



KYSTVERKET

Kommunal beredskap mot akutt forurensning

13. oktober 2023

Veiledning til forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning

Kystverket

Forord

Kommunen har en viktig rolle i den nasjonale beredskapen mot akutt forurensning. Kommunens plikter følger av forurensningsloven § 43. Plikten er utdypet i forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Denne forskriften erstatter forurensningsforskriften kapittel 18A om kommunal beredskap mot akutt forurensning i januar 2022. Samtidig ble ansvaret for å følge opp kommunal beredskap mot akutt forurensning overført fra Miljødirektoratet til Kystverket.

Kystverket har derfor utarbeidet denne veilederen, som er en veileder til forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Veilederen erstatter Miljødirektoratets veileder M-1799/2020 Kommunal beredskap – veiledning til dimensjonering. I den nye veilederen er hovedlinjene fra Miljødirektoratets veileder beholdt. Vi har imidlertid forsøkt å forenkle veilederen slik at kommuneansatte, som ikke nødvendigvis har så mye erfaring med å utarbeide slike analyser, lett kan veiledes gjennom prosessen med å utarbeide miljørisikoanalyser og beredskapsanalyser.

Formålet med forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning er å sikre etablering av effektiv, god og enhetlig kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av privat beredskap.

Den kommunale beredskapen mot akutt forurensning består av den enkelte kommunes minimumsberedskap og den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning (IUA). Den enkelte kommunen har ansvar for å utarbeide en miljørisikoanalyse og en beredskapsanalyse. Basert på deltakerkommunenes miljørisiko- og beredskapsanalyser skal IUA utarbeide en felles beredskapsplan for sin region. Planen skal også omfatte den enkelte deltakerkommunes lokale beredskap, og den skal godkjennes av kommunestyret i alle deltakerkommuner. Kommunens beredskap mot akutt forurensning skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsforpliktelser og med andre beredskapsorganisasjoner.

Denne veiledningen omhandler den enkelte kommunes ansvar for å utarbeide en miljørisikoanalyse og en beredskapsanalyse for å understøtte en interkommunal beredskapsplan. Veiledningen skal sikre en lik oppbygging og tilnærming av den kommunale beredskapen slik at den også er forutsigbar for Kystverket når den ved store hendelser vil inngå som en viktig del av den nasjonale beredskapen mot akutt forurensning.

Lykke til med det viktige arbeidet!

Sammendrag

Tittel:	Title:
Forfattere:	Author(s):
Dato:	Date:
Rapport Nr:	Report No:
Sider:	Pages:
ISBN papir:	ISBN Paper:
ISBN elektronisk:	ISBN electronic:
ISSN:	ISSN:
Prosjekt:	Project:
Prosjektleder:	Project manager:
Emneord:	Key words:
Sammendrag:	Summary:

Language of Report: Norwegian

Copyright © Kystverket
Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

Innhold

Forord	i
Sammendrag.....	ii
1 Beredskap mot akutt forurensning	0
1.1 Innledning.....	0
1.2 Det nasjonale beredskapssystemet mot akutt forurensning.....	1
1.2.1 Generelt.....	1
1.2.2 Privat beredskap mot akutt forurensning	1
1.2.3 Kommunal beredskap mot akutt forurensning.....	2
1.2.4 Statlig beredskap mot akutt forurensning	2
2 Krav til kommunal beredskap mot akutt forurensning	3
3 Miljørisikoanalyse	6
3.1 Innledning.....	6
3.2 Analysens omfang og struktur.....	6
3.2.1 Omfang	6
3.2.2 Struktur.....	6
3.3 Rammer for miljørisikoanalysen.....	7
3.3.1 Bakgrunn for arbeidet	7
3.3.2 Formålet med miljørisikoanalysen:	7
3.3.3 Rammer og krav til analyseprosessen	7
3.3.4 Kunnskapsgrunnlaget for miljørisikoanalysen.....	8
3.3.5 Verdier som skal beskyttes	8
3.3.6 Kommunebeskrivelse (analyseobjektet)	8
3.3.7 Metode for gjennomføringen av miljørisikoanalysen	8
3.3.8 Referanser	9
3.3.9 Begreper	9
3.4 Kartlegge farer og relevante hendelser for videre analyse.....	9
3.5 Kartlegge miljøfølsomhet.....	9
3.6 Miljørisikoanalysen.....	10
3.6.1 Innledning.....	10
3.6.2 Vurdere sannsynlighet.....	11
3.6.3 Vurdere konsekvens	11
3.6.4 Beskrive usikkerhet.....	12
3.6.5 Beskrive styrbarhet.....	12

3.6.6	Beskrive risiko.....	13
3.6.7	Anbefalinger	13
4	Valg av dimensjonerende hendelser.....	13
5	Beredskapsanalyse	15
5.1	Innledning.....	15
5.2	Analysens omfang og struktur.....	15
5.2.1	Innledning.....	15
5.2.2	Rammer for analysen	15
5.3	Utvikling av scenarioer	16
5.4	Bestemme operative mål	17
5.5	Identifisere ressurser for å nå operative mål.....	17
5.6	Gjennomføring av analysen.....	17
5.7	Organisering	18
6	Interkommunalt samarbeid mot akutt forurensning	18
7	Beredskapsplan.....	19
7.1	Innledning.....	19
7.2	Beredskapsplanens struktur – planmal	19
7.2.1	Organisering av den kommunale beredskapen mot akutt forurensning.....	19
7.2.2	Planmal	19
8	Opplæring, beredskapsøvelser og testing	21
9	Samordning av beredskap mot akutt forurensning og øvrige kommunale beredskapsforpliktelser.....	21
10	Tilsyn.....	22
11	Vedleggsoversikt.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
	Begreper og definisjoner:.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.

1 Beredskap mot akutt forurensning

1.1 Innledning

Denne veilederen skal hjelpe kommunene i arbeidet med å etablere en effektiv og god kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning, blant annet ved veilede i det å gjennomføre miljørisiko- og beredskapsanalyser. Målet er at disse blir enhetlige og gir et godt grunnlag for å utarbeide beredskapsplaner, samt å etablere og vedlikeholde den kommunale beredskapen mot akutt forurensning.

Veilederen innledes med informasjon om forurensningslovens krav til beredskap mot akutt forurensning og det nasjonale beredskapssystemet, slik at den kommunale beredskapen mot akutt forurensning settes i en helhetlig kontekst.

Metoden i miljørisikoanalysen er beskrevet i kapittel 3, mens metoden i beredskapsanalysen er beskrevet i kapittel 5. Metodene er tilpasset kravene i forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Figuren nedenfor viser de ulike stegene i beredskapsarbeidet, og illustrerer også hvordan de ulike elementene er omtalt i denne veilederen henger sammen.



Før kommunen går i gang med analysearbeidet er det nyttig å legge en fremdriftsplan. Det anbefales at kommunen involverer flere relevante personer i arbeidet. Det kan for eksempel være beredskapskoordinator, forurensningsrådgiver, noen fra vann og avløpsetaten, fra teknisk etat og brannvesenet. Det er viktig at alle setter av tid, og at det er en felles forståelse for prosjektet, slik at gjennomføringen blir god og mest mulig effektiv. Det bør også sikres tilstrekkelig forankring hos kommunens ledelse til å prioritere dette arbeidet. Det er for å sikre at arbeidet med analysene blir relevant for håndtering av den akutte forurensningen som kan ramme kommunen.

Etter planleggingsfasen starter arbeidet med miljørisikoanalysen. Dette arbeidet er hjemlet i forskrift om kommunal beredskap § 5. Her fremgår det at kommunen skal kartlegge aktuelle kilder til mindre tilfeller av akutt forurensning og ha en detaljert, prioritert og kartfestet oversikt over miljøverdier og sårbare naturområder i kommunen. Kommunen skal analysere miljørisikoen forbundet med mindre tilfeller av akutt forurensning forårsaket av blant annet kjemikalier, herunder petroleumsprodukter og andre oljeprodukter, og farlig avfall.

Miljørisikoanalysen skal ta utgangspunkt i hendelser som kan føre til mindre tilfeller av akutt forurensning og som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger i kommunen. Miljørisiko for de identifiserte hendelsene skal analyseres.

Ut fra analysen skal det velges representative scenarioer som skal være dimensjonerende for beredskapen. Dette er neste fasen i prosessen. Scenarioene skal være konkrete og blant annet beskrive mulig omfang av forurensningen og varighet av aktuelle hendelser.

På grunnlag av miljørisikoanalysen og de dimensjonerende scenarioene utarbeide en beredskapsanalyse. Dette er neste fase i prosessen, og er hjemlet i § 6.

Beredskapsanalysen skal fastsette rammene for kommunens beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning.

Etter dette skal det interkommunale samarbeidet om beredskap mot akutt forurensning utarbeide en beredskapsplan som beskriver den etablerte beredskapen. Dette fremgår av

forskriften § 8. Beredskapsplanen skal minst beskrive den etablerte beredskapens organisering, bemanning, innsatsutstyr og personlig utstyr. Beredskapsplanen skal angi innsatsplaner for de dimensjonerende scenarioene.

Siste fase i prosessen er opplæring, øving og testing av beredskapen. Det følger av forskriften § 9. Etter dette begynner man prosessen over igjen, med å oppdatere analyser og planverk. Ifølge forskriften skal det skje ved behov og minst hvert fjerde år.

1.2 Det nasjonale beredskapssystemet mot akutt forurensning

1.2.1 Generelt

Akutt forurensning er forurensning av betydning som inntreffer plutselig og som ikke er tillatt. Denne definisjonen følger av forurensningsloven § 38. Hva som er forurensning, følger av forurensningsloven § 6. Krav til beredskap mot akutt forurensning er gitt i forurensningsloven kapittel 6.¹

Forurensningsloven regulerer private, kommunens og statens beredskap mot og håndtering av akutt forurensning eller fare for slik forurensning. Lovens hovedregel i § 7, slår fast at det er forbudt å forurense med mindre det foreligger særlig hjemmel for det. Ved akutt forurensning eller fare for dette skal den ansvarlige iverksette tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper. Hvis den ansvarlige ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak, skal vedkommende kommune aksjonere. Ved større tilfeller av akutt forurensning kan statlig myndighet helt eller delvis overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken. Det kalles statlig aksjon. I dette kapitlet beskrives kort ansvaret og oppgaver de enkelte partene har ved aksjoner mot akutt forurensning.

Staten ved Kystverket skal, så langt det er mulig, sørge for at privat, kommunal og statlig beredskap samordnes i et nasjonalt beredskapssystem.

1.2.2 Privat beredskap mot akutt forurensning

Beredskap

Private virksomheter skal ha nødvendig beredskap mot akutt forurensning forårsaket av egen virksomhet. Dette følger av forurensningsloven §§ 40-42.

Miljødirektoratet og statsforvalteren stiller nærmere krav og fører tilsyn med beredskap mot akutt forurensning hos virksomheter som er underlagt deres respektive myndighet etter forurensningsloven.

Aksjonering

Den ansvarlige for akutt forurensning har plikt til å sette i verk tiltak for å avverge og begrense skader og ulemper. Dette følger av forurensningsloven § 46 første ledd jf. § 7. Tiltakene skal hindre at forurensning inntreffer, eller stanse, fjerne eller begrense skader og ulemper som følge av forurensningen. Aksjonsplikten vedvarer selv om kommunen eller staten overtar aksjonen. Kystverket kan føre tilsyn med private aksjoner mot akutt forurensning i tråd med forurensningsloven § 48.

Bistand

Ved kommunale og statlige aksjoner mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning kan forurensningsmyndigheten pålegge virksomheter som har beredskapsplikt å stille til rådighet utstyr og personell som inngår i virksomhetens beredskap i tråd med

¹ [Lov om vern mot forurensninger og om avfall \(forurensningsloven\) - Lovdata](#)

forurensningsloven § 40. Dette gjelder også ansvarlig forurensere. I slike tilfeller kan virksomhet som ikke selv er ansvarlig for forurensningen, kreve vederlag etter forurensningsloven § 75.

1.2.3 Kommunal beredskap mot akutt forurensning

Beredskap

Kommunen skal sørge for beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av privat beredskap.

Aksjonering

Hvis ansvarlig forurensere ikke iverksetter tiltak, ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak, eller er ukjent, har kommunen plikt til å aksjonere. Kommunens plikt til å treffe tiltak gjelder også i de tilfellene hvor det er åpenbart at en står overfor en hendelse som er så stor at staten bør overta ledelsen av aksjonen.

Aksjonsplikten gjelder også for hendelser der kommunen ikke har beredskapsplikt og for akutt forurensning som inntreffer utenfor kommunen, men som medfører skadevirkninger innen kommunen.

Kommunen kan aksjonere på egen hånd eller gjennom det interkommunale samarbeidet. Ved statlige aksjoner vil det på grunn av hendelsens omfang være naturlig at kommunene aksjonerer gjennom IUA. Kommunens aksjonsplikt følger av forurensningsloven § 46 andre ledd.

Når kommunen eller IUA setter i verk tiltak på vegne av forurensere, kan kommunen eller IUA kreve sine utgifter for tiltakene refundert av den ansvarlige. Det følger av forurensningsloven kapittel 8. Kommunen kan med fordel bruke Kystverkets administrative veileder for kommuner og IUA ved utarbeidelse av krav².

Bistand

Kommunen skal bistå under aksjoner mot akutt forurensning når andre kommuner ber om det. Kommunen har også, etter pålegg fra Kystverket, plikt til å bistå under statlige aksjoner mot akutt forurensning. Dette følger av forurensningsloven § 47. Kommunens kostnader i denne sammenheng kan kreves refundert av den kommunen som er ansvarlig for aksjonen, eller Kystverket hvis det er statlig aksjon.

1.2.4 Statlig beredskap mot akutt forurensning

Beredskap

Kystverket skal sørge for beredskap mot større tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av kommunal eller privat beredskap. Kystverket har ansvaret for drift og utvikling av statens beredskap mot akutt forurensning, blant annet statens aksjonsorganisasjon. Kystverket skal også så godt det lar seg gjøre, sørge for at privat, kommunal og statlig beredskap samordnes i et nasjonalt beredskapssystem. Det er laget en Nasjonal plan som beskriver oppbyggingen av den nasjonale beredskapen, og hvilke ansvar og roller de ulike beredskapsaktørene har ved en hendelse som medfører akutt forurensning³.

² [Akutt forurensning - administrativ veileder for kommuner og IUA \(5\).pdf](#)

³ [Nasjonalt plan - Beredskap mot akutt forurensning og ved fare for akutt forurensning i Norge \(2020\) \(1\).pdf](#)

Kystverket er forurensningsmyndighet ved akutt forurensning og fare for akutt forurensning, og fører tilsyn med forurensers gjennomføring av tiltak mot akutt forurensning. Kystverket kan blant annet pålegge den ansvarlige for akutt forurensning å gi opplysninger og gjennomføre tiltak og undersøkelser. Kystverket kan benytte tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73, som pressmiddel for gjennomføring av slike pålegg. Kystverket kan delegere denne myndigheten til statsforvalteren i enkeltsaker forutsatt at statsforvalteren samtykker til slik delegering.

Aksjonering

Hvis den ansvarlige ikke iverksetter nødvendige tiltak eller det haster å iverksette tiltakene kan Kystverket gjennomføre tiltak (aksjonere) på vegne av den ansvarlige. Dette følger av forurensningsloven § 74. Ved større tilfeller av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning kan Kystverket helt eller delvis overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken (også omtalt som «Statlig aksjon»), jf. forurensningsloven § 46 tredje ledd.

Forurensningsloven fastsetter prinsippet om den som forurenser skal betale. Dette går ut på at kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen i tråd med forurensningsloven § 2 pkt. 5. Kystverket vil rette et krav om å dekke det offentlige kostnader mot den ansvarlige for forurensningen etter § 76.

Les mer om den statlige beredskapen mot akutt forurensning på kystverkets nettsider:
<https://kystverket.no/oljevern-og-miljoberedskap/>

Bistand

Ved kommunale aksjoner vil Kystverket yte nødvendig bistand i medhold av forurensningsloven § 46 annet ledd. Bistanden kan ytes i form av rådgivning og at statlige beredskapsressurser stilles til rådighet. Kystverket overtar ikke ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken ved bistand til kommunale aksjoner.

Alle offentlige myndigheter skal, i den utstrekning det er forenlig med deres øvrige oppgaver, yte bistand ved omfattende tilfeller av akutt forurensning. Dette følger av forurensningsloven § 47 fjerde ledd. Kystverket har inngått forhåndsavtaler med ulike sivile og militære statlige organer om bistand ved store hendelser. Det kan også være aktuelt med bistand fra andre offentlige etater som det ikke er inngått slike avtaler med.

2 Krav til kommunal beredskap mot akutt forurensning

2.1 Generelt

Kommunene skal sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av privat beredskap. Dette følger av forurensningsloven § 43.

Med hjemmel i forurensningsloven § 44 annet ledd har forurensningsmyndigheten, ved Nærings- og fiskeridepartementet, utarbeidet forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Den beskriver mer i detalj de kravene som stilles til kommunal beredskap⁴. Formålet med forskriften er å sikre etablering av effektiv og god kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning.

Ifølge forskriften er kommunen ansvarlig for å etablere beredskap for å stanse, fjerne og begrense virkningen av mindre tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av privat beredskap.

⁴ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-01-04-10>

Den enkelte kommune skal i tillegg etablere en begrenset, lokal beredskap som kan håndtere mindre hendelser og som sikrer at en førsteinnsats kan igangsettes raskt.

For større hendelser skal kommunen inngå i det interkommunale samarbeidet i regionen (IUA). Den lokale og den interkommunale beredskapen skal samlet utgjøre kommunens beredskap mot akutt forurensning.

2.2 Miljørisikoanalyse

Kommunen skal kartlegge aktuelle kilder til mindre tilfeller av akutt forurensning og ha en detaljert, prioritert og kartfestet oversikt over miljøverdier og sårbare naturområder i kommunen. Kommunen skal analysere miljørisikoen forbundet med mindre tilfeller av akutt forurensning forårsaket av blant annet kjemikalier, herunder petroleumsprodukter og andre oljeprodukter, samt farlig avfall.

Miljørisikoanalysen skal ta utgangspunkt i hendelser som kan føre til mindre tilfeller av akutt forurensning og som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger i kommunen. Miljørisiko for de identifiserte hendelsene skal analyseres. Ut fra analysen skal det velges representative scenarioer som skal være dimensjonerende for beredskapen. Scenarioene skal være konkrete og blant annet beskrive mulig omfang av forurensningen og varighet av aktuelle hendelser.

2.3 Beredskapsanalyse

Kommunen skal på grunnlag av miljørisikoanalysen og de dimensjonerende scenarioene utarbeide en beredskapsanalyse.

Beredskapsanalysen skal fastsette rammene for kommunens beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning. For hvert av de dimensjonerende scenarioene skal det som et minimum bestemmes og begrunnes:

- a. organisering av beredskapen,
- b. nødvendig beredskapsutstyr,
- c. nødvendig mannskap og
- d. responstid.

2.4 Etablering av kommunal beredskap

Den kommunale beredskapen mot akutt forurensning skal etableres på grunnlag av miljørisikoanalyse, beredskapsanalysen og de dimensjonerende scenarioene, og skal beskrives i en beredskapsplan.

2.5 Beredskapsplan

Beredskapsplanen lages av IUA. Beredskapsplanen skal omfatte både den interkommunale beredskapen og deltakerkommunenes lokale beredskap.

2.6 Den interkommunale beredskapen

IUA skal ha ansvar for å planlegge, etablere, drive og vedlikeholde den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning på vegne av de deltakende kommunene. IUA skal sette deltakerkommunene i stand til å ivareta sin aksjonsplikt og sin bistandsplikt i tråd med forurensningsloven §§ 46 og 47.

IUA skal til enhver tid ha oversikt over personell som har beredskapsfunksjoner. Det skal lages en årlig plan for gjennomføring av opplæring av personellet.

IUA skal lage en årlig plan for beredskapsøvelser. Øvelsene skal gi aktuelt personell nødvendig trening til å fylle sin oppgave slik at de kan bli kjent med og trent i bruk av beredskapsutstyret. Øvelsene skal varieres i type og omfang slik at alle de dimensjonerende scenarioene blir øvet over tid. Øvelsene skal dokumenteres. I dokumentasjonen skal det

legges spesielt vekt på evaluering av erfaringer og hvilke endringer i beredskapen som er nødvendig i fremtiden.

Minst en gang hvert annet år skal beredskapen testes for å kontrollere at beredskapsplanen er egnet for formålet, og at beredskapen er operativ og fungerer i henhold til beredskapsplanen.

2.7 Samordning av beredskapsforpliktelser

Kommunens beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning er en del av kommunens totale beredskapsplikt. Beredskapsarbeidet skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsforpliktelser i henhold til sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt. I særdeleshet vises det til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2, som stiller krav til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, § 3 om helhetlig og systematisk samfunnssikkerhet – og beredskapsarbeid, og § 4 som stiller krav om utarbeidelse av beredskapsplaner. Her står det også at kommunens overordnede beredskapsplan skal samordne og integrere øvrige beredskapsplaner i kommunen. En vil kunne dra nytte av arbeidet med helhetlig ROS inn i arbeidet med miljørisikoanalysen og beredskapsanalysen mot akutt forurensning og motsatt.

Den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning skal samordnes med nærliggende interkommunale samarbeidsorgan for beredskap mot akutt forurensning. Som en del av den samlede nasjonale beredskapen mot akutt forurensning, skal den interkommunale beredskapen også samordnes med statens beredskap mot akutt forurensning.

2.8 Beredskapsplanen gis til Kystverket for uttalelse

Kystverket skal gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist før ny eller endret beredskapsplan godkjennes av kommunestyret, jf. forskriften § 8. Det er for å sikre nødvendig samordning også i fremtiden.

2.9 Revisjoner

Miljørisikoanalysen og beredskapsanalysen skal gjennomgås minst hvert fjerde år og om nødvendig oppdateres.

2.10 Beredskapssamarbeid med statlige eller private beredskapsaktører

Det er viktig å sikre at kommunens beredskap ikke svekkes dersom det etableres beredskapssamarbeid mellom kommunen eller et interkommunalt utvalg og statlige eller private beredskapsaktører. Dette følger av forurensningsloven § 43 og kravene i forskriften.

2.11 Tilsyn med beredskapen

Statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt etter blant annet forurensningsloven §§ 43, 44, 46 og 47. Dette er bestemmelsene som omhandler kommunal beredskapsplikt, kommunal aksjonsplikt og oppfyllelse av plikter som følger av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Statsforvalterens hjemmel for tilsyn følger av forurensningsloven § 48a. Statlig tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter skal skje etter reglene i kommuneloven kap. 30.⁵

⁵ [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)



3 Miljørisikoanalyse

3.1 Innledning

Den enkelte kommune skal gjennomføre en miljørisikoanalyse for kommunen. Det følger av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning i § 4. Miljørisikoanalysen skal ta utgangspunkt i hendelser som kan føre til mindre tilfeller av akutt forurensning og som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger i kommunen. Miljørisiko for de identifiserte hendelsene skal analyseres.

Miljørisikoanalysen skal blant annet inneholde

- kartlegging av aktuelle kilder til mindre tilfeller av akutt forurensning i kommunen,
- detaljert, prioritert og kartfestet oversikt over miljøverdier og sårbare naturområder
- og analyse av miljørisikoen forbundet med mindre tilfeller av forurensning forårsaket av blant annet kjemikalier, herunder petroleumsprodukter og andre oljeprodukter, og farlig avfall.

Etter at miljørisikoanalysen er gjennomført skal det velges ut representative scenarioer som skal være dimensjonerende for beredskapen. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4. På bakgrunn av de utvalgte scenarioene fra miljørisikoanalysen skal kommunen gjennomføre en beredskapsanalyse. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.

3.2 Analysens omfang og struktur

3.2.1 Omfang

Det er viktig at miljørisikoanalysen gjenspeiler risiko- og sårbarhetsbildet i kommunen. Det betyr at en endring i risiko- og sårbarhetsbildet gir behov for å oppdatere miljørisikoen.

Omfanget av arbeidet med miljørisikoen vil avhenge av om det finnes en oppdatert miljørisikoanalyse og om det er endringer i kunnskapsgrunnlaget. Graden av miljørisiko påvirkes av i hvilken grad det er sårbare miljøressurser i kommunen og hvilke aktiviteter og installasjoner som medfører en fare for akutt forurensning av jord, vann eller luft.

3.2.2 Struktur

Miljørisikoanalysen av mindre hendelser som kan inntreffe i kommunen, bør ha en grunnleggende struktur bestående av følgende hovedkapitler⁶:

1. Rammer for miljørisikoanalysen
 - 1.1. Bakgrunn for arbeidet
 - 1.2. Formålet med miljørisikoanalysen
 - 1.3. Rammer og krav til analyseprosessen
 - 1.4. Kunnskapsgrunnlaget for miljørisikoanalysen
 - 1.5. De verdier som skal beskyttes
 - 1.6. Kommunebeskrivelse (analyseobjektet)
 - 1.7. Metode for gjennomføringen av miljørisikoanalysen

⁶ Trinnbeskrivelsen bygger på trinnbeskrivelsen i NS 5814:2021

- 1.8. Referanser
- 1.9. Begreper
2. Kartlegge farer og velge relevante hendelser for videre analyse
3. Kartlegge miljøårbarhet
4. Miljørisikoanalysen
 - 4.1. Vurdere sannsynlighet
 - 4.2. Vurdere konsekvenser
 - 4.3. Beskrive usikkerhet
 - 4.4. Beskrive risiko
5. Foreslå risikoreducerende tiltak

I fortsettelsen vil hvert kapittel i den foreslåtte strukturen omtales nærmere. I vedlegg 6 ligger det også en mal for miljørisikoanalysen hvor enkelte elementer beskrives nærmere.

3.3 Rammer for miljørisikoanalysen

3.3.1 Bakgrunn for arbeidet

De rettslige forpliktelsene kommunen har for å gjennomføre en miljørisikoanalyse minst hvert 4. år, følger av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 4.

3.3.2 Formålet med miljørisikoanalysen

Miljørisikoanalysen skal bidra til etablering av effektiv og god kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning i henhold til forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning.

Analysen skal gi oversikt over hendelser som kan gi konsekvenser og utfordre kommunens kapasitet, herunder:

- avdekke sårbarheter og gjensidige avhengigheter,
- avdekke sårbarheten i systemer,
- identifisere nøkkelpersonell og kompetanse i kommunen,
- foreslå tiltak for hvordan risiko og sårbarhet kan reduseres og håndteres,
- gi økt kompetanse og forståelse for risiko, sårbarheter og gjensidig avhengighet,
- og gi forslag til tiltak for å sikre og etablere god kommunal beredskap.

3.3.3 Rammer og krav til analyseprosessen

Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning setter rammer og krav for analysen. Kystverkets veiledning til forskriften beskriver hvilke sannsynlighets- og konsekvenskategorier som kan ligge til grunn og hvordan analyseresultatet skal presenteres. Det kan også være andre lover, forskrifter og veiledninger som vil være styrende for vurderingene. Kommunen kan dessuten selv ha gitt føringer i forbindelse med annet beredskapsarbeid. Kommunen kan også gi føringer på blant annet hvilke verdier som skal ivaretas og hvilke kriterier for hendelser som skal benyttes.

Det følger av forskriften at miljørisikoanalysen skal ta utgangspunkt i hendelser som kan føre til mindre tilfeller av akutt forurensning og som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger i kommunen.

3.3.4 Kunnskapsgrunnlaget for miljørisikoanalysen

Kunnskapsgrunnlaget kan være både skriftlig informasjon og deltageres erfaringer og kompetanse om kommunen, relevante farer og trusler, og metodekunnskap mv.

3.3.5 Verdiene som skal beskyttes

Naturmiljø, helse og miljørelatert trivsel er samfunnsverdiene som skal beskyttes i denne analysen. Det er forankret i forurensningslovens § 1, som er lovens formålsbestemmelse. Basert på dette har Kystverket foreslått noen konsekvensverdier som bygger på det som normalt brukes i miljøforvaltningen. Det er da tatt utgangspunkt i forurensningens egenskaper, miljøets sårbarhet, spredningspotensial og mulighet for opprensning. Basert på dette prøver vi å si noe om hvor skadelig forurensningen er for miljøet.

Forurensning kan medføre akutte og kroniske *helseskader*, slik som luftveissykdommer, kreft og hjertekarsykdommer. Forurensninger går også utover *trivselen*. I dag tillegges ren luft, rent vann, muligheter for bading, fiske og andre friluftaktiviteter, et estetisk nærmiljø og stillhet stor betydning. Forurensninger kan også være en trussel mot *naturgrunnlaget*, og ødelegge naturområder som er av vitenskapelig eller historisk interesse.

Miljørisikoanalysen skal skape bevissthet om de samfunnsverdiene kommunen skal beskytte, gi kunnskap om hva som kan true og påvirke verdiene, og hva som må til for å beskytte dem.

3.3.6 Kommunebeskrivelse (analyseobjektet)

Kommunebeskrivelse er en beskrivelse av kommunen både som virksomhet og geografisk område. Det legges vekt på særtrekk ved kommunen som kan gi sårbarhet for uønskede hendelser. Relevante nøkkeltall (eksempelvis areal, innbyggertall, arealbruk, industri, gårdsbruk), bør gjengis kort sammen med aktiviteter om virksomheter og installasjoner som er relevante for å beskrive potensialet for akutt forurensning (for eksempel industri, samferdsel, transport av forurensende stoffer). Dette kan gjerne også illustreres ved bruk av kart.

Det kan også være faktorer utenfor kommunen som kan ha betydning for beredskapen. Derfor bør kommunebeskrivelsen også se utover kommunens grenser. Det kan for eksempel være risiko forbundet med håndtering av farlige stoffer nær kommunens grenser eller uønskede hendelser i andre kommuner.

Forekomst av sårbare miljøressurser i kommunen som kan rammes av akutt forurensning er den viktigste delen av kapittelet med kommunebeskrivelse. Naturvernområder og vannkilder er viktig å ha oversikt over. Også dette bør illustreres ved bruk av kart og tabeller.

3.3.7 Metode for gjennomføringen av miljørisikoanalysen

Kapitelene nedenfor beskriver hvordan risikovurderingen skal gjennomføres ved å foreta en fareidentifikasjon, fastsette sannsynlighet for at en hendelse vil inntreffe og konsekvenser av hendelsen. Det anbefales å beskrive usikkerhet knyttet til vurderingene, og også styrbarheten. De ulike fasene beskrives i mer detalj nedenfor.

3.3.8 Referanser

Miljørisikoanalysen vil normalt ha flere henvisninger. Disse henvisningene samles i referanseliste slik at de er enkelt å finne tilbake til.

3.3.9 Begreper

Miljørisikoanalysen vil inneholde en rekke begreper som ikke nødvendigvis er kjent for de som ikke jobber med dette til daglig. Rapporten bør derfor ha en liste over de mest sentrale begrepene som er brukt i analysen. Kystverket utarbeidet en liste over de begrepene vi anser som de mest aktuelle (ref. vedlegg 1).

3.4 Kartlegge farer og relevante hendelser for videre analyse

Selve analysen starter med å kartlegge farer som kan true natur- og miljøverdier som skal beskyttes. For å kunne velge ut et representativt utvalg av mindre hendelser som kan føre til akutt forurensning, anbefales det å ta utgangspunkt i farer som i gitte tilfeller kan føre til uønskede hendelser. Farene kartlegges på bakgrunn av kommunebeskrivelsen og eventuelt annet kunnskapsgrunnlag. Kun farer som kan medføre akutt forurensning skal være med. Om mulig kan farene også illustreres ved bruk av kart og tabeller.

Med "farer" menes kilder til hendelser. For eksempel kan faren *ekstremvær* føre til en rekke ulike spesifikke, stedfestede mindre hendelser med akutt forurensning.

Vi anbefaler at kommunen beskriver de farene opplistet i skjema (ref. vedlegg 3) under «fareområder», hvor dette er relevant for kommunen. Kommunen kan velge andre farer i tillegg om dette er ønskelig.

Neste trinn innebærer å definere et utvalg av aktuelle hendelser innenfor de ulike kategoriene av fare. I skjemaet med fareområder er det opplistet eksempler på hendelser knyttet til de ulike kategoriene av fare. Ved å beskrive hvordan en tenkt hendelse vil arte seg, blir det belyst hvordan hendelsen vil påvirke kommunen. Det kommer også frem hva som vil være kommunens ansvar. Erfaring viser at jo mer konkret hendelsen blir definert, jo enklere er det å tilordne hendelsen en sannsynlighet og konsekvens ved bruk av kriteriene omtalt i kapittel 3.6.3.

TIPS

I analyseskjema for miljørisikoanalysen skal dere beskrive en uønsket hendelse. Det anbefales at dere i beskrivelsen er konkrete med hensyn til tid, sted, værforhold og omfang, og at dere også beskriver hvordan hendelsen vil utvikle seg, inkl. hvilke følgehendelser som kan oppstå. Det vil gi et godt felles situasjonsbilde når dere skal gjennomføre analysene, og det vil lette arbeidet når dere etter miljørisikoanalysen skal velge representative scenarioer som skal være dimensjonerende for beredskapen.

3.5 Kartlegge miljøårbarhet

Kommunen skal redegjøre for sitt naturmiljø og de miljøressurser som er sårbare for påvirkning fra hendelser med akutt forurensning. Både kyst, vassdrag og naturmiljø på land skal kartlegges.

Det er mange kilder til miljøinformasjon. Det må derfor gjøres et utvalg basert på hvilken informasjon som er relevant for å vurdere miljøkonsekvenser ved hendelser.

Disse kildene kan være:

- Kommunens tidligere kartlegginger av naturmiljø
- Statsforvalterens kartlegginger
- Kartlegging av forurenset grunn i kommunen
- Miljøinformasjon i FylkesROS,
- Kommunens helhetlige ROS og kommunale planer
- <https://beredskap.kystverket.no/> (bruk det tema-laget som heter Miljø)
- <https://kart.naturbase.no/> (Tema-lag: blant annet Vern, Ramsarområder, Arter av nasjonal forvaltningsinteresse)
- Store virksomheters egenrisiko
- Kommunalt beredskapsråd (for de som har etablert det)

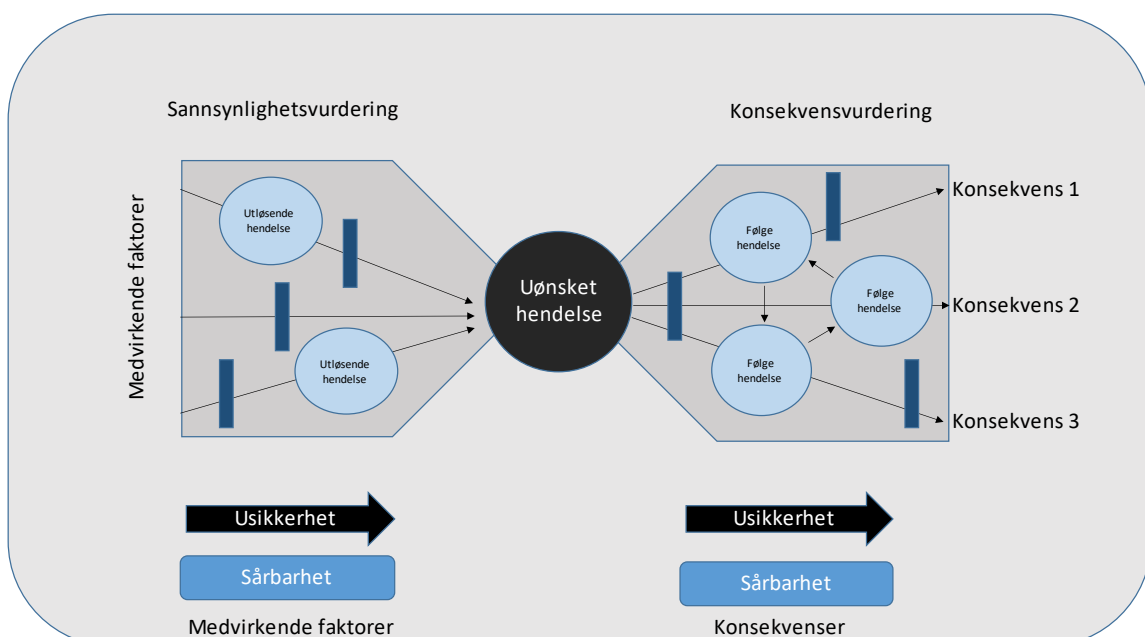
3.6 Miljørisikoanalysen

3.6.1 Innledning

I miljørisikoanalysen av hendelser blir de aktuelle, mindre forurensningshendelsene i kommunen vurdert. I analysen vurderes sårbarhet, sannsynlighet og konsekvenser. I tillegg vurderes og beskrives usikkerheten ved vurderingen, og styrbarheten, altså om kommunen kan iverksette tiltak for å redusere sannsynligheten eller konsekvensen. Til slutt utarbeides et risikobilde med råd som skal tas med videre inn i arbeidet med kommunens beredskapsanalyse.

I miljørisikoanalysen ser vi samlet på alle årsaker og eksisterende barrierer som til sammen bidrar til en sannsynlighet for at hendelsen inntreffer. Vi vurderer deretter bare én type konsekvens, nemlig hvordan forurensningen vurderes å kunne påvirke miljøfølsomme ressurser.

Modellen nedenfor viser en fremstilling av hvordan tidsforløpet før, under og etter en hendelse kan fremstilles:



Figur 1: Sløyfemodell, bygd på modellen i DSBs veileder til helhetlig ROS

Hvilken hendelse som defineres som en «uønsket hendelse» avhenger av hva man ønsker å ha søkelys på i vurderingen. Vi ser av diagrammet at en uønsket hendelse kan ha flere årsaker. Venstre side av modellen viser faktorer som kan påvirke *sannsynligheten* for at hendelsen inntreffer. Høyre side viser hva som påvirker *konsekvensene* dersom hendelsen inntreffer.

Medvirkende faktorer kan være årsaker til *utløsende hendelser*. Disse kan bidra til å belyse bakenforliggende, og i noen tilfeller gjensidig forsterkende årsaker.

Barrierer er vist med stolper i sløyfemodellen. Barrierer kan redusere sannsynligheten for, eller konsekvensene av hendelsene. Barrierer kan være naturlige, tekniske og organisatoriske, for eksempel arealplanlegging, reservesystemer og kriseledelse.

Sårbarheten vurderes med utgangspunkt i kommunens evne til å fungere gitt den utvalgte hendelsen og eventuelle følgehendelser. Sårbarheten påvirker både sannsynligheten for og konsekvenser av hendelser.

Som eksempel på bruk av dette modellen, kan vi tenke oss en hendelse vi har definert som "akutt forurensning fra tankbil med fyringsolje". Årsakene kan være mange - teknisk svikt, tap av kontroll på glatt føre, illebefinnende og liknende. Barrierer som gjør at akutt forurensning likevel ikke inntreffer kan være for eksempel autovern, hastighetsregulering og fartsgrense. I de tilfeller hendelsen likevel inntreffer, vil beredskapstiltak eller en veigrøft bidra til å redusere konsekvens. Se vedlegg 4 for sløyfemodellen anvendt på dette eksemplet.

Tips

I analyseskjema for miljørisikoanalysen skal dere hvilke kritiske samfunnsfunksjoner og tjenester hendelsen kan svekke. Og også om det er behov for befolkningsvarsling. Selv om det er "mindre hendelser" med akutt forurensning som skal vurderes, så kan det tenkes at det kan få alvorlige konsekvenser. Særlig er det relevant om eksempelvis drikkevann påvirkes.

3.6.2 Vurdere sannsynlighet

Sannsynlighet vurderes ut fra hvor sannsynlig det er at hendelsen inntreffer. Sannsynlighet kan tallfestes på ulike måter. Vi foreslår at det benyttes fem graderinger av sannsynlighet i analysen. En annen mulighet er å samstemme sannsynlighetsmodellen med den modellen kommunen bruker i arbeidet med helhetlig ROS. De fleste bruker trolig fem graderinger, men det varierer.

Sannsynlighet vurderes ut fra dagens situasjon, basert på egen erfaring, liknende kommuners erfaring eller å sammenlikne regionalt eller nasjonalt. Det er også viktig å vurdere kunnskapsgrunnlaget og usikkerhet, og å ta høyde for fremtidige endringer, som for eksempel vær/klima, endringer i bosetting og aktivitetsnivå. Se vedlegg 3 for tabell som angir forslag til kriterier for fastsettelse av sannsynlighet.

3.6.3 Vurdere konsekvens

Med utgangspunkt i den valgte hendelsen må kommunen vurdere hvilken miljøkonsekvens som kan oppstå, og hvilket omfang det kan få. De samlede konsekvensene er et resultat både av den uønskede hendelsen og følgehendelsene. Effekten av barrierer mot følgehendelser og konsekvenser skal inngå i vurderingen. Vi anbefaler at dere bruker

miljøverdiene “naturmiljø”, “helse” og “miljørelatert trivsel”. For verdien “naturligmiljø” har vi anbefalt at konsekvensen er “natur- og miljøskader”. Dette inkluderer dyre- og planteliv, jord, vann, luft osv. Konsekvenser kan graderes på ulike måter. Når dere skal vurdere hvilken konsekvenskategori hendelsen får, anbefaler vi at dere bruker skjema med konsekvenskategorier (vedlegg 3). Konsekvensbeskrivelsen tar utgangspunkt i påvirkning i omfang og tid.

Under “helse” foreslår vi at konsekvenstypen “forurensing som påvirker befolkningens helse (Luft, drikkevann osv.)”, og under “miljørelatert trivsel” foreslår vi “forurensning som påvirker trivsel, støy, lukt, tilgang til friluftaktiviteter, tilgjengelig og sunt nærmiljø”. Det kan oppleves uvant å vurdere konsekvenser utover selve naturmiljøet, men i praksis er dette svært relevante betraktninger.

Når en hendelse er vurdert med hensyn på sannsynlighet (A til E) og konsekvens (1 til 5), kan dette settes inn i en tabell som viser sammenfatter resultatene. Se vedlegg 3 for tabellen som kan brukes ved analyse av en hendelse.

I analyse av mindre hendelser som kommunen skal kunne håndtere alene, er det normalt de tre første kategoriene av miljøkonsekvens i skjemaet som benyttes. Dersom kommunen vurderer at hendelsen får en stor eller meget stor konsekvens bør det vurderes om hendelsen hører hjemme i kommunens helhetlig ROS.

Tips

Når vi tenker på miljøverdien “helse” er det kanskje naturlig å tenke på konsekvenser for innsatspersonell. Det er ofte de som er mest utsatt. Vi har imidlertid tenkt at dette hører hjemme i beredskapsplanleggingen.

3.6.4 Beskrive usikkerhet

Som en del av analysen bør en vurdere styrker og svakheter ved kunnskapsgrunnlaget. Usikkerheten kan blant annet være knyttet til forutsetninger for analysen som tilgang på relevant informasjon, grad av enighet blant eksperter og forståelsen av den problemstillingen som analyseres. Gjennom hele prosessen vil vi måtte gjøre antagelser og foreta valg basert på den tilgjengelige kompetansen. Eventuelle svakheter ved kunnskapsgrunnlaget bør komme frem i beskrivelsen av risiko og tas hensyn til i anbefalinger og beslutninger knyttet til risikohåndteringen. Usikkerheten kan være knyttet både til om hendelsen inntreffer og hvilke konsekvenser den kan få. Usikkerhetsvurdering må gjerne ha noen betraktninger om hvordan fremtidige endringer (klima/vær, infrastruktur med mer) blir tatt høyde for. Vi har foreslått å kategorisere usikkerheten som lav, middels eller høy i tråd med hva DSB har foreslått i forbindelse med helhetlig ROS. Det kan lette arbeidet med å samordne miljørisikoanalysen med helhetlig ROS.

3.6.5 Beskrive styrbarhet

Styrbarheten sier noe om i hvilken grad kommunen kan påvirke risiko for om hendelsen inntreffer og hvilke konsekvenser den får. Vi har foreslått å kategorisere styrbarheten som lav, middels eller høy i tråd med hva DSB har foreslått i forbindelse med helhetlig ROS. Det kan lette arbeidet med å samordne miljørisikoanalysen med helhetlig ROS.

3.6.6 Beskrive risiko

Når alle hendelsene er vurdert og klassifisert med hensyn på sannsynlighet, konsekvens, usikkerhet og styrbarhet kan alle hendelsene legges inn i den samme tabell for å vise de viktigste resultatene fra miljørisikoanalysen. Se vedlegg 3 for forslag til en tabell som kan benyttes. I samme vedlegg finner dere også et eksempel på hvordan resultatene kan presenteres i en samlet fremstilling av sannsynlighet, konsekvens og usikkerhet. Dette er imidlertid bare en av flere muligheter resultatene kan fremstilles på.

Det er vanlig at mindre hendelser, som kommunen skal ha beredskap til å håndtere, relativt ofte er hendelser med moderat konsekvens. Dersom hendelsen vurderes å ha stor risiko bør forebyggende tiltak vurderes, slik at sannsynligheten for hendelsen reduseres. Relevante spørsmål i denne sammenhengen er for eksempel om eksisterende barrierer er tilstrekkelig eller om det er et behov for flere barrierer? Er det for eksempel behov for forebyggende tiltak i forbindelse med arealplanlegging? Ved stor usikkerhet rundt vurderingene av sannsynlighet og konsekvens, kan det være behov for tiltak, selv om konsekvensen ikke nødvendigvis synes å være så stor. Tiltak kan eksempelvis være å skaffe seg mer kunnskap, gjennomføre undersøkelser mv.

I mange tilfeller vil kommunen selv ha virkemidler til å påvirke risiko, altså at risikoen er styrbar. Sammen med vurdering av risiko vil dette gi grunnlag for forslag til prioriteringer av tiltak. Vurdering av forebyggende tiltak er en viktig del av miljørisikoanalysen.

3.6.7 Anbefalinger

Miljørisikoanalysen avsluttes ved å fremme tilrådninger til beredskapsanalysen. Dette kan omhandle temaer som:

- Hvilke aktører bør trekkes inn for å vurdere beredskap?
- Hvilken kompetanse bør trekkes inn i det videre arbeidet med dimensjonering av beredskapen?
- Tjenester, metoder og materiell som bør inngå i vurdering av beredskapen.



4 Valg av dimensjonerende hendelser

Basert på miljørisikoanalysen skal kommunen velge representative scenarioer som skal være dimensjonerende for beredskapen. Dette er beskrevet i forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 4 annet ledd. Scenarioene skal være konkrete og blant annet beskrive mulig omfang av forurensningen og varighet av aktuelle hendelser.

Mens miljørisikoanalysen typisk omfatter et større antall uønskede situasjoner, innebærer dimensjoneringen å finne frem til det fåtall hendelser som skal analyseres for å finne hvilke beredskapsressurser kommunen trenger. Disse dimensjonerende hendelsene med tilhørende scenarioer vil sette rammene for kommunens beredskap, og også danne

grunnlaget for utvikling av beredskapsplan med tiltakskort (innsatsplaner) og øving av beredskapen.

Listen over hendelser fra miljørisikoanalysene, sortert på basis av risiko, og hvor usikkerhet er hensyntatt, er et godt utgangspunkt ved valg av dimensjonerende hendelser. Det er naturlig å prioritere de hendelsene som kan medføre en mulig størst miljøfare/miljøkonsekvens for eventuelt sårbare naturverdier (f.eks. verneområder). Dersom det er hendelser som vil måtte håndteres nokså likt, er det naturlig å velge en representativ hendelse.

Vi anbefaler at utvelgelsen av dimensjonerende hendelser for kommunal beredskap mot akutt forurensning skjer ved bruk av noen vurderingskriterier som hendelsene fra miljørisikoanalysen kan sjekkes opp mot. Dersom svaret er «ja» på første vurderingskriterium, kan kommunen vurdere kriteriene i spørsmål to og så videre. Om ett av disse er oppfylt, er hendelsen egnet for en beredskapsanalyse.

Vurderingskriterier:

1. Dimensjonering av beredskapen

Med utgangspunkt i hendelsens mulige konsekvens (fra miljørisikoanalysen), er det fornuftig at kommunen etablerer en beredskap for å håndtere denne hendelsen? Her må kommunen spørre seg om konsekvensene av den antatte hendelsen er akseptabel, eller om det bør etableres beredskap for å kunne begrense skadene av en slik hendelse.

Ved hendelser hvor det antas å være svært lav sannsynlighet for at hendelsen inntreffer, må kommunen spørre seg som det allikevel er nødvendig å være forberedt med en beredskap for å kunne begrense skadene. Hvis kommunen kommer til at det er akseptabelt å ikke ha noen beredskap, så gjennomføres ingen beredskapsanalyse for denne hendelsen i kommunen. Slike hendelser dekkes da gjennom den totale beredskap i IUA.

2. Er dette den hendelsen som er mest mannskapskrevende å håndtere?

3. Er dette den hendelsen som er mest materiellteknisk krevende (spesialutstyr)?

4. Er dette den hendelsen som krever mest fagkunnskap å håndtere? (miljøkunnskap, spredningsvurderinger, prøvetaking og liknende)?

5. Er dette den mest typiske hendelsen innenfor sin kategori (utslipp til sjø, vassdrag, grunn eller luft)? Dette kriteriet benyttes hvis det finnes flere hendelser som ligner på hverandre. Da bør kommunen velge den hendelsen de mener beredskapen bør bygge på.



5 Beredskapsanalyse

5.1 Innledning

Kommunen skal på grunnlag av miljørisikoanalysen og de dimensjonerende scenarioene utarbeide en beredskapsanalyse. Beredskapsanalysen skal fastsette rammene for kommunens beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning ved at det minimum bestemmes og begrunnes følgende for hvert av de dimensjonerende scenarioene:

- a. organisering av beredskapen,
- b. nødvendig beredskapsutstyr,
- c. nødvendig mannskap og
- d. responstid.

Beredskapsanalysen skal oppdateres ved endret miljørisiko, endret sammensetning av personell og materiell, ny kunnskap om teknologi og miljøråbarhet samt andre endringer som kan påvirke beredskapen. Beredskapsanalysen skal uansett gjennomgå minst hvert fjerde år og om nødvendig oppdateres.

5.2 Analysens omfang og struktur

5.2.1 Innledning

Kommunens beredskap skal kunne håndtere akutt forurensning som skyldes ordinær aktivitet i kommunen, og som ikke er dekket av privat beredskap, for eksempel beredskapspliktig industri. Analysen skal identifisere behov for kompetanse, bemanning og materiell som er nødvendig for å nå kommunens operative ambisjoner (operative mål).

Kommunens beredskapsanalyse av mindre hendelser bør ha en grunnleggende struktur bestående av fem hovedkapitler:

1. Rammer for analysen
2. Utvikling av scenarioer
3. Bestemme operative mål
4. Identifisere ressurser som innfrir målene
5. Organisering

5.2.2 Rammer for analysen

Innledende kapittel bør beskrive formålet med analysen, krav, styrende dokumenter, forutsetninger, begrepsbruk og arbeidsprosessen.

Formålet med forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning er å sikre etablering av effektiv og god kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning. Kommunen må derfor vurdere hva som er en "effektiv og god" kommunal beredskap. Noen rammer følger til en viss grad av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning

hvor det står at kommunen er ansvarlig for å etablere beredskap for å stanse, fjerne og begrense virkningen av mindre tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av privat beredskap. Forskriften beskriver også "mindre tilfeller av akutt forurensning", som blant annet akutt forurensning fra transport på land og sjø, landbruk, nedgravde oljetanker og bensinstasjoner.

Om omfanget av analysen sier forskriften at den skal fastsette rammene for kommunens beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning. Det skal gjøres ved at det for hvert av de dimensjonerende scenarioene som et minimum bestemmes og begrunnes:

- a. organisering av beredskapen,
- b. nødvendig beredskapsutstyr,
- c. nødvendig mannskap og
- d. responstid.

Føring for hva som er "effektiv og god" beredskap kan også følge krav og forventninger fra politikere og andre, beste praksis, sammenligning med andre kommuner, erfaringer, hva som er mulig å oppnå med mer.

Beskrivelse av arbeidsprosessen bør omfatte oversikt over møter og hvem som deltok. Det er viktig at rett kompetanse har medvirket til analysen. Typisk gjelder dette miljø, brann/redning, tekniske tjenester, vann og avløp og aktører som beredskapen vil være avhengig av. Formålet med analysen er at kommunen får en risikobasert og begrunnet beredskap, slik at kommunen/IUA tydelig kan kommunisere hvilke hendelser den skal kunne håndtere. Det er derimot viktig å skille mellom dimensjonering mot mindre hendelser og kommunens plikt til å yte førsteinnsats ved enhver hendelse. Det vises her til det som står om kommunal beredskapsplikt og kommunal aksjonsplikt i kapittel 1.2.

5.3 Utvikling av scenarioer

Etter at de dimensjonerende hendelsene fra miljørisikoanalysen er valgt, bør det lages en beskrivelse av hendelsens forventede forløp - et scenario - knyttet til hver av de dimensjonerende hendelsene. Beskrivelsen vil bidra til å skape en felles forståelse av situasjonen som skal analyseres, og gjøre det enklere å bestemme operative mål for beredskapen.

Det er opp til kommunen å bestemme om hendelsen skal knyttes til ett bestemt sted, for eksempel der miljøkonsekvensene blir størst, eller om det skal være en generell hendelse som kan inntreffe flere ulike steder i kommunen. Stedfestede hendelser er ofte enklere å forholde seg til og å planlegge for. Det er også en fordel om type og mengde forurensende stoff (drivstoff, kjemikalier, plantevernmidler, hydraulikk, maling osv.) inngår i beskrivelsen.

Analysen skal være en systematisk og strukturert gjennomgang av hele eller deler av håndteringen av hendelsen. En vanlig struktur på analysen er å bruke en faseinndeling på hvert av scenarioene. Typisk faseinndeling kan være:

- Varsling/mobilisering.
- Håndtering.
- Normalisering.

For hver fase skal oppgaver beskrives, og vurderes opp mot behovet for personell, kompetanse, ressurser og rutiner/prosedyrer. Deretter må krav til beredskap/operative mål beskrives.

5.4 Bestemme operative mål

Basert på scenarioene, utarbeides operative mål for den beredskapen som skal håndtere hendelsen. Det er kommunen som på denne måten definerer ambisjonsnivået ut fra kartlagt risiko, rammevilkår og føringer, samt kommunens egenart (geografi, bosetting, naturgitte forhold). De operative målene bør være kvantitative og egnet for dimensjonering, altså bestemme hvilke beredskapsressurser som skal inngå i kommunens beredskap mot akutt forurensning.

Typiske operative mål er:

- Responstid (tid fra hendelsen inntreffer til den oppdages, og til tiltak iverksettes)
- Tid til gjennomført evakuering eller avsperring av skadested
- Evne og tid til å stoppe lekkasjer
- Mål knyttet til vurderinger, kompetanse eller analyser (miljøpåvirkning, prøvetaking, spredning med mer)
- Fysiske mål (for eksempel tid for å etablere barriere rundt en småbåt, en grøft, grave opp en nedgravd tank, fjerne en mengde forurensning)
- Mål knyttet til informasjonstiltak

5.5 Identifisere ressurser for å nå operative mål

Med utgangspunkt i operative mål for de dimensjonerende hendelsene og scenarioene, må de beredskapsressursene som vurderes nødvendig for å nå målene identifiseres.

Vi deler beredskapsressursene inn i:

- Mennesker (antall)
- Kompetanse (type kunnskap/erfaring, sertifikater o.l.)
- Materiell (spesialutstyr, tekniske tjenester, kjøretøy, båter, prøvetakingsutstyr o.l.)
Ressursenes tilgjengelighet bør inngå i vurderingen, herunder vaktordninger og lokalisering av ressursene.

Hvis kommunen har etablert kommunalt beredskapsråd med andre beredskapsaktører og aktuelle virksomheter, vil også dette være en arena som legger til rette for kunnskap på tvers og mulighet til forpliktende avtale for tilgang på ressurser.

Slike ressurser kan være:

- Kompetanse (miljøkunnskap, innehaver av sertifikater til båter, kjøretøy og kraner mv).
- Ressurser til graving og forflytting av masser.
- Oljelenser.
- Arbeidsbåter (rekognosering, prøvetaking, lenseutsetting).
- Annen særskilt kompetanse eller ressurser IUAet bør ses på som del av fellesskapet.

5.6 Gjennomføring av analysen

For hver av de dimensjonerende hendelsene, er det utarbeidet scenarier som beskriver forventet forløp for hendelsenes utvikling og beredskapshåndtering. Deretter blir hver enkelt fase er vurdert opp mot behov for personell, kompetanse, ressurser og rutiner/prosedyre.

I vedlegg 8 finnes et skjema som kan brukes til analysen. Basert på funnene i analysen kan dere skrive beredskapsanalysen. Mal for beredskapsanalysen finnes i vedlegg 9.

5.7 Organisering

Beredskapsanalysens siste trinn innebærer en vurdering av organisering av beredskapen.

Den kommunale beredskapen mot akutt forurensning skal etableres på grunnlag av miljørisikoanalysen, beredskapsanalysen og de dimensjonerende scenarioene. Det skal også beskrives i en beredskapsplan utarbeidet for det interkommunale samarbeidet.

Kommunens beredskap skal bemannes med tilstrekkelig personell med relevant kompetanse og praktisk erfaring for å kunne gjøre innsats mot de dimensjonerende scenarioene.

I forbindelse med analysen må kommunen vurdere dagens status med utgangspunkt i de operative målene eller ambisjonene som er satt for beredskapen. Når kommunen skal beskrive den dimensjonerende beredskapen, bør de oppsummere kravene som kommunen stiller til beredskapen når det gjelder ressurser, kompetanse og materiell, samt responstid.

Kommunen og IUA må forholde seg til gjeldende nasjonale prinsipper for enhetlig ledelsessystem i sin organisering av beredskapen⁷.

Dersom det er et gap mellom ambisjonene og den faktiske situasjonen bør kommunen vurdere behov for endringer innen ressurser, kompetanse og materiell.

6 Interkommunalt samarbeid mot akutt forurensning

Kommunen skal delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning som angitt i vedlegg 1 i forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning.

Hovedformålet med det interkommunale samarbeidet er å ivareta deltakerkommunenes plikt til å ha beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning (forurensningsloven § 43). Den enkelte deltakerkommunen har ansvar for den delen av samarbeidets samlede forpliktelser som svarer til kommunens andel.

Det interkommunale samarbeidet skal ha ansvar for å planlegge, etablere, drive og vedlikeholde den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning på vegne av de deltakende kommunene. Det interkommunale samarbeidet skal sette deltakerkommunene i stand til å ivareta sin aksjonsplikt (forurensningslovens § 46) og sin bistandsplikt etter (forurensningsloven § 47).

Det interkommunale samarbeidet skal opprettes i henhold til kommuneloven kapittel 19 eller lov om interkommunale selskaper. Dersom det interkommunale samarbeidet ikke etableres som et eget rettssubjekt, skal det pekes ut en kommune som skal ha operativt og administrativt ansvar for det interkommunale samarbeidet for en periode på minst fem år av gangen.

Kystverket kan i enkeltvedtak gi nærmere krav til den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning. Kystverket behandler søknader om endring i regiontilhørighet og regionnavn og kan gjøre endringer i regioninndelingen i vedlegg 1.

⁷ <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-om-enhetlig-ledelsessystem-els/>



7 Beredskapsplan

7.1 Innledning

For det interkommunale samarbeidet om beredskap mot akutt forurensning (IUA) skal det utarbeides en beredskapsplan som beskriver den etablerte beredskapen. Beredskapsplanen skal omfatte både den interkommunale beredskapen og deltakerkommunenes lokale beredskap. Beredskapsplanen skal minimum beskrive den etablerte beredskapens organisering, bemanning, innsatsutstyr og personlig utstyr. Beredskapsplanen skal angi innsatsplaner for de dimensjonerende scenarioene. Kommunestyret i deltakerkommunene skal godkjenne beredskapsplanen.

Dette kapitlet omhandler hvordan IUA bør utvikle og revidere sin beredskapsplan. Det er opp til IUA hvilket format beredskapsplanen skal utarbeides, men uavhengig av format skal beredskapsplanen gjøres tilgjengelig for Kystverket ved behov.

Det må etableres et system som holder oversikt over revisjoner og revisjonshistorikk.

Beredskapsplanen skal oppdateres når endringer i miljørisikoanalyse eller beredskapsanalyse gjør dette nødvendig og ved andre endringer av betydning for beredskapen. Beredskapsplanen skal uansett gjennomgås minst hvert fjerde år og om nødvendig oppdateres.

7.2 Beredskapsplanens struktur – planmal

7.2.1 Organisering av den kommunale beredskapen mot akutt forurensning

Organisering av interkommunalt beredskap mot akutt forurensning er beskrevet i DSBs veileder om *Enhetlig Ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning*. Kapittel 6 handler om innsats mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie/veiledere/veileder-om-enhetlig-ledelsessystem-els.pdf>

7.2.2 Planmal

Ved en statlig aksjon mot akutt forurensning, må det regnes med at flere IUA-er må innordne seg en statlig aksjonsledelse. Organisering av IUA-et i tråd med de nasjonale prinsipper for enhetlig ledelsessystem (ELS) og beredskapsplanverk med lik struktur gir forutsigbarhet for den statlige aksjonsledelsen og alle eventuelle forsterkningsressurser, som for eksempel sivilforsvarsdistrikt, andre omkringliggende brann- og redningsvesen med flere.

Kystverket er klar over at IUA benytter ulike digitale verktøy, noe som kan påvirke utformingen av planen. Kystverket anbefaler likevel at planmalen benyttes i sin helhet da det skaper lik struktur og forutsigbarhet mellom Kystverket og de ulike IUA-ene, og mellom ulike IUA-er. Vedleggene kan velges etter ønske og behov.

A: OPERATIV DEL

1. Innledning
 - 1.1 Innsatsnivå og fasene i en aksjon mot akutt forurensning
 - 1.2 Geografisk virkeområde
2. Organisering
 - 2.1 Etablering av IUA
 - 2.2 Aksjons- og innsatsledelse
 - 2.3 Varsling og mobilisering
 - 2.4 Skiftordning og bemanning
 - 2.5 Loggføring
3. Ledelse (Innsatsleder)
 - 3.1 Møtehjul
 - 3.2 Kommunikasjon mellom overordnede og sideordnede enheter
4. Operasjon
 - 4.1 Innsatsordre (som styrer innsatsen på innsatsstedet)
5. Planlegging og miljø
 - 5.1. Oversikt over miljørårbare områder i IUA
 - 5.2. Oversikt tiltakskort
6. Logistikk
7. Informasjon
8. Økonomi og administrasjon
9. Sikkerhetskoordinator
10. Liaison

B: ADMINISTRATIV DEL

1. Formell organisering
2. Delegering til IUA
3. Samarbeidsavtaler
4. Administrasjon av beredskapen
 - 4.1 Årsmøte
 - 4.2 Beredskapsstyret og sekretariat
 - 4.3 Opplæring og øvelser
 - 4.4 Kompetanseoversikt
 - 4.5 Ansvar og oppgaver
 - 4.6 Lovgrunnlag
5. Definisjon og forkortelser
6. Vedlikehold, distribusjon og revisjon av beredskapsplanen
7. Demobilisering
 - Gjelder tilbakeføring av ressurser.

- 8. Avslutning
 - 8.1 Dokumentasjon
 - 8.2 Økonomi
 - 8.3 Juridisk

- 9. Vedlegg
 - 9.1 Sjekklistor
 - 9.2 Maler
 - 9.3 Veiledninger

Kystverket har til hensikt å utarbeide relevante sjekklistor, maler og veiledninger. Disse vil bli publisert på Kystverkets nettside fortløpende.



8 Opplæring, beredskapsøvelser og testing

Det interkommunale samarbeidet om beredskap mot akutt forurensning skal til enhver tid ha oversikt over personell som har beredskapsfunksjoner. Det skal utarbeides en årlig plan for gjennomføring av opplæring av personellet.

Det interkommunale samarbeidet om beredskap mot akutt forurensning skal utarbeide en årlig plan for beredskapsøvelser. Øvelsene skal gi aktuelt personell nødvendig trening til å fylle sin oppgave og slik at de kan bli kjent med og trent i bruk av beredskapsutstyret. Øvelsene skal varieres i type og omfang slik at alle de dimensjonerende scenarioene blir øvet over tid. Øvelsene skal dokumenteres der det legges spesielt vekt på evaluering av erfaringer som er høstet og hvilke endringer i beredskapen som er nødvendig.

Minst én gang annethvert år skal beredskapen testes for å kontrollere at beredskapsplanen er egnet for formålet og at beredskapen er operativ og fungerer i henhold til beredskapsplanen.

9 Samordning av beredskap mot akutt forurensning og øvrige kommunale beredskapsforpliktelser

Kommunens beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning er en del av kommunens totale beredskapsplikt og skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsforpliktelser i henhold til sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

Den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning skal samordnes med nærliggende interkommunale samarbeidsorgan for beredskap mot akutt forurensning. Som en del av den samlede nasjonale beredskapen mot akutt forurensning, skal den interkommunale beredskapen også samordnes med statens beredskap mot akutt forurensning.

For å sikre nødvendig samordning som nevnt i andre ledd i forbindelse med utarbeidelse av ny beredskapsplan eller ved vesentlige endringer av eksisterende beredskapsplan, skal

Kystverket gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist før ny eller endret beredskapsplan godkjennes av kommunestyret.

10 Tilsyn

Statsforvalteren fører tilsyn med den kommunale beredskapen mot akutt forurensning i medhold av forurensningsloven § 48a.

11 Oversikt over vedlegg

1. Begreper og definisjoner
2. Analyseskjema
3. Fareområder, kategorier av sannsynlighet, konsekvens, usikkerhet og styrbarhet
4. Eksempel på sløyfemodell anvendt på forurensningshendelse
5. Forslag til skjema og figurer for å presentere en hendelse, og for sammenstilling av alle hendelsene
6. Mal for rapporten Miljørisikoanalyse
7. Eksempel for skjema for vurdering av valg av dimensjonerende hendelser
8. Beredskapsanalyseskjema
9. Mal for rapporten Beredskapsanalyse
10. Eksempel på analyser av uønskede hendelser
11. Mal for beredskapsplanen

