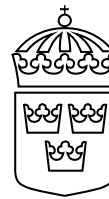


Regeringens skrivelse

2025/26:121



Riksrevisionens rapport om miljöräddning vid stora olyckor till sjöss

Skr.
2025/26:121

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 12 februari 2026

Ebba Busch

Carl-Oskar Bohlin
(Försvarsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för sin bedömning av de slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten Miljöräddning vid stora olyckor till sjöss – sällanhändelser som kan få omfattande konsekvenser (RiR 2025:27).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att arbetet inte fullt ut är effektivt och att det finns brister både i de praktiska förutsättningarna för att kunna upprätthålla förmåga, och i planering och förberedelser. Samtidigt noterar Riksrevisionen att det efter de senaste årens större olyckor finns en medvetenhet hos de granskade myndigheterna om vilka utmaningar som de behöver fokusera mer på.

Regeringen anser att beredskapen för att hantera storskaliga utsläpp av skadliga ämnen till sjöss är förhållandevis omfattande i Sverige, relativt andra östersjöstater. Vidare anser regeringen att de åtgärder som vidtagits för att stärka Sverige vid höjd beredskap även bidrar till att öka samhällets förmåga vid stora olyckor såsom omfattande utsläpp av skadliga ämnen till sjöss under fredstid. Regeringen delar dock Riksrevisionens bedömning att det finns vissa förbättringsmöjligheter och har därför bland annat vidtagit åtgärder för att möjliggöra effektivare samverkan mellan berörda aktörer inom området.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med skrivelsen.

Innehållsförteckning

- 1 Ärendet och dess beredning3
- 2 Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer3
 - 2.1 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....3
 - 2.2 Riksrevisionens rekommendationer till regeringen4
- 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande iakttagelser och slutsatser.....5
- 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer6
- Bilaga Riksrevisionens rapport om miljöräddning vid stora olyckor till sjöss (RiR 2025:27)9
- Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 februari 202673

Riksrevisionen har granskat om staten arbetar effektivt med miljöräddning till sjöss. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Miljöräddning vid stora olyckor till sjöss – sällanhändelser som kan få omfattande konsekvenser (RiR 2025:27), *se bilagan*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 23 oktober 2025. I denna skrivelse behandlas de iakttagelser, slutsatser och rekommendationer som riktar sig till regeringen.

2 Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer

2.1 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen har granskat om staten arbetar effektivt med miljöräddning till sjöss. Granskningen har omfattat de sjöverkande myndigheter som genom sina respektive uppdrag innehar en operativ roll vid miljöräddning till sjöss. Detta inkluderar Kustbevakningen, som ansvarar för miljöräddningstjänsten till sjöss, samt Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Även regeringen har omfattats av granskningen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att arbetet inte fullt ut är effektivt och att det finns brister både i de praktiska förutsättningarna för att kunna upprätthålla förmåga, och i planering och förberedelser. Riksrevisionen noterar samtidigt att det efter de senaste årens större olyckor finns en medvetenhet hos de granskade myndigheterna om vilka utmaningar som de behöver fokusera mer på.

Riksrevisionen konstaterar att Kustbevakningen behöver klargöra och kommunicera vilken förmåga myndigheten har inom miljöräddningstjänst och hur den ska upprätthållas och utvecklas. Detta gäller särskilt förmågan i grunda områden. Riksrevisionen bedömer att Kustbevakningen inte behöver ha alla resurser själv. Saknar myndigheten resurser behöver dock välutvecklad resurssamverkan med andra aktörer, däribland kommunal räddningstjänst, väga upp för detta. Kustbevakningen behöver därför vara tydlig med vilka uppgifter myndigheten kan lösa självständigt, och vilka som behöver lösas tillsammans med andra aktörer.

Riksrevisionen bedömer att Kustbevakningens analyser av behov och risker till stöd för styrning och inriktning bör kunna tas fram mer samlat i en process som knyter an till myndighetens arbete med risk- och sårbarhetsanalys. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalys behöver samtidigt beakta omvärldsutvecklingen och relevanta scenarier samt fokusera på risker och sårbarheter kopplade till förmåga och aktuell behovsbild.

Riksrevisionen konstaterar att det faktum att större fartygsolyckor är sällanhändelser gör att en fungerande övningsverksamhet blir extra viktig, då det i många fall är det enda sättet att pröva den faktiska förmågan till miljöräddning till sjöss. Riksrevisionens granskning, liksom utvärderingar

av inträffade olyckor, visar att det finns ett behov av att genomföra fler övningar med fokus på den samlade hanteringen av stora fartygsolyckor. Riksrevisionen anser att en anledning till att sådana övningar sällan genomförs idag är att det saknas en aktör med ett tydligt utpekat ansvar för att hålla samman den sortens breda övningar.

Riksrevisionen bedömer att Kustbevakningen i nuläget inte har en sammanhållen övningsverksamhet. Ett arbete pågår dock för att samla verksamheten och på sikt ta fram en övningsinriktning. Riksrevisionen konstaterar att detta arbete behöver vidareutvecklas och stärkas. Riksrevisionen anser att ett led i att skapa en mer sammanhållen övningsverksamhet är att stärka länken mellan övningsverksamhet avseende fredstid och höjd beredskap.

Granskningen visar också att ingen av de tre sjöverkande myndigheterna i praktiken anser sig kunna tvinga en hamn att ta emot ett fartyg som söker skyddad plats. Detta bidrar till att skapa en osäkerhet hos berörda aktörer kring hur de ska agera vid dessa situationer. Riksrevisionen bedömer att Transportstyrelsen bör ta ett större ansvar för bredare samverkan kopplat till frågor om skyddad plats. Myndigheten behöver också, tillsammans med berörda aktörer, identifiera frågor som inte kan lösas genom samverkan och lyfta dessa till regeringen.

Riksrevisionen konstaterar att vid en större olycka med miljökonsekvenser till sjöss måste flera aktörer arbeta tillsammans för att hanteringen ska bli effektiv. Riksrevisionen bedömer att det har väsentlig betydelse att det finns ett forum där aktörerna kan samlas för att skapa förutsättningar för gemensam utveckling och samordning. Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) fyller idag en sådan funktion och bör bevaras. Riksrevisionen bedömer dock att samverkansgruppen behöver styras tydligare och formaliseras.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att Kustbevakningen har en särskild utmaning vid höjd beredskap och ytterst krig då myndigheten ska upprätthålla förmåga inom det civila försvaret och samtidigt ingå i det militära försvaret genom att ställa personal och resurser till Försvarsmaktens förfogande vid krig. Riksrevisionen antar att risken för en stor olycka med utsläpp av olja är större inför och vid höjd beredskap, eftersom risken för sabotage och direkta attacker då bör kunna öka. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att Kustbevakningen kan göra de avvägningar som krävs för att samtidigt kunna upprätthålla förmåga till miljöräddning och möta det militära försvarets behov.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen ger regeringen följande rekommendationer:

- Följ upp att Kustbevakningens avvägning mellan uppgifter inom det civila och det militära försvaret möjliggör att upprätthålla förmågan till miljöräddning till sjöss i kris och krig. I detta sammanhang behöver särskilt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen

inom Försvarsmakten och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap beaktas. Skr. 2025/26:121

- Klargör ansvaret för att hålla samman och delta i Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd.
- Ge en myndighet i uppdrag att vara sammanhållande för övningar där Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, länsstyrelser och kommunal räddningstjänst gemensamt övar hanteringen av stora fartygsolyckor med miljökonsekvenser till sjöss.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens övergripande iakttagelser och slutsatser

Ur ett säkerhets- och miljöperspektiv är det viktigt att Sveriges hav och större insjöar samt kustområden övervakas och skyddas på ett effektivt sätt. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att risken för olyckor med stora utsläpp av skadliga ämnen till sjöss har ökat till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget och det stora antalet oljetransporter med äldre fartyg i Sveriges närområde. Det är därför av stor betydelse att Sverige har god förmåga att bedriva miljöräddningstjänst till sjöss. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den ger ett betydelsefullt bidrag till det kontinuerliga arbetet med att stärka samhällets samlade förmåga inom området miljöräddningstjänst till sjöss.

En olycka som medför omfattande utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen till sjöss kan få allvarliga konsekvenser för både miljön och samhället. Ingen enskild aktör har förmåga att hantera en sådan händelse på egen hand. Den svenska beredskapen för att hantera olyckor bygger på en samlad förmåga hos flera aktörer på olika nivåer i samhället, både nationellt och internationellt. Sverige deltar också i flera internationella samarbeten inom miljöräddningstjänst¹. Dessa samarbeten innebär att deltagande länder har förbundit sig att bistå varandra vid omfattande utsläpp. Det finns även möjlighet att begära stödresurser från bland annat EU genom Civilskyddsmekanismen och Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) genom insatstjänsten vid föroreningar från fartyg och olje- eller gasinstallationer. Genom dessa internationella samarbeten stärks den gemensamma förmågan att hantera gränsöverskridande miljöhot. Sverige har, i jämförelse med exempelvis andra länder runt Östersjön, betydande resurser och kompetens inom området.

¹ Sverige har ingått bland annat följande internationella överenskommelser inom miljöräddningstjänst till sjöss:

- Helsingforskonventionen (SÖ 1996:22) (samarbete mellan Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Sverige, Tyskland och EU gällande Östersjön).
- Köpenhamnsavtalet (SÖ 1997:16) (samarbete mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige gällande Nordsjön, Västerhavet och Östersjön).
- Bonnavalet (SÖ 1984:13) (samarbete mellan Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Irland, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Sverige och EU-kommissionen gällande Nordsjön).

Sverige har under de senaste åren vidtagit flera åtgärder som stärkt samhällets generella beredskap för allvarliga olyckor och kriser, bland annat genom att etablera samverkansforum på lokal, regional, nationell och sektorsövergripande nivå. Exempelvis genomförs samverkanskonferenser mellan berörda aktörer vid allvarliga olyckor och kriser. Därtill pågår arbete hos ansvariga aktörer för att stärka sin beredskap med anledning av de senaste större olyckorna till sjöss. Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen arbetar med att utveckla sin förmåga till ledning och samverkan, särskilt vad gäller stabsarbete. Inom ramen för NSO pågår arbete med att ta fram ett nationellt stöd för beredskapsplanering av maritima olyckor med utsläpp av olja. Inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen pågår arbete med att ta fram vägledande principer för att tydliggöra ansvarsfördelning och roller mellan statliga och kommunala aktörer vid oljebekämpning i strandnära vatten och hamnområden. Utöver detta har regeringen vidtagit flera åtgärder som stärkt Sveriges förmåga att hantera händelser vid höjd beredskap, bland annat genom att tillföra ytterligare medel till civilt försvar, vilket även bidrar till att stärka samhällets samlade förmåga vid olyckor och kriser under fredstid. Regeringen ser också vikten av att aktörerna bidrar till Försvarsmaktens behov vid krig och samtidigt kan upprätthålla nödvändig förmåga inom civilt försvar.

Regeringen bedömer sammantaget att den specifika beredskapen för att hantera konsekvenserna av storskaliga utsläpp av skadliga ämnen till sjöss, i Sverige relativt andra östersjöstater, är förhållandevis omfattande. Vidare bedömer regeringen att de åtgärder som vidtagits för att stärka Sverige vid höjd beredskap även bidrar till att öka samhällets förmåga vid stora olyckor såsom omfattande utsläpp av skadliga ämnen till sjöss under fredstid. Regeringen delar dock Riksrevisionens bedömning att det finns vissa förbättringsmöjligheter. Bland annat behöver samverkan mellan Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och andra berörda aktörer förbättras, så att omfattande olyckor till sjöss kan hanteras på ett mer effektivt och samordnat sätt. Regeringen konstaterar samtidigt, i likhet med Riksrevisionen, att det pågår flera utvecklingsarbeten för att stärka förmågan inom området räddningstjänst till sjöss och att erfarenheter från de större olyckor som inträffat till sjöss på senare år beaktas i detta arbete.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Som framhållits i det föregående är det ur ett säkerhets- och miljöperspektiv viktigt att Sveriges hav och större insjöar samt kustområden övervakas och skyddas på ett effektivt sätt. God förmåga till miljöräddningstjänst är viktiga delar i detta.

Sveriges kapacitet för miljöräddningstjänst till sjöss bygger på flera aktörers samlade förmåga inom området. Regeringen konstaterar att

ansvaret för ledning vid miljöräddningstjänst till sjöss är väl definierat men att den gemensamma planeringen och samordningen behöver utvecklas för att säkerställa att resurser och kompetenser från de olika samverkande aktörerna används på ett effektivt sätt. Regeringen har därför vidtagit flera åtgärder för att möjliggöra effektivare samverkan mellan berörda aktörer inom området. Regeringen har beslutat om regleringsbrevet för 2026 för Myndigheten för civilt försvar (tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) med bland annat uppdrag att, inom ramen för arbetet med beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att möjliggöra myndighetsgemensamma samverkansövningar inom räddningstjänstområdet till sjöss samt vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för arbetet inom samverkansforumet, NSO. Myndigheten ska redovisa vidtagna åtgärder i årsredovisningen för 2026. Regeringen överväger att vid behov vidta ytterligare åtgärder för att förbättra samverkan mellan berörda aktörer inom området, däribland Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Därutöver har Regeringskansliet gett en utredare i uppdrag att analysera förutsättningarna för att överföra huvudmannaskapet för flyg- och sjöräddningstjänsten från Sjöfartsverket till annan myndighet med räddningstjänstuppgifter, exempelvis Kustbevakningen eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (LI2025/01322). Syftet är bland annat att den svenska räddningsförmågan till sjöss och i luften sammantaget ska stärkas. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2026. Regeringen har även beslutat om regleringsbrevet för 2026 för Kustbevakningen och Sjöfartsverket med bland annat uppdrag att myndigheterna ska samarbeta närmare inom olika delar av de båda myndigheternas verksamheter och redovisa vidtagna åtgärder för ett mer effektivt utnyttjande av statens maritima resurser. Myndigheterna ska redovisa vidtagna åtgärder i årsredovisningarna för 2026.

Regeringen konstaterar att det är viktigt att Kustbevakningen, som ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss, ges goda förutsättningar att i samverkan med berörda aktörer kunna genomföra effektiva miljöräddningsinsatser till sjöss. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2026 en ökning av Kustbevakningens anslag med 100 miljoner kronor 2026 och därefter en beräknad ökning av anslaget med 250 miljoner kronor 2027 och 300 miljoner kronor från och med 2028. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2025/26:FöU1, rskr. 2025/26:111). Satsningen bygger vidare på tidigare beslutade förstärkningar och Kustbevakningens anslag har totalt höjts från cirka 1,4 miljarder kronor 2022 till cirka 2 miljarder 2026. Myndigheten har därmed getts utrymme att höja sin förmåga till sjöss såväl i fredstid som vid höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen konstaterar vidare att Försvarsmakten och Kustbevakningen inom ramen för förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten har ett pågående arbete med att ta fram en ny överenskommelse. Överenskommelsen ska ge Kustbevakningen underlag till ändamålsenliga avvägningar vid planering av förmågan inom civilt försvar till sjöss när myndigheteten samtidigt bidrar med resurser till Försvarsmakten vid krig. Regeringen har beslutat om regleringsbrevet för 2026 för Försvarsmakten och Kustbevakningen med bland annat uppdrag att myndigheterna ska hålla Regeringskansliet

informerat om det pågående arbetet utifrån förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten. Myndigheterna ska slutredovisa arbetet den 4 september 2026. Regeringen kommer även fortsättningsvis noggrant följa upp att Kustbevakningen har goda förutsättningar till ändamålsenlig miljöräddningstjänst till sjöss såväl i fredstid som vid höjd beredskap och ytterst krig.

Regeringen vill vidare framhålla att flera av de åtgärder som vidtagits för att stärka Sveriges förmåga att hantera händelser vid höjd beredskap även bidrar till att stärka samhällets samlade förmåga vid olyckor och kriser under fredstid. Stora satsningar görs för närvarande på det civila försvaret. I budgetpropositionen för 2026 föreslog regeringen att tillföra ytterligare 12 miljarder kronor till det civila försvaret för åren 2026–2028. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2025/26:FöU1, rskr. 2025/26:111). Det innebär att de totala medlen för civilt försvar kommer att vara cirka 13 miljarder kronor 2026, cirka 17 miljarder kronor 2027 och cirka 19 miljarder kronor 2028. I regleringsbrevet för 2025 för beredskapsmyndigheterna, däribland Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket, har också regeringen beslutat om bland annat uppdrag att säkerställa att myndigheterna har förmåga att agera proaktivt och handlingskraftigt vid hanteringen av såväl fredstida krissituationer som vid krig och krigsfara. Myndigheterna ska redovisa vidtagna åtgärder och resultatet av dessa senast den 1 mars 2026.

Därutöver vill regeringen nämna det övergripande arbetet med havsmiljöfrågor och genomförandet av regeringens proposition 2023/24:156 Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske. I propositionen behandlas bland annat vikten av havsregionalt samarbete, inte minst för Östersjön genom bland annat Helsingforskommissionen (Helcom). Sådana internationella samarbeten är även viktiga för att stärka beredskapen och kunna samla regionala resurser vid större olyckor.

Sammantaget bedöms de vidtagna och pågående åtgärderna inom området stärka samhällets miljöberedskap till sjöss. Regeringen avser att även framöver noggrant följa utvecklingen inom området samt vid behov vidta åtgärder för att berörda aktörer ska ges goda förutsättningar att på ett effektivt sätt kunna hantera stora miljöolyckor till sjöss.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

 RIKS
REVISIONEN



RiR 2025:27

Miljöräddning vid stora olyckor till sjöss

sällanhändelser som kan få omfattande konsekvenser

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:27

ISBN 978-91-7086-730-9

ISSN 1652-6597

Omslagsfoto: Kustbevakningen

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2025-10-08
Diarienummer: 2024/0764
RiR 2025:27

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Miljöräddning vid stora olyckor till sjöss

– sällanhändelser som kan få omfattande konsekvenser

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i statens arbete med miljöräddning till sjöss. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen samt rekommendationer till regeringen, Kustbevakningen och Transportstyrelsen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Anna Forsström har varit föredragande. Revisorn Linnéa Olander och enhetschefen Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Anna Forsström

För kännedom

Regeringskansliet; Försvarsdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen

Skr. 2025/26:121
Bilaga

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	15
2 Bakgrund	17
2.1 Ansvar och uppgifter vid en fartygsolycka med miljökonsekvenser	17
2.2 Regeringens styrning	20
3 Praktiska förutsättningar för insatser	22
3.1 Resurser	22
3.2 Samverkan och ledning	28
4 Planering och förberedelser	32
4.1 Styrning och inriktning	32
4.2 Övning	39
4.3 Systematiskt lärande	44
5 Slutsatser och rekommendationer	46
5.1 Kustbevakningen behöver klargöra och kommunicera myndighetens förmåga inom miljöräddningstjänst	46
5.2 Kustbevakningen behöver mer kontinuerligt och samlat analysera behov och risker i verksamheten	47
5.3 Fler miljöräddningsövningar behöver involvera sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan	48
5.4 Kustbevakningen behöver fortsätta verka för en sammanhållen övningsverksamhet	49
5.5 Transportstyrelsen behöver ta ansvar för stärkt dialog mellan berörda aktörer i frågan om skyddad plats	50
5.6 Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd behöver formaliseras	51
5.7 Regeringen behöver följa upp att Kustbevakningen har förutsättningar att upprätthålla sin förmåga till miljöräddning i kris och krig	52
5.8 Rekommendationer	53
Referenslista	55

Skr. 2025/26:121
Bilaga

Sammanfattning

När en stor miljöolycka till sjöss inträffar får den mycket stora konsekvenser, såväl miljömässiga som ekonomiska och socioekonomiska. Riskbilden för denna typ av olyckor har förvärrats under senare år. Detta är en konsekvens av Rysslands krig mot Ukraina och det förändrade omvärldsläget. Av de fartyg som nu rör sig på Östersjön är fler än tidigare äldre fartyg med oklara ägar- och försäkringsförhållanden. Riskerna för både oavsiktligt orsakade händelser och sabotage har ökat.

I Sverige behöver flera aktörer samarbeta och samordna sin verksamhet för att miljöräddningen till sjöss ska fungera effektivt. Riksrevisionens granskning har därför omfattat den verksamhet inom Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen som rör miljöräddning till sjöss. Den övergripande slutsatsen är att arbetet inte fullt ut är effektivt och att det finns brister både i de praktiska förutsättningarna för att kunna upprätthålla förmåga, och i planering och förberedelser. Samtidigt noterar Riksrevisionen att det efter de senaste årens större olyckor finns en medvetenhet hos de granskade myndigheterna om vilka utmaningar som de behöver fokusera mer på.

Kustbevakningen behöver klargöra och kommunicera sin förmåga till miljöräddningsinsatser i grunda områden

Riksrevisionen konstaterar att det är osäkert om Kustbevakningen har de resurser som behövs för att kunna upprätthålla förmåga till miljöräddning i grunda områden. Samtidigt behöver inte Kustbevakningen ha alla resurser själv. Saknar myndigheten resurser behöver dock väl förberedd resurssamverkan med andra aktörer väga upp för detta. För att kunna förbereda sådan samverkan behöver Kustbevakningens kommunikation med andra aktörer om myndighetens förmåga till miljöräddning vara tydlig. Detta gäller inte minst i förhållande till kustkommunerna, som också är de som i slutändan bär konsekvenserna av om förmågan till miljöräddning till sjöss brister.

Gemensam hantering av stora olyckor till sjöss kräver etablerade kontaktytor och dialog i ett förberedande skede

Aktörerna inom miljöräddning till sjöss är uppdelade på flera olika sektorer och nivåer (nationell, regional och lokal), vilket innebär att de sällan möts inom ramen för den befintliga strukturen för hantering av olyckor och kriser. De behöver därför vara proaktiva och etablera nya former för dialog och utbyte av information. Detta gäller till exempel frågan om fartyg i nöd som behöver komma till en skyddad plats. Här behöver Transportstyrelsen ta ett större ansvar för att genom dialog och utbyte av information klargöra förhållandena mellan aktörerna. Regeringen behöver också säkerställa att den etablerade samverkansgruppen för oljeskadeskydd (NSO) inte upplöses och arbetar effektivt genom tydligare styrning och uppföljning.

Övningar behöver planeras mer systematiskt och i högre grad involvera både sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan

Att stora fartygsolyckor inträffar sällan innebär att den samlade förmågan till miljöräddning till sjöss är beroende av övning. Riksrevisionen bedömer att det arbete som bedrivs inom Kustbevakningen med att skapa en mer sammanhållen och systematisk övningsplanering skapar möjligheter att öva rätt saker, i rätt ordning och med rätt deltagare. Det finns dock behov av att genomföra fler övningar med fokus på stora fartygsolyckor, där sjöverkande myndigheter samverkar med länsstyrelser och kommunal räddningstjänst, både kring beslut och i operativ hantering. Riksrevisionen bedömer att en av anledningarna till att detta sällan övas är att planering och genomförande av sådana övningar med brett deltagande är mycket tids- och resurskrävande, samtidigt som det saknas en aktör med ett tydligt utpekat ansvar för att hålla samman dem. Regeringen bör därför ge en myndighet i uppdrag att vara sammanhållande för övningar med bredare deltagande.

Kustbevakningen behöver vidareutveckla det analysarbete som ska ligga till grund för planering

Riksrevisionen kan konstatera att det föränderliga omvärldsläget medför behov av kontinuerlig analys av risker för att kunna säkerställa en behovsanpassad förmåga inom miljöräddning till sjöss. Både inom ramen för nationella samarbeten och i en internationell kontext tas det fram relevanta riskbilder. Dessa uppdateras dock alltför sällan för att ensamt kunna ligga till grund för planering. Riksrevisionen bedömer därför att Kustbevakningen, i sin planering för miljöräddning till sjöss, tydligare borde knyta an till myndighetens egna analyser inom ramen för arbetet med den risk- och sårbarhetsanalys som redovisas vartannat år. Det är därtill viktigt att analys av behov och risker samlas i en kontinuerlig process för att skapa samsyn i myndighetens planering på området.

Regeringen behöver följa upp att Kustbevakningen har förutsättningar att upprätthålla sin förmåga till miljöräddning i kris och krig

I granskningen ligger fokus på den fredstida förmågan. Samtidigt går denna inte att isolera från arbetet inom totalförsvaret. Detta beror dels på att planering för kris och krig har viktiga beröringspunkter, dels på att all planering och övning, oavsett om den avser kris eller krig, äger rum i fredstid. Riksrevisionen bedömer att Kustbevakningen har en utmaning i att samtidigt upprätthålla förmåga till miljöräddning till sjöss, och möta det militära försvarets behov.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Följ upp att Kustbevakningens avvägning mellan uppgifter inom det civila och det militära försvaret möjliggör att upprätthålla förmågan till miljöräddning till sjöss i kris och krig. I detta sammanhang behöver särskilt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap beaktas.
- Klargör ansvaret för att hålla samman och delta i Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO).
- Ge en myndighet i uppdrag att vara sammanhållande för övningar där Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, länsstyrelser och kommunal räddningstjänst gemensamt övar hanteringen av stora fartygsolyckor med miljökonsekvenser till sjöss.

Till Kustbevakningen

- Klargör och kommunicera myndighetens förmåga inom miljöräddningstjänst, samt vilka uppgifter myndigheten kan lösa självständigt och vilka som behöver lösas tillsammans med andra aktörer.
- Samla analys av behov och risker i en kontinuerlig process kopplad till myndighetens övergripande risk- och sårbarhetsanalys, i syfte att säkerställa tydliga och uppdaterade utgångspunkter för hela myndighetens planering, bland annat inom miljöräddningstjänst.
- Prioritera arbetet med att få till stånd en sammanhållen övningsverksamhet, som möjliggör väl avvägda prioriteringar och tillvaratagande av synergier.

Till Transportstyrelsen

- Stärk dialogen mellan de sjöverkande myndigheterna och berörda länsstyrelser i frågan om skyddad plats i syfte att underlätta samspelet vid en insats.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

När en stor miljöolycka till sjöss inträffar får den mycket stora konsekvenser, såväl miljömässiga som ekonomiska och socioekonomiska. Det handlar om olyckor som inträffar sällan, men riskbilden är idag mer komplex och har förvärrats under senare år. Det är framför allt en konsekvens av utvecklingen i vårt närområde, och Rysslands krig mot Ukraina. Av de fartyg som nu rör sig på Östersjön är fler än tidigare äldre¹, samt har oklara ägar- och försäkringsförhållanden. Trafikmönstren har också förändrats med fler passager på begränsade djup.² Såväl forskare som politiker och tjänstemän har lyft att den påverkan som sanktionerna mot Ryssland har fått på sjöfarten medför ökade risker för en olycka med miljökonsekvenser.³

Utöver den ökade risken för en oavsiktligt orsakad händelse bedöms även risken för sabotage mot fartyg eller infrastruktur, eller avsiktligt skapade risker, ha ökat med hänsyn till omvärldsutvecklingen. Som exempel lyfte flera experter i media att det skadade ryska fartyget MV Ruby som sökte nödhamn i Tromsö under hösten 2024 – med 20 000 ton ammoniumnitrat⁴ i lasten – kunde röra sig om en rysk hybridoperation.⁵

De behov av anpassning som klimatomställningen medför ökar också komplexiteten i riskbilden. Som exempel har lågsavliga hybridoljor, som kommit att ersätta traditionella bunkeroljor i allt högre utsträckning, visat sig ha delvis andra egenskaper än de traditionella bunkeroljorna. Det har också inneburit att de är svårare att ta upp med konventionell utrustning.⁶

För staten medför den förändrade riskbilden ökade krav på att upptäcka, försöka förhindra och hantera olyckor med miljökonsekvenser till sjöss (miljöräddning). Syftet med miljöräddning till sjöss är att minimera risken för att utsläpp av olja eller

¹ Med äldre fartyg avses här 15 år eller mer.

² Kustbevakningen, Verksamhetsplan 2025, 2024; Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), *Ensuring an ecological disaster – "Shadow" tanker spill could cost coastal states USD 1,6 BN*, 2024; Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), *EU imports of Russian fossil fuels in third year of invasion surpass financial aid sent to Ukraine*, 2025; Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), *August 2025 – Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, 2025-09-10; Kustbevakningen, "Östersjön under förändring – skuggflottan en växande risk för miljö och säkerhet", hämtad 2025-09-19.

³ SVT Nyheter, "Här tankas ryska skuggflottan – från fartyg utanför Gotland", 2024-04-09; SVT Nyheter, "Marinchefen: Vi misstänker att ryska skuggflottan spionerar", 2024-04-22; The Guardian, "Russia doesn't care: Sweden sounds alarm over unsafe oil fleet", 2024-04-18; SvD, "Ryska spökfartyg ökar risken för Östersjöutsläpp", 2024-04-11.

⁴ Ammoniumnitrat är i sig självt inget sprängämne men kan explodera om det utsätts för kraftig upphettning, särskilt om det sker under inneslutning. Se till exempel MSB, *Faktablad - Säker hantering av ammoniumnitrat och mineralgödsel baserade på ammoniumnitrat*, 2020.

⁵ Expressen, "Explosiva fartyget kan vara en hybridoperation", 2024-10-01; Svenska Yle, "Ruby kan vara en del av Rysslands psykologiska hybridspel", 2024-09-22; Se definition av påverkansoperation som här är detsamma som hybridoperation i Försvarmakten, *Doktrin – Gemensamma operationer*, 2020, s. 100.

⁶ MSB, *Riskbild för oljeolyckor till sjöss – En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och de stora sjöarna*, 2020; Kustbevakningen, *Studie av en hybridoljas egenskaper: implikationer på Kustbevakningens oljeupptagningskapacitet*, 2021.

andra skadliga ämnen får allvarliga konsekvenser för den marina miljön och skyddsvärda objekt.⁷ Verksamheten är både kostsam och resurskrävande. Som exempel på hur resurskrävande en insats kan vara kan nämnas att bekämpningen, och den efterföljande saneringen, av oljan som läckte ut utanför Blekinges kust från färjan Marco Polo under hösten 2023 bedöms kosta mellan 100 och 150 miljoner kronor.⁸ Det kan jämföras med insatsen efter det omfattande oljeutsläppet utanför Tjörn i september 2011 som kostade ungefär 170 miljoner kronor.⁹

I Sverige ansvarar Kustbevakningen för miljöräddningstjänst till sjöss¹⁰, men flera aktörer behöver samarbeta och samordna sin verksamhet för att miljöräddningen ska fungera effektivt. I fråga om statliga aktörer handlar det, utöver Kustbevakningen, i första hand om Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

1.1.1 Kustbevakningen signalerar att målen inte kan nås, trots omfattande resursförstärkningar

Kustbevakningen har under flera års tid signalerat att miljöberedskapen inte fullt ut kan upprätthållas.¹¹ Bristen ligger bland annat i oförmåga att genomföra omfattande samtidiga insatser och i den operativa uthålligheten. Uppföljningen av Kustbevakningens miljöberedskap 2024 visade att beredskapen upprätthållits till 66 procent, en försämring jämfört med året innan. Under 126 dagar hade myndigheten färre enheter till sjöss än vad som krävs enligt de målsättningar som myndigheten har satt upp.¹² Regeringen har tidigare uppmärksammat detta och konstaterar att man ser allvarligt på bristerna i miljöberedskapen, samt följer utvecklingen noga.¹³

Samtidigt som problemen med att upprätthålla miljöberedskap funnits under flera år har Kustbevakningens anslag ökat med 30 procent mellan 2019 och 2024.¹⁴ Regeringen har tydliggjort att resurstillskottet är tänkt att gå till rekrytering och utbildning samt till anpassning av verksamheten för att ha förmåga att hantera kriser i hela hotskalan.¹⁵

1.1.2 Utmaningar i samverkan har synliggjorts vid tidigare olyckor

Både Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Kustbevakningen konstaterade i sina utvärderingar av insatsen i samband med att färjan Marco Polo

⁷ Se Kustbevakningen, *Program för miljöräddningstjänst till sjöss enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor*, 2019, dnr 2019-2810:1. Miljöräddningstjänst regleras i 4 kap. 5 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁸ SVT Nyheter, "Kustbevakningen avslutar operation Marco Polo", 2023-11-10.

⁹ SVT Nyheter, "170 miljoner för Tjörnoljan", 2015-01-21.

¹⁰ Av 4 § förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen framgår att Kustbevakningen bland annat ska ansvara för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp.

¹¹ Det handlar om beredskap för att kunna påbörja en miljöräddningsoperation och snabbt ta sig till utsläppet eller situationen.

¹² Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 25.

¹³ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 6, s. 84.

¹⁴ Från 1 257 931 tkr 2019 till 1 800 217 tkr 2024. Regeringsbeslut Ju2019/01038/SSK samt regeringsbeslut Fö2023/00322 (delvis), Fö2023/0055, Fö2023/01892 (delvis).

¹⁵ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 6, s. 79, 90.

gick på grund utanför Blekinges kust i oktober 2023 att de största bristerna fanns i samarbetet mellan berörda myndigheter. Det handlade bland annat om bristande informationsdelning och brister i förmågan att upprätta en gemensam lägesbild.¹⁶

Ett annat exempel på när utmaningar i samverkan har aktualiserats under senare år är branden på bulkfartyget *Almirante Storni* i december 2021, som riskerade att leda till utsläpp av olja. Fartyget behövde snabbt komma till en skyddad plats för att undvika skador på människor och miljö, men det tog flera dagar innan de inblandade aktörerna kunde komma överens och fatta beslut i frågan. Statens haverikommission konstaterade att anledningen till att det tog lång tid bland annat var att det saknades planer för hantering av denna typ av händelse.¹⁷

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om staten arbetar effektivt med miljöräddning till sjöss. Följande delfrågor ingår i granskningen:

1. Har myndigheterna praktiska förutsättningar att genomföra insatser på ett effektivt sätt?
2. Förbereder och planerar myndigheterna sitt arbete på ett effektivt sätt för att upprätthålla och utveckla förmågan till miljöräddning till sjöss?

I fråga om aktörer omfattar granskningen de sjöverkande myndigheter som genom sina uppdrag har en operativ roll vid miljöräddning till sjöss.¹⁸ Det handlar i första hand om Kustbevakningen som ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss, men även i begränsad omfattning om Sjöfartsverket och Transportstyrelsen som har uppgifter som är nödvändiga för att upprätthålla förmåga till miljöräddning till sjöss. Därtill omfattas regeringen av granskningen.

Fokus ligger på effektiviteten i arbetet och inte på effekten av arbetet, eftersom akut hantering av olyckor¹⁹ påverkas av många olika faktorer. Tyngdpunkt på effekt kan därmed leda till ett missvisande resultat (insatsen kan ha varit effektiv men slutresultatet blev ändå dåligt, exempelvis på grund av extrema väderförhållanden). Vi gör inte heller någon fördjupad bedömning av i vilken utsträckning mål avseende volymer, tid och geografisk täckning nås, eftersom förmågan i Sverige bygger på samverkan med andra länder. Att undersöka detta blir därmed en alltför omfattande

¹⁶ Sveriges Radio, "Kustbevakningen ser brister i insatsen kring Marco Polo", 2024-08-26; MSB, *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*, Redovisning av regeringsuppdrag F62024/00366, s. 25; Kustbevakningen, *Erfarenheter och rekommendationer från OP Marco Polo*.

¹⁷ Statens haverikommission, *Brand på fartyget ALMIRANTE STORNI, december 2021 utanför Göteborg*, 2023.

¹⁸ Riksrevisionen har tidigare granskat statens arbete när utsläpp når land i *När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*, 2005. Riksrevisionen har även granskat statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet (RiR 2024:18).

¹⁹ Prop. 1985/86:170 s. 62 f. Med olyckor avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller på människors handlande eller underlåtenhet att handla, till exempel bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen.

¹⁰ Riksrevisionen

uppgift i en granskning som denna. Helt centralt för att förmåga ska kunna upprätthållas på ett effektivt sätt är dock att vissa förutsättningar finns på plats. Det är dessa som utgör våra bedömningsgrunder och står i fokus för denna granskning. Se nedan under avsnitt 1.3 Bedömningsgrunder.

Delfråga 1 omfattar förutsättningar för ledning av insatser och samverkan med andra aktörer vid en större²⁰ olycka med miljökonsekvenser till sjöss, eller vid en överhängande fara för en sådan olycka. Delfrågan omfattar även förutsättningar i form av materiella och personella resurser.

Delfråga 2 omfattar myndigheternas arbete med att styra verksamheten, samt den analys som ligger till grund för styrningen. Vidare omfattas förberedelser i form av övningsverksamhet, samt arbete för att lära och omhändertaga erfarenheter från hanteringen av inträffade händelser och övningar. Planering och förberedelser som tar sikte på att i ett längre perspektiv förebygga fartygsolyckor som leder till miljökonsekvenser, till exempel arbetet med att få till stånd säkrare farleder, behandlas inte i granskningen.

Vi fokuserar på den fredstida förmågan. I den mån planering och förberedelser för att bedriva verksamhet under höjd beredskap påverkar det fredstida arbetet med att upprätthålla och utveckla förmågan berörs dock även detta perspektiv i granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

I Sverige är ansvaret för räddningstjänst²¹ uppdelat mellan kommunerna och staten. Staten ansvarar bland annat för sjö- och flygräddningstjänst (Sjöfartsverket²²), räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelsen²³) och miljöräddningstjänst till sjöss²⁴ (Kustbevakningen²⁵).

²⁰ Kustbevakningens definition av storleksordning på händelser finns i Kustbevakningen, *Riktlinjer om miljöräddningstjänst till sjöss*, 2023, utgåva 2023, s. 6. En stor händelse innebär att händelsen behöver hanteras av flera enheter och att personella och materiella resurser måste tillföras. Det innebär också att insatsen behöver pågå i mer än 72 timmar.

²¹ Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön, vilket framgår av 1 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

²² Se 4 kap. 2 och 3 §§ LSO och 4 kap. 2 och 8 §§ FSO.

²³ Se 4 kap. 6 § LSO och 4 kap. 15 § FSO.

²⁴ Se 4 kap. 5 § LSO och 4 kap. 12 § FSO. Statens ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss omfattar Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon samt de delar av havet utanför Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon, där räddningstjänsten enligt internationella överenskomelser ankommer på svenska myndigheter. Ansvaret innefattar även insjöarna Vänern, Vättern och Mälaren. I granskningen använder vi begreppet miljöräddning till sjöss.

²⁵ Av 4 § förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen framgår också att Kustbevakningen bland annat ska ansvara för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp.

Kustbevakningens miljöräddningsuppdrag utgör en del i myndighetens breda kombinationsuppdrag och omfattar tre delförmågor:

- förmåga att bedriva *miljöövervakning* för att kunna upptäcka utsläpp av olja och andra skadliga ämnen, eller överhängande fara för utsläpp
- förmåga att upprätthålla *miljöberedskap* för att kunna påbörja en miljöräddningsoperation och snabbt ta sig till utsläppet eller situationen
- förmåga att genomföra *miljöräddningsoperationer* och effektivt begränsa och bekämpa utsläppet eller vidta åtgärder för att förhindra ett utsläpp, exempelvis genom nödbogsering eller nödläktring.²⁶

De uppgifter inom ramen för Sjöfartsverkets uppdrag som berör miljöräddning till sjöss är huvudsakligen myndighetens ansvar för sjö- och flygräddningscentralen, JRCC, som tar emot och vidareförmedlar larm till Kustbevakningen då miljöräddning till sjöss kan aktualiseras.²⁷ Vidare ska Sjöfartsverket tillhandahålla lotsning och planera för lämplig väg för att ta ett skadat fartyg till skyddad plats.²⁸

De uppgifter inom ramen för Transportstyrelsens uppdrag som berör miljöräddning till sjöss är huvudsakligen myndighetens ansvar för att utfärda förbud eller förelägganden om åtgärder för att förhindra eller begränsa utsläpp av olja eller annat som är skadligt från ett skadat fartyg.²⁹ Transportstyrelsen ansvarar till exempel för beslut om att avvisa eller bereda ett fartyg i behov av assistans en skyddad plats.³⁰

Bestämmelser om räddningstjänst finns framför allt i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO). Staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till

- behovet av ett snabbt ingripande
- det hotade intressets vikt
- kostnaderna för insatsen
- omständigheterna i övrigt.³¹

²⁶ Kustbevakningen, "Miljöräddning till sjöss" – Kustbevakningen, hämtad 2025-06-16.

²⁷ Se 2 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket. Se även 4 kap. 2 och 3 §§ LSO tillsammans med 4 kap. 2, 3, 8 och 9 §§ FSO.

²⁸ Lotsningen regleras genom förordningen (1982:569) om lotsning m.m., Sjöfartsverkets föreskrifter SJÖFS 2023:3 – Sjöfartsverkets föreskrifter om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter samt Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2022:94 – Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lotsning.

²⁹ Se 7 kap. 5 och 5 a §§ och 6 kap. 2–3 §§ LÄFF. Se även beskrivning av uppgifterna i Kustbevakningen, *Program för miljöräddningstjänst till sjöss enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor*, 2019, s. 10.

³⁰ Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, *Överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor eller tillbud till sjöss där utsläpp kan skada svenska territorium*, 2020, s. 6.

³¹ Se 1 kap. 2 § tredje stycket LSO.

Om dessa fyra så kallade räddningstjänstkriterier inte är uppfyllda handlar det inte om räddningstjänst. Vid utsläpp av miljöskadliga ämnen till sjöss kan det då istället handla om sanering, och denna bygger på andra utgångspunkter och ansvarsförhållanden.³²

LSO innehåller nationella mål som styr vilket arbete som ska utföras, men inte på vilket sätt. De nationella målen och syftet med den verksamhet som ska bedrivas vid hantering av olyckor är:

- att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor
- att räddningstjänsten ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt.³³

I granskningen ligger fokus på det andra målet.

Det finns även EU-reglering som berör miljöräddning till sjöss. Enligt det s.k. övervakningsdirektivet³⁴ ska medlemsstaterna i EU utse en eller flera behöriga myndigheter för mottagande av fartyg i behov av assistans. I uppdraget ingår att på eget initiativ fatta beslut om mottagande av fartyg i behov av assistans, samt att delta i arbetet med att utarbeta och genomföra planer för sådant mottagande.³⁵ I Sverige har Transportstyrelsen pekats ut som ansvarig myndighet för dessa uppgifter, men ska vid genomförandet samråda med Kustbevakningen och Sjöfartsverket.³⁶ Miljöräddningsansvaret omfattar även Sveriges åtaganden enligt internationella överenskommelser.³⁷ Dessa behandlas dock inte närmare i denna granskning.³⁸

1.3.1 Delfråga 1: Har myndigheterna praktiska förutsättningar att genomföra insatser på ett effektivt sätt?

Som en mer konkret utgångspunkt för vår bedömning av delfråga 1 utgår vi från att myndigheterna har praktiska förutsättningar att genomföra insatser på ett effektivt sätt om de uppfyller nedanstående kriterier som berör förmåga till samverkan och

³² Sanering behandlas inte i denna granskning.

³³ Se 1 kap. 1 och 3 §§ LSO.

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen och om upphävande av rådets direktiv 93/75/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/17/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen.

³⁵ Se artiklarna 20 och 20 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen och om upphävande av rådets direktiv 93/75/EEG.

³⁶ 2002/59/EG samt 2009/17/EG.

³⁷ Se till exempel *1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö*, SÖ 1996:22. Kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (HELCOM) är ett samarbetsorgan som ansvarar för tillsynen över verkställandet av konventionen. Se även *Avtal med Danmark, Finland, Island och Norge om samarbete i fråga om bekämpning av förorening av havet genom olja eller andra skadliga ämnen*, SÖ 1997:16. Köpenhamnsavtalet har ingåtts mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge.

³⁸ Se avgränsning i avsnitt 1.2.

ledning samt resurser. Kriterierna är relevanta i olika hög grad för de tre granskade myndigheterna, beroende på vilket ansvar och vilken roll de har i anslutning till miljöräddning. Kriterierna har valts ut och utvecklats med stöd av metodstöd som tagits fram utifrån analyser, erfarenheter och forskning om större olyckor, kriser och övningar.³⁹ Vidare har resultat från utredningar och utvärderingsrapporter med fokus på olyckor och kriser använts.⁴⁰

Samverkan och ledning

- Myndigheterna har organisatoriska former för att fatta snabba beslut och möjligheter till förstärkning och uppskalning vid behov.
- Medarbetare inom respektive myndighet vet vem som ansvarar för vad och har mandat att fatta beslut såväl internt som externt.
- Myndigheterna har ett väl fungerande informationsutbyte med varandra och andra berörda aktörer som möjliggör samordning av uppgifter, och att andra aktörer som ska ta vid har förutsättningar att fullgöra sina uppdrag på ett effektivt sätt.
- Myndigheterna har teknisk infrastruktur och systemstöd som möjliggör ett effektivt informationsutbyte.

Resurser

- Myndigheterna har väl avvägda materiella resurser (fartyg, flyg och materiel etc.).
- Myndigheterna har personal med rätt kompetens och en numerär som möjliggör att givna uppgifter kan lösas i tid.

1.3.2 Delfråga 2: Förbereder och planerar myndigheterna sitt arbete på ett effektivt sätt för att upprätthålla och utveckla förmågan till miljöräddning till sjöss?

Som en mer konkret utgångspunkt för vår bedömning av delfråga 2 utgår vi från att myndigheterna förbereder och planerar sitt arbete med miljöräddning till sjöss på ett effektivt sätt om de uppfyller nedanstående kriterier. Kriterierna har valts ut och utvecklats med stöd av de krav som ställs i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, forskningsrapporter med fokus på risk- och sårbarhetsanalys samt inriktningsdokument för övningsverksamhet.⁴¹

³⁹ Se MSB, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, 2018.

⁴⁰ Se MSB, *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*, 2014; SOU 2019:7, *Skogsbränderna sommaren 2018. Beträffande av 2018 års skogsbrandsutredning*; MSB, *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*. Redovisning av regeringsuppdrag F62024/00366, 2024, publicerat MSB2397; Kustbevakningen, *Erfarenheter och rekommendationer från OP Marco Polo*, 2024.

⁴¹ Se till exempel Winehav Magnus (red.) och Nevhage, Björn (red.), *FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA)*, 2011, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut; Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson, *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*, 2020; Totalförsvarets forskningsinstitut och MSB, *Övningsinriktning för beredskapsmyndigheter på nationell och regional nivå avseende samverkansövningar under 2022–2026, 2024*.

Planering

- Myndigheterna har en planering med målformuleringar som bottnar i en aktuell analys av behov, risker och sårbarheter.
- Planeringen klargör på ett realistiskt sätt vilken förmåga som behöver kunna upprätthållas och utvecklas utifrån behovsbilden, vid vilken tidpunkt, samt vilka åtgärder som behöver vidtas, enskilt och tillsammans med andra aktörer och stater.
- Planeringen är förankrad i berörda delar av organisationen.

Förberedelser

- Myndigheterna övar kontinuerligt, enskilt och tillsammans samt med andra berörda aktörer, på såväl operativ som strategisk nivå, för att säkerställa faktisk förmåga som är anpassad till rådande förutsättningar.
- Myndigheterna bedriver ett systematiskt arbete med lärande från såväl övningar som inträffade händelser. Arbetet sker i samverkan med andra berörda aktörer när det behövs, och bidrar till att brister uppmärksammas och åtgärdas.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Anna Forsström (projektledare) och Linnéa Olander. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Tove Frykmer, biträdande universitetslektor och forskare vid Avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet vid Lunds universitet samt Rebecca Stenberg, universitetslektor och forskare vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling vid Linköpings universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet och Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningen baseras huvudsakligen på dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna har tagit sikte på utredningar, forskning, studier och myndighetsgemensamma policydokument på området, men även myndigheternas interna styrande dokument liksom årsredovisningar och budgetunderlag. Vad gäller Kustbevakningen har vi inhämtat dokumentation som berör den interna styrningen av miljöräddningstjänsten eller närliggande områden på lång och kort sikt. På lång sikt handlar det om olika former av styrande dokument med ett flerårigt tidsperspektiv och dimensionerande scenarier, där till exempel målbild och behov tydliggörs. På kort sikt handlar det i huvudsak om verksamhetsplanering.

Totalt sett har 23 intervjuer gjorts vid Kustbevakningen, 3 vid Sjöfartsverket och 8 vid Transportstyrelsen. I fråga om Kustbevakningen gjordes en serie intervjuer med ett flertal medarbetare under två dagars besök i Karlskrona. Urvalet av intervjupersoner

har gjorts med utgångspunkt i individens position och placering i respektive organisation, i kombination med deras sakkunskap om området i fråga. För att fånga in både utmaningar i styrningen av verksamheten och utmaningar i genomförandet har intervjuer gjorts på både chefsnivå och handläggarnivå. Vidare har vi intervjuat personer som innehar rollen som tjänsteman i beredskap (TiB) på respektive myndighet, samt personer som representerar respektive myndighet i Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO).

För att få inblick i det praktiska arbetet valde vi ut fyra av Kustbevakningens kuststationer för besök och intervjuer. Vi valde ut kuststationer som är geografiskt spridda eftersom förmågan till miljöräddningstjänst behöver finnas längs hela kusten.⁴² Vi har även observerat vid en miljöräddningsövning. Därtill har vi besökt Kustbevakningens ledningscentral och Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningscentral (JRCC) samt en av Sjöfartsverkets lotsstationer. Vi har också tagit del av utvärderingar och olika former av erfarenhetsåterföring från övningar och inträffade händelser, samt utredningar från Statens haverikommission.

Intervjuer har även gjorts vid MSB som samordnar expertis och annat stöd på området⁴³, samt vid Försvarsmakten som ansvarar för att bistå Kustbevakningen med sjölägesinformation för civila behov⁴⁴. Försvarsmakten är också en av de sjöverkande myndigheter som kan ha resurser att bidra med vid räddningsinsatser till sjöss. Vidare har digitala intervjuer gjorts med finska och danska representanter i en arbetsgrupp kopplad till Helsingforskonventionen⁴⁵, för att få en bild av deras syn på behov, utmaningar och prioriteringar. Finland och Danmark har i detta sammanhang bedömts vara särskilt intressanta, då dessa länder i stor utsträckning har samma riskbild som Sverige att förhålla sig till. För att få ett utifrån-perspektiv på frågorna har intervjuer även gjorts med företrädare för Statens haverikommission, Länsstyrelsen Västra Götaland, Länsstyrelsen Blekinge, Räddningstjänsten Västra Blekinge, Räddningstjänsten Gotland, Sjöräddningssällskapet⁴⁶ samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

⁴² Kustbevakningens kuststationer på Djurö, i Göteborg, Umeå (digitalt) och Karlskrona.

⁴³ Det kan till exempel handla om aktörsgemensam inriktning i form av strategier och handlingsplaner.

⁴⁴ 3 b § förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁴⁵ Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö.

⁴⁶ Sjöräddningssällskapet är en ideell förening utan statligt stöd som kan bidra med resurser vid miljöräddning.

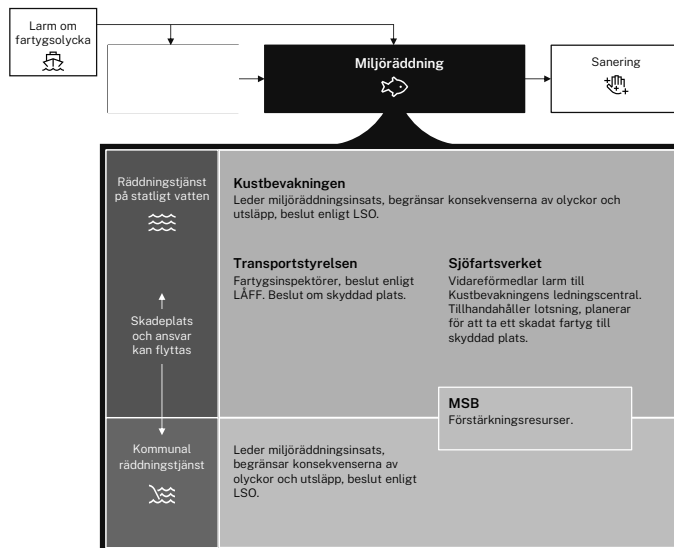
2 Bakgrund

I detta kapitel förmedlas en översiktlig bild av hur ansvaret är fördelat vid fartygsolyckor med miljökonsekvenser i Sverige, hur strukturen är uppbyggd och vilken styrning regeringen har gett på området.

2.1 Ansvar och uppgifter vid en fartygsolycka med miljökonsekvenser

En fartygsolycka med stort utsläpp av olja, eller andra skadliga ämnen till sjöss, innebär flera stora risker för samhället och miljön, både till sjöss och på land. Konsekvenserna av olyckan måste därför mötas av flera myndigheter och aktörer gemensamt för att hanteringen i sin helhet ska bli effektiv. Det innebär också att varje aktör i viss utsträckning måste ta ansvar för att andra berörda aktörer får förutsättningar att utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt. Hanteringen till sjöss kan med ett sådant synsätt inte anses vara effektiv om inte de aktörer som hanterar olyckan på land har fått förutsättningar, till exempel i form av information i viss tid, för att kunna hantera utsläppet.

Figur 1 Förenklad bild av kontext och uppgiftsfördelning vid en miljöräddningsinsats



Ett larm om en fartygsolycka kan inkomma till flera olika aktörer, exempelvis till SOS Alarm, Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningscentral (JRCC) eller Kustbevakningens ledningscentral. Sjöfartsverkets sjö- och flygledningscentral, JRCC, är den instans som i de flesta fall har den första kontakten med ett fartyg i nöd. Vid en större olycka med fara för både människoliv och miljö behöver sjöräddning i de allra flesta fall prioriteras.

Beroende på om en fartygsolycka sker på statligt vatten eller inom kommunens ansvarsområde⁴⁷, samt om det handlar om sjö- eller miljöräddning, är det olika aktörer som ansvarar för insatserna. Om en olycka sker på statligt vatten är det Sjöfartsverket med räddningsledare i spetsen som är ansvarigt för sjöräddningsinsatsen, till exempel evakuering. Om olyckan även föranleder en miljöräddningsinsats samverkar JRCC med Kustbevakningens ledningscentral. Kustbevakningen bär ansvaret för att säkerställa att till exempel ett utsläpp av olja begränsas och inte sprider sig. Det är Kustbevakningens räddningsledare som beslutar om de åtgärder som krävs i samband med en miljöräddningsinsats.⁴⁸ Kustbevakningens räddningsledare kan behöva samverka med Sjöfartsverket om det skadade fartyget behöver lotsning och vid planering av lämplig väg för att ta ett skadat fartyg till skyddad plats.⁴⁹

Sjöfartsverket kan också bistå vid miljöräddning till sjöss, till exempel genom medverkan vid bogsering av skadade fartyg eller genom att lägga ut länsar. Kustbevakningen samverkar även med Transportstyrelsen som vid behov kan skicka ut en fartygsinspektör från berört inspektionsområde för att bistå vid en olycka. Det kan till exempel handla om att göra stabilitetsberäkningar och om åtgärder för att förhindra och begränsa utsläpp av olja, men också om förbud eller förelägganden⁵⁰.

Flera andra aktörer kan stödja en miljöräddningsinsats till sjöss med materiel och personal om räddningsledaren begär det. En i sammanhanget viktig aktör med verksamhet inom miljöräddning är den ideella organisationen Sjøräddningssällskapet (SSRS) som har 26 miljöräddningssläp med totalt omkring 6 000 meter länsor fördelade runt om i landet. Av Kustbevakningens överenskommelse med SSRS framgår att de kan utföra vissa uppgifter efter beslut av

⁴⁷ När det gäller miljöräddning ansvarar Kustbevakningen för miljöräddningstjänst längs hela kusten ut till gränsen mot annat land, samt i Väner, Vättern och Mälaren. Övriga insjöar är så kallat kommunalt vatten där den kommunala räddningstjänsten har ansvaret. Detta gäller också i av kommunerna deklarerade kommunala hamnområden. MSB, *Handbok - Innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*, 2021.

⁴⁸ Räddningsledaren har ett långtgående mandat och beslutar om åtgärder som kan innebära ingrepp i annans rätt enligt 6 kap. 2 §. Förbud eller föreläggande som avses i 7 kap. 5 § LÅFF får dock endast meddelas om Transportstyrelsens beslut inte kan avvaktas. Av 6 kap. 7 § LSO framgår också att en statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av räddningsledaren.

⁴⁹ Lotsningen regleras genom förordning (1982:569) om lotsning m.m., Sjöfartsverkets föreskrifter SJÖFS 2023:3 – Sjöfartsverkets föreskrifter om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter samt Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2022:94 – Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lotsning.

⁵⁰ Enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF).

Kustbevakningens räddningsledare.⁵¹ En annan aktör som kan stödja en miljöräddningsinsats med materiel och personal är Försvarmakten. Försvarmaktens stöd kan till exempel handla om indikering och åtgärder för omhändertagande av ammunition, kemiska stridsmedel och resurser i form av fartyg.⁵²

Kännetecknande för en fartygsolycka med utsläpp av till exempel tjockolja är att skadeplatsen, om olyckan inte kan förebyggas eller begränsas i tid, förflyttar sig. Om oljan flyter inåt land förändras både förutsättningar och ansvarsfrågor, och fler aktörer involveras i arbetet med att begränsa spridningen. Det kan då parallellt pågå en miljöräddningstjänstinsats till sjöss, med Kustbevakningen i spetsen, och en insats på land där den kommunala räddningstjänsten är ansvarig.⁵³ De åtgärder som den kommunala räddningstjänsten då behöver vidta är direkt beroende av Kustbevakningens åtgärder.

Om övriga resurser är uttömda har MSB materiel i form av en förstärkningsresurs för strandnära oljeskadeskydd som kan användas. Förstärkningsresursen utgörs bland annat av länsor för styrning och inneslutning, strandskyddsdukar för skydd av stränder och pumpar för upptagning av olja. Det är räddningsledaren inom kommunal eller statlig räddningstjänst som begär stöd från MSB.⁵⁴ MSB är även kontaktpunkt för internationellt stöd.

Vid fartygsolyckor är det inte ovanligt att det utöver räddningstjänst krävs någon form av sanering. Saneringen syftar till att rengöra och återställa miljöer drabbade av förorening och påbörjas när ingen ny förorening tillkommer. Räddningstjänst och sanering kan pågå parallellt i olika delar av den samlade insatsen.

2.1.1 Geografiskt områdesansvar

Om skadeplatsen flyttar sig och flera aktörers ansvar berörs finns behov av samverkan och informationsutbyte för att kunna samordna förberedelser och åtgärder. Det är viktigt att denna samverkan inleds i tid, redan innan ett utsläpp når land, för att aktörer på landsidan ska kunna agera proaktivt. På landsidan ligger ansvaret för att samverkan kommer till stånd inom ramen för det geografiska områdesansvaret på lokal nivå (kommunen) eller regional nivå (länsstyrelser), när flera kommuner berörs.⁵⁵

⁵¹ Kustbevakningen, *Program för miljöräddningstjänst till sjöss enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor*, 2019, s. 13.

⁵² Kustbevakningen, *Program för miljöräddningstjänst till sjöss enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor*, 2019, s. 11.

⁵³ Om insatsen är särskilt omfattande, eller om det finns andra synnerliga skäl, får länsstyrelser med civilområdesansvar ta över ansvaret för kommunal räddningstjänst inom sitt civilområde (se 4 kap. 10 § LSO jämfört med 4 kap. 33 § FSO).

⁵⁴ MSB, *Faktablad – MSB:s förstärkningsresurs för oljeskadeskydd*, 2024.

⁵⁵ Se 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap; Länsstyrelsens områdesansvar framgår av 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och 4 § förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Länsstyrelserna har gemensamt preciserat vad det geografiska områdesansvaret innefattar. Som exempel kan nämnas att det handlar om att delta i regelbundna samverkanskonferenser på nationell nivå, se till att aktörernas åtgärder vid en samhällsstörning samordnas utifrån en gemensam inriktning och helhetssyn, ha förmåga att snabbt kunna begära in lägesrapporter från länets aktörer samt ta in slutsatser och erfarenheter från inträffade händelser i det gemensamma förebyggande och förberedande arbetet i länet.⁵⁶

2.1.2 Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd

När flera aktörer gemensamt behöver agera för att hantera en olycka krävs att man har förberett samverkan innan ett skarpt läge inträffar. Det kan handla om att öva, utbilda, ha gemensam metodik samt gemensamma forum och nätverk. Ett centralt forum avseende olyckor med miljökonsekvenser till sjöss är Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO). NSO är ett aktörsgemensamt forum som hålls samman av MSB. Gruppen verkar för samverkan mellan ansvariga myndigheter och kustkommuner genom en process bestående av fem delar: riskbild, strategi, underlagsrapport, handlingsplan och samordning. Projekt inom NSO finansieras idag genom att man ansöker om medel från anslag 2:4 Krisberedskap.⁵⁷

2.2 Regeringens styrning

Sett till Kustbevakningens förmåga inom miljöräddning till sjöss har kraven på återrapportering från regeringen under senare år blivit tydligare och mer omfattande. I regleringsbrevet för 2024 anges som exempel att Kustbevakningen ska redovisa sin förmåga till miljöräddningstjänst utifrån rådande riskbild, med hänsyn tagen till både nationella och internationella resurser. Kustbevakningen ska särskilt redovisa vidtagna åtgärder för att upprätthålla myndighetens beslutade förmåga till miljöräddningstjänst. Motsvarande anges i regleringsbrevet för 2025 med förtydligandet att redovisningen ska omfatta vidtagna åtgärder för att *säkerställa* att myndighetens beslutade förmåga till miljöräddningstjänst kan upprätthållas.⁵⁸

I samband med regleringsbrevet för 2025 gavs Kustbevakningen också i uppdrag att särskilt vidta åtgärder för att stärka den operativa förmågan till sjöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss. Åtgärderna ska syfta till att utveckla och stärka det civila försvaret och därmed bidra till en högre samlad förmåga inom totalförsvaret. Uppdraget ska redovisas 22 februari 2026.⁵⁹

Samtidigt har ett mål avseende förmåga utgått. I Kustbevakningens regleringsbrev för 2018 fanns nämligen ett mål om att myndigheten skulle kunna bekämpa oljeutsläpp på 10 000 ton.⁶⁰ Detta mål återkommer sedan inte i regleringsbreven efter 2018.

⁵⁶ Länsstyrelsen Uppsala län, *Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar, en vägledning för utövande*, 2019.

⁵⁷ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19; intervju MSB, 2024-10-17.

⁵⁸ Regeringsbeslut Fö2023/00322 (delvis), Fö2023/00554, Fö2023/01892 (delvis) samt regeringsbeslut Fö2025/00210 (delvis), Fö2025/00767 (delvis), 2025.

⁵⁹ Regeringsbeslut Fö2025/00210 (delvis), Fö2025/00767 (delvis).

⁶⁰ Regeringsbeslut Ju2017/08192/SSK, Ju2017/08309/SSK, Ju2017/08458/SSK m.fl.

Regeringen har, utöver vad som anges i instruktion och regleringsbrev, inte lämnat några specifika uppdrag till Kustbevakningen med direkt koppling till miljöräddningstjänst. Regeringen gav dock i november 2024 Kustbevakningen i uppdrag att överlåta materiel som inte längre behövs för statens verksamhet genom en gåva till Ukraina, däribland två miljöskyddsfartyg.⁶¹

Något som skulle kunna påverka miljöräddningstjänsten är att Kustbevakningen under senare år fått ökad tyngd på sjöövervakning⁶² i sitt uppdrag, bland annat till följd av ökad förekomst av sabotage på undervattensinfrastruktur. Som exempel fick Kustbevakningen och Försvarsmakten i januari 2025 i uppdrag att stärka sin operativa samverkan i syfte att höja den samlade förmågan till sjöövervakning. Uppdraget handlar bland annat om en mer effektiv användning av resurser och delning av sjö- och underrättelseinformation.⁶³

2.2.1 Budget och kostnader

Finansieringen av Kustbevakningens miljöräddningstjänst sker via myndighetens ramanslag. 2024 tilldelades Kustbevakningen 1 800 217 tkr i ramanslag. Ramanslaget får användas för Kustbevakningens förvaltningsutgifter inklusive sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss samt för myndighetens kostnader för att samordna de civila behoven av sjöövervakning och för att förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter. Kostnader för miljöräddningstjänst redovisas inom ramen för den bredare verksamhetsposten *Räddningsinsatser, krisberedskapsförmåga*. Kostnaderna för denna post uppgick 2024 till 1 083 527 tkr.⁶⁴

Kustbevakningen kan även få ersättning för vissa merkostnader i miljöräddningstjänst till sjöss från anslag 2:3 (Ersättning för räddningstjänst m.m.) som utbetalas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.⁶⁵ Staten kan kräva ersättning från fartygets ägare för statens kostnader som uppstår i samband med Kustbevakningens miljöräddningsoperationer.⁶⁶ Fartygsägarens ersättningsskyldighet bygger på den nationellt och internationellt erkända principen att förorenaren betalar ("polluter pays principle").⁶⁷ Kustbevakningen handlägger ersättningskravet, men inkomna medel redovisas till ett statligt konto och tillförs inte Kustbevakningen.⁶⁸

⁶¹ Regeringsbeslut F62024/01820, *Uppdrag till Kustbevakningen att skänka avvecklad utrustning*.

⁶² Det handlar bland annat om att övervaka maritima miljöer och tillhandahålla sjöinformation till andra myndigheter.

⁶³ Regeringen, "Nytt uppdrag till Försvarsmakten och Kustbevakningen för ökad säkerhet i Östersjön", hämtad 2025-08-11.

⁶⁴ Kustbevakningen, *Kustbevakningens årsredovisning 2024, 2025*, s. 84.

⁶⁵ Regeringsbeslut F62025/00210 (delvis), F62025/00767 (delvis).

⁶⁶ 3 § sjölag (1994:1009).

⁶⁷ Kustbevakningen, "Krav på ersättning", hämtad 2025-06-25: Kustbevakningens ersättningskrav omfattar myndighetens insatser och viss beredskap med flyg, fartyg samt kostnader för övrig materiel och för personal.

⁶⁸ Kustbevakningens svar på faktagranskning, 2025-09-17.

3 Praktiska förutsättningar för insatser

I detta kapitel besvarar vi delfrågan om myndigheterna har praktiska förutsättningar att genomföra insatser på ett effektivt sätt.

Granskningen visar att det finns flera utmaningar avseende resurser. Såväl Kustbevakningen som Transportstyrelsen och Sjöfartsverket upplever till exempel utmaningar kopplade till kompetensförsörjningen av personal med nautisk kompetens. Myndigheterna konkurrerar delvis om samma personal, både sinsemellan och i förhållande till den privata sektorn. I förlängningen riskerar det att försvåra möjligheten till förstärkning av personal med rätt kompetens, i synnerhet för Kustbevakningen som är i en expansiv fas och ska skala upp sin verksamhet.

Granskningen visar också att resursläget inom Kustbevakningen har medfört att myndigheten inte har nått sina egna mål för miljöberedskap. Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att det finns viss osäkerhet i underlaget för Kustbevakningens uppföljning av miljöberedskapen. Kustbevakningen har också färre grundgående resurser idag än tidigare. Det råder delade meningar om huruvida detta påverkar Kustbevakningens förmåga till miljöräddningsinsatser i grunda områden eller inte.

Inom området samverkan och ledning pågår flera relevanta utvecklingsarbeten, bland annat avseende arbete i stab, men arbete återstår. I fråga om lägesbilder har frågan om systemstöd stor betydelse. Det handlar både om systemstöd för att dela geografisk information och information från loggar rörande till exempel beslut. Riksrevisionen bedömer att avsaknaden av gemensamma system föranleder utmaningar både mellan sjöverkande myndigheter, och i förhållande till länsstyrelser och kommunal räddningstjänst.

3.1 Resurser

För att arbetet med miljöräddning till sjöss ska vara effektivt och givna uppgifter kunna lösas i tid behöver de inblandade aktörerna ha väl avvägda materiella och personella resurser. Det gäller i synnerhet Kustbevakningen, som ansvarar för den statliga miljöräddningstjänsten till sjöss.

3.1.1 Resursläget medför att Kustbevakningen inte når målen för miljöberedskap

För att fullgöra sitt uppdrag har Kustbevakningen olika typer av fartyg, flyg, vattenskotrar och sväware.⁶⁹ Resursernas geografiska placering är avgörande för att de ska kunna användas där de gör störst nytta. Placeringen styrs av stomplanen, där det

⁶⁹ Kustbevakningen, "Fartyg, flyg, vattenskoter och sväware", hämtad 2025-08-22.

²² Riksrevisionen

finns målsättningar i form av en fastslagen miniminivå som ska uppfyllas.⁷⁰ Enheter ska placeras för att kunna nå områden som kategoriserats utifrån om det är 1. mycket hög risk, 2. hög risk eller 3. stor risk för skadliga utsläpp inom uppsatta tidsmål.⁷¹

Kustbevakningens mål är att vara framme vid olycksplatsen med en enhet inom fyra timmar för att skapa en lägesbild, och vid behov påbörja begränsningsinsatser (fyrtimmarsmålet), samt inom åtta timmar vara framme med en enhet som kan påbörja bekämpningsåtgärder (åttatimmarsmålet).⁷² Av tabellen nedan framgår att måluppfyllelsen för båda tidsmålen och upprätthållen miljöberedskap (stomplan) gått ned mellan 2023 och 2024.

Tabell 1 Kustbevakningens uppfyllnad av miljöberedskap 2020–2024, procent

Miljöberedskap	2020	2021	2022	2023	2024
Uppfyllnad fyrtimmarsmålet	78 ^(a)	93	85	91	88
Uppfyllnad åttatimmarsmålet	78 ^(b)	96	90	94	85
Upprätthållen miljöberedskap (stomplan) ^(c)	78	62	61	79	66

Anm.: (a) År 2020 angavs fyrtimmarsmålet och åttatimmarsmålet sammanslaget. (b) År 2020 angavs fyrtimmarsmålet och åttatimmarsmålet sammanslaget. (c) Måttet anger hur stor andel av årets dagar kustbevakningen uppfyllt den fastslagna miniminivån för fartyg i drift och genomförda flygningar.
Källa: Kustbevakningens årsredovisningar 2020–2024.

Kustbevakningen uppger att de främsta orsakerna till att måluppfyllnaden av stomplanen är lägre än tidigare är personalläget och oplanerade varvsvistelser för fartygen. Kustbevakningen har främst haft svårt att bemanna sina tre största fartyg med personal. Varvsvistelser tar också ordinarie kustbevakare i anspråk, vilket innebär att de då inte kan ingå i sina ordinarie besättningar.⁷³

Samtidigt noterar Riksrevisionen att Kustbevakningens miljöberedskap i vissa avseenden kan vara högre eller lägre än vad uppföljningen i tabellen ovan visar. Detta beror på att det i det system som Kustbevakningen använder för uppföljning⁷⁴ inte går att se övertid eller att särskilja om en patrull haft en säkerhetsbesättning eller en driftsbesättning.⁷⁵ En säkerhetsbesättning innebär den besättning Kustbevakningens fartyg som minst ska vara bemannad med inom respektive fartygskategori. När fartyg används i operativ kustbevakningstjänst ska säkerhetsbesättningen kompletteras till en driftsbesättning, vilket är den besättning som krävs för drift av fartygstypen på ett

⁷⁰ Kustbevakningens årsredovisning 2024, s. 24. Av årsredovisningen framgår att stomplanen anger att Kustbevakningen året runt har fem miljöskyddsfartyg i drift samt en till två av de tre största 00-fartygen. Det framgår också att det i stomplanen anges att Kustbevakningsflyget ska genomföra minst en flygning dagligen. Se även Kustbevakningen, *Operativ planering och prioritering*, som ligger till grund för stomplanen.

⁷¹ Kustbevakningen, *Operativ planering och prioritering*, 2019, s. 5; Kustbevakningen, *Bemannning och plattformar i balans – GD direktiv 2012-06-14, 2012, dnr 1534/12*.

⁷² Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024, 2025*, s. 23.

⁷³ Intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-03-13.

⁷⁴ Kustbevakningens informations- och beslutsstödsystem (KIBS).

⁷⁵ Intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-03-13.

sjösäkert sätt i kustbevakningsverksamhet.⁷⁶ Riksrevisionen bedömer därför att uppföljningen bör utvecklas så att en bedömning av upprätthållen miljöberedskap kan göras med större säkerhet.

3.1.2 De sjöverkande myndigheterna har utmaningar i kompetensförsörjningen av personal med nautisk kompetens

Av Kustbevakningens årsredovisning för 2024 framgår att myndigheten anser att förmågan inom miljöräddning till sjöss behöver stärkas, bland annat genom personalförstärkningar och ökad tillgänglighet på myndighetens plattformar.⁷⁷ Ett sätt att göra detta är att utbilda fler kustbevakare⁷⁸. Kustbevakningen har under senare tid satt in olika åtgärder för att få fler sökande till Kustbevakningens grundutbildning. Dels har myndigheten sedan 2016 haft dubbla aspirantklasser.⁷⁹ Dels togs kravet på att ha läst Fartygsbefälskurs klass VII eller Maskinbefälskurs klass VII (eller högre nautisk maskinbefälsutbildning) bort i samband med antagningen till utbildningen i augusti 2023.⁸⁰ Likväl bedömer myndigheten att behovet av att utöka personalstyrkan kvarstår. Kustbevakningen skriver exempelvis i sitt budgetunderlag för 2026–2028 att myndigheten behöver öka i personal för att öka nyttjandegraden av sina plattformar och stärka uthålligheten till havs.⁸¹

Kustbevakningen skriver i sin årsredovisning för 2024 att antalet anställda har ökat och att fler aspiranter finns i utbildning. Samtidigt konstateras att hela myndigheten påverkas av utökad rekryteringstakt och genomförande av grundutbildningen, eftersom denna förutsätter att ordinarie verksamhet lånar ut personal, fartyg/båtar och materiel.⁸² Denna bild stärks också under två av Riksrevisionens besök på kuststationer.⁸³ Vissa respondenter menar därtill att det faktum att Kustbevakningen har sänkt kraven för att komma in på utbildningen till kustbevakare har lett till att en del inte har någon sjövana när de påbörjar utbildningen. Det medför i sin tur att de har ett sämre utgångsläge när de kommer ut som nyutexaminerade kustbevakare och ska börja arbeta.⁸⁴

⁷⁶ Kustbevakningen, *Riktlinjer för KBV-sjöfart om bemanning, behörigheter och utbildning för säker drift av Kustbevakningens fartyg*, s. 17.

⁷⁷ Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 9; Kustbevakningens svar på faktagranskning, 2025-09-17: Kustbevakningens definition av plattformar är fartyg, båtar, sväware eller andra "fordon" myndigheten kan arbeta med eller ifrån.

⁷⁸ Kustbevakare arbetar ute i den operativa verksamheten på Kustbevakningens fartyg och flygplan eller på någon av Kustbevakningens 21 kuststationer längs Sveriges kust och största sjöar. Kustbevakningen, "Att arbeta på Kustbevakningen", hämtad 2025-08-26.

⁷⁹ Kustbevakningen, *Årsredovisning 2016*, 2017, s. 49.

⁸⁰ Kustbevakningen, "Frågor & svar", hämtad 2025-04-08. Kurserna erbjuds numera i Kustbevakningens utbildningspaket de sista terminerna för de aspiranter som inte läst kurserna.

⁸¹ Kustbevakningen, *Budgetunderlag 2026–2028*, s. 2.

⁸² Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 73, 81.

⁸³ Riksrevisionens besök på Djurö kuststation, 2025-01-22; Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation 2025-04-30.

⁸⁴ Riksrevisionens besök på Göteborgs kuststation 2025-02-06; Riksrevisionens observation vid miljöräddningsövning Södertälje kuststation, 2025-04-28.

Bland de fyra av Kustbevakningens kuststationer som Riksrevisionen har besökt varierar det om personalstyrkan är fulltalig, och om det är svårt att rekrytera till stationen eller inte.⁸⁵ Tre kuststationer uppger att de upplever att de är för få i förhållande till sina uppdrag.⁸⁶ Samtliga fyra kuststationer upplever att nya aspiranter är ett välkommet tillskott i verksamheten, men konstaterar att det tar några år innan de blir erfarna och kan inneha högre befattningar.⁸⁷ Tre kuststationer uppger att det kan vara svårt att rekrytera personal med högre nautisk kompetens eller inom högre befattningar, exempelvis fartygschefer, maskinchefer och styrmän.⁸⁸ Under Riksrevisionens intervjuer framkommer flera olika förklaringar till varför det är svårt att rekrytera och behålla personal på kuststationerna. Dels uppges att utbildningen tar ganska lång tid och att det, beroende på familjeförhållanden, inte passar alla att vara borta hemifrån flera dygn i sträck. Dels uppges att människor generellt sett är mer rörliga på arbetsmarknaden nu än tidigare och därför byter tjänst oftare.⁸⁹

Även Transportstyrelsen har svårt att rekrytera och behålla vissa yrkeskategorier med nautisk kompetens. Detta gäller särskilt fartygsinspektörer. Fartygsinspektörerna är antingen sjöingenjörer, nautiker eller skeppsbyggare. Det råder brist på samtliga tre kategorier. Transportstyrelsen har totalt runt femton ambulerande inspektörer och av dem är två i beredskapstjänst varje vecka. Utöver det finns en beredskapskoordinator⁹⁰ i tjänst varje vecka.⁹¹ Riksrevisionen kan konstatera att fartygsinspektörerna har en stor spännvidd på sina arbetsuppgifter, och att det vid en större fartygsolycka tillkommer arbetsuppgifter som då ska hanteras utöver de ordinarie uppgifterna. Då är fartygsinspektörernas uppdrag bland annat att representera Transportstyrelsen på plats hos haveristen och sköta kontakten med övriga inblandade myndigheter. Vidare ska fartygsinspektören göra en initial bedömning av fartygets skick och behov av åtgärder för att minska eller förhindra förorening.⁹²

I intervjuer med Transportstyrelsen och i branschrelaterad nyhetsbevakning framkommer att bristen på fartygsinspektörer har påverkat de anställdas arbetsmiljö

⁸⁵ Intervju Umeå kuststation, 2025-02-11; Riksrevisionens besök på Göteborgs kuststation, 2025-02-06; Riksrevisionens besök på Djurö kuststation, 2025-01-22; Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation, 2025-03-20 samt 2025-04-30.

⁸⁶ Intervju Umeå kuststation, 2025-02-11; Riksrevisionens besök på Djurö kuststation, 2025-01-22; Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation, 2025-03-20 samt 2025-04-30.

⁸⁷ Intervju Umeå kuststation, 2025-02-11; Riksrevisionens besök på Göteborgs kuststation, 2025-02-06; Riksrevisionens besök på Djurö kuststation, 2025-01-22; Riksrevisionens besök och intervju på Karlskrona kuststation, 2025-03-20 samt 2025-04-30.

⁸⁸ Intervju Umeå kuststation, 2025-02-11; Riksrevisionens besök på Djurö kuststation, 2025-01-22; Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation, 2025-04-30.

⁸⁹ Riksrevisionens besök på Djurö kuststation, 2025-01-22; Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation, 2025-04-30; Riksrevisionens observation vid miljöräddningsövning Södertälje, 2025-04-28.

⁹⁰ Beredskapskoordinatören ansvarar för att starta/initiera åtgärder och operativt besluta i samtliga ärenden kopplat till sjöberedskap som inkommer till Transportstyrelsen fram till dess att annat är beslutat av enhetschef. Transportstyrelsen, *Rutinbeskrivning för beredskapsfunktioner på SLf*, 2024, s. 8.

⁹¹ Intervju Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-03-05 samt 2025-01-23.

⁹² Transportstyrelsen, *Rutinbeskrivning för beredskapsfunktioner på SLf*, 2024, s. 17 f.

och lett till hårda prioriteringar mellan olika arbetsuppgifter.⁹³ Tillgången på fartygsinspektörer har succesivt försämrats sedan 2018, och även om Transportstyrelsen i intervju med Riksrevisionen uppger att de numera kan ersätta anställda som slutar eller går i pension, tar det uppemot två år innan en fartygsinspektör är inarbetad i sin roll.⁹⁴

Sjöfartsverkets sjö- och flygledningscentral, JRCC, är den instans som i de flesta fall har den första kontakten med ett fartyg i nöd. För att arbeta som räddningsledare på JRCC behöver man bland annat ha högre nautisk kompetens (sjökapten).⁹⁵ Sjöfartsverket anger i sina tre senaste årsredovisningar att det är en utmaning att rekrytera nautiska befäl, tekniska befäl och övrig sjögående personal.⁹⁶ Sjöfartsverket ska också tillhandahålla lotsning och planera för lämplig väg för att ta ett skadat fartyg till skyddad plats. I både artiklar och i intervju med Riksrevisionen framkommer att det även råder brist på lotsar inom Sjöfartsverket.⁹⁷

3.1.3 Det råder delade meningar om Kustbevakningens förmåga till miljöräddningsinsatser i grunda områden

Kustbevakningen har under senare år fått fler uppdrag ute till havs. Myndighetens nuvarande generaldirektör har också uttryckt att Kustbevakningen ska vara "det civila navet på havet" och att det är ute till havs Kustbevakningen kan göra mest nytta.⁹⁸ Samtidigt råder delade meningar om myndighetens förmåga till miljöräddningsinsatser i grunda områden.

Av Kustbevakningens årsredovisning för 2024 framkommer att myndigheten har en begränsning i att agera på grundare områden.⁹⁹ Kustbevakningen har så kallade strandbekämpare som är mindre, grundgående, arbetsfartyg för oljesanering. Strandbekämparna har låg oljeupptagningsförmåga jämfört med Kustbevakningens större miljöskyddsfartyg.¹⁰⁰ Kustbevakningen hade tidigare fem fartyg i serien 045 som var ett mellanting mellan de stora fartygen och de mindre strandbekämparna. Dessa fartyg hade ett lägre djupgående (2,20 meter) och kunde därmed operera i grundare vatten.¹⁰¹ En del respondenter inom Kustbevakningen uppger att det är ett bekymmer att myndigheten nu saknar resurser i mellanstorlek och att det blir ett

⁹³ Intervju Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-03-27 samt 2025-03-05; Sjöfartstidningen, "Fartygsinspektörer larmar om dålig arbetsmiljö", 2024-05-15; Sjömannen, "Dålig arbetsmiljö för fartygsinspektörer", 2024-05-16.

⁹⁴ Intervju Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-03-27.

⁹⁵ Sjöfartsverket, "Några av våra yrkesroller", hämtad 2025-05-09.

⁹⁶ Sjöfartsverket, *Årsredovisning 2022*, 2023, s. 3; Sjöfartsverket, *Årsredovisning 2023*, 2024, s. 25; Sjöfartsverket, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 35.

⁹⁷ SVT Nyheter, "Sjöfartsverket: Stor brist på lotsar i hela landet", 2025-01-28; SVT Nyheter, "Brist på lotsar i Sverige – går över till det privata för att få bättre lön", 2024-06-26; intervju Sjöfartsverkets lotsstation Göteborg, 2025-02-06.

⁹⁸ Intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-03-20. Se även Kustbevakningen, *Verksamhetsplan 2025*, 2024.

⁹⁹ Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 19.

¹⁰⁰ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹⁰¹ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

glapp mellan strandbekämpare och jakter (övervakningsfartyg). Vid Riksrevisionens besök på fyra kuststationer uppger samtliga att Kustbevakningen har bekymmer när olja ligger på grunt vatten på grund av djupgåendet på båtarna. De nya fartygsserierna har växt med alla funktioner de ska ha, och för att det ska vara möjligt att bo på fartygen. Systemen är dyra och känsliga och därför finns också en oro för att köra på för grunt vatten.¹⁰² Detta framförs även vid Riksrevisionens observation vid en miljöräddningsövning.¹⁰³

Andra respondenter inom Kustbevakningen framhåller att myndigheten inte saknar resurser att sätta in vid insatser i grunda områden. Det handlar snarare om att metoden behöver anpassas för att kompensera för bortfallet av den mindre fartygsserien (045). Som exempel kan jakter (övervakningsfartyg), som är ett mellanting mellan en strandbekämpare och stora fartyg, användas för att dra ut oljan på djupare vatten och plocka upp den där. Vidare framförs att Kustbevakningen behöver gå mot att använda de fartyg som finns tillgängliga oavsett vem som äger dem. Som exempel nämns att containrar skulle kunna sättas på Trafikverkets gula färjor.¹⁰⁴ En kuststation menar dock att det inte är så enkelt att använda sig av andra aktörers båtar till oljebekämpning, eftersom de förstörs eller behöver saneras efteråt till en stor kostnad.¹⁰⁵

Respondenter vid kommunal räddningstjänst, länsstyrelser och MSB framhåller att alla räddningstjänster måste dimensionera sin förmåga efter behov. I linje med detta kan Kustbevakningens större fartyg inte användas som argument för att inte behöva operera nära land.¹⁰⁶ En kommunal räddningstjänst konstaterar att det idag finns ett gap mellan den rådande riskbilden och förmågan till strandnära bekämpning.¹⁰⁷ En annan menar att användande av större fartyg som argument för att inte agera nära land skulle kunna likställas med att den kommunala räddningstjänsten skulle säga att de "bara släcker bränder i gles skog".¹⁰⁸

Riksrevisionen kan konstatera att det är osäkert om Kustbevakningen har de grundgående resurser som behövs för att kunna upprätthålla förmåga till miljöräddning i alla situationer. Andra berörda aktörer kan därmed inte heller vara säkra på vilka resurser de behöver för att hanteringen i grunda områden ska bli effektiv. Riksrevisionen konstaterar att samhällets samlade förmåga i grunda områden därmed är svårbedömd.

¹⁰² Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19; intervju Umeå kuststation, 2025-02-11; Riksrevisionens besök på Göteborgs kuststation, 2025-02-06; Riksrevisionens besök på Djurö kuststation, 2025-01-22; Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation, 2025-04-30.

¹⁰³ Riksrevisionens observation vid miljöräddningsövning i Södertälje, 2025-04-28.

¹⁰⁴ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹⁰⁵ Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation, 2025-04-30.

¹⁰⁶ Intervju Länsstyrelsen Blekinge, 2025-03-12; intervju med Räddningstjänsten Region Gotland, 2025-01-16; intervju Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-01-11; intervju MSB, Avdelningen för räddningstjänst och skydd av befolkningen, 2025-03-14.

¹⁰⁷ Intervju Räddningstjänsten Region Gotland, 2025-01-16.

¹⁰⁸ Intervju Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-01-11.

3.2 Samverkan och ledning

Vid stora olyckor och samhällsstörningar behöver förmågan att samverka och leda inom organisationen stärkas för att hanteringen ska bli effektiv. Det handlar till exempel om att se till att det finns organisatoriska former för att fatta snabba beslut och möjligheter till förstärkning och uppskalning vid behov. Att upprätta en stab, vilket kan beskrivas som en tillfällig del i organisationen för att stödja linjen och dess chef, är ett sätt att göra detta. För att staben ska fylla sitt syfte behöver ansvar och roller inom staben vara klara. Vidare behöver det finnas förutsättningar för ett väl fungerande och effektivt informationsutbyte samt systemstöd som möjliggör detta.

3.2.1 Stabsarbete är under utveckling

Utmaningar kring stabsarbete och utbyte av information belystes vid grundstötningen med fartyget Marco Polo. Utmaningarna var bland annat relaterade till olika förväntningar på innehållet i lägesbilder, att det tog för lång tid att få andras lägesbilder samt brist på kunskap om vilken information som kunde delas och hur.¹⁰⁹ Därefter har flera utvecklingsarbeten inletts vid myndigheterna.

En respondent inom den kommunala räddningstjänsten anser att den operativa samverkan alltid fungerar väl, och så även i fallet Marco Polo, men så snart det behövs strategisk samverkan i stab så aktualiseras brister. Detta uppfattas bero på att aktörerna är ovana att inta ett mer långsiktigt perspektiv.¹¹⁰ Länsstyrelsen Blekinge konstaterar att förväntningen på en lägesbild vid oljeutsläpp är att få en spridningsprognos och förståelse för hur mycket olja det kan handla om. Berörda aktörer på land har inte tillgång till systemet Sjöbasis¹¹¹, där sådana uppgifter finns, och behöver därför få denna typ av information på annat sätt. Vid grundstötningen med fartyget Marco Polo fick Länsstyrelsen Blekinge den information om läget som länsstyrelsen behövde först efter ett par dagar efter olyckan, i samband med att en samverkansperson från Kustbevakningen skickades till länsstyrelsens stab. Fördröjningen medförde att det blev svårare för aktörerna på landsidan att förbereda sig och vara proaktiva. Från länsstyrelsens sida är uppfattningen att det var sekretessskäl som låg bakom fördröjningen.¹¹² Enligt respondenter vid Kustbevakningen fanns det dock inget formellt hinder att dela den typ av information om läget som andra aktörer behövde. Det handlade snarare om en osäkerhet hos delar av Kustbevakningens personal kring vad som kunde delas och hur.¹¹³

¹⁰⁹ Statens haverikommission, *MARCO POLO - grundstötning i norra Hanöbukten*, SHK 2025:03, s. 53; MSB, *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv: Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366*, 2024, s. 25; intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19; intervju Länsstyrelsen Blekinge, 2025-03-12.

¹¹⁰ Intervju med Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-01-13.

¹¹¹ Sjöbasis är ett system där sjölägesbilderna åskådliggörs med möjlighet att bland annat filtrera på fartygstyper, olika kartbilder och fartygsinformation.

¹¹² Intervju Länsstyrelsen Blekinge, 2025-03-12.

¹¹³ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

Inom Kustbevakningen pågår i skrivande stund ett utvecklingsarbete för att effektivisera stabsarbete och arbete kopplat till lägesbild. En utmaning har varit att det råder brist på stabskompetens och att för många kustbevakare, som behövs till andra uppgifter, involveras i stabsarbete. Vidare har ansvarsfördelningen mellan olika beslutsfattare inom Kustbevakningen i vissa avseenden varit otydlig. Utvecklingsarbetet är därför tänkt att bidra till att klargöra ansvarsfördelningen, att fler ska vara prövade och tränade för stabsuppgifter samt till att arbetet blir mindre personberoende genom att funktioner och funktionsansvar inrättas.¹¹⁴

Riksrevisionen konstaterar att Kustbevakningens utvecklingsarbete har en tydlig inriktning och relevant fokus för att stärka effektivitet och uthållighet vid stabsarbete. Samtidigt är effekten av arbetet avhängig av att det får genomslag i hela organisationen, bland annat eftersom förstärkning till stab kan komma från olika delar av organisationen och personalansvaret då ligger kvar hos ordinarie chef. Riksrevisionen gör därför bedömningen att tydliga styrsignaler uppifrån kommer att ha betydelse för möjligheterna att fullt ut implementera resultaten av arbetet i den typ av organisation som Kustbevakningen har, där utvecklingsarbete av betydelse för hela myndigheten drivs av enskilda avdelningar eller enheter.

Även inom Transportstyrelsen har ett arbete bedrivits kopplat till stab och ledning sedan oktober 2024. En ny roll, en så kallad beredskapskoordinator, har inrättats för att samordna kontakter med den centralt placerade TiB-funktionen (Tjänsteman i beredskap) och berörda delar av organisationen vid en händelse inom sjöfarten. Vidare har det inom Transportstyrelsen (Sjö- och luftfartsavdelningen) initierats ett arbete för att kunna gå upp i något som myndigheten benämner krisledningsfunktion. Krisledningsfunktionen ska kunna aktiveras till exempel då en fartygsolycka eller sjöfartshändelse eskalerar och linjeorganisationen behöver stöd, eller i situationer då behovet av beslut relaterade till situationer då fartyg söker skyddad plats aktualiseras.¹¹⁵

Riksrevisionen kan konstatera att fartygsinspektörernas behov av stöd från övriga organisationen vid en större olycka är stort. Vid grundstötningen av fartyget Marco Polo, som fick både omfattande konsekvenser och ett utdraget förlopp, blev det uppenbart att detta behov inte kunde mötas.¹¹⁶ Riksrevisionen ser positivt på det pågående utvecklingsarbetet inom Transportstyrelsen (Sjö- och luftfartsavdelningen), som syftar till att stärka möjligheterna till effektiv hantering och förstärkning vid en kris. Likväl noterar Riksrevisionen att utvecklingsarbetet fortfarande ligger i sin linda. Vid intervjuer med respondenter vid Transportstyrelsen framkommer att den nyinrättade staben endast består av en handfull personer som innehar sina ordinarie roller, att beslutsvägarna i stort uppfattas vara desamma som i linjen och att

¹¹⁴ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹¹⁵ Transportstyrelsen, *Rutinbeskrivning för krisledning och beslut utanför kontorstid – inom enheten för fartyg och sjövärdighet, SLf*, 2024.

¹¹⁶ Intervju Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-03-05 samt 2025-04-02.

förstärkning från övriga organisationen inte verkar ha förberetts närmare.¹¹⁷ Riksrevisionen noterar därmed att det är osäkert om funktionen i nuläget kan möta behoven av effektivisering och förstärkning vid en kris.

3.2.2 Brister i systemstöd försvårar en effektiv hantering

Inom lägesbildsarbete har frågan om systemstöd stor betydelse. Det handlar både om systemstöd för att dela geografisk information och information från loggar rörande till exempel beslut. Vid en händelse finns relevant geografisk information i systemet Sjöbasis som de sjöverkande myndigheterna har tillgång till. Länsstyrelser och kommuner har emellertid inte tillgång till Sjöbasis, och därför krävs det merarbete för att de sjöverkande myndigheterna ska kunna dela relevant geografisk information om läget med aktörerna på landsidan. Merarbetet består i att identifiera vilken information som kan och bör delas, i vilket format och hur.¹¹⁸ En respondent vid den kommunala räddningstjänsten konstaterar att staten borde skaffa ett digitalt verktyg som fungerar för alla.¹¹⁹

De sjöverkande myndigheterna upplever också att det finns andra utmaningar kopplat till avsaknaden av gemensamma system. Som exempel lyfter Sjöfartsverket att många räddningstjänstorganisationer leder och följer upp sina insatser i ett system som SOS Alarm tillhandahåller. Sjöfartsverket (och Kustbevakningen) har dock andra system för detta. Idag kan information delas från SOS Alarms system till Sjöfartsverkets system, men det omvända är inte möjligt.¹²⁰ I stället delas mycket information muntligt, vilket innebär att Sjöfartsverkets personal måste göra en bedömning av vad som är viktigast för mottagaren att ta del av. Sammantaget skapar detta utrymme för missförstånd. För att tydliggöra problematiken lyfts skillnaden i att läsa upp koordinater muntligen, vilket lätt kan bli fel, i förhållande till att skicka dem i ett digitalt system.¹²¹

Det råder delade meningar om hur informationssystemet WIS kan användas. Flera respondenter vid Kustbevakningen konstaterar att WIS¹²² idag inte används för att förmedla lägesbild, men att det skulle gå att göra det framöver i större utsträckning. Det har också utsetts medarbetare som framöver ska få tillgång till WIS.¹²³ Inte heller Sjöfartsverket använder WIS, men har tillgång till systemet. Respondenter vid Sjö- och flygräddningscentralen (JRCC) framhåller dock att WIS är ett system som inte lämpar sig för tidskritiska uppgifter.¹²⁴ Respondenter vid kommunal räddningstjänst

¹¹⁷ Intervjuer Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-04-02 samt 2025-03-27.

¹¹⁸ Intervju Sjöfartsverket, JRCC, 2025-02-05.

¹¹⁹ Intervju Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-01-13.

¹²⁰ E-post från Sjöfartsverket, Sjö- och Flygräddningsavdelningen, 2025-05-06.

¹²¹ Intervju Sjöfartsverket, JRCC, 2025-02-05.

¹²² WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna inom samhällets krisberedskap före, under och efter en samhällsstörning. WIS ägs och drivs av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹²³ Intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-02-05; intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-02-19.

¹²⁴ Intervju Sjöfartsverket, JRCC, 2025-02-05.

konstaterar att WIS främst lämpar sig för att dela anteckningar samt att systemet inte är säkert, vilket påverkar möjligheterna att använda det.¹²⁵

Riksrevisionen kan konstatera att ett gemensamt system för informationsutbyte, både för sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan, vore önskvärt. Det hade underlättat den gemensamma hanteringen och samordningen, samt sannolikt minskat risken för missförstånd. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det är en tidsödande process att ta fram en gemensam kravbild och nå fram till ett sådant system. Att se över möjligheterna att på ett effektivare sätt dela information från befintliga system bör därför prioriteras i det kortare perspektivet. Vidare bör det säkerställas att samtliga berörda medarbetare har kunskap om vad som kan delas med andra aktörer, var informationen finns tillgänglig och hur den kan delas.

¹²⁵ Intervju Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-01-13; intervju SKR/Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-05-09.

4 Planering och förberedelser

I detta kapitel besvarar vi delfrågan om myndigheterna förbereder och planerar sitt arbete på ett effektivt sätt för att upprätthålla och utveckla förmågan till miljöräddning till sjöss.

Granskningen visar att byggstenarna i planeringen i många avseenden finns på plats inom ramen för statens arbete med miljöräddning till sjöss. Några av Kustbevakningens styrande dokument har dock inte uppdaterats på länge och utgår därför inte från en aktuell riskanalys. Planeringen hänger, bland annat av detta skäl, inte i alla delar ihop på ett tydligt sätt. I den övergripande inriktning som ligger till grund för Kustbevakningens planering, är det därtill svårt att utläsa vilka prioriteringar som gäller avseende miljöräddningstjänst i sin helhet. En annan utmaning i planeringen är att det är osäkert hur tillämpningen av förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten kan påverka Kustbevakningens resurstillgång.

Planering avseende miljöräddning till sjöss sker också inom ramen för gemensamma forum och överenskommelser. Underlag för strategisk planering tas bland annat fram inom Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO). NSO:s roll är dock diffus och gruppens arbete riskerar därmed att bli ineffektivt, eller till och med att upphöra. En annan utmaning ligger i att de sjöverkande myndigheternas gemensamma planering inte fångar samverkansbehov med länsstyrelser och kommunal räddningstjänst. Detta gäller till exempel frågan om när ett fartyg i nöd söker skyddad plats.

Att aktörerna har förberett sig genom att öva har avgörande betydelse för att sällanhändelser, såsom en stor fartygsolycka med miljökonsekvenser, ska kunna hanteras effektivt. Riksrevisionen konstaterar att övningsverksamheten inte bedrivs på ett systematiskt sätt, vilket påverkar möjligheterna att tillvarata synergier inom verksamheten. Riksrevisionen noterar också att få övningar har genomförts under de senaste åren med fokus på stora fartygsolyckor i en nationell kontext, där sjöverkande myndigheter, kommunal räddningstjänst och länsstyrelser samverkar.

4.1 Styrning och inriktning

Styrande och inriktande dokument inom ramen för miljöräddning till sjöss tas i huvudsak fram av Kustbevakningen. I fråga om riskbild och strategisk inriktning spelar även NSO en viktig roll. Vid sidan av de dokument som tas fram av Kustbevakningen och NSO finns överenskommelser mellan de sjöverkande myndigheterna som tydliggör krav och förutsättningar för deras samverkan. Vidare finns en överenskommelse mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten som tydliggör Kustbevakningens roll vid höjd beredskap, och som indirekt påverkar resurstillgång för till exempel miljöräddning till sjöss.

4.1.1 Kustbevakningens planering bottnar inte på ett tydligt sätt i en aktuell riskanalys

Flera styrande och inriktande dokument inom Kustbevakningen förhåller sig till den riskbild som tagits fram inom ramen för det av HELCOM initierade projektet BRISK¹²⁶, som pågick 2009–2012. I projektets slutrapport finns till exempel en analys av riskområden (geografiskt), bedömningar av vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra oljeskyddsberedskapen utifrån scenarier och bedömning av lokalisering av resurser.¹²⁷ Analysen som gjordes i BRISK bedöms dock idag vara föråldrad med hänsyn till utvecklingen. HELCOM konstaterar bland annat att "the present preparedness concept is not sufficient to adequately prevent and/or mitigate major disasters for the marine environment as well as for the coastal environment". En förnyad strategisk riskanalys sker därför nu inom ramen för BRISK II (januari 2025–december 2026).¹²⁸

Ett centralt dokument där Kustbevakningen använt sig av föråldrade analyser, däribland BRISK, är Kustbevakningens räddningstjänstplan (Riktlinjer om miljöräddningstjänst). Den dimensionerande hotbilden där grundar sig på analyser gjorda 2012 och 2015.¹²⁹ Detta innebär att riskbilden är hänförlig till ett helt annat omvärldsläge långt innan Rysslands storskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022. Utöver det osäkra läget i vårt närområde som detta kom att innebära, fick kriget som vi tidigare konstaterat stora konsekvenser för just sjöfarten, genom de sanktioner som EU införde i form av bland annat export- och importförbud.

Riksrevisionen har vid intervjuer fått intrycket av att Kustbevakningen inte har uppdaterat vissa styrande och inriktande dokument för att man inväntar resultatet från BRISK II, och den uppdaterade riskbild som tas fram inom NSO under 2025.¹³⁰ Riksrevisionen gör dock bedömningen att uppdateringar behöver ske mer kontinuerligt, och att myndighetens egen risk- och sårbarhetsanalys i större utsträckning bör ligga till grund för styrning och inriktning inom miljöräddningstjänst.

Riksrevisionen noterar att det inom Kustbevakningen finns planer på att förändra arbetet med risk- och sårbarhetsanalys i riktning mot ett löpande arbete under året, istället för en kortare projektperiod som idag.¹³¹ Detta bör enligt vår bedömning vara ett steg i rätt riktning, som på sikt kan skapa ett bredare stöd och underlag för hela myndighetens arbete med styrning och inriktning av verksamheten.

¹²⁶ Sub-regional risk of spill of oil and hazardous substances in the Baltic Sea.

¹²⁷ HELCOM, *Risks of Oil and Chemical Pollution in the Baltic Sea – Results and Recommendations from HELCOM's BRISK and BRISK RU-projects*, 2013.

¹²⁸ HELCOM, "BRISK II", hämtad 2025-02-05.

¹²⁹ Kustbevakningen, *Räddningstjänstplan 2023. Riktlinjer om miljöräddningstjänst till sjöss*, 2023, s. 6; Kustbevakningen, *Bemannning och plattformar i balans - GD-direktiv*, 2012, s. 12 ff.; Roffey, Ryghammar, Trane, *Säkerhetshot och den kemiska industrin*, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2015.

¹³⁰ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2024-11-26; intervju Kustbevakningen, Avdelningen för strategisk inriktning och ledningsstöd, 2025-03-20.

¹³¹ Intervju Kustbevakningen, Avdelningen för strategisk inriktning och ledningsstöd, 2025-03-20.

4.1.2 Kustbevakningens planering ger inte en tillräckligt tydlig bild av den förmåga som ska upprätthållas och utvecklas

Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) ska Kustbevakningen upprätta ett program för miljöräddningstjänsten till sjöss som ska innehålla uppgifter om vilken förmåga myndigheten har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser.¹³² Dokumentet borde därmed kunna ge en bild av förmågan inom miljöräddning till sjöss. Riksrevisionen noterar dock att det i programmet för miljöräddningstjänst konstateras att "Kustbevakningens förmåga för miljöräddningstjänst definieras årligen i myndighetens verksamhetsplan". I verksamhetsplanen för 2025 finns fyra prioriteringar (1. Totalförsvaret och Nato, 2. Utvecklad civil sjölägesinformation och aktuell sjölägesbild, 3. Ledar- och medarbetarskap och 4. Stöd till annat land och utveckling av internationell samverkan). Något tydligt fokus på miljöräddningstjänst eller redovisning av förmågan finns inte i verksamhetsplanen.¹³³ Vidare fokuserar verksamhetsplanen på utvecklings- och förändringsarbete, vilket innebär att den inte heller av detta skäl kan ge någon tydlig bild av den befintliga förmågan.

Sammantaget skapar detta en osäkerhet kring vad som gäller avseende förmågan till miljöräddning till sjöss och var den redovisas. Riksrevisionen bedömer att redovisningen i programmet på ett tydligare sätt borde svara upp mot kraven i förordningen (FSO).

4.1.3 Det är otydligt vad Kustbevakningens ökade fokus på sjöövervakning innebär för miljöräddningstjänsten

På ett övergripande plan framgår Kustbevakningens prioriterade områden av myndighetens treåriga planeringsinriktning¹³⁴ som kompletteras av den ettåriga verksamhetsplanen.¹³⁵ Miljöräddningstjänst är inte ett av de fyra prioriterade strategiska utvecklingsområdena, utan omnämns under rubriken "Andra utvecklingsområden".¹³⁶

Flera medarbetare inom Kustbevakningen har uppfattningen att inriktningen av verksamheten innebär att miljöräddningstjänst prioriteras lägre än tidigare. Som exempel uttrycks vid intervjuer att det är mer fokus på totalförsvaret och mindre på miljö, samt att övervakningsuppdraget påverkar miljöarbetet på så sätt att miljödelen blir lite mindre. Även i samband med att Riksrevisionen närvarar vid en övning framkommer att flera deltagare upplever att miljöräddning till sjöss får stå tillbaka för

¹³² Se 4 kap. 14 § FSO.

¹³³ Kustbevakningen, *Verksamhetsplan 2025, 2024*.

¹³⁴ Kustbevakningen, *Planeringsinriktning 2025–2027*.

¹³⁵ Kustbevakningen, *Verksamhetsplan 2025, 2024*. Se prioriteringar ovan under 4.1.2.

¹³⁶ Kustbevakningen, *Planeringsinriktning 2025–2027*.

sjöövervakning.¹³⁷ Andra medarbetare inom Kustbevakningen lyfter fram att det utvecklade arbetet med sjöövervakningen också stärker miljöberedskapen.¹³⁸

Riksrevisionen konstaterar att även om stärkt sjöövervakning bidrar till stärkt miljöberedskap, innebär detta inte nödvändigtvis att Kustbevakningen kan hantera olyckor mer effektivt. För att detta ska vara möjligt krävs också en välfungerande övningsverksamhet inom miljöräddning till sjöss.

4.1.4 Kustbevakningen har svåra avvägningar att göra i sin planering

För att förmåga ska kunna upprätthållas och utvecklas på ett effektivt sätt behöver det finnas tydliga planeringsförsättningar som till exempel klargör vad verksamheten ska dimensioneras mot och vilka prioriteringar som gäller. En grundförsättning för planering är också att man har en uppfattning om vilka resurser man har, eller kan få tillgång till. I Kustbevakningens fall finns det oklarheter avseende i vilken utsträckning planering, övning och genomförande av de uppgifter Kustbevakningen har i enlighet med förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (nedan utnyttjandeförordningen) påverkar Kustbevakningens verksamhet och resurstillgång.¹³⁹

Enligt förordningen ska personal och materiel ur Kustbevakningen under krig användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen.¹⁴⁰ Noterbart är att chefen för Kustbevakningen då ska ingå i Försvarsmaktens högkvarter.¹⁴¹ Hittills har de båda myndigheterna kommit överens om vilka olika typer av uppgifter Kustbevakningen skulle kunna utföra vid operativt ianspråktagande. Vilken typ av resurser som berörs kommer Försvarsmakten tydliggöra inför att överenskommelsen förnyas vid årsskiftet 2025/2026.¹⁴² Omfattningen av Försvarsmaktens resursbehov tydliggörs dock inte i överenskommelsen.

Däremot anges i Försvarsmaktens föreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten att överbefälhavaren, eller den som överbefälhavaren bestämmer, vid höjd beredskap beslutar när och i vilken omfattning som materiel och personal ur Kustbevakningen ska tas i anspråk för operativ verksamhet inom

¹³⁷ Intervju Kustbevakningen, Kuststation Göteborg, 2025-02-06; intervju Kustbevakningen, Avdelningen för strategisk inriktning och ledningsstöd, 2025-03-20; samtal i samband med observation vid Kustbevakningens övning i Södertälje, 2025-04-28.

¹³⁸ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19; intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-03-20.

¹³⁹ Höjd beredskap är ett samlingsnamn för beredskapsnivåerna "skärpt beredskap" och "högsta beredskap". Om regeringen beslutar om skärpt beredskap bedöms Sverige vara i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser. Högsta beredskap är den högsta av de två beredskapsnivåerna och råder automatiskt om Sverige hamnar i krig.

¹⁴⁰ 1 § i förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten. Regeringen får enligt samma paragraf föreskriva att detsamma ska gälla även annars under höjd beredskap.

¹⁴¹ 3 § i förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten.

¹⁴² Intervju Försvarsmakten, Marinstaben, 2025-06-13.

Försvarsmakten.¹⁴³ Respondenter vid Försvarsmakten framhåller dock att omfattningen av Försvarsmaktens resursbehov inte går att ange i förväg eftersom behoven i en situation av höjd beredskap eller krig kan skifta. Till exempel kan hela landet beröras och då skulle sannolikt en mycket stor andel av Kustbevakningens resurser behövas inom Försvarsmakten. Berörs bara en region är behovet sannolikt betydligt mindre omfattande.¹⁴⁴

Den verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap och krig bygger på planering och övning. Om Kustbevakningens resurser under krig ska ställas till Försvarsmaktens förfogande så kräver detta planering och övning som involverar de personella och materiella resurser som kan komma i fråga vid tillämpning av utnyttjandeförordningen. De personella och materiella resurser som då är uppbundna i planering och övning inom ramen för det militära försvaret kan inte delta i övningar, eller annan verksamhet, inom ramen för miljöräddning till sjöss. Däremot skulle övning inom det militära försvaret kunna stärka förmågan inom miljöräddning till sjöss om de scenarier som ligger till grund för övningar inom det militära försvaret innefattade moment där förmågan till miljöräddning aktualiserades. Detta är dock något som Kustbevakningen inte kan säkerställa. Riksrevisionen bedömer utifrån detta att Kustbevakningen har svåra avvängningar att göra i sin planering för att säkerställa att förmågan kan upprätthållas.

4.1.5 Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) har en alltför diffus roll

Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) upprättades initialt på uppdrag av regeringen i början av 1980-talet. Idag har gruppen dock inget formellt uppdrag att bedriva samverkan inom oljeskadeskydd, och ingen tydlig mottagare att rapportera till (fem departement berörs).¹⁴⁵ Det handlar därmed i praktiken om ett antal handläggare som på frivillig basis lägger ner mer eller mindre energi på att arbeta med frågorna.¹⁴⁶ Några garantier för att NSO:s arbete upprätthålls eller följs upp finns inte.¹⁴⁷ Resultaten från NSO:s arbete är inte styrande för de ingående myndigheterna.¹⁴⁸ NSO bedöms av flera respondenter likväl ha ett stort värde genom att främja samarbete samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i såväl strategiska som operativa frågor. Respektive aktör får också genom gruppens arbete lättare att sätta in sin roll i ett sammanhang.¹⁴⁹

¹⁴³ 12 § i FFS 2019:1. Det anges även i föreskrifterna att beslutet ska fattas i enlighet med skriftlig överenskommelse mellan myndigheterna.

¹⁴⁴ Intervju Försvarsmakten, Marinstaben, 2025-06-13.

¹⁴⁵ MSB, *Sveriges strategi för oljeskadeskydd - Handlingsplan fram till år 2026*, 2022, s. 10; intervju MSB, Avdelningen för räddningstjänst och skydd av befolkningen, 2024-10-17 samt 2025-03-14.

¹⁴⁶ Intervju MSB, Avdelningen för räddningstjänst och skydd av befolkningen, 2024-10-17 samt 2025-03-14.

¹⁴⁷ Sjöfartsverket har under hösten 2024 valt att lämna NSO med hänvisning till en hårt ansatt ekonomi och andra prioriteringar.

¹⁴⁸ MSB:s svar på faktagranskning, 2025-09-17.

¹⁴⁹ Intervju Transportstyrelsens representant i NSO, 2025-02-17; intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

Inom ramen för det arbete som bedrivs inom NSO har flera vägledande underlag tagits fram som stöd för aktörer som arbetar med oljeskadeskydd. Två underlag som återkommande tas fram är en strategi för oljeskadeskydd¹⁵⁰ och en riskbild¹⁵¹. Strategin, där den senaste är från 2022, är tänkt att utgöra underlag för långsiktig planering och innefattar olika fokusområden med prioriterade åtgärder på respektive nivå i systemet (nationell, regional, lokal). Riskbilden syftar istället till att ge en kunskapsöversikt som baseras på analyser av information, prognoser och statistik som tagits fram i Sverige, Finland, Danmark och Ryssland. I den senaste riskbilden från 2020 redovisas en detaljerad bild av sjötrafikmönster och utveckling sedan 2014. Såväl långsiktiga trender som tillfälliga förändringar beskrivs och kommenteras. Den befintliga analysen är emellertid föråldrad med hänsyn till förändringarna i omvärldsläget och arbete med en ny uppdaterad riskanalys pågår under 2025.¹⁵²

MSB håller idag samman arbetet inom NSO. Samtidigt är man från MSB:s sida tydlig med att det inte är självklart att just MSB ska ha den sammanhållande rollen för NSO. En farhåga som MSB lyfter är att det kan försvaga kopplingen mellan aktörerna (land- och sjösidan) när man stoppar in ett mellanled mellan Kustbevakningen och kommunerna.¹⁵³ Kustbevakningen kan dock inte se något alternativ till att MSB håller samman NSO. Att Kustbevakningen istället skulle hålla samman NSO ställer man sig negativ till med hänvisning till att organisationen är för liten för den typen av uppgift, och att Kustbevakningen enbart har ett ansvar till sjöss, vilket medför att en sådan ansvarsfördelning vore ologisk.¹⁵⁴

Riksrevisionen noterar att NSO, trots diffus grund, spelar en viktig sammanlänkande och kunskapshöjande roll som bidrar till en samlad ansats utifrån behov och risker. Behovet av detta bedöms vara större än i många andra fall eftersom frågorna är uppsplittrade på så många olika nivåer och sektorer, samt på såväl statliga som privata aktörer. Samtidigt ifrågasätter vi effektiviteten i att bedriva arbetet i denna form utan tydlig styrning, uppdrag och utpekad mottagare.

4.1.6 Överenskommelsen mellan de sjöverkande myndigheterna löser inte frågan om mottagande av fartyg som söker skyddad plats

Vid sidan av det författningsreglerade ansvaret finns en överenskommelse mellan de sjöverkande myndigheterna som förtydligar samarbetet mellan dem och deras respektive roller vid fartygsolyckor med risk för utsläpp.¹⁵⁵ Överenskommelsen innehåller bland annat förtydliganden kring vad som gäller då ett fartyg söker

¹⁵⁰ MSB, *Sveriges strategi för oljeskadeskydd - Handlingsplan fram till år 2026, 2022*.

¹⁵¹ MSB, *Riskbild för oljeolyckor till sjöss i Sverige - En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och de stora sjöarna*, 2020.

¹⁵² Intervju MSB, Avdelningen för räddningstjänst och skydd av befolkningen, 2024-10-17.

¹⁵³ Intervju MSB, Avdelningen för räddningstjänst och skydd av befolkningen, 2025-03-14.

¹⁵⁴ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹⁵⁵ Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, *Överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor eller tillbud till sjöss där utsläpp kan skada svenska territorium*, 2020.

skyddad plats¹⁵⁶. Överenskommelsen gäller dock inte aktörer på landsidan, trots att dessa spelar en avgörande roll i hanteringen.

Ansvarsförhållandena mellan de olika myndigheterna är komplicerade då ett fartyg söker skyddad plats. I Sverige kan Transportstyrelsen fatta beslut om att avvisa eller bereda ett fartyg en skyddad plats. Transportstyrelsen ska vidare, efter överenskommelse med Kustbevakningen och Sjöfartsverket, utarbeta planer för att ta emot fartyg i behov av assistans.¹⁵⁷ Utifrån LSO finns möjlighet för räddningsledaren (från Kustbevakningen vid miljöräddning till sjöss) att till exempel bereda sig tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma områden i den mån ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet.¹⁵⁸ Ingen myndighet uppfattar dock att det i praktiken går att tvinga en hamn att ta emot ett fartyg som söker skyddad plats.¹⁵⁹ I slutändan behöver därför hanteringen av frågan lösas ut genom samverkan med kommuner, länsstyrelser och andra aktörer på landsidan, det vill säga aktörer som inte omfattas av överenskommelsen.

Att frågan om skyddad plats fortfarande föranleder svårigheter för myndigheterna blev inte minst tydligt i fallet med branden på fartyget *Almirante Storni* 2021. Det tog då flera dagar innan de inblandade aktörerna kunde komma överens och beslut kunde fattas. Respondenter vid Kustbevakningen lyfter dock fram att det under 2024 genomförts ett övningsmoment med koppling till överenskommelsen och frågan om skyddad plats.¹⁶⁰ Vidare har Transportstyrelsen och MSB på Transportstyrelsens initiativ inlett en dialog om att MSB skulle kunna ha en faciliterande roll i dialogen mellan svenska myndigheter i situationer då fartyg söker skyddad plats. Frågan diskuterades i anslutning till att svenska myndigheter hösten 2024 följde det skadade fartyget *MV Rubys* färd från Tromsö söderut (fartyget bar på en last med 20 000 ton ammoniumnitrat).¹⁶¹ MSB kallade i samband med detta berörda aktörer till regelbundna samverkanskonferenser. Detta uppfattas av respondenter vid Transportstyrelsen ha underlättat, i synnerhet som Sjö- och luftfartsavdelningen vid Transportstyrelsen inte har upparbetade kontakter med aktörer på landsidan, och inte heller uppfattar det som rimligt att Transportstyrelsen ska ta kontakt med kommunerna/hamnarna.¹⁶²

¹⁵⁶ Enligt *Överenskommelsen om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor eller tillbud till sjöss där utsläpp kan skada svenskt territorium* avser skyddad plats en hamn, del av hamn eller annan skyddande kaj eller ankarplats eller annat skyddat område som en medlemsstat anger för att ta emot fartyg i en nödsituation.

¹⁵⁷ Se 7 kap. 5 § LÄFF, 6 kap.1 c § tredje stycket fartygssäkerhetsförordning (2003:438) samt artikel 20 a i direktiv 2002/59/EG.

¹⁵⁸ Se 6 kap. 2 § LSO.

¹⁵⁹ Se till exempel intervjuer vid Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-03-27; intervju Kustbevakningen, Kuststation Djurö, 2025-01-22 respektive Kuststation Umeå, 2025-02-11; intervju SKR/Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-05-09.

¹⁶⁰ Intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-02-05; Kustbevakningen, AAR- & utvärderingsrapport - Övning under höjd beredskap – Table top- och fältövning Lysekil 2024-12-10, 2024.

¹⁶¹ Kustbevakningen, "Destination Malta för *MV Ruby*", hämtad 2025-09-19; Sveriges Radio, "Länsstyrelsen planerar utfärd det skadade fartyget begär nödhamn", 2024-09-21.

¹⁶² Intervju Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-03-27; intervju MSB, Operativa avdelningen, 2025-04-11.

Statens haverikommission rekommenderade så sent som 2023 regeringen att bland annat utreda och vid behov vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett effektivt mottagande av fartyg i behov av assistans. Vidare rekommenderade Haverikommissionen Transportstyrelsen att prioritera och skyndsamt slutföra arbetet med att utarbeta planer för att ta emot fartyg i behov av assistans. Haverikommissionen tydliggjorde också att representanter från berörda kommunala räddningstjänstorganisationer, MSB och Sveriges Kommuner och Regioner borde medverka.¹⁶³ Regeringens respons var att Transportstyrelsens arbete borde ligga till grund för ett fortsatt arbete med ett effektivt mottagande av fartyg i behov av assistans och att myndigheten har möjlighet att föreslå nödvändiga författningsändringar till regeringen om behov av detta finns.¹⁶⁴

Riksrevisionen kan sammantaget konstatera att de sjöverkande myndigheterna har tagit steg på vägen för att effektivisera hanteringen då fartyg söker skyddad plats. Dialog och utbyte i olika former (bland annat inom ramen för övningar) har, åtminstone i viss mån, stärkts.¹⁶⁵ Samtidigt kan Riksrevisionens konstatera att de centrala utmaningarna kvarstår över tid, och att samverkan med aktörer på landsidan är mycket begränsad. Det handlar i detta sammanhang både om operativ samverkan och samverkan i förberedande syfte.

4.2 Övning

Riksrevisionen kan konstatera att det faktum att större fartygsolyckor är sällanhändelser gör att en fungerande övningsverksamhet blir extra viktig. Det är i många fall det enda sättet att pröva den faktiska förmågan till miljöräddning till sjöss. Samtliga berörda aktörer behöver därför öva tillsammans för att förmågan till effektiv samverkan vid större fartygsolyckor ska kunna upprätthållas.

4.2.1 Hantering av stora fartygsolyckor övas sällan i en nationell kontext

Riksrevisionen konstaterar att behovet av övning med bredare deltagande blir extra viktigt avseende stora fartygsolyckor med miljökonsekvenser då olycksplatsen kan flytta på sig, och ansvaret då kan övergå från sjöverkande aktörer till aktörer på landsidan.

Statens haverikommission konstaterade i sin utredning efter olyckan med fartyget Marco Polo utanför Blekinges kust 2023 att en effektiv samverkan vid en fartygsolycka kräver att berörda aktörer har vidtagit relevanta förberedelser i form av planering och övning.¹⁶⁶ Haverikommission har även i tidigare utredningar lämnat rekommendationer till såväl Kustbevakningen som Transportstyrelsen som rört

¹⁶³ Statens haverikommission, *Slutrapport SHK 2023:01 Brand på fartyget ALMIRANTE STORNI, december 2021 utanför Göteborg*, 2023.

¹⁶⁴ Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Ytrande med anledning av Statens haverikommissions slutrapport (S-302/21) om brand på fartyget Almirante Storni december 2021 utanför Göteborg, L12023/01546.

¹⁶⁵ Intervju Kustbevakningen, Kuststation Göteborg, 2025-02-06; intervju Länsstyrelsen Västra Götaland, 2025-02-26.

¹⁶⁶ Statens haverikommission, *MARCO POLO - grundstötning i norra Hanöbukten*, 2025, s. 52.

behovet av gemensam övningsverksamhet.¹⁶⁷ Enligt de sjöverkande myndigheternas överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor ska de anordna och bjuda in till utbildningar och övningar för de funktioner som berörs av överenskommelsen.¹⁶⁸ Riksrevisionen konstaterar att det inte är självklart att detta inkluderar övningar med både sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan.

Som exempel har två av tre övningar med scenariot där ett fartyg söker skyddad plats bara involverat de statliga aktörerna, och inte de kommunala, trots att de utpekade nödhamnarna låg på kommunalt område.¹⁶⁹ Vid intervjuer med Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen framkommer att medarbetare vid samtliga tre myndigheter ser behov av att få till stånd fler övningar med bredare deltagande, men att detta försvåras av att planering och genomförande av en sådan övning är tids- och resurskrävande.¹⁷⁰ Sjöfartsverket skriver i linje med detta i sin årsredovisning för 2023 att "Incidenterna med Stena Scandica och Marco Polo visar tydligt att det finns risk för att ett värre scenario kan inträffa. Detta är något som inte har övats tillsammans med andra myndigheter under de senaste åren".¹⁷¹

Även de länsstyrelser som Riksrevisionen har intervjuat påtalar att det vore önskvärt med övningar där både sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan deltar, men att det kräver mycket resurser.¹⁷² Två kommunala räddningstjänster lyfter fram att det vore värdefullt med mer kustnära övningar där många olika typer av aktörer är inblandade.¹⁷³ En kommunal räddningstjänst framhåller dock att även om räddningstjänsten skulle kunna prioritera en övning med statliga aktörer är det sällan kommunal räddningstjänst blir inbjuden. Det kommunala perspektivet tenderar att glömmas bort trots att många scenarier slutar med att oljan når land, eller att ett skadat fartyg dras in till land.¹⁷⁴

Riksrevisionen har efterfrågat uppgifter avseende övningsplanering och genomförda övningar med inslag av miljöräddning de senaste åren. Utifrån den information vi har fått drar vi slutsatsen att hantering av stora fartygsolyckor med miljökonsekvenser och brett deltagande från sjöverkande myndigheter, länsstyrelser och kommunal räddningstjänst hittills sällan övats i en nationell kontext.¹⁷⁵

¹⁶⁷ Statens haverikommission, *KERTU – Grundstötning vid Landsort den 29 oktober 2014*, 2016, s. 10; Statens haverikommission, *Brand på fartyget ALMIRANTE STORNI, december 2021 utanför Göteborg*, 2023, s. 8.

¹⁶⁸ Kustbevakningen, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, *Överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor eller tillbud till sjöss där utsläpp kan skada svenskt territorium*, 2020.

¹⁶⁹ Intervju Sjöfartsverkets lotsstation i Göteborg, 2025-02-06; intervju SKR/Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-05-09; intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-02-05.

¹⁷⁰ Intervju Sjöfartsverket, Sjö- och flygräddningsavdelningen, 2025-02-05; intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-02-05; intervju Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-04-02.

¹⁷¹ Sjöfartsverket, *Sjöfartsverkets årsredovisning 2023*, 2024, s. 46.

¹⁷² Intervju Länsstyrelsen Västra Götaland, 2025-02-26; intervju Länsstyrelsen Blekinge, 2025-03-12.

¹⁷³ Intervju Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-01-13; intervju Region Gotland, 2025-01-16.

¹⁷⁴ Intervju SKR/Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-05-09.

¹⁷⁵ Intervjuer Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2015-03-19; intervju Sjöfartsverket, Sjö- och flygräddningscentralen, 2025-02-05; intervju Sjöfartsverket, Lotsstation Göteborg, 2025-02-06. Se även Sjöfartsverket, *Sjöfartsverkets årsredovisning 2023*, 2024, s. 46.

Riksrevisionen har även ställt frågor till Danmarks och Finlands representanter i HELCOM-samarbetet om hur övningsverksamheten inom miljöräddning till sjöss ser ut i respektive land. Danmark och Finland har visserligen en annan organisering och ansvarsfördelning av arbetet med miljöräddning till sjöss än vad Sverige har, men vi konstaterar att det i vissa avseenden kan finnas lärdomar att dra från hur dessa länder arbetar med övningsverksamhet. Riksrevisionen noterar utifrån intervjuresultatet särskilt att det i Danmark genomförs fler stora övningar där båda sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan deltar. Danmarks representant i HELCOM uppger att Danmark har 3–4 större nationella samverkansövningar per år som innefattar Sjövärnets¹⁷⁶, polisen, räddningstjänst, ambulanstjänst och hemvärdet etc. En person i Sjövärdet har avdelats för att enbart planera miljöräddningsövningar och omhänderta erfarenheter.¹⁷⁷ Vid intervjuer med den finska representanten framkommer att det i Finland genomförs ledningsövningar två gånger per år där hela beslutsfattandet testas.¹⁷⁸ Riksrevisionen konstaterar att det finns behov av att genomföra sådana övningar som innefattar hantering av stora fartygsolyckor i en nationell kontext även i Sverige.

4.2.2 Kustbevakningen har ingen sammanhållen övningsverksamhet, men arbetar för att bygga upp en sådan

Granskningen visar att Kustbevakningen inte har någon sammanhållen övningsverksamhet. Riksrevisionen konstaterar att det, så länge det saknas en sammanhållen övningsverksamhet, är svårt att säkerställa samordning och att de övningar som genomförs fokuserar på rätt saker, i rätt ordning och har rätt deltagare. Givet att möjligheterna till övning är begränsade är det av stor vikt att Kustbevakningen använder sina resurser till de övningar som ger mest nytta.

Kustbevakningens kuststationer har en övningsmatris som de övar efter.¹⁷⁹ Det handlar i första hand om övningar av enskilda moment inom Kustbevakningen som syftar till att personalen ska kunna hantera de metoder och den materiel som finns ombord på fartygen.¹⁸⁰ Några respondenter vid en kuststation framhåller att de aldrig eller sällan under sin tid i Kustbevakningen, själva har varit med om skarpa miljöräddningsinsatser. Övning blir därför extra viktigt för att bibehålla kompetensen på området.¹⁸¹ Det uppges dock generellt vara svårt att få loss resurser till övningar då övningar behöver ske under ordinarie patrulltid. Kustbevakningen har också interna skrivbordsövningar mellan ledningsfunktioner inom Kustbevakningen så som operativ beredskapshavare (OBH), Tjänsteman i beredskap (TiB) och

¹⁷⁶ I Danmark innefattar Sjövärdet både kustbevakningen och marinen.

¹⁷⁷ Intervju HELCOM-representant Danmark, 2025-04-24.

¹⁷⁸ Intervju HELCOM-representant Finland, 2025-04-29.

¹⁷⁹ Riksrevisionens besök på Kustbevakningens kuststation Djurö, 2025-01-22; Riksrevisionens besök på Kustbevakningens kuststation Göteborg, 2025-02-06; intervju Kustbevakningens kuststation Umeå, 2025-02-11; Riksrevisionens besök på Kustbevakningens kuststation Karlskrona 2025-03-20.

¹⁸⁰ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹⁸¹ Intervju Kustbevakningens kuststation Umeå, 2025-02-11.

förundersökningsledare. När det handlar om samverkansövningar med andra aktörer ligger fokus på andra uppgifter, exempelvis att dela lägesbild.¹⁸²

Vid tiden för granskningen finns ingen sammanhållande funktion för Kustbevakningens övningsverksamhet, utan planering och övning sker i två spår, totalförsvaret respektive räddningstjänst. Övningar kan initieras från avdelningar, enheter eller kuststationer. Behoven av en gemensam övningsinriktning har påtalats från flera delar av myndigheten, och Kustbevakningen har framöver för avsikt att ta fram en sådan. I dagsläget uppfattar respondenter inom Kustbevakningen att avsaknaden av en gemensam övningsinriktning kan leda till att det blir svårare att få resurser till övning, och till att frågan om *varför* en övning genomförs sällan adresseras. Övningar genomförs därmed ofta utan ett tydligt syfte.¹⁸³

Av Kustbevakningens planeringsinriktning för 2024–2026 framgår att ett utvecklingsområde som myndigheten ska fokusera på är att etablera ett systematiskt och samordnat arbetssätt för övningar och utvärderingar och att tydliggöra hur arbetet med övningar ska organiseras på myndigheten.¹⁸⁴ Vidare framgår av Kustbevakningens verksamhetsplan för 2024 att delmålen för området *Övningsverksamhet samt utvärderingar av övningar* är att en process för övningsverksamhet ska finnas dokumenterad, syfte och mål för miljöräddningstjänstövningar ska vara framtagna och att det ska finnas ett systemstöd för uppföljning av övningar.¹⁸⁵

I linje med detta har Kustbevakningen sedan 2024 ett pågående projekt med målsättningen att etablera en *förmågeinriktad övningsverksamhet*. Inom ramen för projektet påbörjade Kustbevakningen under 2025 ett arbete med validerande övningar som innebär att pröva Kustbevakningens förmågor genom att öva och utvärdera.¹⁸⁶ Projektet ska pågå fram till 2026 och är uppdelat mellan tre avdelningar inom Kustbevakningen. Av intervju med Kustbevakningen framgår att det finns ett behov av att fler personer inom myndigheten arbetar med övningsverksamhet och att dessa så långt möjligt fredas från andra uppgifter.¹⁸⁷

Riksrevisionen kan sammantaget konstatera att Kustbevakningen har tagit steg på vägen mot en samordnad och mer systematisk övningsverksamhet, men att en del arbete återstår. Riksrevisionen noterar även att övningsverksamhet inte finns med som ett fokusområde i planeringsinriktningen för 2025–2027 eller i verksamhetsplanen för 2025.

¹⁸² Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹⁸³ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹⁸⁴ Kustbevakningen, *Planeringsinriktning 2024–2026*, s. 8.

¹⁸⁵ Kustbevakningen, *Verksamhetsplan 2024*, 2023.

¹⁸⁶ E-post från Kustbevakningen med information om validerande övningar, 2025-03-17.

¹⁸⁷ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

4.2.3 Övning inom totalförsvaret kan både stärka förmågan inom miljöräddningstjänst och ha en undanträngningseffekt

En fråga som aktualiserats på senare år är det ökade fokuset på uppbyggnad av totalförsvaret med tillhörande övningsverksamhet. Granskningen visar att det inte finns en samsyn kring om förmågan att hantera fartygsolyckor med miljökonsekvenser till sjöss stärks av beredskapsplanering och övning inom totalförsvaret, eller om det ökade fokuset på totalförsvaret tränger undan utveckling inom miljöräddningstjänst. Riksrevisionen konstaterar att om en synergieffekt ska kunna uppstå behöver planering, scenarion och inspel i övningar inom totalförsvaret inbegripa stora fartygsolyckor med miljökonsekvenser, vilket de i dagsläget sällan verkar göra.

I flera intervjuer med Kustbevakningen framkommer en bild av att planeringen inom totalförsvaret kan komma att påverka övningsverksamheten på olika sätt på sikt. Vissa framhåller att förmågan till miljöräddning skulle kunna stärkas av beredskapsplanering och övning inom totalförsvaret, eftersom kriser såsom stora fartygsolyckor med miljökonsekvenser innefattas där.¹⁸⁸ Andra är mer skeptiska och framhåller att planeringen för övning inom totalförsvaret och miljöräddningsövningar sker i separata spår, vilket försvårar att ta tillvara synergier. De gemensamma övningarna med Försvarsmakten förutspås inte heller handla om miljöräddning till sjöss utan snarare om Försvarsmaktens förmåga.¹⁸⁹ En respondent har uppfattningen att övningarna ligger helt utanför stomplanen och att den enhet som övar inte kommer att vara en del av miljöberedskapen.¹⁹⁰

Inte heller Sjöfartsverket upplever att det funnits något större fokus på sjöolyckor i de övningar inom totalförsvaret som planerats hittills. Sjöfartsverket menar vidare att MSB hade varit den naturliga aktören att hålla samman övningsverksamhet avseende samhällets samlade förmåga att hantera stora fartygsolyckor till sjöss, men att det blir en undanträngningseffekt av att MSB fått ett tydligare fokus på totalförvarsfrågor i sitt uppdrag.¹⁹¹

Sjö- och luftfartsavdelningen vid Transportstyrelsen menar att övningar inom totalförsvaret ibland kan innehålla relevanta inslag som kopplar an till större fartygsolyckor. Flera scenarier ligger dock långt ifrån de situationer som myndigheten hanterar i vardagen, vilket gör att det är svårt att få ut effekt av övningarna.¹⁹²

Något som försvårar planeringen av Kustbevakningens övningsverksamhet är osäkerheten kring hur utnyttjandeförordningen¹⁹³ ska tillämpas. Kustbevakningen

¹⁸⁸ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

¹⁸⁹ Riksrevisionens besök på Karlskrona kuststation, 2025-03-20; intervju Kustbevakningens kuststation i Umeå, 2025-02-11; intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-02-05.

¹⁹⁰ Intervju Kustbevakningen, Operativa avdelningen, 2025-02-05.

¹⁹¹ E-post från Sjöfartsverket, 2025-02-05.

¹⁹² Intervju Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, 2025-04-02.

¹⁹³ Förordning (1982:314) om utnyttjande av kustbevakningen inom Försvarsmakten.

uppges i intervju att det ovissa läget gör att det är svårt att veta vilka delar av myndigheten som ska öva och vad som behöver övas. Hittills har Kustbevakningen inte behövt välja bort centrala övningar inom annan verksamhet, men konstaterar att det i takt med att övningar inom det civila försvaret/totalförsvaret ökar kan bli svårare att prioritera.¹⁹⁴

Av Försvarmaktens och Kustbevakningens överenskommelse avseende utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten framkommer att respektive myndighet står för egna kostnader i samband med övningar.¹⁹⁵ Riksrevisionen konstaterar att även detta medför att Kustbevakningen kan behöva göra hårdare prioriteringar inom övningsverksamheten framgent.

4.3 Systematiskt lärande

Att ta vara på erfarenheter efter olyckor och kriser är centralt för att nästa olycka eller kris ska kunna hanteras mer effektivt. Lärande ger möjlighet till att mer träffsäkert kunna utveckla verksamheten så att den möter behovsbilden. Inte sällan finns det dock brister i omhändertagandet av erfarenheter efter olyckor och kriser, även om möjligheter att utbyta erfarenheter finns.

4.3.1 Det görs få aktörsgemensamma utvärderingar och gemensamma åtgärder diskuteras sällan

Många av de utmaningar som aktualiserats vid de senaste årens stora olyckor har varit utmaningar som behöver hanteras av flera aktörer gemensamt. Det har bland annat handlat om svårigheter att utbyta information på ett effektivt sätt, fördröjningar i mottagande av fartyg som söker skyddad plats och gränsdragningsproblem mellan statlig och kommunal räddningstjänst. Erfarenheter har fångats i olika utvärderingar och flera frågor har återkommande lyfts och diskuterats i olika sammanhang.¹⁹⁶ Som exempel samlas aktörerna inom ramen för NSO:s årliga konferens för att dela information om aktuella händelser, större övningar och utvecklingen på området.¹⁹⁷ Riksrevisionen noterar dock att det inte i någon större utsträckning förs diskussioner mellan aktörerna avseende vilka åtgärder som gemensamt behöver vidtas inom miljöräddning, utan var och en verkar huvudsakligen diskutera åtgärder inom den egna myndigheten. Vi bedömer att detta gör det svårt att åtgärda gemensamma problem på ett tillräckligt samordnat och effektivt sätt.

¹⁹⁴ Intervju Kustbevakningen, Avdelningen för strategisk inriktning och ledningsstöd, 2025-04-09.

¹⁹⁵ Försvarmakten, Kustbevakningen, *Överenskommelse mellan Försvarmakten och Kustbevakningen avseende utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten*, 2022.

¹⁹⁶ Se till exempel Statens haverikommission, 2023; intervju Statens haverikommission, 2024-12-11; MSB:s svar på faktagranskning, 2025-09-17. MSB har tillsammans med andra räddningstjänstaktörer tagit fram en rutin för aktörsgemensam erfarenhetsåterföring efter räddningsinsatser. Enligt MSB är det få insatser som hanteras enligt rutinen som togs i bruk i april 2024. Både Sjöfartsverket och Kustbevakningen tillämpar After Action Review (AAR) som är en systematisk dialogbaserad reflektionsmetod som används före, under och efter genomförda insatser, övningar eller andra händelser.

¹⁹⁷ MSB:s svar på faktagranskning, 2025-09-17.

Enligt de sjöverkande myndigheternas överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor ska myndigheterna årligen ha ett möte för att bland annat följa upp gemensamma insatser och operationer. Myndigheterna ska sträva efter att genomföra gemensamma utvärderingsrapporter efter större operationer.¹⁹⁸ Riksrevisionen har inte fått kännedom om att några sådana gemensamma utvärderingsrapporter tagits fram och noterar också att det inte finns någon utpekad ansvarig för att hålla ihop uppgiften. Respondenter vid Kustbevakningen uppger att myndigheterna hittills inte producerat någon gemensam rapport, och att det krävs bättre gemensamma rutiner för att det ska kunna ske. Vidare framförs att det inte är givet att myndigheterna behöver ta fram gemensamma rapporter, utan att det primärt handlar om att dela erfarenheter kring förmågor och brister.¹⁹⁹ Detta kan ställas i relation till att kommunala räddningstjänster har lagkrav på sig att utvärdera alla insatser.²⁰⁰ Motsvarande krav finns inte på statliga aktörer. Vid intervju med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och företrädare för kommunal räddningstjänst uppges också att det händer att statliga aktörer tackar nej till att delta i andra aktörers uppföljningar för att de inte har resurser eller motsvarande lagkrav på sig att medverka.²⁰¹

Riksrevisionen noterar att myndigheternas interna arbete med att utbyta och omhänderta erfarenheter har en tydligare struktur. Som exempel fattar man inom Kustbevakningen beslut om vilka utvärderingar som ska göras utifrån om en utvärdering kan tillföra ny kunskap, eller om det är något som sticker ut med händelsen. Det finns också en tydlig process för att inhämta underlag, utbyta erfarenheter och för att bereda resultat inom myndigheten. Processen utmynnar i interna rekommendationer som sprids till alla avdelningar. Samtidigt varierar omhändertagande såtillvida att åtgärder inte alltid implementeras. En respondent vid Kustbevakningen menar att det kan bero på att rekommendationer inte riktar sig direkt till en specifik avdelning, utan är riktade till Kustbevakningen som myndighet.²⁰²

¹⁹⁸ Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, *Överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor eller tillbud till sjöss där utsläpp kan skada svenska territorium*, 2020.

¹⁹⁹ Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

²⁰⁰ 3 kap. 10 § LSO.

²⁰¹ Intervju SKR/Räddningstjänsten Västra Blekinge, 2025-05-09.

²⁰² Intervju Kustbevakningen, Metodutvecklingsavdelningen, 2025-03-19.

5 Slutsatser och rekommendationer

Granskningen visar att statens arbete med miljöräddning till sjöss inte fullt ut är effektivt. Efter de senaste årens större olyckor bedömer Riksrevisionen dock att det finns en medvetenhet hos Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket om vilka utmaningar som de behöver fokusera mer på. Likväl finns det idag brister både i de praktiska förutsättningarna och i planering och förberedelser. Flera av dessa brister har återkommit år efter år.

Kustbevakningen behöver klargöra och kommunicera vilken förmåga myndigheten har inom miljöräddningstjänst och hur den ska upprätthållas och utvecklas. Detta gäller särskilt förmågan i grunda områden. Riksrevisionen bedömer också att Kustbevakningens styrning och inriktning avseende miljöräddning på ett tydligare sätt behöver ta avstamp i en samlad och aktuell analys av behov och risker.

Riksrevisionen gör bedömningen att fler miljöräddningsövningar behöver involvera såväl sjöverkande myndigheter som länsstyrelser och kommunal räddningstjänst för att förmågan inom miljöräddning till sjöss ska kunna upprätthållas och utvecklas. Det är också viktigt att Kustbevakningens övningsverksamhet bedrivs utifrån ett helhetsperspektiv som skapar möjligheter till synergier.

Att aktörerna inom miljöräddning är uppdelade på flera olika sektorer och nivåer innebär att de sällan möts inom den befintliga strukturen för hantering av olyckor och kriser. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att bevara Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd. Myndigheterna behöver därtill vara proaktiva och etablera nya former för dialog. Detta gäller till exempel frågan om fartyg i nöd som behöver komma till en skyddad plats. Här behöver Transportstyrelsen ta ett större ansvar.

Riksrevisionen bedömer att Kustbevakningen har en utmaning i att samtidigt upprätthålla förmåga till miljöräddning och möta det militära försvarets behov. Det är därför viktigt att regeringen följer upp att Kustbevakningen har förutsättningar att upprätthålla sin förmåga till miljöräddning i kris och krig.

Mot bakgrund av slutsatserna lämnar Riksrevisionen rekommendationer till Kustbevakningen, Transportstyrelsen och regeringen, utifrån deras respektive roller och möjligheter att bidra till att stärka förmågan till miljöräddning till sjöss.

5.1 Kustbevakningen behöver klargöra och kommunicera myndighetens förmåga inom miljöräddningstjänst

Granskningen visar att Kustbevakningen både internt inom myndigheten, och externt i förhållande till andra aktörer, behöver klargöra och kommunicera vilken förmåga myndigheten har inom miljöräddningstjänst och hur den ska upprätthållas och utvecklas.

Internt handlar det om att tydliggöra myndighetens prioriteringar, exempelvis relationen mellan sjöövervakning och miljöräddningstjänst. Kustbevakningen har på senare tid fått fler övervakningsuppdrag som förutsätter närvaro längre ut till havs och har också införskaffat större fartyg. Riksrevisionen bedömer att det kan vara motiverat även utifrån ett miljöräddningsperspektiv då hanteringen av ett utsläpp, exempelvis av olja, blir både svårare och kostsammare ju närmare land utsläppet når. Samtidigt förekommer oljepåslag på land. Inom Kustbevakningen råder dock delade meningar om huruvida ett ökat fokus på sjöövervakning leder till en nedprioritering av miljöräddningstjänst eller inte.

Externt handlar det om att kommunicera och tydliggöra för andra aktörer vilken förmåga Kustbevakningen har i grunda områden eftersom detta är osäkert. Detta skulle kunna ske genom fördjupad dialog med utvalda länsstyrelser och SKR, till exempel inom ramen för Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO). Att Kustbevakningens kommunikation kring myndighetens förmåga är tydlig har stor betydelse eftersom den kan påverka vilken miljöberedskap och vilka resurser kustkommuner behöver ha. Det är också dessa som i första hand bär konsekvenserna om förmågan till miljöräddning till sjöss brister. Riksrevisionen konstaterar att Kustbevakningen inte behöver ha alla resurser själv. Saknar myndigheten resurser behöver dock välutvecklad resurssamverkan med andra aktörer, däribland kommunal räddningstjänst, väga upp för detta. För att möjliggöra en effektiv och behovsanpassad resurssamverkan behöver Kustbevakningen vara tydlig med vilka uppgifter myndigheten kan lösa självständigt, och vilka som behöver lösas tillsammans med andra aktörer.

5.2 Kustbevakningen behöver mer kontinuerligt och samlat analysera behov och risker i verksamheten

Styrande och inriktande dokument inom miljöräddning till sjöss bottnar idag inte i första hand i Kustbevakningens egna riskanalyser utan refererar till den riskbild som tagits fram inom ramen för HELCOM-projektet BRISK och NSO:s riskbild. Dessa underlag uppdateras inte särskilt ofta, vilket innebär att den riskbild Kustbevakningen förhåller sig till är hänförlig till ett annat omvärldsläge. Vidare berör dessa underlag inte specifikt behov och risker inom Kustbevakningens verksamhet.

Riksrevisionen bedömer att analyser av behov och risker till stöd för styrning och inriktning borde kunna tas fram mer samlat (avdelningsövergripande) i en process som knyter an till Kustbevakningens arbete med risk- och sårbarhetsanalys. En sådan ska enligt 7 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap tas fram vartannat år. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen behöver botten i omvärldsutvecklingen och relevanta scenarier samt fokusera på risker och sårbarheter kopplade till förmåga och aktuell behovsbild. Att tydligare knyta scenarioarbete och det årliga arbetet med omvärldsanalys till arbetet med myndighetens risk- och sårbarhetsanalys skulle innebära en samlad process där underlag uppdateras och

kvalitetssäkras kontinuerligt, till stöd för styrning och inriktning inom bland annat miljöräddning till sjöss. Som exempel borde detta kunna underlätta arbetet med räddningstjänstplanen och övningsinriktningen.

Riksrevisionens bild är också att det är svårt för medarbetare som arbetar med frågor som har bäring på flera delar av myndigheten, såsom analys av risker och behov eller övningsverksamhet, att få ett helhetsperspektiv och en överblick över pågående utveckling inom myndigheten. Detta leder till att det är svårare att samordna sig internt och inta ett myndighetsperspektiv, i stället för ett mer avgränsat perspektiv på verksamheten. I detta sammanhang skulle ett mer samlat och kontinuerligt arbete med att analysera behov och risker även kunna underlätta genom att stärka möjligheterna till samordning och prioritering mellan verksamheter och projekt med beröringspunkter.

5.3 Fler miljöräddningsövningar behöver involvera sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan

Det faktum att större fartygsolyckor är sällanhändelser gör att en fungerande övningsverksamhet blir extra viktig, då det i många fall är det enda sättet att pröva den faktiska förmågan till miljöräddning till sjöss. Vad som är en rimlig nivå av övningsverksamhet inom miljöräddning till sjöss med hänsyn till kostnader är inte självklart. Ur ett samhällsperspektiv är dock acceptansen för att staten inte kan hantera en fartygsolycka med stora samhällsstörningar som följd sannolikt närmast obefintlig.

Riksrevisionens granskning, liksom utvärderingar av inträffade olyckor, visar att det finns ett behov av att genomföra fler övningar med fokus på den samlade hanteringen av stora fartygsolyckor. Med detta menar vi hantering som aktualiserar både de sjöverkande myndigheternas ansvarsområde och det ansvar som kommunal räddningstjänst och länsstyrelser har. Det innebär också att aktörerna övar gränssnitt och vid behov samordning av resurser, istället för att fokusera på enskilda delmoment. Riksrevisionen bedömer att en anledning till att sådana övningar sällan genomförs idag är att det saknas en aktör med ett tydligt utpekat ansvar för att hålla samman den sortens breda övningar. Uppgiften kan inrymmas i Kustbevakningens lagreglerade ansvar i enlighet med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Av lagen framgår att räddningstjänst ska planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Av samma lag framkommer även att de kommuner och statliga myndigheter som omfattas av lagen ska samordna verksamheten och samarbeta med varandra och andra som berörs.²⁰³ Att planering och genomförande av övningar som berör många aktörer genererar större kostnader och kräver mer resurser än de flesta andra typer av

²⁰³ 1 kap. 3, 6 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

samarbeten medför dock att det krävs tydligare styrning och uppföljning från regeringen för att säkerställa att de kommer till stånd.

I fråga om vilken aktör som skulle kunna ansvara för att hålla samman gemensamma övningar med fokus på stora fartygsolyckor bedömer Riksrevisionen att det finns flera alternativ. Utifrån perspektivet miljöräddning, som står i fokus för denna granskning, har Kustbevakningen som ovan nämnts ett ansvar för planering och samordning av räddningstjänsten enligt LSO. Kustbevakningen pekas också ut som sammanhållande för myndighetsgemensamma övningar i överenskommelsen mellan de sjöverkande myndigheterna, vilket innebär att de redan idag har en roll som kan utvidgas. Kustbevakningen har också nödvändig expertis inom miljöräddning för att ge övningarna en relevant inriktning.

Samtidigt är miljöräddning ett av flera moment i en stor fartygsolycka som aktualiserar flera aktörers ansvar. Det kan därför vara mer effektivt att i övningskonceptet ta ett helhetsgrepp om hanteringen. Ett annat tänkbart alternativ är därför att MSB får ett sammanhållande ansvar för sådan övningsverksamhet. MSB är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, där miljöräddningstjänst inryms.²⁰⁴ MSB har också enligt instruktion i uppdrag att se till att övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.²⁰⁵ Detta innefattar att samordna och inrikta nationella samverkansövningar.

5.4 Kustbevakningen behöver fortsätta verka för en sammanhållen övningsverksamhet

I nuläget har Kustbevakningen ingen sammanhållen övningsverksamhet utan planering och genomförande sker i olika spår, och är utspritt på olika delar av myndigheten. Ett arbete pågår dock för att samla övningsverksamheten och på sikt ta fram en övningsinriktning. Riksrevisionen konstaterar att detta arbete behöver vidareutvecklas och stärkas. För att få effekt måste till exempel erfarenheter och resultat från arbetet komma hela organisationen till del. Riksrevisionen bedömer därför att Kustbevakningen behöver säkerställa att det i linjeverksamheten finns former för att omhänderta resultaten från arbetet på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen konstaterar även att ett led i att skapa en sammanhållen övningsverksamhet är att stärka länken mellan övningsverksamhet avseende fredstid och höjd beredskap. Detta gäller såväl internt inom myndigheten som externt i förhållande till andra aktörer, som håller samman övningar inom totalförsvaret. Om miljöräddningsmoment i större utsträckning ingår i övningar inom totalförsvaret bidrar detta till att utveckla förmåga inom flera områden samtidigt. Att ha ett tydligare miljöräddningsfokus i övningar inom totalförsvaret vore också logiskt med

²⁰⁴ Se bilaga till förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

²⁰⁵ Se 1 § andra stycket 7 förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Detta gäller i den utsträckning ingen annan myndighet har ansvaret.

tanke på att det under ett läge där höjd beredskap råder sannolikt kan ske fler olyckor med miljökonsekvenser än i fredstid, bland annat på grund av ökad risk för sabotage och angrepp.

5.5 Transportstyrelsen behöver ta ansvar för stärkt dialog mellan berörda aktörer i frågan om skyddad plats

Riksrevisionens granskning visar att ingen av de tre sjöverkande myndigheterna i praktiken anser sig kunna tvinga en hamn att ta emot ett fartyg som söker skyddad plats. Detta bidrar till att skapa en osäkerhet hos berörda aktörer kring hur de ska agera vid dessa situationer.

En ytterligare komplicerande omständighet är att det för hamnar, såväl kommunala som privata, innebär ett stort ekonomiskt risktagande att ta emot ett skadat fartyg. Därtill kan erfarenhet och vana av att hantera dessa komplexa situationer skilja sig åt från kommun till kommun, vilket innebär att det är viktigt att kommunerna vet vilket stöd de kan få från andra aktörer. Hanteringen av ett fartyg som söker skyddad plats kan därför inte lösas ut av de sjöverkande myndigheterna på egen hand, utan kräver samverkan med kommuner, länsstyrelser och andra aktörer på landsidan.

Riksrevisionens bedömning är att Transportstyrelsen utifrån myndighetens ansvar för att utarbeta planer för att ta emot fartyg i behov av assistans, samt utifrån sin roll att fatta beslut om att avvisa eller bereda ett fartyg en skyddad plats, bör ta ett större ansvar för bredare samverkan kopplat till frågor om skyddad plats. Ett sådant synsätt ligger också i linje med det ansvar som alla myndigheter har för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt staten som helhet.²⁰⁶

Det handlar i detta fall om att verka för att sjöverkande myndigheter och aktörer på landsidan gemensamt rätar ut frågetecken kring mottagande av fartyg i behov av assistans. Detta skulle kunna ske genom att Transportstyrelsen etablerar kontaktytor, och tar initiativ till att skapa former för dialog. Det skulle till exempel kunna handla om ett gemensamt forum mellan de sjöverkande myndigheterna och berörda länsstyrelser som har en samordnande roll för kommunerna i det egna länet. En sådan dialog skulle kunna bidra till att så långt som möjligt nå samförstånd, och bidra till att aktörer på land känner sig trygga med vilket stöd de kan förvänta sig av statliga aktörer när de tar emot ett fartyg i behov av assistans.

Frågan har varit uppe för diskussion länge utan lösning. Riksrevisionen gör bedömningen att olösta frågor bidrar till en försenad hantering och ett ökat risktagande. Ökad samverkan och dialog mellan aktörerna kan bidra till att undanröja flera hinder och skapa mer förutsägbarhet. Likväl är det inte sannolikt att detta är tillräckligt för att lösa ut alla frågor. Transportstyrelsen behöver därför också,

²⁰⁶ Se 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

tillsammans med berörda aktörer, identifiera frågor som inte kan lösas genom samverkan och lyfta dessa till regeringen.

5.6 Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd behöver formaliseras

Vid en större olycka med miljökonsekvenser till sjöss måste flera aktörer arbeta tillsammans för att hanteringen ska bli effektiv. Det handlar om aktörer på olika nivåer i samhället (lokal, regional och nationell nivå), aktörer inom olika beredskapssektorer (Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt Transporter) och privata aktörer (exempelvis Sjöräddningssällskapet). Riksrevisionen gör bedömningen att det har väsentlig betydelse att det finns ett forum där alla dessa aktörer kan samlas för att skapa förutsättningar för gemensam utveckling och samordning.

Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) fyller idag denna roll. Att NSO finns är dock ingen självklarhet, då det inte finns någon styrning avseende denna samverkansform. Med det upplägg som finns idag, där det tas fram konkreta underlag såsom riskbild, strategisk inriktning och handlingsplaner samt årligen anordnas en stor konferens för aktörerna på området, är detta inte rimligt. Riksrevisionen konstaterar att det måste finnas kontinuitet i den typen av arbete om det ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Det innebär att det måste finnas ett tydligt uppdrag från regeringen till en myndighet, som löper över tid och möjliggör för medarbetare att vidmakthålla kunskap och kompetens på området. Det måste också finnas en tydlighet kring vilka som ska bidra till arbetet och vilka som ska ta om hand och omsätta resultatet för att arbetet ska vara effektivt. Risken finns annars att underlagen, hur bra de än är, inte används eller endast beaktas i begränsad utsträckning.

Riksrevisionen noterar att MSB hittills har valt att ta på sig den sammanhållande rollen för NSO, och att denna ryms inom de breda skrivningarna i MSB:s instruktion.²⁰⁷ Vi bedömer dock att det inte är säkert att MSB kommer att prioritera detta framöver med hänsyn till myndighetens övriga uppgifter. Riksrevisionen konstaterar att om en specifik uppgift som den att hålla samman NSO har central betydelse behöver den tydligare lyftas fram och konkretiseras av regeringen. I detta fall innebär uppgiften också att MSB behöver bibehålla specifik kompetens på området. I dagsläget har myndigheten sådan kompetens, men det handlar om ytterst få individer och är därmed skört. Riksrevisionen kan konstatera att framtagande av aktörsgemensamma inriktningsdokument och riskanalyser är den typ av uppgifter som MSB har stor vana av, och därtill väl utarbetad analytisk kompetens inom. NSO har också en sådan bredd sett till deltagande aktörer att det sammanhållande ansvaret ställer höga krav på förmåga och former för att verka för inriktning och samordning, något som MSB kan sägas ha som expertisområde.

²⁰⁷ Se 1 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Uppgiften skulle kunna ligga närmare Kustbevakningens uppdrag. Kustbevakningen är involverad i BRISK-projektet och andra internationella samarbeten som ger viktiga ingångsvärden till arbetet med att ta fram en nationell riskbild. Genom sin verksamhet får Kustbevakningen också en bild av hur behovsbilden förändras, och vilket stöd som behövs i termer av gemensam strategisk inriktning för aktörerna. Kustbevakningen tar också idag ett stort ansvar för projekt inom NSO. Sammantaget skulle detta kunna uppfattas som väl förenligt med en sammanhållande roll för NSO. Samtidigt gör Riksrevisionen bedömningen att Kustbevakningen inte idag har tillräckliga förutsättningar på plats för att kunna ta ett sammanhållande ansvar. Vi konstaterar att det först skulle behöva etableras någon form av stödfunktion för att kunna omhänderta uppgiften på ett effektivt sätt.

Redan idag görs mycket med hög ambitionsnivå inom NSO. Riksrevisionens bedömning är därför att ett tydliggörande av ansvar och mandat från regeringen inte skulle innebära krav på att öka ambitionsnivån eller takten i arbetet. Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att NSO har ett väsentligt mervärde och behöver formaliseras för att kontinuitet och genomslagskraft för NSO:s arbete ska kunna säkerställas.

5.7 Regeringen behöver följa upp att Kustbevakningen har förutsättningar att upprätthålla sin förmåga till miljöräddning i kris och krig

Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig är en prioriterad uppgift inom det civila försvaret, och därmed för alla myndigheter som har en roll i detta.²⁰⁸ Kustbevakningen har i detta sammanhang en särskild utmaning då myndigheten inte enbart ska bidra till det militära försvarets förmåga inom ramen för det civila försvaret. Kustbevakningen ska också ingå i det militära försvaret genom att myndigheten, i enlighet med utnyttjandeförordningen, ska ställa personal och resurser direkt till Försvarsmaktens förfogande vid krig.²⁰⁹ Chefen för Kustbevakningen ska då ingå i Försvarsmaktens högkvarter. Närmare bestämmelser om hur de båda myndigheterna ska implementera förordningen regleras i en överenskommelse mellan de båda myndigheterna.²¹⁰ Kustbevakningen ska därutöver, i likhet med övriga statliga myndigheter, bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.²¹¹ Gemensamt för alla dessa uppgifter är att de ska planeras och övas i fredstid.

²⁰⁸ Prop. 2024/25:34, s. 108 f.

²⁰⁹ Se förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten.

²¹⁰ 1 § förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten.

²¹¹ 7 § i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Se även intervju med Försvarsdepartementet, 2025-06-24.

Riksrevisionen noterar att det är otydligt hur Kustbevakningen samtidigt ska ställa resurser till Försvarsmaktens förfogande och upprätthålla förmåga inom miljöräddning till sjöss och civilt försvar vid höjd beredskap. Därtill bedömer vi att det är otydligt hur myndigheten ska kunna skapa en balans mellan dessa uppgifter i sin planering och övningsverksamhet. En uppenbar risk med att planeringsförutsättningarna är oklara, samtidigt som planering pågår parallellt i de olika spåren, är att Kustbevakningens resurser intecknas dubbelt inom det civila och det militära försvaret. Det innebär också att det är svårt att bedöma om andra aktörer inom de sektorer där Kustbevakningen ingår – sektorn för Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen och sektorn Ordning och säkerhet – kan räkna med Kustbevakningens resurser. En annan uppenbar risk som påtalats tidigare är att övningsverksamhet inom det militära försvaret kan ha en undanträngningseffekt och ske på bekostnad av den redan begränsade övningsverksamheten inom miljöräddning.

Riksrevisionen antar att risken för en stor olycka med utsläpp av olja är större inför och vid höjd beredskap, eftersom risken för sabotage och direkta attacker då bör kunna öka med stora konsekvenser som följd. Som exempel skulle en stor olycka med utsläpp av olja kunna medföra att inloppet till viktiga hamnar blockerades. Detta skulle i sin tur ha stor inverkan på samhällets funktionalitet, samt även kunna påverka Försvarsmaktens förmåga. Mot denna bakgrund konstaterar Riksrevisionen att det är viktigt att Kustbevakningen kan göra de avvägningar som krävs för att samtidigt kunna upprätthålla förmåga till miljöräddning och möta det militära försvarets behov.

5.8 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Följ upp att Kustbevakningens avvägning mellan uppgifter inom det civila och det militära försvaret möjliggör att upprätthålla förmågan till miljöräddning till sjöss i kris och krig. I detta sammanhang behöver särskilt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten och förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap beaktas.
- Klargör ansvaret för att hålla samman och delta i Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO).
- Ge en myndighet i uppdrag att vara sammanhållande för övningar där Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, länsstyrelser och kommunal räddningstjänst gemensamt övar hanteringen av stora fartygsolyckor med miljökonsekvenser till sjöss.

Till Kustbevakningen

- Klargör och kommunicera myndighetens förmåga inom miljöräddningstjänst, samt vilka uppgifter myndigheten kan lösa självständigt och vilka som behöver lösas tillsammans med andra aktörer.
- Samla analys av behov och risker i en kontinuerlig process kopplad till myndighetens övergripande risk- och sårbarhetsanalys, i syfte att säkerställa tydliga och uppdaterade utgångspunkter för hela myndighetens planering, bland annat inom miljöräddningstjänst.
- Prioritera arbetet med att få till stånd en sammanhållen övningsverksamhet, som möjliggör väl avvägda prioriteringar och tillvaratagande av synergier.

Till Transportstyrelsen

- Stärk dialogen mellan de sjöverkande myndigheterna och berörda länsstyrelser i frågan om skyddad plats i syfte att underlätta samspelet vid en insats.

Referenslista

EU-lagstiftning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/20/EG av den 23 april 2009 om fartygsägares försäkring för sjörättsliga skadeståndsanspråk (Text av betydelse för EES).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/17/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen och om upphävande av rådets direktiv 93/75/EEG (övervakningsdirektivet).

Svenska författningar

Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Fartygssäkerhetslag (2003:364).

Sjölag (1994:1009).

Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.

Förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten.

Försvarmaktens föreskrifter om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten (FFS 2019:1).

Förordning (1982:569) om lotsning.

Sjöfartsverkets föreskrifter om tillhandahållande av lots, lotsbeställning, tilldelning av lots och lotsavgifter (SJÖFS 2023:3).

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lotsning (TSFS:94).

Myndighetsförordning (2007:515).

Litteratur

Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), *EU imports of Russian fossil fuels in third year of invasion surpass financial aid sent to Ukraine*, 2025.

Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), *August 2025 – Monthly analysis of Russian fossil fuel exports and sanctions*, 2025.

Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA), *Ensuring an ecological disaster – Shadow tanker oil spill could cost coastal states USD 1,6 BN*, 2024.

Eriksson, Denward, Hedtjärn Swaling & Mickelsson, *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*, FOI-R-4804-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020.

Försvarsmakten, *Doktrin – Gemensamma operationer*, 2020.

Försvarsmakten, Kustbevakningen, *Överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen avseende utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten*, dnr FM2022-26552:1 samt KBV2022-3009, 2022.

HELCOM, *Risks of Oil and Chemical Pollution in the Baltic Sea – Results and Recommendations from HELCOM's BRISK and BRISK RU-projects*, 2013.

Kustbevakningen, *Planeringsinriktning 2025–2027*.

Kustbevakningen, *Planeringsinriktning 2024–2026*.

Kustbevakningen, AAR- & utvärderingsrapport - Övning under höjd beredskap – *Table top- och fältövning Lysekil 2024-12-10*, 2024.

Kustbevakningen, *Erfarenheter och rekommendationer från OP Marco Polo*, 2024.

Kustbevakningen, *Verksamhetsplan 2025*, dnr 2024–1391, 2024.

Kustbevakningen, *Verksamhetsplan 2024*, dnr 2023–2681, 2023.

Kustbevakningen, *Räddningstjänstplan 2023. Riktlinjer om miljöräddningstjänst till sjöss*, dnr 2023–391:1, 2023.

Kustbevakningen, *Studie av en hybridoljas egenskaper: implikationer på Kustbevakningens oljeupptagningskapacitet*, dnr 2021–489, 2021.

Kustbevakningen, *Operativ planering och prioritering*, dnr 2019–1859, 2019.

Kustbevakningen, *Program för miljöräddningstjänst till sjöss enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor*, dnr 2019-2810-1, 2019.

Kustbevakningen, *Riktlinjer för KBV-Sjöfart om bemanning, behörigheter och utbildning för säker drift av Kustbevakningens fartyg*, dnr 2018–3130:17, 2018.

Kustbevakningen, *Bemannings och plattformar i balans – GD direktiv 2012-06-14*, dnr 1534/12, 2012.

Kustbevakningen, *Årsredovisning 2024*, 2025.

Kustbevakningen, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Kustbevakningen, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Kustbevakningen, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Kustbevakningen, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Kustbevakningen, *Årsredovisning 2016*, 2017.

Kustbevakningen, SMHI, MSB, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Länsstyrelserna, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges kommuner och regioner, SOS Alarm, *ÅRSARBETSPLAN 2025 Beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen*.

Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, *Överenskommelse om myndighetssamverkan vid fartygsolyckor eller tillbud till sjöss där utsläpp kan skada svenska territorium*, dnr TSA 2020–36, 2020.

Länsstyrelsen Uppsala län, *Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar, en vägledning för utövande*, dnr 7701–17, 2019.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Övningsinriktning för beredskapsmyndigheter på nationell och regional nivå avseende samverkansövningar under 2022–2026*, beslut MSB 202517, 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv: Redovisning av regeringsuppdrag F62024/00366*, publ.nr MSB2397, 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Faktablad – MSB:s förstärkningsresurs för oljeskadeskydd*, publ.nr MSB1431, 2024.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Sveriges strategi för oljeskadeskydd. Handlingsplan fram till år 2026*, publ.nr MSB1886, 2022.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Handbok - Innehåll och struktur i kommunernas handlingsprogram enligt lagen om skydd mot olyckor*, publ.nr MSB1789, 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Faktablad - Säker hantering av ammoniumnitrat och mineralgödsel baserade på ammoniumnitrat*, publ.nr MSB0820, 2020.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Riskbild för oljeolyckor till sjöss – En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och de stora sjöarna*, publ.nr MSB10002, 2020.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, publ.nr MSB777, 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap*, publ.nr MSB708, 2014.

Riksrevisionen, *Statens insatser för att minska sjöfartens utsläpp av skadliga ämnen i havet*, RiR 2024:18, 2024.

Riksrevisionen, *När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*, RiR 2005:31, 2005.

Roffey, R; Ryghammar, C och Trane, C, *Säkerhetshot och den kemiska industrin*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R-4167-SE, 2015.

Sjöfartsverket, *Sjöfartsverkets årsredovisning 2024*, 2025.

Sjöfartsverket, *Sjöfartsverkets årsredovisning 2023*, 2024.

Sjöfartsverket, *Sjöfartsverkets årsredovisning 2022*, 2023.

Statens haverikommission, *MARCO POLO - grundstötning i norra Hanöbukten*, SHK 2025:03, 2025.

Statens haverikommission, *Brand på fartyget ALMIRANTE STORNI, december 2021 utanför Göteborg*, Slutrapport 2023:01, 2024.

Statens haverikommission, *KERTU – Grundstötning vid Landsort den 29 oktober 2014*, Slutrapport RS 2016:10, 2016.

Transportstyrelsen, *Rutinbeskrivning för krisledning och beslut utanför kontorstid – inom enheten för fartyg och sjövärdighet*, SLf, dnr TSG 2024-3958, 2024.

Transportstyrelsen, *Rutinbeskrivning för beredskapsfunktioner på SLf*, dnr TSG 2017:539, 2017.

Winehav, M (red.) och Nevhage, B (red.), *FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA)*, FOI-R-3288-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2011.

Artiklar

Expressen, "Explosiva fartyget kan vara en hybridoperation", 2024-10-01, <https://www.expressen.se/nyheter/varlden/explosiva-fartyget-kan-vara-en-hybridoperation/>, hämtad 2025-09-29.

Sjöfartstidningen, "Fartygsinspektörer larmar om dålig arbetsmiljö", 2024-05-15, <https://www.sjofartstidningen.se/fartygsinspektorer-larmar-om-dalig-arbetsmiljo/>, hämtad 2025-09-29.

Sjömannen, "Dålig arbetsmiljö för fartygsinspektörer", 2024-05-16, <https://www.sjomannen.se/nyheter/dalig-arbetsmiljo-for-fartygsinspektorer/>, hämtad 2025-09-29.

Svenska Dagbladet, "Ryska spökfartyg ökar risken för Östersjöutsläpp", 2024-04-11, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/0QwELB/ryska-spokfartyg-okar-risken-for-ostersjoutslapp>, hämtad 2025-09-29.

Svenska Yle, "Flera oljetankrar med rysk olja trafikerar finska viken trots att de inte är sjödugliga", 2024-09-30, <https://yle.fi/a/7-10063668>, hämtad 2025-09-29.

Svenska Yle, "Ruby kan vara en del av Rysslands psykologiska hybridspel", 2024-09-22, <https://yle.fi/a/7-10064266>, hämtad 2025-09-29.

SVT Nyheter, "Sjöfartsverket: Stor brist på lotsar i hela landet", 2025-01-28, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/sormland/sjofartsverket-stor-brist-pa-lotsar-i-hela-landet>, hämtad 2025-09-25.

SVT Nyheter, "Brist på lotsar i Sverige – går över till det privata för att få bättre lön", 2024-06-26, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/brist-pa-lotsar-i-sverige-gar-over-till-det-privata-for-att-fa-battere-lon>, hämtad 2025-09-29.

SVT Nyheter, "Här tankas ryska skuggflottan – från fartyg utanför Gotland", 2024-04-22, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/har-tankas-ryska-skuggflottan-fran-fartyg-utanfor-gotland>, hämtad 2025-09-29.

SVT Nyheter, "Marinchefen: Vi misstänker att ryska skuggflottan spionerar", 2024-04-22, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/marinchefen-vi-misstanker-att-ryska-skuggflottan-spionerar>, hämtad 2025-09-29.

SVT Nyheter, "Kustbevakningen avslutar operation Marco Polo", 2023-11-10, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/blekinge/kustbevakningen-avslutar-operation-marco-polo-storsta-i-modern-tid--9ci1qa>, hämtad 2025-09-29.

SVT Nyheter, "170 miljoner för Tjörnoljan", 2015-01-21, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/slutnotan-for-tjornoljan-klar>, hämtad 2025-09-29.

Sveriges Radio, "Länsstyrelsen planerar utifall det skadade fartyget begär nödhamn", 2024-09-21, <https://www.sverigesradio.se/artikel/lansstyrelsen-planerar-utifall-det-skadade-fartyget-begar-nodhamn>, hämtad 2025-09-29.

Sveriges Radio, "Kustbevakningen ser brister i insatsen kring Marco Polo", 2024-08-26, <https://www.sverigesradio.se/artikel/kustbevakningen-ser-brister-i-insatsen-kring-marco-polo>, hämtad 2025-09-29.

The Guardian, "Russia doesn't care: Sweden sounds alarm over unsafe oil fleet", 2024-04-18, <https://www.theguardian.com/world/2024/apr/18/swedish-foreign-minister-tobias-billstrom-unsafe-russian-oil-fleet-baltic-sea-environmental-catastrophe>, hämtad 2025-09-29.

Utredningar

SOU 2019:7 Skogsbränderna sommaren 2018. Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning.

Riksdagstryck

Prop. 2024/25:1, Budgetproposition för 2025 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Prop. 2024/25:34, Totalförsvaret 2025–2030.

Prop. 2022/23:1, Budgetproposition för 2023 Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Prop. 2003/04:88, Övervakning av sjötrafiken m.m.

Prop. 1985/86:170 om räddningstjänstlag m.m.

Regeringsbeslut m.m.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Yttrande med anledning av Statens haverikommissions slutrapport (S-302/21) om brand på fartyget *Almirante Storni* december 2021 utanför Göteborg, LI2023/01546.

Regeringsbeslut Fö2025/00210 (delvis) Fö2025/00767 (delvis), Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Kustbevakningen.

Regeringsbeslut Fö2024/01820, Uppdrag till Kustbevakningen att skänka avvecklad utrustning.

Regeringsbeslut Fö2023/00322 (delvis), Fö2023/0055, Fö2023/01892 (delvis), Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Kustbevakningen.

Regeringsbeslut Ju2019/01038/SSK, Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Kustbevakningen.

Regeringsbeslut Ju2017/08192/SSK, Ju2017/08309/SSK, Ju2017/08458/SSK m.fl., Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Kustbevakningen.

Internationella avtal och konventioner

Avtal med Danmark, Finland, Island och Norge om samarbete i fråga om bekämpning av förorening av havet genom olja eller andra skadliga ämnen, SÖ 1997:16.

1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, SÖ 1996:22.

Webbsidor

HELCOM, "BRISK II", <https://helcom.fi/helcom-at-work/projects/brisk-ii/>, hämtad 2025-02-05.

Kustbevakningen, "Frågor & svar" <https://www.kustbevakningen.se/jobba-hos-oss/bli-kustbevakare/vanliga-fragor-svar/#grundkraven>, hämtad 2025-04-08.

Kustbevakningen, "Miljöräddning till sjöss", <https://www.kustbevakningen.se/var-verksamhet/raddningstjanst/miljoraddning-till-sjoss/>, hämtad 2025-06-03.

Kustbevakningen, "Fartyg, flyg, vattenskoter och sväware", <https://www.kustbevakningen.se/bilder-och-fakta/fartyg/>, hämtad 2025-08-22.

Kustbevakningen, "Östersjön under förändring – skuggflottan en växande risk för miljö och säkerhet", <https://www.kustbevakningen.se/nyheter/ostersjon-under-forandring-skuggflottan-en-vaxande-risk-for-miljo-och-sakerhet/>, hämtad 2025-09-19.

Kustbevakningen, "Destination Malta för MV Ruby", <https://www.kustbevakningen.se/nyheter/fartyg-med-ammoniumnitrat-bogseras-utanfor-norges-kust/>, hämtad 2025-09-19.

Kustbevakningen, "Krav på ersättning", <https://www.kustbevakningen.se/var-verksamhet/raddningstjanst/miljoraddning-till-sjoss/olja/krav-pa-ersattning/>, hämtad 2025-06-25.

Kustbevakningen, "Kustbevakningen nyrekryterar för att möta ökade krav", <https://www.kustbevakningen.se/nyheter/kustbevakningen-nyrekryterar-for-att-mota-okade-krav/>, hämtad 2024-08-21.

Kustbevakningen, "Nu kan du söka till Kustbevakningens grundutbildning", <https://www.kustbevakningen.se/nyhetsarkiv/2023/nu-kan-du-soka-till-kustbevakningens-grundutbildning/>, hämtad 2024-05-07.

Research Institutes of Sweden (RISE), "2025 års revidering av rapport Riskbild för oljeolyckor till sjöss i Sverige – En kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och de stora sjöarna", https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/cbrne/nationell-konferens-for-oljeskadeskydd/2024/2_nationell-riskbild-for-fartygsolyckor-med-fororening-till-sjoss-nso-2024.pdf, hämtad 2025-04-01.

Sjöfartsverket, "Några av våra yrkesroller", <https://www.sjofartsverket.se/sv/jobba-hos-oss/nagra-av-vara-yrkesroller/>, hämtad 2025-05-09.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Miljöräddning vid stora olyckor till sjöss – sällanhändelser som kan få omfattande konsekvenser (RiR 2025:27)

Stora miljöolyckor till sjöss kan få omfattande konsekvenser för samhället, såväl miljömässiga som ekonomiska. På grund av Rysslands krig mot Ukraina och det förändrade omvärldsläget har risken för sådana olyckor ökat.

Riksrevisionens har granskat Kustbevakningens, Sjöfartsverkets och Transportstyrelsens verksamhet som rör miljöräddning till sjöss. Granskningen visar att arbetet kan bli mer effektivt. Det handlar framför allt om att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning förbereder sig genom bredare övningar tillsammans med andra berörda aktörer. Myndigheterna behöver vidare bli mer proaktiva och etablera former för dialog som möjliggör att komplexa frågor kan lösas gemensamt innan en olycka inträffar. Granskningen visar också att det är otydligt vilken förmåga till miljöräddning Kustbevakningen har i grunda områden, och vilket behov som finns av resurssamordning med andra aktörer. Dessutom behöver arbetet med riskanalys stärkas och bedrivas mer kontinuerligt.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att stärka myndigheternas förberedande arbete genom att tydliggöra det sammanhållande ansvaret för aktörsgemensam övningsverksamhet.

Kustbevakningen rekommenderas bland annat att klargöra och kommunicera myndighetens förmåga inom miljöräddningstjänst samt att samla myndighetens arbete med analys av behov och risker i en kontinuerlig process. Transportstyrelsen rekommenderas att stärka dialogen mellan de sjöverkande myndigheterna och berörda länsstyrelser i frågan om fartyg som är i nöd och behöver komma till en skyddad plats.



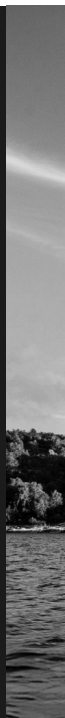
Riksrevisionen

www.riksrevisionen.se

St Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00



Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 februari 2026

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Larsson, Britz, Mohamsson

Föredragande: statsrådet Bohlin

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om miljöräddning vid stora olyckor till sjöss

