



KYSTVERKET
HOVEDKONTORET

Justis- og beredskapsdepartementet,
Rednings- og beredskapsavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0003 Oslo

Deres ref
13/7865-VB

Vår ref
2013/4383

Arkiv nr

Saksbehandler
Katrine Brede Didriksen

Dato
13.02.2014

Høring – Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet den 13. desember 2013 hvor det overnevnte sendes på høring.

Kystverkets høringsuttalelse bygger på mange års operativ erfaring med tilsyn og samarbeid med enkeltkommuner og interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) og deres bistand under statlige aksjoner mot akutt forurensning. Kommunene utgjør ryggraden i den nasjonale forurensningsberedskapen som samordnes av Kystverket. Kystverkets høringsuttalelse må ses i lys av disse forholdene.

Presiseringer, misvisende opplysninger og erfaringer:

Beskrivelsen av Kystverket på side 39 i Brannstudien er i beste fall upresis da det beskrives at "Kystverket har, på vegne av staten, beredskaps- og aksjonsplikt ved hendelser som innebærer akutt forurensning som ikke dekkes av privat eller kommunal beredskap". Samme fremstilling av Kystverkets oppgaver finnes på studiens side 104.

Kystverket har ansvar for at privat, kommunal og statlig beredskap samordnes i et nasjonalt beredskapssystem, jf. forurensningsloven § 43 annet ledd. Kystverket har ikke en aksjonsplikt på lik linje som ansvarlig forurensere og kommunene, men Kystverket kan i henhold til forurensningsloven § 46 tredje ledd helt eller delvis overta ledelsen av aksjonen. Dette er en vurdering som Kystverket må ta i den konkrete situasjonen, og baserer seg på blant annet type og mengde utslipp, og utslippspotensialet, hvilke miljøkonsekvenser utslippet kan få, hvilket koordineringsbehov som kreves med mer.

Kystverkets beredskapsplan for akutt forurensning beskriver beredskapsorganisasjonen og hvordan samordning mellom kommunal og privat beredskap skal gjennomføres. Videre skal Kystverket sørge for beredskap mot

HOVEDKONTORET - BEREDSKAPSAVDELING - HORTEN

Sentral postadresse: Kystverket, postboks 1502,
6025 ÅLESUND

Telefon: +47 07847
Telefaks: +47 70 23 10 08

Internett: www.kystverket.no
E-post: post@kystverket.no

Besøksadr.: Senter for marint miljø og sikkerhet,
Moloveien 7, HORTEN

Telefon: +47 07847
Telefaks: +47 33 03 49 49

Bankgiro: 7694 05 06766
Org.Nr.: NO 970 237 372

Brev, sakskorrespondanse og e-post bes adressert til Kystverket, ikke til avdeling eller enkeltperson

Akutt forurensning : Telefon 110

større tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av kommunal eller privat beredskap etter forurensningsloven §§ 40-44. Ved aksjoner som ledes av Kystverket kan kommunen pålegges å bistå med utstyr og personell som inngår i den kommunale beredskapen etter forurensningsloven §§ 43 og 44, jf. forurensningsloven § 47 annet ledd.

Videre fremgår det av rapporten at *"hendelser som skjer i norsk farvann og som fører til forurensning på sjø, som ikke dekkes av privat beredskap eller der forurenser ikke selv har mulighet til å aksjonere, kan kreve samvirke med kommunal beredskap gjennom IUA-ene. Brann- og redningsvesenet bistår Kystverket ved slike hendelser"*. Dette er en upresis fremstilling da det er kommunen som har plikt etter forurensningsloven § 46 annet ledd til å aksjonere dersom ansvarlig forurenser er ukjent eller ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak. Kommunen skal videre varsle Kystverket som etter bestemmelsen skal yte nødvendig bistand. Kystverket opplever i dag at det er variabel oppfatning i kommunene hvorvidt de er bevisst sitt ansvar og plikter etter forurensningsloven. Kystverket frykter derfor ytterligere vanskeligheter med bevisstgjøringen ovenfor kommunene dersom dagens IUA-er slås sammen fylkesvis. Det oppleves slik at noen kommuner er av den oppfatningen av at det er IUA som har plikter etter forurensningsloven og at det ikke er kommunen selv som er det ansvarlige rettssubjektet. IUA har ingen selvstendig plikt etter forurensningsloven ettersom IUA ikke er noe rettssubjekt. Dersom IUA skal utføre kommunenes oppgaver etter loven, må det foreligge en fullmakt fra de berørte kommunene. Med bakgrunn i dette, ser Kystverket utfordringer ved at det blir større avstand mellom IUA og kommunene, og er bekymret hvis dette medfører større uklarhet i ansvar og roller. Kystverket ser det derfor som viktig at dersom en slik omorganisering gjennomføres, at jevnlig dialog mellom Brann- og redningsvesenet og kommunenes ledelse og administrasjon, som foreslås, gjennomføres. Kystverket påpeker for øvrig at kommunenes beredskapsplikt er lite nevnt i Brannstudien. For Kystverkets del er det viktig å henvende seg til riktig kanal når det oppstår hendelser, noe som vil være kommunenes administrasjon og ledelse. Med bakgrunn i dette, er det svært viktig at kommunene er bevisst det ansvar de er gitt etter forurensningsloven.

Når det gjelder figur 7 på side 35, vil Kystverket presisere at det dreier seg om statlige hoveddepot.

Hva gjelder figur 32 på side 75, bør det finnes tilgjengelig statistikk utover 2009. Figuren viser rett i underkant av 1000 uttrykkninger og oppdrag i 2009 av akutte forurensningshendelser. I henhold til varslingsforskriftens § 4 fjerde ledd¹, skal Brann- og redningsvesenet og 110-sentralene alltid varsle Kystverket når de har mottatt varsel i som nevnt i varslingsinstruksen punkt 2. Kystverkets statistikk omfatter alle mottatte varsler vedrørende akutt forurensning eller fare for akutt forurensning. Når det gjelder forskjell i tallene fra Brann- og redningsvesenet og Kystverket, kan dette forklares med at ikke alt meldes til Kystverket, noe som igjen kan forklares med forskjellig praksis og vurderinger knyttet til hva som skal meldes.

¹ Forskrift om varsling av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning, FOR-1992-07-09-1269

En av de identifiserte utfordringene rundt en langvarig aksjon mot akutt forurensning er utholdenhet. Kystverkets erfaring etter de seneste aksjonene, er at bruk av brannmannskaper over tid er utfordrende. En mulig positiv effekt av færre og større enheter vil kunne være tilgang på mer ressurser innenfor et definert ansvarsområde sammenlignet med dagens situasjon.

Når det gjelder nødalarmring, samband og kommunikasjon, er det mulig styringssystem for sikkerhet og beredskap (som for eksempel CIM) er sett på som en selvfølge ettersom det ikke er nevnt. Det er i studien påpekt behov for samhandling med andre beredskapsaktører og da må felles kommunikasjonsplattform (for eksempel CIM) være et av utgangspunktene. Kystverket merker seg at IUA-ene tar opp behovet for CIM i de fleste tilfeller der det gjennomføres kurs og øvelser innenfor håndtering av akutt forurensning. Mange offentlige aktører benytter CIM, men det er så langt Kystverket kjenner til, ikke mange som anvender verktøyet på samme måte til å beslutte og dokumentere aksjoner som Kystverket. Kystverket har også utviklet programmet på en slik måte at det blant annet fungerer som et godt loggføringsystem ved forurensningshendelser.

Hva savnes i Brannstudien:

I hvilken grad Brannstudien har tatt hensyn til risikovurderinger av ulike type hendelser hvor innsatstid og håndteringsmuligheter vil kunne være av avgjørende betydning, er vanskelig å se av utredningen.

Det pekes på at det gjennomføres ROS analyser både på fylkesnivå og kommunalt nivå, men Kystverket kan ikke se hvorvidt resultatene av disse analysene er lagt til grunn for de ulike modellene. Kystverket merker seg at deler av beslutningsgrunnlaget bygger på statistisk materiale og samfunnsøkonomisk analyse. ROS analyser er viktig verktøy for vurdering av kommunalt- og interkommunalt beredskapsnivå og for å beskrive grensesnittet mellom statlig og kommunal beredskap. Bruk av risikoanalyser med påfølgende beredskapsanalyser er ressurskrevende å gjennomføre og følge opp, men en sammenlikning av dagens beredskapsressurser og tenkte scenarioer, gap-analyser, vil etter Kystverkets erfaring gi et godt grunnlag både hva gjelder organisering og dimensjonering.

Andre tilfeller enn brann og redning er lite omtalt i rapporten herunder kommunenes bistandsplikt til staten ved akutt forurensning. Omfanget av bistandsplikten kan være langvarig, utfordrende og vil kunne påvirkes av organiseringen.

RITS ordningen og avtalen med staten ved Kystverket når det gjelder innsats utover brann- og redning, som kjemikalieulykker og farlig gods, er ikke beskrevet i utredningen. Denne beredskapsordningen er per dags dato kun knyttet opp mot noen Brann- og redningsvesener, men bør vurderes med tanke på avtaler med flere kompetente enheter.

Bistandsavtalen som NOFO har inngått med IUA-ene ved private oljevernaksjoner i kyst- og strandsonen er omtalt i studien. Kystverket har tidligere kommentert denne avtalen og har stilt spørsmål ved at kommunenes aksjonsapparat inngår i

oljeselskapenes beredskapsforpliktelser og skal ledes av petroleumsindustrien dersom forurensning fra sokkelvirksomheten truer kystkommunene. Ved eventuell innføring av større enheter bør denne praksisen vurderes opp mot kommunal tiltaks- og aksjonsplikt

Brann- og redningsvesenet og IUA:

Kystverket støtter i all hovedsak prinsippet om en omorganisering av de kommunale Brann- og redningsvesen etter modell 1. En omorganisering som foreslått i Brannstudien vil etter Kystverkets oppfatning føre til tilføring og oppbygging av en beredskapsfaglig kompetanse når det gjelder:

- Grunnlag for et godt faglig, regionalt utrednings- og analysemiljø og større kapasitet for både regionene og på landsbasis.
- Å bidra til mer effektiv opplæring og trening på grunn av færre enheter.
- Større slagkraft og utholdenhet under aksjoner ved alvorlige, komplekse og uønskede hendelser.

Kystverket ønsker samtidig å understreke viktigheten av lokalkunnskap, og den unike betydningen det har for gjennomføring av lokale forurensningsaksjoner og den støtte som også gis under mer alvorlige hendelser. Etter forurensningsloven skal alle kommuner ha beredskapsplaner og kapasitet til å kunne iverksette strakstiltak ved vanlige, forekommende hendelser innen egen kommune. Kystverket har gode erfaringer både med bistand fra enkeltkommuner og IUA under statlige aksjoner mot akutt forurensning. Disse erfaringene sammenfaller med forslaget i Brannstudien om organisering etter modell 1.

Kystverkets beredskapsanalyse og handlingsplan for dimensjonering av statens beredskap mot akutt forurensning er knyttet til utplassering av materiell og kompetanse i all hovedsak mot dagens IUA-lokalisering. Hvilken betydning en reduksjon fra 32 til 19 IUA som er foreslått i studien vil ha for den kommunale og statlige beredskapen er så langt Kystverket kan se, ikke vurdert i Brannstudien. For Kystverket er det viktig at lokaliseringen av IUA samordnes med det regionale Brann- og redningsvesenet. Videre må underenhetene i Brann- og redningsvesenet samordnes med IUA- og beredskapsstrukturen lokalt. Kystverkets analyser innenfor akutt forurensning viser et behov for en grunnberedskap i alle landets kystkommuner og at det i noen kystavsnitt, hvor det er en forhøyet miljørisiko, vil kunne være behov for en forsterkning av beredskapen.

Den valgte modellen vil kunne gi noen utfordringer ut fra geografiske forhold, spesielt i de tre nordligste fylkene. Det er her snakk om betydelige avstander når det gjelder innsats ved kystnære hendelser med akutt forurensning.

En fylkesvis inndeling av IUA må etter Brannstudien forstås slik at ansvar for organisering og drift av kommunal og interkommunal beredskap for akutt forurensning og ledelse av IUA tillegges Brann- og redningsvesenet i større grad enn i dag. Dette bør være å foretrekke da de i større grad enn andre i kommunal forvaltning arbeider og forholder seg til beredskap i det daglige.

Nye og store IUA kan organiseres på samme måte som regionale Brann- og redningsvesen. Dette vil selvsagt medføre nye beredskapsplaner og IKS-modellen for IUA vil i noen sammenhenger kunne være grunnlaget for brannregionalt samarbeid. Dagens ordning med 32 IUA-er står i en særstilling i forhold til øvrige beredskapsoppgaver i landet. Dette er tydelig for Kystverket i all samhandling med kommunal beredskap, for eksempel ved gjennomføring av kurs, øvelser og samhandling under reelle hendelser. Kystverket ser det som positivt til at denne delen av beredskapen blir mer likt organisert og delt inn geografisk på tilsvarende måte som øvrige beredskapsoppgaver i samfunnet. Enhetlig organisering og inndeling i større enheter vil også kunne være fordelaktig med henblikk på tilførsel og vedlikehold av kompetanse, drift og tilgjengelighet på spesial-utrustning.

Brannvesenets kompetanse utgjør en svært viktig del av Kystverkets førstelinjeberedskap og det forventes at brannvesenet raskt skal kunne iverksette strakstiltak for å hindre og begrense forurensning. Ved omorganisering må det tas særskilt hensyn til disse utfordringene i nord hvor også petroleumsaktiviteten øker og behovet for en beredskap i samsvar med endringer i miljørisiko må stå sentralt.

Kystverket støtter forslaget om jevnlig dialog mellom Brann- og redningsvesenet og kommunenes ledelse og administrasjon slik at beredskapsrelaterte spørsmål kommer på dagsorden i kommunene. Et eksempel på ulike typer spørsmål kan være inngåelse av de beredskapsforpliktelsene kommunene går inn på, jf. NOFO-avtalen med IUA-er, grundig forankring i kommunenes ledelse og bevisstgjøring av kommunenes ansvar.

110-sentralene:

Kystverket ser også positivt på færre, enda mer robuste og kompetente 110-sentraler. Gode fagmiljøer, både hos 110-sentralene og Brann- og redningsvesenet gir bedre grunnlag for at normalt forekommende hendelser kan håndteres lokalt eller regionalt. Kystverket ønsker likevel å påpele at færre 110-sentraler, kan medføre visse ulemper ved at lokalkunnskap blir mindre tilgjengelig ved at en 110-sentral sitter langt unna skadestedet.

Dersom foreslått endring av 110-sentralene gjennomføres, bør denne gjennomføres på en slik måte at den enkelt kan slås sammen med en eventuell ny nasjonal nødmeldingstjeneste- og sentraler i henhold til det pågående utredningsarbeidet. Kystverket ser det som fordelaktig derom flere beredskapsressurser kan samles ved samme sentral.

Når det gjelder komplekse hendelser som for eksempel farlig gods- og kjemikaliehendelser, ser Kystverket det som positivt dersom større og mer robuste 110-sentraler også medfører kompetanseheving på nevnte områder. Ved slike hendelser ser Kystverket det som positivt dersom større og mer robuste 110-sentraler kan bety større grad av kunnskap og mulighet for informasjonsinnhenting ved for eksempel hendelser med farlig gods. Kystverket viser her til blant annet RVK-ordningen (rådgivning ved kjemikalieuhell). Denne er i dag lagt til Kystverket, men bør i større grad kunne tenkes ivaretas av 110-sentralene dersom foreslått omorganisering gjennomføres.

Kystverket vil forøvrig bidra til noe forenkling og mindre akutt press på 110-sentralene ved å endre og standardisere nåværende varslingsinstruks for Brann- og redningsvesenet og 110-sentralene slik at mindre tilfeller av akutt forurensning som i dag varslet umiddelbart, vil kunne rapporteres på annen måte.

Med hilsen

Johan Marius Ly
beredskapsdirektør

Katrine Brede Didriksen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til: Samferdselsdepartementet