamhet för att utveckla beredskapen för bekämpning i Östersjön.

Internationella och nationella övningar ska främja bekämpningen av miljöskador som helhet. Det är svårt att ordna övningar som omfattar alla de olika delområdena av bekämpningsåtgärderna. Myndigheterna ska säkerställa att varje delområde av bekämpningsåtgärderna har beaktats i planerna så att åtgärderna kan genomföras och att metoderna har övats för att möjliggöra säkra och effektiva bekämpningsåtgärder. Övriga myndigheter kan integrera sina egna övningselement i de ansvariga myndigheternas övningar. En viktig del av övningsverksamheten är också beredskapen inför långvarig verksamhet.

De finländska myndigheterna är skyldiga att bistå de åländska myndigheterna på begäran av landskapsförvaltningen. Ålands demilitariserade status och Ålands lagstiftning ska beaktas när bistånd lämnas.

Räddningsinstitutet svarar för utbildningen av räddningsväsendets personal och Gräns- och sjöbevakningsskolan för utbildningen av Gränsbevakningsväsendets personal också när det gäller bekämpning av miljöskador. Andra aktörer ska ges möjlighet att delta i de utbildningar som ordnas. Räddningsverken ansvarar för utbildningen av avtalsbrandkårer och personal i bisyssla.

Behovet av att utveckla bekämpningen av miljöskador och efteråtgärderna bedöms i myndighetssamarbete, liksom också hur förändringarna i omvärlden påverkar risken för miljöskador. Inom ramen för samsamarbetsstrukturerna planeras behövliga utvecklingsåtgärder samt bereds övningsfunktioner som betjänar helhetssituationen. Genom samordning av verksamheterna säkerställs en ändamålsenlig och effektiv bekämpning av miljöskador och efterbehandling av olyckor. Som en del av efterbehandlingen ska också avfallshanteringen i samband med miljöskador beaktas.

En stor skada orsakar också stora kostnader. I en sådan situation är det mest ändamålsenligt att koncentrera inkrävandet av kostnaderna till en ansvarig aktör. I egenskap av ansvarigt ministerium för räddningsverksamheten ansvarar inrikesministeriet också för att skapa verksamhetsmodeller för att driva in kostnaderna i syfte att förverkliga principen om att förorenaren betalar. Miljöministeriet stöder planeringen inom sina egna ansvarsområden. Inkrävandet av kostnaderna kan ta till och med flera år, så det är viktigt att de aktörer som deltar i verksamheten till en början kan få ersättning för kostnaderna till exempel ur Finlands statsbudget.

7 Genomförande och uppföljning

Den av inrikesministeriet tillsatta Nationella delegationen för bekämpning av fartygs-oljeskador och fartygskemikalieolyckor organiserar genomförandet och uppföljningen av strategin. Delegationen har i uppgift att bland annat

- utarbeta en genomförandeplan utifrån strategins riktlinjer,
- svara för uppföljningen av genomförandet av strategin,
- samordna den riksomfattande utbildningen och övningsverksamheten,
- vid behov lägga fram förslag till uppdatering av strategin och
- vid behov tillsätta tematiska underarbetsgrupper, som ska stödja genomförandet av strategin.

Delegationen kan i sitt arbete utnyttja de konkreta åtgärdsförslag som fåtts i samband med remissbehandlingen av strategin. Strategin kan vid behov uppdateras redan före 2035. Beslutet om att inleda en uppdatering fattas av inrikesministeriet på förslag av delegationen. Som halvtidsutvärdering av strategin utarbetas 2028 en helhetsutredning om bekämpningen av miljöskador i Finland.

Genomförandet av strategin följs aktivt upp. Som stöd för uppföljningen kan olika mätare eller indikatorer utnyttjas. Den riksomfattande delegationen kan i samband med uppföljningsarbetet komma överens om mätare och indikatorer.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi