

Teknisk

Dato: 19.02.2026
Løpenummer: 299/2026
Arkivsaksnummer: 2026/55

Saksnummer	Utvalg	Møtedato
26/6	Formannskapet	11.03.2026

Høringsuttalelse - konsekvensutredning om regionstruktur for beredskap mot akutt forurensning (IUA)

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Det vises til Kystverkets konsekvensutredning av regionstruktur for IUA. Røst kommune viser til vårt høringsnotat av 27.02.26, og gir følgende uttalelse til høringen:

1. Dagens IUA-organisering beholdes inntil videre.
2. Kystverket igangsetter bred utredning av fremtidig organisering av IUA, hvor praktiske, organisatoriske, juridiske, geografiske og økonomiske forhold for kommunene avklares.
3. Organiseringen av IUA'ene må harmoniseres opp mot annen beredskap i kommunene, slik at man oppnår en helhetlig organisering, i tråd med Totalforsvarstekningen.

Saksopplysninger

Kystverket har utarbeidet en konsekvensutredning regionstruktur for IUA, se brev datert 05.12.25, ref 2025/4108-11. Bakgrunnen er at man ønsker å styrke arbeidet med beredskap mot akutt forurensning. Det påpekes at dagens ordning ikke løser oppgavene på en tilfredsstillende måte, og at en endring er nødvendig.

Det er lagt opp til at merknader til høringen skal sendes gjennom de interkommunale utvalgene (IUA'ene). Røst kommune deltar i Salten IUA, og skal sende sitt svar gjennom dem.

Kystverket har utredet 4 alternativer for ny organisering, som det ønskes tilbakemelding på. Disse er:

0. Nullalternativet - Dagens løsning – 32 ulike IUA
1. 110-sentraldistriktene
2. Fylkesmodellen
3. Siviltforsvarsdistriktene

Kystverket anbefaler alternativ 1, at man harmoniserer grensene for IUA'ene med grensene for 110-distriktene. Kartene viser dagens organisering av IUA'ene i Nordland og dagens 110-distrikt.



Dagens IUA-inndeling



110-region

Vurderinger

Det vises til vedlagte interne høringsnotat, av 27.02.26

Saken er av stor prinsipiell betydning for deltagende kommuner. For Nordland sin del er det 41 kommuner som skal samarbeide om ett felles IUA, jfr Kystverkets anbefaling. Endring av regionsgrenser vil medføre en rekke avklaringer om samarbeidsform og økonomiske forhold. Dette er ikke beskrevet, og det forventes å være en lang og tidkrevende prosess. Det er heller ikke beskrevet hvem som skal dekke kostnadene for en slik prosess.

Konklusjon og anbefaling

Det foreligger ikke tilstrekkelig helhetlig kunnskap for å kunne uttale seg om en endring av regionstruktur for IUA'ene.

Cesilie Janette Borge

Kommunedirektør

Saksbehandler: Tom Ragnar Pedersen

Til kommuner Salten IUA

Konsekvensutredning av regionstruktur for interkommunale utvalg mot akutt forurensning

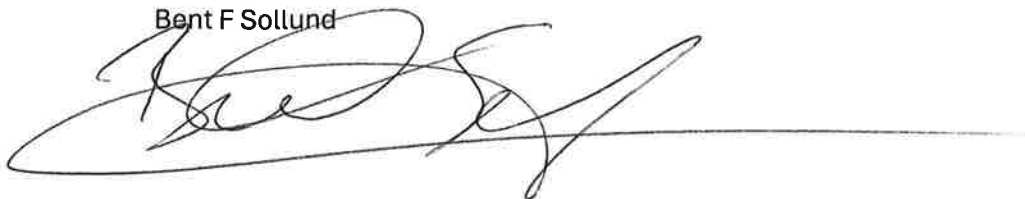
Kystverket har utarbeidet en utredning med styrker og svakheter med dagens regioninndeling av IUA. De ønsker en felles tilbakemelding fra vårt IUA.

Salten IUA vil ha dette som egen sak i Beredskapsutvalget 17. februar. I forkant av dette og med frist **10. februar** ber vi dere komme med innspill til saken. Innspill kan sendes i journalsystemet, eller e-post bent.sollund@saltenbrann.no. Etter dette inviterer vi alle kommunene tilknyttet Salten IUA til teams-møte torsdag 26. februar hvor innstilling fra utvalget presenteres. I møtet er oppmuntres kommunene til å komme med egne innspill muntlig. Frist for innspill skriftlig settes til 5. mars i journalsystemet eller pr e-post.

Skulle det være spørsmål til saken er der bare å ta kontakt.

Mvh

Bent F Sollund

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Bent F Sollund', written over a horizontal line.



KYSTVERKET

bent.sollund@saltenbrann.no

Deres ref

Vår ref
2025/4108-11

Arkiv nr

Saksbehandler
Ida Oline Sæli

Dato
05.12.2025

Høring av konsekvensutredning av regionstruktur for interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA)

Kystverket har vurdert dagens organisering av de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA). Målet er å utrede om det finnes en mer hensiktsmessig måte å strukturere regionene på, slik at inndelingen er både ressurseffektiv, i samsvar med gjeldende krav og forventninger og i størst mulig grad bidrar til en effektiv nasjonal beredskap mot akutt forurensning.

Bakgrunnen for konsekvensutredningen er at Kystverket overtok ansvaret som kravstiller til den kommunale beredskapen i 2022. Dagens inndeling i IUA ble etablert på 1990-tallet og har i liten grad blitt endret siden. I mellomtiden har det skjedd omfattende endringer i samfunns- og beredskapsstrukturen som var en av forutsetningen til IUA-inndelingen. Samtidig har det generelt skjedd store endringer i risikobildet, regelverket og samfunnets forventninger til beredskapen.

Kystverket har på eget initiativ igangsatt arbeidet med konsekvensutredningen. Hjemmel for å gjøre eventuelle endringer i dagens regioninndeling følger av forskrift av 4. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 7 siste ledd, jf. lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 44.

Anbefalingen er at dagens løsning på kort sikt opprettholdes med de tiltak som i dag har blitt iverksatt for å styrke den kommunale beredskapen, og at det på lengre sikt sees til 110-sentraldistriktene.

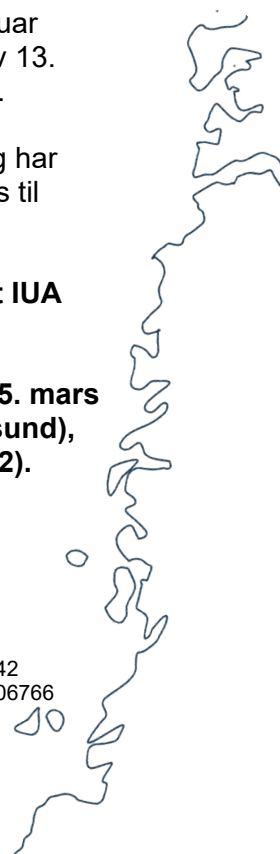
For merknader fra kommunene bes det om at disse videresendes til IUA, og at IUA utarbeider et felles høringsinnspill på vegne av deltakerkommunene.

Det bes om at eventuelle merknader til forslaget sendes til Kystverket innen 15. mars 2026. Merknader kan sendes per post til Kystverket (postboks 1502, 6025 Ålesund), på e-post (post@kystverket.no) eller digitalt (organisasjonsnummer 874783242).

Sentral postadresse: Kystverket, postboks 1502,
6025 ÅLESUND

Telefon: 07847
E-post: post@kystverket.no
Internett: <https://kystverket.no>

Org.Nr.: 874783242
Bankgiro: 7694 05 06766



Med hilsen

Kjetil Aasebø
avdelingsleder

Ida Oline Sæli
jurist/rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent





KYSTVERKET



Regionstruktur for interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA)

Konsekvensutredning, 2025

Utgitt av: Kystverket

Forsidefoto: Klaus Sandvik / Oslo kommune

Om rapporten

Tittel:	Regionstruktur for interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA): konsekvensutredning
Forfattere:	Ida Oline Sæli Ståle Arild Grimen Lill Veronika Benjaminsen Petter Georg Støle Anette Frederikke Myran Borgersen Martin Loeng Rolf Peder Lie Nils Ove Sollid
Dato:	5. desember 2025
Sider:	54 sider
Prosjekt:	Konsekvensutredning
Prosjektleder:	Ida Oline Sæli
Emneord:	Akutt forurensning, regionstruktur, interkommunal beredskap
Om rapporten	Formålet med utredningen er å undersøke om det er en mer hensiktsmessig måte å dele inn den interkommunale beredskapen på for å sikre at den er formålstjenlig og i tråd med krav og forventninger.

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

Language of Report: Norwegian

SAMMENDRAG

Kystverket overtok ansvaret som kravstiller til den kommunale beredskapen mot akutt forurensning fra Miljødirektoratet i 2022. Kravene til den kommunale beredskapen følger av lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensinger og om avfall (heretter forurensningsloven). I henhold til loven kan Kystverket fastsette nærmere krav til beredskapen i enkeltvedtak eller forskrift, og pålegge kommuner å samarbeide.

Dette er gjort i forskrift av 4. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Formålet med forskriften er å sikre etablering av en effektiv og god kommunal beredskap. Videre følger det av forskriften at kommunen skal delta i et interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning (IUA) og at Kystverket kan gjøre endringer i regiontilhørighet, regionnavn og regioninndeling.

Formålet med denne utredningen er å vurdere om dagens organisering av det interkommunale samarbeidet er hensiktsmessig, eller om det finnes alternative strukturer som bedre ivaretar krav og forventninger. Utredningen vurderer dagens løsning og tre alternative modeller: 110-sentralsdistriktene, fylkesmodellen med og uten tilpasning til statsforvalteren og sivilforsvarsdistriktene. Rapporten inkluderer en analyse av konsekvenser ved en eventuell omorganisering.

Utfordringene som har blitt avdekket:

- Det er forskjeller mellom IUA-regionene når det gjelder ressurser, ressursbruk og kommunens kapasitet til å bidra.
- Beredskapen hviler ofte på få nøkkelpersoner, noe som gjør den sårbar ved utskiftninger og annet fravær.
- Dagens beredskap mot akutt forurensning hviler i stor grad på det kommunale brann- og redningsvesenet. For brann- og redningsvesenet er det krevende å avgi personell over tid uten at annen beredskap påvirkes.
- Brann- og redningsvesenet, ofte deltidsbemannet, har begrenset tid til trening og øving. Ved trening og øvelser blir trening på livreddende oppgaver prioritert foran håndtering av akutt forurensning
- Bemanning av stab ved større hendelser over tid.
- Flere IUA har få ressurser til å møte minimumskravene etter forskriften.
- Enkelte IUA-grenser er lite hensiktsmessige, blant annet når kommuner i samme brannvesen tilhører forskjellige IUA eller når én kommune fungerer som kontorkommune for flere IUA.

Anbefaling på kort sikt

Etter en samlet vurdering anbefaler arbeidsgruppen at dagens IUA-regioner videreføres på kort sikt, med tiltak for å styrke beredskapen innenfor eksisterende struktur. Dette inkluderer:

- Følge opp kommunens kompetanse innenfor akutt forurensning og deres arbeid med miljørisiko- og beredskapsanalyser.
- Arbeide for at statsforvalterens tilsynsrolle ved akutt forurensning inkluderes i hovedinstruksen til statsforvalteren og utarbeide tilhørende veiledningsmaterieil til statsforvalteren.
- Følge opp IUAs arbeid med beredskapsplaner, herunder gjennomføre regionale diskusjonsøvelser som kan avdekke gap mellom IUAs kapasitet og Kystverkets forventninger under en statlig aksjon.
- Styrke IUAs kompetanse i stabsarbeid, i tråd med ELS-modellen, ved å ferdigstille og distribuere en operativ veileder og tilby regionale og sentrale kurs og treninger innen stabsarbeid.
- Styrke IUAs taktiske kompetanse og gjennomføringsevne, blant annet gjennom økte regionale og sentrale kurs og samlinger med vekt på taktikk og teknikker for oljevern. Kystverket bør også utarbeide praktisk veiledningsmaterieil for bekjempelse av akutt forurensning.
- Støtte etablering av regionale samarbeidsavtaler mellom IUA og legge til rette for mer regionsvis samarbeid. Det anbefales spesielt at nye avtaler vektlegger samarbeid innenfor dagens 110-sentraldistrikt.

Anbefaling på lengre sikt

Arbeidsgruppen anbefaler at dagens regionstruktur på lengre sikt omorganiseres etter 110-sentraldistriktene. Arbeidsgruppen vurderer at alternativet legger til rette for større og mer robuste regioner med bedre kapasitet, fagmiljøer og kontinuitet. Videre kan en slik endring legge til rette for en felles plattform som kan brukes til flere beredskapsoppgaver, og at man derfor har en stab som kan aktiviseres oftere. En samling av kommuner og beredskapsoppgaver kan medføre tilgang til en større felles ressursbase. En organisering etter 110-sentraldistriktene kan også medføre at man i større grad kan ta i bruk 110-sentralen som en faglig veiledning og støtte til IUA. Anbefalingen er i tråd med de nasjonale beredskapsprinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke.

En omorganisering vil samtidig kreve ny struktur, ledelse og samarbeidsavtaler. Endringen kan innebære tap av oppgaver for enkelte IUA og praktiske utfordringer knyttet til store geografiske avstander. Dette kan svekke nærhet til ledelse og gjøre planprosessene mer krevende. Brann- og redningsvesenets lokale lederkapasitet og mulighet for å flytte staben vurderes imidlertid å kunne redusere disse ulempene. Større regioner kan styrke stabsarbeidet og gi et bredere ressursgrunnlag, men forskjeller i økonomi og kostnader knyttet til omstillingen kan være utfordrende.

En vellykket omorganisering forutsetter god planlegging, bred lokal involvering og stabile økonomiske rammer. Det er særlig viktig å sikre lokal kunnskap, god kommunal forankring og kontinuitet i beredskapen. Arbeidsgruppen anbefaler derfor følgende tiltak ved en omorganisering:

- Det bør som et minimum ansettes ett dedikert årsverk i hver region, supplert med stillingsressurser fordelt i regionen.
- Det er avgjørende at sammenslåing ikke medfører tap av stillinger, men heller styrker fagmiljøet.
- Endringene må være godt politisk og administrativt forankret i kommunen, og kommunen skal involveres i utredning og beslutning.
- Kommunens øvrige personell, utover brann og redningsvesenet, bør i større grad involveres i beredskapen mot akutt forurensning.
- Det bør etableres felles digitale løsninger for varsling, ressursoversikt, rapportering, aksjonsstøtte og kommunikasjon i hvert IUA.
- Det bør utvikles felles planverk, prosedyrer og kompetanseprogram.
- IUA bør utarbeide en beredskapsanalyse som grunnlag for den operative beredskapen. Den operative beredskapen i hvert IUA kan bestå av flere geografiske inndelinger basert på de operative vurderingene fra analysen.
- Det må avklares hvordan kostnadsfordelingen skal beregnes, hvordan tidligere investeringer og akkumulerte fond skal håndteres og hvordan ulik økonomisk bæreevne skal ivaretas.
- Det må inngås nye avtaler både mellom kommuner, mellom IUA og med relevante private aktører.

Innhold

1	BAKGRUNN	9
1.1	Arbeidsgruppen.....	9
1.2	Oppdragets omfang	10
1.3	Tilnærmingen til oppdraget	10
1.3.1	Arbeidsmetode	11
1.3.2	Forhold til andre utvalg og utredninger	11
2	DE JURIDISKE RAMMENE.....	13
2.1	Ansvar og plikter ved akutt forurensning.....	13
2.1.1	Beredskapsplikt.....	13
2.1.2	Tiltaks- og aksjonsplikt	14
2.1.3	Bistandsplikt.....	15
2.2	Nærmere om kravene til den kommunale og interkommunale beredskapen mot akutt forurensning	15
2.2.1	Innledning	15
2.2.2	Kravet om «effektiv og god» kommunal beredskap	15
2.2.3	Beredskapsprinsippene.....	16
3	DE INTERKOMMUNALE UTVALGENE MOT AKUTT FORURENSNING	18
3.1	Organisering	18
3.1.1	Historikken bak opprettelsen av IUA	18
3.1.2	Kravstiller til den kommunale beredskapen mot akutt forurensning	20
3.1.3	Dagens organisering.....	20
3.2	Ansvar og oppgaver.....	21
4	VURDERING AV DAGENS REGIONSTRUKTUR	24
4.1	Innledning	24
4.2	Styrker og utfordringer med dagens regionstruktur	24
4.3	Langsiktige påvirkningsfaktorer	26
5	TILTAK.....	27
5.1	Nullalternativ: Dagens løsning	27
5.2	Alternativ 1: 110-sentraldistrikt	27
5.3	Alternativ 2: Fylkesmodellen.....	30
5.4	Alternativ 3: Sivilforsvarsdistriktene	32

6	ARBEIDSGRUPPENS VURDERING	34
6.1	Vurdering av alternativene.....	34
6.2	Konsekvenser ved endring av regionstruktur.....	35
7	ANBEFALING	38
7.1	Anbefaling på kort sikt: nullalternativet.....	38
7.2	Anbefaling på lengre sikt: alternativ 1 (110-sentralsdistrikt)	38
7.3	Prinsipielle spørsmål	39
7.4	Forutsetninger for en vellykket gjennomføring	40

1 BAKGRUNN

Kystverket overtok ansvaret som kravstiller til den kommunale beredskapen i 2022. For å påse at den kommunale beredskapen i best mulig grad sikrer en hensiktsmessig og effektiv beredskap mot akutt forurensning mener Kystverket at det er nødvendig å vurdere om dagens regioninndeling i interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) er formålstjenlig, i tråd med gjeldende krav og forventninger og at inndelingen i størst mulig grad bidrar til en effektiv nasjonal beredskap mot akutt forurensning.

Kystverket har på eget initiativ igangsatt arbeidet med konsekvensutredningen. Kystverkets hjemmel for å gjøre eventuelle endringer i dagens regioninndeling følger av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 7 siste ledd, jf. forurensningsloven § 44.

Dagens inndeling av de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning ble etablert tidlig på 1990-tallet og har i liten grad blitt endret siden. I mellomtiden har det skjedd omfattende endringer i samfunns- og beredskapsstrukturer, blant annet gjennom justering av politidistrikter, fylkesgrenser og kommunesammenslåinger.

Allerede i 2004 ble det stilt spørsmål ved om IUA-strukturen burde justeres i tråd med daværende endringer av politidistriktene og 110-områdene. I ett svarbrev til Arendal brannvesen fra 2004 skriver Statens forurensningstilsyn at direktoratet, i samråd med DSB, har påbegynt en vurdering av eksisterende regiongrenser.¹ Til tross for dette har dagens IUA-regioner i stor grad forblitt uendret, og regionene bygger i stor grad på strukturer som ikke lenger eksisterer.

Samtidig har det generelt skjedd store endringer i risikobildet, regelverket og samfunnets forventninger til beredskapen. Kravene til den interkommunale beredskapen har blitt forskriftsfestet. Det registreres også økt forekomst av ekstremvær, økt fokus på andre akuttforurensningsfarer enn kjemikalier og oljer og en fremvekst av nye typer drivstoff og oljer med andre kjemiske egenskaper enn tidligere.

Kommunens beredskap har også fått en tydeligere plass i samfunnsdebatten, og det stilles i dag generelt høyere krav til kommunen enn tidligere. Parallelt med dette har utbygging av kommunikasjon og infrastruktur bidratt til raskere informasjonsdeling og tettere kontakt.

1.1 Arbeidsgruppen

Konsekvensutredningen ble utført av en arbeidsgruppe bestående av ansatte i Kystverket med den daglige oppfølgingen av IUA, ansatte med ansvar for å følge opp

¹ Statens forurensningstilsyn, 2004.

forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning og en representant fra miljø- og analyseavdelingen i Kystverket.

Arbeidsgruppen har bestått av:

- Ida Oline Sæli (prosjektleder)
- Ståle Arild Grimen
- Lill Veronika Benjaminsen
- Petter Georg Støle
- Anette Frederikke Myran Borgersen
- Martin Loeng
- Rolf Peder Lie
- Nils Ove Sollid

1.2 Oppdragets omfang

Arbeidsgruppens oppdrag var å gjennomføre en helhetlig vurdering av regioninndelingen for IUA og komme med en anbefaling til hvordan regioninndelingen bør se ut. Gruppen skulle levere:

- En rapport som beskrev dagens regionstruktur og bakgrunnen for denne.
- En analyse av utfordringer og potensielle forbedringsområder.
- En vurdering av alternative løsninger (organisering etter 110-sentraldistriktene, fylkesmodellen og sivilforsvarsdistriktene).
- En analyse av konsekvensene ved endring av regionstruktur.
- En anbefaling om hvordan regioninndelingen bør se ut.
- En beskrivelse av forutsetningene for en vellykket gjennomføring.

1.3 Tilnærmingen til oppdraget

Arbeidsgruppen har undersøkt om dagens inndeling av den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning er formålstjenlig, eller om det finnes mer hensiktsmessige modeller for å sikre at organiseringen er i tråd med gjeldende krav og forventninger og at inndelingen i størst mulig grad bidrar til en effektiv nasjonal beredskap mot akutt forurensning.

Alternativene som har blitt vurdert er dagens inndeling, organisering etter 110-sentraldistriktene, fylkesmodellen med og uten tilpasning til statsforvalter og sivilforsvarsdistriktene. Ved hvert alternativ har arbeidsgruppen sett på styrker og utfordringer. Videre har arbeidsgruppen vurdert de organisatoriske, operative og økonomiske konsekvensene ved en endring og vurdert kritiske suksessfaktorer, prinsipielle spørsmål og forutsetningene for en vellykket gjennomføring.

1.3.1 Arbeidsmetode

Arbeidet med konsekvensutredningen startet opp våren 2025, og en foreløpig rapport ble sendt på høring 5. desember 2025, med høringsfrist 15. mars 2026. Endelig rapport vil bli ferdigstilt sommeren 2026.

I arbeidet har arbeidsgruppen hatt regelmessige møter for å gjennomgå og diskutere ulike aspekter ved konsekvensutredningen. Det har blitt gjennomført heldagsmøter og digitale møter på teams.

Kunnskapsgrunnlaget er basert på en kombinasjon av skrevne rapporter, erfaringer og innhentede innspill. For å sikre bred medvirkning har Kystverket sendt ut et spørreskjema til alle landets IUA. Spørsmålene omhandlet vurdering av dagens inndeling, styrker og utfordringer ved denne, eventuelle erfaringer fra hendelser som har avdekket svakheter i organiseringen, om IUA har tilstrekkelige ressurser til å ivareta sitt ansvar og om det er behov for, eventuelt forslag til, endringer i dagens inndeling. IUA ble også oppfordret til å videresende spørsmålene til sine representantskap.²

I tillegg til dette har Kystverket gjennomført samlinger med representanter fra alle IUA, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO) for å innhente innspill til arbeidet. Arbeidsgruppen har også vektlagt Kystverkets egne erfaringer fra hendelser, øvelser og annen kompetansehevende aktivitet.

Anbefalingen ble sendt på høring til IUA, alle landets kommuner, statsforvalterne, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Norsk Oljevernforening For Operatørselskap.

1.3.2 Forhold til andre utvalg og utredninger

1.3.2.1 Kommunekommisjonen

Regjeringen satte i mai 2025 ned en kommisjon som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren.

Oppdraget er å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om det er andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Kommisjonen skal levere første rapport før jul i år og en ny rapport neste år.³

² Representantskapet utgjør det øverste styringsorganet i IUA. Representantskapene består i all hovedsak av en representant fra hver av kommunene i samarbeidet.

³ Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025.

Arbeidsgruppen vil foreta en vurdering av hvorvidt rapporten fra kommunekommisjonen er av betydning for det videre arbeidet med konsekvensutredning når rapporten er ferdigstilt og publisert.

1.3.2.2 Nasjonal risiko-, sårbarhet- og beredskapsanalyse for brann- og redningsvesenet

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å følge opp Meld. St. 16 (2023-2024).

Oppdraget innebærer at direktoratet skal utarbeide en nasjonal risiko- og sårbarhetsanalyse som skal danne grunnlaget for å sikre tilgjengelige nasjonale støtteressurser for brann- og redningsvesenet i hele landet.⁴

Det har blitt gjennomført møter med prosjektgruppen i DSB for å se om grensesnittene mellom arbeidene må hensyntas. Det vurderes at DSBs arbeid ikke vil ha innvirkning på konsekvensutredningen.

⁴ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2025, s. 1.

2 DE JURIDISKE RAMMENE

2.1 Ansvar og plikter ved akutt forurensning

Akutt forurensning er regulert i kapittel 6 i forurensningsloven. Med akutt forurensning menes forurensning av betydning, som inntreffer plutselig og som ikke er tillatt etter bestemmelse i eller i medhold av forurensningsloven.

Det juridiske ansvaret ved akutt forurensning påhviler ansvarlig forurensner og det er også denne som har det primære aksjonsansvaret. Likevel bygger forurensningsloven på et tredelt beredskaps- og aksjoneringsystem, hvor både private, kommunen og staten er ilagt ansvar og oppgaver. Forholdet mellom de tre aktørenes ansvar og oppgaver beskrives i kapitlene nedenfor.

2.1.1 Beredskapsplikt

Den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning skal sørge for en nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av forurensning fra egen virksomhet. Miljødirektoratet eller statsforvalteren kan stille nærmere krav til den private beredskapen mot akutt forurensning i enkeltvedtak eller forskrift, hvilket i stor grad er gjort for petroleumsvirksomheten og øvrig industri.⁵ Skipsfarten er unntatt fra dette kravet da det vurderes som uhensiktsmessig at skip, som ikke er stedbundne skal sørge for tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning som det selv kan forårsake.

Kommunen skal sørge for beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av den private beredskapen.⁶ Kommunens beredskapsplikt er utdypet i forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning.

Staten skal sørge for beredskap mot større tilfeller av akutt forurensning som ikke er dekket av kommunal eller privat beredskap.⁷ Kystverket har ansvaret for drift og utvikling av statens beredskap mot akutt forurensning og skal så langt det er mulig sørge for at privat, kommunal og statlig beredskap samordnes i et nasjonalt beredskapssystem.⁸ På bakgrunn av at skipsfarten ikke er underlagt beredskapskrav i forurensningsloven er statens beredskap dimensjonert for å håndtere større akutte forurensningshendelser fra skip.

Kystverket er også forurensningsmyndighet ved fare for eller inntrådt akutt forurensning og fører tilsyn med forurensers etterlevelse av lovpålagte plikter.

⁵ Forurensningsloven § 40 første og andre ledd.

⁶ Forurensningsloven § 43 første ledd.

⁷ Forurensningsloven § 43 annet ledd.

⁸ Forurensningsloven § 43 tredje ledd.

2.1.2 Tiltaks- og aksjonsplikt

Det følger av forurensningsloven § 7 at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning med mindre det foreligger særlig hjemmel for det.

Ved akutt forurensning, eller fare for slik forurensning, inntreer automatisk en tiltaksplikt for den ansvarlige for forurensningen.⁹ Plikten består i å sørge for at det iverksettes tiltak for å hindre at forurensningen inntreer, stanse, fjerne eller begrense virkningene av forurensningen og treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene iverksatt for å motvirke den. Den ansvarliges tiltaksplikt vedvarer selv om kommunen aksjonerer eller staten overtar ledelsen av aksjonen.

Dersom den ansvarlige er ukjent eller ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak, skal vedkommende kommune søke å bekjempe ulykken.¹⁰ I praksis vil det ofte være kommunen som rykker ut ved akutte forurensningshendelser ettersom mange private aktører ikke har beredskapsplikt og derfor gjerne heller ikke tilgang på nødvendig kompetanse eller utstyr ved slike hendelser. Den kommunale beredskapen utgjør, blant annet på grunn av dette, en betydelig del av samfunnets evne til å håndtere akutt forurensning.

Kommunens aksjonsplikt gjelder også for hendelser som faller utenfor kommunens beredskapsplikt og for akutte forurensningshendelser som inntreffer utenfor kommunen, men som medfører skadevirkninger innen kommunen. Kommunen kan aksjonere på egenhånd eller gjennom det interkommunale utvalget mot akutt forurensning.

Dersom den ansvarlige ikke iverksetter nødvendige tiltak eller det haster med å gjennomføre tiltakene kan staten ved Kystverket aksjonere på vegne av den ansvarlige forurenseren.¹¹ Ved større tilfeller av akutt forurensning, eller fare for slik forurensning, kan Kystverket helt eller delvis overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken (såkalt statlig aksjon).¹² Dette innebærer at Kystverket, som en sivil etat, kan lede aksjonering på tvers av geografiske grenser og i eventuell motstrid med lokale og regionale interesser og hensyn. Kystverkets vurdering av hvorvidt staten skal overta ledelsen av aksjonen gjøres på bakgrunn av et sett med kriterier hvor blant annet antall berørte IUA og deres ressursbehov vektlegges. Til staten har besluttet å overta ledelsen av aksjonen, vil det være en privat eller kommunalt ledet aksjon.

⁹ Forurensningsloven § 46 første ledd, jf. § 7 annet ledd.

¹⁰ Forurensningsloven § 46 annet ledd.

¹¹ Forurensningsloven § 74 første ledd.

¹² Forurensningsloven § 46 tredje ledd.

2.1.3 Bistandsplikt

Ved kommunale og statlige aksjoner mot akutt forurensning kan forurensningsmyndigheten pålegge virksomheter som har beredskapsplikt etter forurensningsloven å stille til rådighet utstyr og personell som inngår i virksomhetens beredskap.¹³ Dette gjelder også ansvarlig forurenser. Dersom virksomheten selv ikke er ansvarlig for forurensningen, kan virksomheten kreve vederlag.¹⁴

Kommunen skal bistå aksjoner mot akutt forurensning når andre kommuner ber om dette.¹⁵ Kommunen har også, etter pålegg fra Kystverket, plikt til å bistå under statlige aksjoner.¹⁶ Kommunen vil da inngå i statens aksjonsorganisasjon.

Ved kommunale aksjoner vil Kystverket yte nødvendig bistand på forespørsel.¹⁷ Bistand kan gis i form av rådgivning og tilgang til statlige beredskapsressurser.

2.2 Nærmere om kravene til den kommunale og interkommunale beredskapen mot akutt forurensning

2.2.1 Innledning

Det følger av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning at kommunens beredskap skal etableres gjennom interkommunalt samarbeid. Hovedformålet med interkommunalt samarbeid i denne sammenheng er å ivareta deltakerkommunens beredskapsplikt etter forurensningsloven § 43.¹⁸

Kommunens beredskapsplikt er omtalt i kapittel 2.1.1 og knytter seg til mindre tilfeller av akutt forurensning. Hva som menes med «mindre tilfeller» vil variere fra kommune til kommune, men som konkrete eksempler lister forskriften opp forurensning fra transport på land og sjø, landbruk, nedgravde oljetanker og bensinstasjoner.¹⁹ Begrepet «mindre tilfeller» kan være litt misledende. Særlig ved transport på land og sjø eller ved utslipp fra industri kan volumet av forurensning bli stort og/eller lede til større geografisk utbredelse av forurensningen. Dette kan medføre at kommuner og IUA må håndtere innsats over flere kommuner med en varighet fra dager til uker.

2.2.2 Kravet om «effektiv og god» kommunal beredskap

Formålet med forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning er å sikre etableringen av «effektiv og god kommunal beredskap mot mindre tilfeller av akutt

¹³ Forurensningsloven § 47 første og annet ledd.

¹⁴ Forurensningsloven § 75 annet ledd.

¹⁵ Forurensningsloven § 47 første ledd.

¹⁶ Forurensningsloven § 47 annet ledd.

¹⁷ Forurensningsloven § 46 annet ledd.

¹⁸ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 7 første ledd.

¹⁹ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 3 første ledd.

forurensning».²⁰ Hva som ligger i «effektiv og god» beredskap må sees i sammenheng med kravene som følger av forskriften.

Forskriften stiller flere krav til den kommunale beredskapen. Den skal beskrives i en beredskapsplan, være bemannet med tilstrekkelig personell med relevant kompetanse og erfaring og baseres på et enhetlig ledelsessystem. Kommunen skal ha tilgang til nødvendig beredskapsutstyr og tilpasse dette etter risikoen i området. Kompetansen skal vedlikeholdes gjennom kurs, øvelser og trening.

IUA skal påse at kommunene i regionen har en beredskap som gjør dem i stand til å stanse, fjerne og begrense virkningene av mindre tilfeller av akutt forurensning. Utstyret som inngår i beredskapen kan være kommunenes eller IUAs, eller det kan baseres på avtaler om tilgang til utstyr som ikke inngår i den daglige beredskapen.

Videre skal IUA planlegge, etablere, drifte og vedlikeholde den interkommunale beredskapen. De skal også utarbeide en årlig plan for opplæring og øvelser som sikrer at relevant personell har nødvendig kompetanse for å utføre sine oppgaver. IUA skal jevnlig teste beredskapen for å sikre at planen er egnet, at beredskapen er operativ og at den fungerer i tråd med beredskapsplanen. Kommunens beredskapsplikt mot akutt forurensning skal samordnes med øvrige kommunale beredskapsplikter.

En forutsetning for en effektiv og god beredskap er også at det finnes gode rutiner for varsling og respons, slik at hendelser kan håndteres raskt og skadeomfanget begrenses.

2.2.3 Beredskapsprinsippene

For å kunne vurdere hvordan den interkommunale beredskapen er delt inn, er det også nødvendig å se til de nasjonale beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke.²¹ Disse prinsippene legger grunnlag for all beredskapsplanlegging og krisehåndtering i Norge, og vil også være sentrale når man vurderer beredskap mot akutt forurensning.

Ansvarsprinsippet er det bærende prinsippet for ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Prinsippet innebærer at den myndigheten som har ansvar for et område i det daglige, også har ansvar for nødvendige beredskapsforberedelser og for håndtering ved kriser.²²

Likhetsprinsippet henger tett sammen med ansvarsprinsippet. Prinsippet innebærer at organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den normale organiseringen.²³ Videre følger det av likhetsprinsippet at det ikke bør etableres organisatoriske enheter løsrevet fra de ordinære ansvarslinjene når en

²⁰ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 1.

²¹ St. meld. nr. 17 (2001-2002) s. 100 og Meld. St. 29 (2011-2012) s. 39.

²² Meld. St. 29 (2011-2012) s. 39.

²³ Meld. St. 29 (2011-2012) s. 39.

krisesituasjon oppstår. Dette ivaretar overføring av nødvendig erfaring og fagkompetanse fra en normalsituasjon til krisesituasjon.²⁴

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser og hendelser skal håndteres på lavest mulig nivå. Prinsippet bygger på at den organisasjonen med størst nærhet til en hendelse, også vil ha best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed være mest egnet til å håndtere den.²⁵ Prinsippet er begrunnet i behovet for å ivareta kunnskap om lokale forhold.²⁶

Det siste prinsippet, samvirkeprinsippet, understreker at alle relevante aktører har et selvstendig ansvar for å sikre god samhandling i arbeidet med forebygging, beredskap og håndtering av kriser.²⁷ Et vellykket samvirke forutsetter tett samarbeid om planlegging, øving, læring og utvikling av samarbeidsarenaer og teknologiske løsninger.²⁸

²⁴ NOU 2006: 6, s. 150.

²⁵ Meld. St. 29 (2011-2012) s. 39.

²⁶ NOU 2006: 6, s. 150.

²⁷ Meld. St. 29 (2011-2012) s. 39.

²⁸ NOU 2023: 17, s. 57.

3 DE INTERKOMMUNALE UTVALGENE MOT AKUTT FORURENSNING

3.1 Organisering

3.1.1 Historikken bak opprettelsen av IUA

Oppdagelsen av olje i norske farvann førte til en økt bevissthet rundt risikoen for oljeskader og behovet for forebyggende tiltak. Flere alvorlige hendelser med oljeutslipp avdekket behovet for et lovverk som kunne regulere forebygging og håndtering av oljeskader. Som en respons på denne utviklingen kom lov av 6. mars 1970 nr. 6 om vern mot oljeskader. Loven påla kommuner, som måtte regne med at oljeskader kunne inntreffe innenfor kommunegrensen, å ha Oljevernberedskap. I samsvar med lov om vern mot oljeskader ble det i 1971 oppnevnt et Oljevernråd som fikk i oppgave å planlegge og samordne beredskapen mot oljeskader.²⁹

Oljevernrådet bestod av representanter fra sytten ulike etater og hadde som hovedoppgave å overvåke, planlegge og samordne landets beredskap mot skader forårsaket av utslipp av olje og oljeholdige blandinger. Rådet skulle også lede og koordinere arbeidet med å forebygge og begrense skader ved større oljeutslipp, omtalt som katastrofetilfeller. I samarbeid med kommunen fastsatte Oljevernrådet ledelse og virkeområde for den kommunale oljevernberedskapen. Dersom det ble vurdert som hensiktsmessig, kunne rådet beslutte at beredskapen skulle organiseres som et interkommunalt beredskapsorgan.³⁰ Oljevernrådet ble overført til Statens forurensningstilsyn (SFT) i 1975.³¹

Lov om vern mot oljeskader utgjorde, sammen med vannvernloven av 1970 og grannelovens regler om luftforurensning fra 1961, det daværende regelverket innenfor forurensningssektoren.³² I etterkant av fastsettelsen ble det vurdert at regelverket ikke var tilstrekkelig til å møte problemene man stod ovenfor. Dette ble blant annet synliggjort i en utredning gitt av Miljøverndepartementet i 1974. I utredningen ble det anbefalt at de kommunale beredskapsutvalgene som hadde blitt etablert etter lov om vern mot oljeskader også burde få ansvar for å bygge opp en beredskap mot alle former for akutt forurensning i kommunen.³³ Videre ble det vurdert i en innstilling gitt av kommunal- og miljøvernkomiteen at spredningen i det daværende forurensningsregelverket var til ulempe for forurensningsmyndigheten og allmennheten for øvrig.³⁴

²⁹ Nøttestad, 2002, s. 47.

³⁰ NOU 1974: 25, s. 21.

³¹ Nøttestad, 2002, s. 8.

³² Innst. O nr. 25 (1980-1981) s. 1.

³³ NOU 1974: 25, s. 40.

³⁴ Innst. O nr. 25 (1980-1981) s. 2.

På bakgrunn av utfordringene knyttet til det fragmenterte forurensningsregelverket ble forurensningsloven vedtatt den 13. mars 1981.³⁵ Loven la til rette for videre etablering av den private, kommunale og statlige beredskapen. I etterkant av vedtaket ble det gitt en stortingsproposisjon som understrekte behovet for å etablere en bedre beredskap mot akutt kjemikalieforurensning, ettersom den daværende beredskapen i all hovedsak var rettet mot akutt oljeforurensning.³⁶ På bakgrunn av proposisjonen ble det inngått et samarbeid mellom Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for Brann- og eksplosjonsvern for å se på oppbyggingen og organiseringen av den daværende kommunale og interkommunale beredskapen.³⁷

Resultatet av samarbeidet var en rapport i 1990 med forslag til hvordan en kommunal beredskap mot akutt forurensning kunne etableres og organiseres.³⁸ Det ble foreslått at beredskapen skulle organiseres i interkommunale regioner med en vertskommune/brannvesen i hver region. Løsningen ble forsøkt i to prøveregioner (Østfold og Østerdalen) og den interkommunale beredskapen ble etablert på bakgrunn av erfaringene gjort i disse prøveregionene samt de femtito etablerte oljevernutvalgene.³⁹ Arbeidet medførte at det i 1993 ble etablert trettifire beredskapsregioner.⁴⁰

Den geografiske avgrensningen av beredskapsregionene baserte seg på etablerte politidistrikt-, kommune og fylkesgrenser, miljørisiko, transportårer, responstid, dekningsgrad, utstyrslokalisering og andre forhold av beredskapsmessig betydning.⁴¹

Beredskapsregionene ble satt sammen av et beredskapsstyre, en vertskommune, et interkommunalt utvalg mot akutt forurensning og ressurser fra deltakerkommunen.⁴² Beredskapsstyret hadde det overordnede ansvaret for å ivareta kommunens beredskapsplikt, mens det interkommunale utvalget mot akutt forurensning fungerte som styrets operative organ. For å sikre en effektiv organisering av utvalget anbefalte Statens forurensningstilsyn at utvalget som et minstekrav skulle inkludere havnesjefen og brannsjefen i vertskommunen, politimester og en representant fra fylkesmannens miljøvernavdeling og en større beredskapspliktig virksomhet.⁴³

Siden opprettelsen av IUA i 1993 har det skjedd to store endringer i regioninndelingen. I 2009 ble IUA Østerdalen region nedlagt, og kommunene ble overført til IUA Hedmark.⁴⁴ Videre ble kommunene tilhørende Hardanger regionen

³⁵ Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 1.

³⁶ St. prp. nr. 83 (1988-1989) s. 5.

³⁷ Statens forurensningstilsyn, 2001.

³⁸ Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Statens forurensningstilsyn, 2000, s. 3.

³⁹ Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Statens forurensningstilsyn, 2000, ss. 3 og 5.

⁴⁰ SFTs brev av 18. mars 1993 sitert i Miljøverndepartementet, 1998, § 44 om kommunale og interkommunale beredskapsplaner

⁴¹ Statens forurensningstilsyn, 1998 (oppdatert 2003), s. 9.

⁴² Statens forurensningstilsyn, 1998 (oppdatert 2003), s. 9.

⁴³ Statens forurensningstilsyn, 1998 (oppdatert 2003), s. 11.

⁴⁴ Statens forurensningstilsyn, 2009, s. 2.

fordelt mellom IUA Bergen og IUA Nord-Rogaland/Sunnhordaland (IUA Haugesund) i 2012.⁴⁵

3.1.2 Kravstiller til den kommunale beredskapen mot akutt forurensning

Opprinnelig var det Miljødirektoratet (tidligere Statens forurensningstilsyn) som fikk ansvaret som kravstiller til den kommunale beredskapen.⁴⁶

Organiseringen av den kommunale beredskapen ble regulert gjennom enkeltvedtak frem til kapittel 18A ble fastsatt i forskrift av 24. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (heretter forurensningsforskriften) i 2018.⁴⁷ Endringen innebar at organiseringen ble forskriftsfestet.

Miljødirektoratet var kravstiller til den kommunale beredskapen mot akutt forurensning frem til 2022. Da ble ansvaret overført til Nærings- og fiskeridepartementet og videredelegert til Kystverket.⁴⁸ Bakgrunnen for overføringen var at Kystverket, gjennom sitt ansvar for den statlige beredskapen og samordningen av privat, kommunal og statlig beredskap, satt med en mer inngående kunnskap om den kommunale beredskapen.⁴⁹

Kort tid etter at Kystverket overtok som kravstiller, ble forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning fastsatt. Denne forskriften erstattet kapittel 18A i forurensningsforskriften. Kystverket har også utgitt en veileder til forskriften.⁵⁰

3.1.3 Dagens organisering

I dag er alle landets kommuner tilknyttet ett av trettito interkommunale samarbeid om akutt forurensning (se vedlegg 1). IUA skal etableres som et kommunalt oppgavefellesskap etter lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (heretter kommuneloven) eller som et interkommunalt selskap etter lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (heretter IKS-loven). Alle landets IUA er organisert som, eller arbeider med å organiseres seg som, et kommunalt oppgavefellesskap. Det er kun ett IUA som er organisert som et selvstendig rettssubjekt.

Dagens IUA har i all hovedsak gått bort fra den tidligere organiseringen med havnesjef, brannsjef, politimester og representanter fra fylkesmannen og større beredskapspliktig virksomhet. Det følger av samarbeidsavtalene til samtlige IUA at den administrative driften av IUA er lagt til en kontorkommune, men i all hovedsak er

⁴⁵ Klima- og forurensningsdirektoratet, 2012, s. 5.

⁴⁶ PRE-2021-12-22-3807.

⁴⁷ FOR-2018-04-30-648.

⁴⁸ FOR-2021-12-22-3807 og PRE-2021-12-22-3807.

⁴⁹ PRE-2021-12-22-3807.

⁵⁰ Kystverket, 2023a.

det operative og administrative ansvaret for IUA fulgt opp av et kommunalt eller interkommunalt brannvesen.

I de aller fleste kommuner er det brann- og redningsvesenet som ivaretar den praktiske oppfølgingen av den lovpålagte beredskapen mot akutt forurensning, herunder IUA. I den forbindelse presiseres det at beredskapen og aksjoneringen kunne vært ivaretatt av en annen kommunal etat. Brann- og redningsvesenet sine hovedoppgaver er regulert i lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (heretter brann- og eksplosjonsvernloven) § 11 første ledd. Bestemmelsens annet ledd åpner for at kommunen kan pålegge brannvesenet andre oppgaver, så langt dette ikke svekker brannvesenet gjennomføring av oppgaver som nevnt i første ledd. Ettersom beredskapen og aksjoneringen mot akutt forurensning ikke er en oppgave pålagt brannvesenet etter bestemmelsens første ledd, må det påses at oppgaven ikke går utover brannvesenets hovedoppgaver.

IUA er i all hovedsak organisert med et representantskap og et styre (også omtalt beredskapsstyre, beredskapsutvalg og arbeidsutvalg). Representantskapet er IUAs øverste organ og består vanligvis av ett til to medlemmer fra hver deltakerkommune i oppgavefellesskapet. I de fleste IUA er det kommunestyrene som velger medlemmer og varamedlemmer. Videre består styret av et fast antall representanter.

Organiseringen varierer mellom de ulike IUA-ene: enkelte IUA har brannsjefer fra deltakerkommunen i styret, andre har representanter fra utvalgte kommuner eller brannvesen, mens enkelte har fagpersoner fra regionen. Leder av IUA er som regel brannsjefen i den kommunen med det operative og administrative ansvaret for IUA. Enkelte IUA har i tillegg en driftsansvarlig leder i ulike stillingsprosenter som ivaretar den daglige driften og fungerer som kontaktperson for kommunene.

Det er beredskapsplanen i de enkelte IUA som regulerer samarbeidet sin operative organisering. Det interkommunale samarbeidet mot akutt forurensning er i liten grad en stående beredskap. Ved behov må samarbeidet mobiliseres med brann- og redningsvesenet sine ordinære vaktmannskaper og det er disse som står for innsatsen. Dersom innsatsen er omfattende og/eller varer over tid må samarbeidet ofte innkalle mannskaper utover den stående vaktstyrken. Dette kan innebære at samarbeidet må tilføre personell fra flere eller alle kommunene innenfor regionen. Det omfatter både personell som er i direkte operativ innsats og om nødvendig stabs- og ledelsesfunksjoner (jf. ELS-modellen).

IUA finansieres av deltakerkommunene etter ulike modeller. IUA praktiserer en ordning der kommunen betaler et fast beløp per innbygger basert på folketall. Tilskuddet skal dekke kostnader til materiell, utstyr og administrasjon. I tillegg betaler kommunen i enkelte IUA et fast grunntilskudd.

3.2 Ansvar og oppgaver

Hovedformålet med det interkommunale samarbeidet er å ivareta deltakerkommunens plikt til å ha beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning, i samsvar med forurensningsloven § 43. Videre skal samarbeidet sette deltakerkommunen i stand til å oppfylle sin aksjonsplikt og bistandsplikt etter henholdsvis forurensningsloven §§ 46 og 47.

IUA skal utarbeide en beredskapsplan som beskriver den etablerte beredskapen.⁵¹ Planen skal dekke den interkommunale beredskapen og deltakerkommunens lokale beredskap. Videre skal beredskapsplanen godkjennes i deltakerkommunen sitt kommunestyre, og revideres når det skjer betydelige endringer i miljørisiko- eller beredskapsanalysen til deltakerkommunen. Uansett skal planen gjennomgås og revideres minst hvert fjerde år.

Som nevnt skal IUA skal deltakerkommunen i stand til å oppfylle sin aksjonsplikt.⁵² Dette innebærer at IUA må kunne flytte personell til den skadelidende kommunen fra de øvrige kommunene i samarbeidet og tilføre materiell dersom hendelsens ressursbehov overstiger kommunens egne beredskap. Bistanden trenger ikke utelukkende omfatte ressurser, men kan også inkludere faglig bistand og ledelsesstøtte til kommunen. Dette forutsetter at IUA innehar god kompetanse på praktisk bekjempelse av akutt forurensning på land, i vassdrag, på sjø og i strandsonen.

IUA må også kunne overta ledelse og koordinere innsatsen mot akutt forurensning når en hendelse omfatter to eller flere kommuner. Den enkelte kommune har i utgangspunktet bare myndighet innenfor egen kommune. Når aksjonering mot forurensning krever innsats av flere kommuner må IUA kunne ivareta ledelse, prioritere tiltak og disponere ressursene på tvers av kommunegrensene. IUA kan også lede aksjonen selv om hendelsen kun er begrenset til en kommune, såfremt håndteringen krever mer ressurser, ledelse og organiseringen av innsatsen som går ut over det en enkelt kommune selv kan mobilisere. Dette kan være tilfellet når det er snakk om langvarige hendelser og hendelser som krever spesialutstyr. Kystverket kan bistå med ressurser og faglig bistand, uavhengig av om det er kommunen eller IUA som leder aksjonen.

Ved en større kommunal eller statlig ledet aksjon må IUA kunne hente personell fra deltakerkommunene for å etablere stabsledelse. Etter forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning skal innsatsledelse skje etter et enhetlig ledelsessystem (ELS). Dagens ELS-modell beskriver et system for operativ ledelse som har lik grunnstruktur enten hendelsen er liten eller krever mer omfattende innsatsledelse.⁵³ IUAs beredskapsplan og kompetanse må omfatte kapasiteten til å sette stab og utøve overordnet ledelse over innsats på flere forskjellige steder

⁵¹ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning §§ 6, 7 og 8.

⁵² Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 7.

⁵³ Det er utarbeidet en egen ELS-veileder (se Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Klima- og forurensningsdirektoratet og Kystverket, 2011).

innenfor IUA-regionen. Det forutsettes at IUAs innsatsledelse, ved en interkommunal og under en statlig aksjon, evner å utvikle målsettinger, strategier og taktikker for innsats mot akutt forurensning. Statsforvalteren kan bistå med miljøfaglige råd. IUA må trenes og øves slik at de er godt kjent med metodikk, organisering og samvirke med Kystverket under en statlig aksjon. Videre må IUA være kjent med krav til loggføring, dokumentasjon og økonomikontroll.⁵⁴

IUA er også en viktig del av den nasjonale beredskapen. Dette medfører at IUA må kunne mobilisere, lede og koordinere egne og tilførte ressurser som en del av en statlig ledet aksjon mot akutt forurensning. Ved en slik større aksjon mot akutt forurensning vil oppgavene som IUA blir tildelt sannsynligvis gå utover de beredskapskrav som er satt i forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Det vil derfor være avgjørende at staten kan tilføre IUA ressurser som står i forhold til oppgavene som staten pålegger kommunen i sine aksjonsordre og aksjonsplaner.⁵⁵ Kystverket kan også mobilisere ett eller flere IUA andre steder i landet for å bidra til bekjempelsen av akutt forurensning dersom ressursbehovet er stort og/eller det er behov for å avløse innsatspersonell som har stått i innsats over tid. Dette er viktig for at kommunen og IUA under innsats også kan ivareta sine øvrige oppgaver.⁵⁶

For å kunne ivareta oppgavene er det viktig at det trenes og øves. IUA har ansvar for å gjennomføre opplæring av personell, beredskapsøvelser og testing av beredskapsplanene.⁵⁷ Det skal utarbeides en årlig plan for beredskapsøvelser. Øvelsene skal gjøre personellet i stand til å løse sine oppgaver i beredskapen. De skal i tillegg sørge for at alle de dimensjonerende scenarioene blir øvet over tid. Minst en gang hvert annet år skal beredskapen testes for å kontrollere at beredskapsplanen er egnet for formålet og at beredskapen er operativ og fungerer i henhold til beredskapsplanen.

Videre følger det av forskriften at det ved etablering av beredskapssamarbeid mellom kommunen eller et interkommunalt utvalg og statlige eller private beredskapsaktører, skal sikres at dette ikke svekker kommunens beredskap mot akutt forurensning etter forurensningsloven § 43 og kravene i forskriften.⁵⁸

Et eksempel på et omfattende beredskapssamarbeid er NOFO sine avtaler med tjueen av dagens trettito IUA om tilgang på beredskapsressurser, deltakelse på øvelser og deltakelse i aksjoner mot akutt forurensning. Avtalene innebærer i grove trekk at NOFO, på vegne av operatørselskapene i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel og mot et årlig vederlag, kan benytte IUAs ressurser ved aksjoner mot akutt forurensning hvor kyst- og strandsonen er truet.

⁵⁴ Dette er nærmere beskrevet i Kystverkets administrative veileder (se Kystverket, 2023b).

⁵⁵ Se Norconsult, 2008, s. 29.

⁵⁶ Se brann- og eksplosjonsvernloven § 11.

⁵⁷ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 9.

⁵⁸ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 11.

4 VURDERING AV DAGENS REGIONSTRUKTUR

4.1 Innledning

En viktig del av Kystverkets samordningsansvar er å sikre at den interkommunale beredskapen er god, effektiv og dekkende. Den interkommunale beredskapen utgjør en viktig del av kommunens beredskap mot akutt forurensning og spiller en avgjørende rolle i statens aksjonsorganisasjon ved statlig ledede aksjoner.

4.2 Styrker og utfordringer med dagens regionstruktur

Fordelen med dagens organisering er at det er en etablert og lokal forankret struktur som kommunene, IUA og andre offentlige aktører innen akutt forurensning er kjent med og har erfaringer med. Regionene har siden 1990-tallet anskaffet utstyr, bygget opp kompetanse, rutiner og samarbeid som bidrar til effektiv håndtering av akutte forurensningshendelser.

Det fremkommer av samtaler med representanter fra IUA at det generelt er god kjennskap til lokalmiljø, kystmiljø og miljøfølsomme områder mellom deltakerkommunene innenfor regionene. Videre trekkes det frem at dagens regionstørrelse innebærer et håndterbart antall kommuner, hvor kommunene er godt kjent med hverandre og det er lav terskel for å utløse IUA samarbeidet. Med dagens regioner er det også kortere avstander og færre deltakerkommuner, og derfor enklere å oppnå god kommunikasjon, rådgivning, ressursflyt og øvingsaktivitet.

På den andre siden har det, gjennom dialog med ulike aktører og Kystverkets erfaringer fra operativt og administrativt arbeid, blitt avdekket en rekke utfordringer knyttet til dagens regioninndeling. Arbeidsgruppen vurderer at det er vesentlige forskjeller mellom IUA-regionene når det gjelder ressurstilgang, kapasitet og graden av kommunal involvering. Beredskapen hviler ofte på et fåtall nøkkelpersoner, noe som gjør den sårbar ved utskiftninger og fravær. Selv om enkelte IUA har egne ansatte, varierer stillingsprosentene, og mange er avhengige av brannsjefer og andre ledere med øvrige krevende ansvarsområder. Det er også registrert regionale forskjeller i kommunenes forståelse av og kapasitet til å avsette ressurser til IUA-arbeidet.

De siste årene har flere kommuner gitt høyere prioritet til oppfølgingen av beredskapen mot akutt forurensning. På tross av dette er håndteringen i stor grad overlatt til det kommunale brann- og redningsvesenet. Kystverket erfarer at beredskapsforpliktelsene overfor akutt forurensning normalt er godt kjent og innarbeidet hos de kommunale brann- og redningsvesen, men at beredskapen og IUA ikke alltid er like godt kjent i kommunenes øverste ledelse eller blant de folkevalgte. Dette medfører at det er krevende for brannetatens ansvarlige å få tilstrekkelig vektlegging av forurensningsberedskapen.

En utfordring med at ansvaret for den kommunale beredskapen i all hovedsak er lagt til brann- og redningsvesenet, er at brann- og redningsvesenets tid til trening og øvelser er en knapp ressurs. Ved trening og øvelser blir trening på livreddende oppgaver prioritert foran håndtering av akutt forurensning, noe som innebærer at øving innen dette fagområdet må konkurrere med andre beredskapsaktiviteter. Konsekvensen er at flere IUA over tid har utfordringer med å utvikle og opprettholde nødvendig taktisk kompetanse.

Flere IUA har også begrensede ressurser til å trene den operative evnen innenfor ledelse og stabsarbeid. Ved de større akutte forurensningshendelsene som har vært de siste årene erfares det at IUA har utfordringer med bemanning av stab, som er en av IUA sine kjerneoppgaver ved større hendelser. Som nevnt utgjør brann- og redningsvesenet hovedtyngden i IUA-beredskapen og dermed blir kapasiteten til IUA direkte avhengig av brann- og redningsvesenets kapasitet. Det er ofte vanskelig å avgi personell til akutt forurensning uten at øvrig brann- og redningsberedskap påvirkes.

I tillegg vurderer arbeidsgruppen at enkelte av dagens IUA-grenser fremstår som lite hensiktsmessige. Det finnes eksempler på at deltakerkommuner i samme interkommunale brannvesen er medlem av to til tre ulike IUA, dette medfører problemer ved disponering av ressurser og kommandokontroll.⁵⁹ Videre er det en kommune som er kontorkommune for to IUA. Dette kan medføre stor belastning på kontorkommunen ved hendelser og en u håndterbar belastning dersom begge IUA er berørt av en større forurensningshendelse.

Det er flere aktører enn IUA som påvirkes av ulempene. Kystverket som kravstiller, har behov for en enhetlig struktur for å kunne følge opp krav og forventninger. Ulik organisering og prioritering av arbeidet med akutt forurensning kan skape et gap mellom kommunal og statlig beredskap og gjøre koordinering av flere IUA under en statlig aksjon mer krevende.

Ulik organisering og forskjeller i økonomisk og personellmessig kapasitet kan føre til at enkelte kommuner får en uforholdsmessig belastning. Dette gjelder særlig der kontorkommunen har ansvar for drift uten tilstrekkelig støtte, eller dersom begrenset kapasitet i IUA gjør at kommuner i større grad må håndtere hendelser med akutt forurensning på egen hånd. Små kommuner kan ha større utfordringer med å stille personell og delta i øvelser, noe som igjen øker presset på større kommuner i samarbeidet.

Når IUA ikke har tilstrekkelige kapasiteter, blir kommunen mer sårbar ved krevende hendelser. Siden beredskapen i stor grad avhenger av brann- og redningsvesenet, medfører dette en betydelig belastning på mannskaper og utstyr, samtidig som det kreves harde prioriteringer mellom ulike oppgaver.

⁵⁹ Eksempelvis har Brannvesenet Midt IKS kommuner i IUA Innherred, IUA Namdal og IUA Midt-Norge.

IUAs avtaler med private aktører som NOFO kan også være utsatt for de samme ulempene som Kystverket erfarer. Samtidig bidrar avtalen med NOFO til en styrking av den kommunale beredskapen, ettersom disse tilfører IUA økonomiske og faglige ressurser.

4.3 Langsiktige påvirkningsfaktorer

Det er flere faktorer som langsiktig kan påvirke utfordringene som er identifisert ved dagens regioninndeling. For det første vil antall hendelser med akutt forurensning ha en betydning og påvirke IUAs erfaringsgrunnlag. Større hendelser vil kunne bidra til å teste og avdekke sårbarheter med dagens organisering. Hyppigheten av hendelser vil også legge press på prioriteringene til det enkelte IUA og deres deltakerkommuner.

Videre er det blitt iverksatt et omfattende arbeid med å inngå regionale samarbeidsavtaler mellom ulike IUA for å styrke beredskapen mot akutt forurensning. Slike avtaler har blitt inngått, og arbeides med å inngås, flere steder i landet. Herunder Oslofjordsamarbeidet, Nordlandssamarbeidet, Arktisk IUA og IUA-samarbeidet i Vest.

Kystverket har igangsatt en prosess hvor vi bistår i utarbeidelsen av kommunale miljørisiko- og beredskapsanalyser. Dette arbeidet legger grunnlaget for at IUA skal revidere beredskapsplanene sine. Etter at beredskapsplanene er revidert, skal det gjennomføres diskusjonsøvelser mellom Kystverket og IUA for å identifisere og drøfte gap i den totale nasjonale beredskapen mot akutt forurensning. Arbeidet vil kunne bidra til et økt fokus på akutt forurensning i kommunen og generelt styrke kompetansen i IUA.

Kystverket arbeider også med å få statsforvalterens tilsyn med kommunens plikter etter forurensningsloven og forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning inn i hovedinstruksen til statsforvalteren. Arbeidsgruppen vurderer at arbeidet med miljørisiko- og beredskapsanalyse, kombinert med et aktivt tilsyn fra statsforvalteren, kan føre til at kommunen får et større eierskap til beredskapen mot akutt forurensning.

Tendensen i samfunnet, med økt miljøfokus vil også være en mulig påvirkningsfaktor, da det i langt mindre grad enn tidligere aksepteres forurensning. Dette kan være med på å tvinge frem en endring i kommunens prioriteringer og ressursbruk. Samtidig er definisjonen av forurensning tøyelig, og omfatter stadig flere type hendelser. Dette øker antall hendelser som kommunene sammen med IUA skal håndtere, som igjen kan bidra til større krav til bemanning, kompetanse og koordinering.

5 TILTAK

Som vurderingene i kapittel 4 viser er det avdekket flere utfordringer med dagens ordning. I dette kapitlet vil vi vurdere om en endring i regionstrukturen vil avhjelpe noen av disse utfordringene. Arbeidsgruppen har vurdert fire ulike alternativer. Dette er dagens løsning, 110-sentraldistriktene, fylkesmodellen med og uten tilpasning til statsforvalteren og sivilforsvarsdistriktene.

5.1 Nullalternativ: Dagens løsning

Nullalternativet innebærer at dagens organisering videreføres med trettito regioner, hvor driften i all hovedsak følges opp av et kommunalt eller interkommunalt brannvesen.

For å møte dagens utfordringer er det ønskelig å sikre kontinuitet og stabilitet i arbeidet med den interkommunale beredskapen. Videre må beredskapen videreutvikles og vedlikeholdes, herunder er det viktig å opprettholde aktivitet knyttet til kursing, øving og trening. Det er også nødvendig å opprettholde eksisterende samarbeid mellom IUA-regioner, slik som Oslofjordsamarbeidet, Nordlandssamarbeidet, Arktisk IUA, og IUA-samarbeidet i Vest, og jobbe videre for økt samarbeid mellom de øvrige tilgrensende IUA-regionene.

Kystverkets erfaring er at samarbeid på tvers av IUA-regionene er viktig for å styrke kapasiteten samt legge til rette for et faglig fellesskap, og med dette styrke beredskapen. Slike samarbeid er imidlertid i stor grad basert på frivillighet og personlig initiativ. Noen IUA har en daglig drift, mens andre har en sporadisk aktivitet. På bakgrunn av dette vurderer arbeidsgruppen at det vil være ulik kapasitet til å initiere og delta aktivt i slike arbeid. Dette kan føre til en forsterkning av forskjellene mellom regionene over tid.

Kystverket ønsker å legge til rette for en standardisering av organisering og drift på tvers av regionene. Som nevnt vurderer arbeidsgruppen at det er forskjeller mellom regionene i oppfølgingen av IUA. Dersom arbeidsgruppen kommer til en anbefaling om at dagens inndeling bør videreføres, bør det utarbeides veiledere til IUA som sikrer økt standardisering. Prosessen med standardisering av maler, øvingsopplegg og kompetanseprogram i hver region må videreføres. Samlet kan dette bidra til en mer samordnet organisasjon og sikre at kommunen og IUA i størst mulig grad sitter med tilstrekkelig og lik kompetanse.

5.2 Alternativ 1: 110-sentraldistrikt

Alternativ 1 innebærer å harmonisere IUA-grensene med 110-sentraldistriktene. Det er i dag tolv 110-sentraller. Dette er Agder, Finnmark, Innlandet, Møre og Romsdal,

Nordland, Oslo, Sør-Vest, Sør-Øst, Troms, Trøndelag, Vest og Øst.⁶⁰ Forslaget har blitt fremmet av flere IUA i forbindelse med arbeidet med konsekvensutredningen, og det samsvarer også med anbefalingen gitt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i *Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet* fra 2023.⁶¹ Forslaget innebærer å redusere antallet IUA-regioner fra dagens trettito til tolv, i tråd med 110-sentraldistriktene. De eksisterende IUA vil dermed bli omorganisert slik at grensene sammenfaller med 110-sentraldistriktene.

Hovedhensikten med dette alternativet er tosidig. For det første bør regionen være stor nok til at kommunene sammen kan finansiere en til to stillinger som kan ivareta daglig drift og kontinuitet i beredskapsbygging. For det andre bør regionene være store nok til å sike tilstrekkelig personell til operativ feltinnsats og stabsledelse ved hendelser uten at belastningen på hver enkelt kommune blir for stor. Når brann- og redningsvesenet utgjør en sentral del av IUA sin organisering er det naturlig å se til en regioninndeling som er godt kjent og etablert for brann- og redningsvesenet.

Arbeidsgruppen vurderer at alternativet kan legge grunnlaget for miljøer med mer kompetanse, der flere kommuner kan dele erfaringer og ta lærdom av hverandre, og et større område det kan hentes personell og ressurser fra. I *Samfunnsøkonomisk analyse av ny organisering av brann- og redningsvesenet* (2013) ble det fremhevet at større enheter kan bidra til økt kompetanse ved at det blir lettere å rekruttere og beholde kompetanse, større muligheter for spesialisering og at større enheter gir bedre muligheter for kompetanseoverføring mellom tidligere selvstendige enheter.⁶²

Samtidig vurderer arbeidsgruppen at økt kapasitet ikke er en automatisk konsekvens av en sammenslåing. Imidlertid kan det økonomiske bidraget fra flere kommuner i større regioner legge grunnlag for daglig drift og administrasjon av IUA uten at belastningen på hver enkelt kommune blir større enn ved dagens ordning. Samlet kan ressursene muliggjøre etablering av faste stillinger hvor administrasjon, samt utvikling av taktisk og stabskompetanse blir hovedoppgavene.

Arbeidsgruppen vurderer videre at en viktig forutsetning for å styrke dagens beredskap og gjøre IUA enklere å koordinere under en statlig aksjon, er å legge til rette for en standardisering av organisasjon og drift på tvers av regionene. IUA har ansvar for opplæring, øvelser og testing.⁶³ For å sikre mest mulig ensartet drift bør det utvikles felles maler for øvingsopplegg og kompetanseprogram. Dette vil bidra til en mer samordnet og organisasjon, og sikre at kommunen og IUA har nødvendig kompetanse. Slike tiltak kan også gjennomføres innenfor dagens inndeling, men det vil være enklere å oppnå standardisering med tolv IUA enn med dagens trettito.

⁶⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, u.å.

⁶¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023, s. 165.

⁶² Oslo Economics [på bestilling fra DSB], 2013, ss. 26 til 27.

⁶³ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 9.

En utfordring med å etablere IUA på bakgrunn av 110-sentraldistriktene er at det er en fare for at man mister den lokale forankringen og engasjementet som har blitt bygget over tid. Kystverket har erfart at IUAs arbeid med akutt forurensning ofte hviler på engasjerte enkeltpersoner. Større regioner kan bli mer upersonlig og utfordre det lokale engasjementet. Over tid kan lokal kompetanse gå tapt og man mister engasjement hos ressurspersoner. Arbeidsgruppen vurderer at lokalkunnskapen må ivaretas og videreføres i staben for å sikre kvalitet i arbeidet.

Større regioner vil også kunne medføre at det er mer krevende å utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner. En forutsetning for suksess i det interkommunale arbeidet er gode planverk og rutiner.⁶⁴ IUAs beredskapsplan må ta utgangspunkt i deltakerkommunenes miljørisiko- og beredskapsanalyser, og må generelt ta høyde for større avstander, lengre responstid fra IUA og høyere risiko for stengte veistrekninger fjelloverganger osv. Større regioner kan medføre større geografiske avstander og topografien i regionen kan gjøre det nødvendig å finne hensiktsmessige operative inndelinger av regionene. IUA er i første rekke en operativ organisasjon som skal lede og gjennomføre innsats. Det geografiske innsatsområdet for innsatsleder IUA (jf. ELS-modellen) kan ikke være for stort.

Samtidig vurderer arbeidsgruppen at en harmonisering av IUA-inndelingen med 110-sentraldistriktene vil kunne bidra til å løse flere av de praktiske utfordringene knyttet til dagens geografiske grenser, slik som at enkelte IUA vurderes som små og at flere av dagens grenser oppleves som lite hensiktsmessige. Ved å ta utgangspunkt i godt etablerte og operative grenser som allerede ligger til grunn for 110-sentralene, vil det legges til rette for en mer effektiv varsling og koordinering, ettersom 110-sentralen kun vil forholde seg til ett IUA. Videre vil de kommunene som i dag samarbeider om 110-sentralen, også samarbeide om beredskapen mot akutt forurensning.

I tillegg til å motta henvendelser og kalle ut brann- og redningsvesenet, er 110-sentralene fagsentraler og utfører tjenester for sine tilknyttede brann- og redningsvesen. Tjenestetutførelsen reguleres gjennom avtaler som sentralene etablerer med brann- og redningsvesen i regionen. I dag driver 110-sentralene i begrenset grad faglig veiledning for brannvesen og IUA i forbindelse med akutte forurensningshendelser. Ved felles regiongrenser vil det imidlertid være lettere å legge til rette for et slikt samarbeid.

En vesentlig forutsetning for suksess vil være at medlemskommunen ikke benytter anledningen til å redusere innsatsen for en god kommunal beredskap mot akutt forurensning, men heller styrker den. Dette er en stor usikkerhet gitt at det er opp til medlemskommunen å vurdere ressursbruken, i en tid hvor kommunens kapasitet allerede er under press.

En styrke ved å harmonisere dagens inndeling med 110-sentraldistriktene er at det legger til rette for at man kan etablere en plattform som kan brukes på flere

⁶⁴ PwC [på bestilling fra KS], 2025, s. 61.

beredskapsoppgaver. I *Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet* (2023) anbefalte Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap at det etableres et regionalt samarbeid innenfor 110-grensene hvor alle brann- og redningsvesen i regionen deltar. Beredskapsoppgavene rettet mot CBRNE, USAR, skogbrann, store ras, naturhendelser og redningsdykking ble omtalt som eksempler på oppgaver som kunne tillegges samarbeidet. Videre ble det foreslått at kommunen kan tillegge samarbeidet ytterlige oppgaver slik som innkjøp av utstyr, opplæring og kompetanseheving.⁶⁵

Et felles utgangspunkt for det videre arbeidet med beredskap vil kunne bidra til å styrke kommunens totale beredskap. Når det legges til rette for samordning av flere beredskapsoppgaver, innebærer det også at ressursene som tildeles de ulike områdene samles.

5.3 Alternativ 2: Fylkesmodellen

Alternativ 2 innebærer å organisere IUA etter fylkesmodellen. Dette kan gjøres på to måter: enten som en ren fylkesmodell basert på de femten fylkene Agder, Akershus, Buskerud, Finnmark, Innlandet, Møre og Romsdal, Nordland, Oslo, Rogaland, Telemark, Troms, Trøndelag, Vestfold, Vestland og Østfold, eller som en fylkesmodell tilpasset de ti statsforvalterembetene.⁶⁶ I sistnevnte variant utgjør alle fylkene ett embete, med unntak av Troms, Finnmark, Vestfold, Telemark, Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, som sammen danner tre statsforvaltere.⁶⁷ Begge variantene innebærer en reduksjon i antall IUA-regioner, til henholdsvis femten eller ti regioner.

Selv om de to variantene representerer ulike løsninger, omtales de samlet, da de i hovedsak medfører de samme styrkene og utfordringene. Fylkesmodellen uten tilpasning til statsforvalterembetene innebærer at tre statsforvaltere får ansvar for flere IUA, mens varianten tilpasset statsforvalterembetene innebærer at tre IUA vil omfatte flere fylker. Arbeidsgruppen vurderer likevel at løsningene i stor grad er sammenfallende, da begge bygger på de samme prinsippene for organisering og samordning.

En styrke ved å organisere IUA etter fylkesmodellen og statsforvalterembetene er at dette er veletablerte grenser som kommunen allerede er godt kjent med. En slik modell tar utgangspunkt i eksisterende strukturer som i dag sikrer god samhandling mellom kommunen på andre områder, og legger til rette for samarbeid mellom kommuner som allerede har etablerte relasjoner og kontaktpunkter.

⁶⁵ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023, s. 157.

⁶⁶ Se Kommunalavdelingen, 2024 og Statsforvalteren, 2016.

⁶⁷ Henholdsvis Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. (Statsforvalteren, 2016).

Arbeidsgruppen vurderer at en regioninndeling basert på fylkesmodellen kan bidra til å styrke IUAs kompetanse. Fylkene representerer allerede etablerte samarbeidsstrukturer som utarbeider felles risiko- og sårbarhetsanalyser på fylkesnivå. Arbeidsgruppen vurderer at arbeidet, sammen med kommunenes beredskapsanalyser, kan utgjøre et godt utgangspunkt for utvikling av helhetlige beredskapsplaner og forankrede øvings- og opplæringsprogram. På samme måte som under alternativ 1 vil det være lettere å bidra til en ensartet praksis i planverk, øvelser og rutiner ved færre IUA-regioner.

På samme måte som ved alternativ 1 kan fylkesmodellen bidra til å styrke kompetansen ved å legge til rette for større fagmiljøer og større områder det kan hentes personell og ressurser fra.

Samordning på fylkesnivå legger også til rette for tettere samarbeid med statsforvalteren. Statsforvalteren har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det fremgår av egen instruks at statsforvalteren har ansvar for å samordne, holde oversikt over og informere om dette arbeidet i fylket.⁶⁸ Instruksen er ikke ment å endre ansvar eller organisering ved akutt forurensning.⁶⁹ Arbeidsgruppen vurderer likevel at instruksen er av betydning, ettersom hendelser som medfører akutt forurensning ofte også får konsekvenser på tvers av sektorer og ansvarsområder. Den har også betydning ettersom kommunenes beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning skal samordnes med kommunens øvrige beredskapsforpliktelser.⁷⁰

Statsforvalteren har også et lovpålagt ansvar for å føre tilsyn med at kommunen overholder bistandsplikt, beredskapsplikt og aksjonsplikt ved akutt forurensning.⁷¹ Siden kommunens beredskap mot akutt forurensning etableres gjennom IUA, og IUA skal sette deltakerkommunen i stand til å ivareta sine plikter etter forurensningsloven, utgjør tilsynet med IUAs arbeid også en sentral del av statsforvalterens oppgave. Videre skal statsforvalteren bistå IUA med miljøfaglig bistand etter behov.⁷² En harmonisering av grensene kunne medført en bedre oppfølging av kommunen.

Videre har statsforvalteren god oversikt over regionale risiko- og sårbarhetsforhold og hvilke ressurser og fagmiljøer som finnes i fylket. Denne posisjonen gjør statsforvalteren til en naturlig aktør for å bidra til koordinering ved hendelser som også kan omfatte akutt forurensning. Dette ble tydelig under ekstremværet Hans. Her ble blant annet flere rundbatter skylt ut og ble liggende og flyte i Mjøsa. Situasjonen viste et betydelig behov for koordinering, ettersom hendelsen også førte til en rekke

⁶⁸ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, kapittel IV.

⁶⁹ Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, kapittel III.

⁷⁰ Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 10.

⁷¹ Henvisningen til forurensningsloven §§ 43, 44, 46 og 47 i § 48 a.

⁷² Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025, punkt 5.2.4.4.

andre utfordringer utover akutt forurensning. Som følge av dette fikk Statsforvalteren i Innlandet ansvaret for å koordinere håndteringen av rundballene, ettersom embetet hadde oversikt over tilgjengelige ressurser og kunne vurdere hvordan disse best kunne benyttes i lys av det samlede skadeomfanget.

Arbeidsgruppen vurderer at en regioninndeling basert på fylkesmodellen kunne bidratt til en enklere fordeling av ressurser ved hendelser, som ekstremværet Hans, der det er behov for koordinering mellom flere kommuner på ulike nivåer. Dette kan igjen medføre en mer helhetlig håndtering av komplekse hendelser som også kan medføre akutt forurensning.

Arbeidsgruppen vurderer at mange av de samme utfordringene som ble påpekt under alternativ 1 også gjør seg gjeldende her. Videre er fylkesgrensene primært administrative og samsvarer ikke med de operative grensene som nødetatene arbeider etter. Dette kan skape utfordringer ved varsling og aksjonering, ettersom IUA er en operativ organisasjon og at enkelte 110-sentraler hadde vært nødt til å forholde seg til flere IUA.

5.4 Alternativ 3: Sivildforsvarsdistriktene

Alternativ 3 innebærer å harmonisere IUA-inndelingen med Sivildforsvarsdistriktene. Sivildforsvaret er delt inn i tjue distrikter, som i hovedsak bygger på fylkesinndelingen før 2020.⁷³ Distriktene omfatter Aust-Agder, Buskerud, Hedmark, Hordaland, Midtre-Hålogaland, Møre og Romsdal, Nordland, Nord-Trøndelag, Oppland, Oslo og Akershus, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder, Vest-Finnmark, Vestfold, Øst-Finnmark og Østfold.⁷⁴ Forslaget innebærer at dagens trettito IUA-regioner reduseres til tjue, og at grensene tilpasses Sivildforsvarets struktur.

Sivildforsvaret omtales som statens viktigste sivile forsterkningsressurs og har kompetanse og utstyr til å støtte nød- og beredskapsetatene ved større ulykker og naturkatastrofer.⁷⁵ Enkelte IUA har allerede etablert samarbeid med Sivildforsvaret, blant annet ved at Sivildforsvaret deltar med personellstøtte til stab under øvelser. En harmonisering av grensene kan derfor bidra til å effektivisere slike samarbeid og gjøre ressursdisponering enklere, ettersom hvert IUA kun hadde forholdt seg til ett distrikt og én distriktssjef.

I henhold til rammeavtalen mellom DSB og Kystverket kan Sivildforsvaret bistå kommuner og IUA med organisatorisk kompetanse og administrativ logistikk rettet mot innsatspersonell, og i særlige tilfeller yte personellbistand i akutte situasjoner der annen personellinnsats ikke er tilgjengelig.⁷⁶ IUA kan ved mindre hendelser eller ved

⁷³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 68.

⁷⁴ Sivildforsvaret, u.å.

⁷⁵ Meld. St. 9 (2024-2025) s. 28.

⁷⁶ Kystdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2005, s. 1.

statlige aksjoner rette anmodning om bistand til det aktuelle sivilforsvarsdistriktet.⁷⁷ Basert på denne rammeavtalen har flere av dagens IUA inngått egne avtaler med Sivilforsvaret. En harmonisering av grensene vil kunne gjøre disponeringen av ressurser enklere og mer oversiktlig.

Utover dette, og de generelle fordelene ved større regioner som er omtalt under alternativ 1 og 2, vurderes det at en harmonisering med Sivilforsvarsdistriktene ikke gir vesentlige nye fordeler. Modellen vil i liten grad løse dagens utfordringer knyttet til kompetanse, kapasitet og kontinuitet i IUA. Sivilforsvarsdistriktene er primært utformet for statlige forsterkningsoppgaver, ikke for kommunal beredskap mot akutt forurensning, og grensene samsvarer ikke med operative strukturer for brann- og redningsvesenet. Dette kan skape utfordringer ved varsling og aksjonering. I tillegg er fremtidig stabilitet usikker, ettersom det tidligere har vært vurdert endringer i distriktsinndelingen dersom politidistrikter eller fylkesgrenser endres.⁷⁸ Selv om det ikke foreligger konkrete planer om endringer nå, kan dette ikke utelukkes,⁷⁹ og det skaper usikkerhet knyttet til langsiktig forankring.

Samlet sett gir alternativet enkelte fordeler knyttet til samvirke og ressursdisponering, men vurderes ikke å være tilstrekkelig for å løse de mest kritiske utfordringene med dagens IUA-struktur. Modellen gir begrenset gevinst når det gjelder faglig robusthet, kontinuitet og styrking av beredskapen, og fremstår derfor som et mindre hensiktsmessig alternativ enn de øvrige modellene.

⁷⁷ Kystdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2005, s. 2.

⁷⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 111.

⁷⁹ Meld. St. 5 (2020-2021) s. 116.

6 ARBEIDSGRUPPENS VURDERING

6.1 Vurdering av alternativene

Målet med konsekvensutredningen er å komme frem til en anbefaling om organisering som er i tråd med gjeldende krav og forventninger som følger av forurensningsloven, forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning og de nasjonale beredskapsprinsippene, og som i størst mulig grad bidrar til en effektiv nasjonal beredskap mot akutt forurensning.

Arbeidsgruppen vurderer at alle de skisserte alternativene legger til rette for ivaretagelse av ansvarsprinsippet, ettersom kommunens beredskap etableres uavhengig av regionstruktur. Større og mer robuste IUA-regioner fremstår derimot bedre egnet til å oppfylle kravet om tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og kontinuitet i planverk og øvelser. Dette er en sentral forutsetning for å ha en effektiv og god kommunal beredskap slik forskriften stiller krav om. Som omtalt i kapittel 5.2 vil imidlertid ikke større regioner automatisk føre til økt robusthet. Det forutsettes en målrettet innsats for å oppnå ønsket effekt.

Videre vurderer arbeidsgruppen at nullalternativet er utfordrende i lys av likhetsprinsippet. Flere av dagens IUA har ingen eller små stillingsressurser i det daglige, men skal ved hendelser bemanne både operative funksjoner og stab. Forskriften krever samtidig at beredskapen bygger på et enhetlig ledelsessystem (ELS). ELS-modellen tilsvare i stor grad modellen brann- og redningsvesenet benytter seg av i det daglige gjennom vaktordningen og hendelseshåndtering. Ved større hendelser vil det imidlertid være behov for at flere personer kan ivareta et bredere spekter av oppgaver enn det brann- og redningsvesenet i det daglige opererer med.

Arbeidsgruppen vurderer at likhetsprinsippet i større grad hadde blitt ivaretatt ved alternativ 1, dersom det etableres regionale brannregioner. Som nevnt har DSB anbefalt etablering av regionale samarbeid innenfor 110-grensene, der alle brann- og redningsvesen i regionen deltar.⁸⁰ En tilsvarende organisering av IUA ville innebære at kommunene samarbeider om flere operative oppgaver innenfor samme geografiske inndeling. Regjeringen har uttalt at samarbeid skal baseres på frivillighet,⁸¹ og det er per i dag ikke etablert ved alle 110-sentraldistriktene. Dersom dette etableres, vil beredskapsorganiseringen i større grad samsvare med daglig drift.

Når det gjelder nærhetsprinsippet, vurderer arbeidsgruppen at nullalternativet best ivaretar prinsippet, ettersom dagens IUA har god lokalkunnskap og håndterer et mindre geografisk område enn de øvrige alternativene. Samtidig viser utfordringsbildet at mange av dagens IUA mangler kapasitet til oppfølging av planer,

⁸⁰ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023, s. 157.

⁸¹ Meld. St. 16 (2023-2024) s. 42.

øvelser og kompetanseutvikling. Større regioner kan, dersom lokalkunnskap systematiseres og forankres, gi bedre forutsetninger for at kommunene faktisk kan håndtere flere hendelser selv, og dermed styrke nærhetsprinsippet. Arbeidsgruppen vurderer videre at prinsippet ved alle alternativene vil være ivaretatt ved at kommunen skal iverksette en førsteinnsats og også delta ved en eventuell interkommunal aksjon.

Når det gjelder samvirkeprinsippet, legger alternativ 1, 2 og 3 bedre til rette for mer effektivt samarbeid med sentrale aktører. Alternativ 1 gir grunnlag for tettere samarbeid med 110-sentralene, noe som kan gi mer effektiv varsling, koordinering av hendelser og større bruk av 110 som faglig rådgiver. Alternativ 2 legger til rette for bedre samarbeid med fylkeskommunen og statsforvalteren. Dette gjør det lettere for statsforvalteren å føre tilsyn og bistå med miljøfaglig rådgivning. Alternativ 3 legger til rette for mer effektiv koordinering med Sivilforsvaret.

I vurderingen av kravene etter forurensningsloven og tilhørende forskrifter vurderer arbeidsgruppen at nullalternativet innebærer flere utfordringer knyttet til kapasitet, kompetanse og ressurser (se kapittel 4.2). Dette reiser spørsmål om dagens organisering oppfyller kravene etter regelverket, og taler for en organisering etter alternativ 1, 2 eller 3. Samtidig vurderer arbeidsgruppen at flere av utfordringene gjelder andre forhold enn selve regioninndelingen.

Arbeidsgruppen viser også til at det allerede er iverksatt flere tiltak som på sikt kan styrke den kommunale beredskapen (se kapittel 4.3). Effekten av disse tiltakene er foreløpig usikker, ettersom de i stor grad ikke er ferdigstilt. Tiltakene vurderes likevel som sentrale for å oppfylle forskriftens krav om effektiv og god kommunal beredskap mot akutt forurensning.

6.2 Konsekvenser ved endring av regionstruktur

Alternativ 1, 2 og 3 innebærer en endring i dagens IUA-inndeling. Arbeidsgruppen vurderer at en eventuell omorganisering medfører organisatoriske, operative og økonomiske konsekvenser.

En konsekvens ved å omorganisere IUA er at det krever en ny struktur, samarbeidsavtaler og ledelse for hver region. Ved en sammenslåing kan det tas utgangspunkt i administrasjonen ved ett IUA. Dette medfører riktignok at enkelte IUA mister ansvar og oppgaver til fordel for andre IUA, herunder eventuelle lønnede stillinger og andre godtgjørelser. I arbeidet med konsekvensutredningen har det blitt foreslått at man kan fordele stillingsprosentene innad i IUA mellom forskjellige kommuner.

I arbeidet med konsekvensutredningen har det blitt belyst at større regioner vil ha forskjellige virkninger i ulike deler av landet. Det har blant annet blitt påpekt at en inndeling i større regioner, særlig i områder med store geografiske avstander som i Nord-Norge, kan medføre praktiske utfordringer. Ved en eventuell aksjonering der

IUA må bistå med utstyr, kan store avstander gjøre at den berørte kommunen må håndtere en lengre førsteinnsats før bistand er på plass. I tillegg er befolkningstettheten generelt lavere i nord enn i de sørlige delene av landet, noe som kan gjøre det mer krevende å mobilisere personell og ressurser lokalt.

Større regioner vil også medføre en økt geografisk avstand mellom IUA-administrasjonen og kommunen. I *Samfunnsøkonomisk analyse av brann- og redningsvesenet* (2013) ble det vurdert at det kan være utfordrende å ivareta lederrollen når de geografiske avstandene blir store og at større avstander gjør det vanskelig for ledelsen å være fysisk til stede for å organisere og støtte det operative arbeidet.⁸² Dette har også blitt erfart ved øvelser og hendelser. Under Njord A aksjonen ble kommunikasjonen mellom IUA-staben som var plassert i Trondheim og den etablerte skadestedsledelsen på Frøya beskrevet som utfordrende.⁸³ Skadestedsledelsen vurderte at situasjonen hadde vært annerledes dersom staben fysisk hadde blitt flyttet nærmere innsatsområdet.⁸⁴

Samtidig vurderer arbeidsgruppen at brann- og redningsvesenet besitter betydelig kapasitet for lokal operativ ledelse, som har stor overføringsverdi til håndtering av akutt forurensning. Dette innebærer at IUA i praksis har gode forutsetninger for å ivareta ledelsesfunksjoner ved større geografiske avstander. IUA står også fritt til å flytte staben dit det er mest hensiktsmessig for å sikre nærhet til hendelsen og en effektiv samhandling mellom stab og skadestedsledelse.

En annen fordel med større regioner, er at stabsarbeidet kan styrkes. Ved å harmonisere inndelingen med andre etablerte beredskapsgrenser legges det til rette for at man kan benytte seg av samme stab ved ulike hendelser. Dette kan igjen bidra til å styrke ELS-staben, ettersom den aktiviseres oftere. Et større geografisk område åpner også for at man kan trene flere personer til å ivareta samme roller i en stab slik at man ved hendelser ikke avhenger av få personer for å ivareta alle funksjonene.

Større regioner medfører derimot at det blir mer krevende å utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner. Beredskapsplanen må generelt ta utgangspunkt i flere kommuners beredskapsanalyser, en større geografi og potensialet for flere problemstillinger som stengte veier og lengre responstid. Dette forutsetter at det må øves på å sette stab forskjellige steder innenfor samme IUA og at kommunen må settes i stand til å sette en lokal skadestedsledelse ved IUA-aksjoner når det er større avstander til IUA-staben som utgjør ledelsesfunksjonen.

Økonomien i de enkelte IUA kan gjøre omorganisering i større regioner utfordrende. For det første varierer praksisen for hvor mye deltakerkommunen skal betale til det enkelte IUA. Noen IUA krever en lavere sum per innbygger enn andre. Ved en

⁸² Oslo Economics [på bestilling fra DSB], 2013, s. 32.

⁸³ Hendelsen gjaldt et utslipp av 150 m³ blanding av råolje og vann fra Equinor Energy AS' installasjon Njord A den 31. desember 2024.

⁸⁴ Proactima [på bestilling fra IUA Midt-Norge], 2025, s. 20.

omorganisering må det etableres en felles praksis, noe som kan være krevende ved allerede vedtatte og pressede kommunebudsjetter. Videre har IUA hatt ulik praksis for hvordan de disponerer avsatte midler. Mens enkelte IUA har store oppsparte midler, har andre brukt mye penger på utstyr til de deltakende kommunene. Dette kan skape utfordringer ved oppløsning og sammenslåinger av IUA, både fordi det kan oppstå en skjevfordeling av økonomiske midler i den totale potten og det kan være ulik grad av beredskapsutstyr plassert hos kommunen.

Arbeidsgruppen vurderer videre at etableringen av større regioner ikke automatisk fører til økte ressurser til arbeidet med akutt forurensning. Det kan være at noen kommuner tenker at de skal få stordriftsfordeler ved en sammenslåing, og vil ønske å redusere det økonomiske tilskuddet til IUA. Dette kan redusere den positive effekten av større regioner. Forutsatt at kommunene ikke reduserer tilskuddet til IUA, vil de nye IUA-ene få en større samlet økonomisk handleevne. Det kan gi muligheter til en eller flere stillinger med ansvar for daglig drift og kompetanseheving av stab og en person med ansvar for trening og taktisk kompetanse. Videre kan den økte, samlede potten brukes til interne kurs og øvelser, investering i utstyr som styrker beredskapen og etablere et team innenfor IUA med særlig ansvar for akutt forurensning.

Arbeidsgruppen bemerker at større regioner ikke medfører større hendelser, men at området det kan innhentes personell fra blir større.

Arbeidsgruppen har ikke utarbeidet et konkret anslag for hva en eventuell omorganisering vil koste, eller vurdert i hvilken grad en omorganisering i større regioner kan medføre økonomiske gevinster. Det legges til grunn at en omorganisering i en overgangsfase vil medføre økte kostnader og merarbeid for IUA. Herunder vil det være behov for å utarbeide nye samarbeidsavtaler innad i hvert IUA, revidere eksisterende avtaler med private aktører og oppdatere planverk, rutiner og interne systemer. I tillegg vil ny merking og omdisponering av utstyr kunne bli nødvendig. Det er også store variasjoner i dagens finansieringsmodeller mellom IUA. Kommunens bidrag er ulike, og de økonomiske rammene og praksisen av hva midler har blitt brukt på varierer. Når områder slås sammen, oppstår det spørsmål om hvordan hver kommune skal bidra økonomisk. Videre oppstår det spørsmål om det er rimelig at IUA med ulike økonomiske ressurser skal bidra til en felles pott og eventuelt hvordan midler skal fordeles dersom et av dagens IUA splittes mellom nye regioner.

7 ANBEFALING

7.1 Anbefaling på kort sikt: nullalternativet

På kort sikt anbefaler arbeidsgruppen at dagens inndeling i IUA-regioner videreføres. For å styrke beredskapen innenfor eksisterende struktur, anbefales det samtidig at følgende tiltak prioriteres:

- Følge opp kommunens kompetanse innenfor akutt forurensning og deres arbeid med miljørisiko- og beredskapsanalyser.
- Arbeide for at statsforvalterens tilsynsrolle ved akutt forurensning inkluderes i hovedinstruksen til statsforvalteren og utarbeide tilhørende veiledningsmateriell til statsforvalteren.
- Følge opp IUAs arbeid med beredskapsplaner, herunder gjennomføre regionale diskusjonsøvelser som kan avdekke gap mellom IUAs kapasitet og Kystverkets forventninger under en statlig aksjon.
- Styrke IUAs kompetanse i stabsarbeid, i tråd med ELS-modellen, ved å ferdigstille og distribuere en operativ veileder og tilby regionale og sentrale kurs og treninger innen stabsarbeid.
- Styrke IUAs taktiske kompetanse og gjennomføringsevne, blant annet gjennom økte regionale og sentrale kurs og samlinger med vekt på taktikk og teknikker for oljevern. Kystverket bør også utarbeide praktisk veiledningsmateriell for bekjempelse av akutt forurensning.
- Støtte etablering av regionale samarbeidsavtaler mellom IUA og legge til rette for mer regionsvis samarbeid. Det anbefales spesielt at nye avtaler vektlegger samarbeid innenfor dagens 110-sentraldistrikt.

7.2 Anbefaling på lengre sikt: alternativ 1 (110-sentraldistrikt)

På lengre sikt anbefaler arbeidsgruppen at dagens IUA-regioner organiseres etter 110-sentraldistriktene. IUA utgjør et avgjørende ledd i aksjoneringen mot akutt forurensning. Den primære hensikten med omorganiseringen vil derfor være å sikre at hvert IUA har et tilstrekkelig oppland og et antall kommuner som gir kapasitet til å drifte og utvikle beredskapen mot akutt forurensningen i det daglige.

Arbeidsgruppen vurderer at en omorganisering av dagens IUA etter 110-sentraldistriktene som nevnt fører med en rekke fordeler. En harmonisering med 110-sentraldistriktene kan legge til rette for færre, større og mer robuste IUA-regioner. Dette kan medføre at regionene får bedre kapasitet, mer kontinuitet og større mulighet til å bygge faste fagmiljøer med dedikerte stillinger. Dette legger også til rette for økt kompetanse, mer systematisk opplæring og et styrket stabsarbeid. Samordningen med 110-sentralene gir også mer effektiv varsling, koordinering og samvirke, og muliggjør felles planverk, maler og standardiserte rutiner. Større regioner kan også føre til bedre ressursutnyttelse og økt evne til å drifte og utvikle beredskapen i det daglige.

Arbeidsgruppen vurderer at en ny inndeling og større IUA-regioner også kan muliggjøre en avlastning for de mindre kommunene og mindre IUA hva gjelder administrasjon. Arbeidsgruppen vurderer derimot at det innenfor hvert IUA må gjøres hensiktsmessige operative inndelinger og at beredskapsplanene må beskrive etablering av stab og operativ organisering innenfor disse inndelingene. Samtidig bør IUAs beredskapsplan beskrive utveksling og sideforskyvning av personell og materiell innenfor hele regionen.

En omorganisering kan også bidra til at det innenfor regionen etableres en felles plattform som kan være til støtte ved ivaretagelse av andre beredskapsoppgaver og hendelser.

7.3 Prinsipielle spørsmål

Et prinsipielt spørsmål som har blitt reist under arbeidet med konsekvensutredningen er grensen mellom statlig styring og det kommunale selvstyret. IUA-strukturen er bygget på samarbeid mellom kommuner som har utviklet seg over tid med lokal tilpasning, geografiske hensyn og operativ erfaring. Dette har medført eierskap og tillit til modellen. En statlig initiert endring av regionegrensene, særlig dersom den skjer uten lokal involvering, kan oppleves som et inngrep i det kommunale selvstyret. Etter Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin helhetlige gjennomgang av brann- og redningsområdet ble det i egen stortingsmelding uttalt at eventuelle regionale samarbeid om branntjenester skulle baseres på frivillighet mellom selvstendige brann- og redningsvesen og på lokale risiko- og sårbarhetsanalyser.⁸⁵

Selv om Kystverket har hjemmel til å beslutte interkommunale samarbeidsformer og grensene ved samarbeidet, må en omorganisering nøye vurderes. En endring som oppleves som påtvunget kan svekke motivasjon og eierskap, reise spørsmål om brudd på grunnleggende styringsprinsipper og i ytterst konsekvens føre til motstand, lavere beredskapskvalitet og svekket legitimitet. Samtidig vurderer arbeidsgruppen at en eventuell omorganisering ikke kan være valgfri. En eventuell valgfri omorganisering kunne medført større forskjeller i kapasitet og kompetanse enn hva som er tilfellet i dag. Dette kan svekke den regionale innsatsen og vanskeliggjøre en samordning ved en eventuell statlig ledet aksjon mot akutt forurensning.

For å påse at kommunen ivaretas, bør Kystverket sikre en bred lokal deltakelse i prosessen. Tiltak som griper inn i etablerte samarbeidsformer må være godt begrunnet, transparente og være forankret i dialog med kommunen. Dette forutsetter at kommunen tas med i utrednings- og beslutningsprosessen og gis anledning til å komme med innspill.

Et annet spørsmål som har blitt reist, er om større regioner kan medføre en risiko for at IUA ikke sitter med den samme gode lokalkunnskapen slik som i dag.

⁸⁵ Meld. St. 16 (2023-2024) s. 6.

Arbeidsgruppen vurderer at dette kan ivaretas gjennom et tett samarbeid med kommunen og statsforvalteren. Statsforvalteren har et godt overblikk over kommunenes miljørisiko og skal bistå IUA med miljøfaglig rådgivning. Kommunen skal også ivareta en lokal beredskap som kan håndtere mindre hendelse og vil også bidra inn i aksjoneringen på interkommunalt nivå.

En annen utfordring knyttet til større regioner er risikoen for svekket lokal forankring og redusert kommunal innflytelse i IUA. Når avstanden mellom IUA og kommunene øker, kan både nærhet til lokale forhold og terskelen for å be om bistand bli påvirket. Dette kan igjen ha konsekvenser for kvaliteten på beredskapsplaner og den operative innsatsen. I tillegg kan større regioner medføre sentralisering av fagmiljøer og ressurser, noe som kan gi geografiske skjevheter. Særlig i områder med lange avstander, som i Nord-Norge, kan dette forsterke utfordringer knyttet til responstid. Det vil derfor være behov for et mer omfattende og detaljert planverk.

Endringer i regioninndeling for IUA kan også føre til at NOFO har behov for en gjennomgang og revisjon av avtalene med IUA. Slike avtaler kan styrke beredskapen gjennom kompetanseheving og økonomiske insentiver, men innebærer samtidig at private aktører i praksis belager seg på offentlige ressurser for å ivareta lovpålagte oppgaver. Dette reiser spørsmål om IUA kan forplikte deltakerkommunene og om avtalen kan påvirke kommunens evne til å oppfylle sine plikter etter forurensningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven.

Det er behov for å vurdere om avtalene bør videreføres, justeres eller bortfalle, og hvordan de harmonerer med kommunenes beredskapsansvar og Miljødirektoratets krav til privat beredskap. En slik vurdering må sikre at avtaler ikke svekker kommunens beredskap, skaper konkurransevridning eller fører til utilstrekkelig kapasitet ved parallelle hendelser, og samtidig bidra til å opprettholde nasjonal beredskap gjennom koordinert innsats.

7.4 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

En vellykket gjennomføring av endringer i regionstrukturen for interkommunale utvalg mot akutt forurensning forutsetter at flere sentrale faktorer ivaretas. Disse faktorene er avgjørende for å realisere gevinstene ved tiltaket og sikre at beredskapen oppfyller kravene etter forurensningsloven, forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning og de nasjonale beredskapsprinsippene. Vider er det viktig med en planlagt og grundig plan for gjennomføring av omorganiseringen, slik at beredskapen i en overgangsfase ikke svekkes.

I PwCs rapport *Kommunalt samarbeid for sterkere beredskap* (2025) identifiseres flere sentrale forutsetninger for et vellykket interkommunalt samarbeid.⁸⁶ Rapporten fremhever behovet for solid forankring på politisk, administrativt og faglig nivå og

⁸⁶ PwC [på bestilling fra KS], 2025, ss. 60 til 61.

behovet for en tydelig og formalisert struktur med klart definerte roller, ansvar, planverk og rutiner. PwC fremhever betydningen av en god oppstartsfasen som kan bygge tillit mellom kommunene og behovet for å håndtere ulikheter i kompetanse og kapasitet. Det blir nevnt at en lav stillingsprosent på beredskapskoordinatorer kan begrense arbeidet med beredskap og gjøre det utfordrende å rekruttere personer med relevant bakgrunn. Videre vurderes effektiv kommunikasjon og koordinering som avgjørende, sammen med tydelige mål og måleparametere.

En vellykket omorganisering forutsetter tydelig ledelse og tilstrekkelig bemanning. Erfaringer fra dagens struktur viser at arbeidet med IUA i stor grad hviler på få personer, noe som gjør beredskapen sårbar ved utskiftning eller fravær. For å sikre robusthet bør det etableres minimum ett dedikert årsverk i hvert distrikt, supplert med flere ansatte i ulike stillingsprosenter fordelt på regionen. Dette gir kontinuitet og reduserer risikoen for at daglig leder står alene med ansvaret. Erfaringer fra IUA Bergen og Vest brann- og redning viser at kombinasjonen av en lederrolle og støttefunksjoner gir bedre kvalitet og utholdenhet. Det er avgjørende at sammenslåing ikke medfører tap av stillinger, men heller styrker fagmiljøet.

Endringen av strukturen må være godt forankret i kommunen, både politisk og administrativt. Dette innebærer at det må utarbeides nye samarbeidsavtaler som tydeliggjør kommunens roller og ansvar ved akutt forurensning.

Videre vurderer arbeidsgruppen at en inndeling i nye og større IUA-regioner er en omfattende endring og en vellykket inndeling forutsetter en nøyere analyse og planlegging, samt en sterkere involvering av det kommunale nivået. I dag baserer flere kommuner seg i stor grad på at brann- og redningsvesenet ivaretar beredskapen alene. Det er imidlertid en rekke andre kommunale funksjoner som utgjør sentrale roller i håndtering av akutt forurensning, herunder beredskapskoordinator, vann- og avløpsavdeling, kommuneoverlege, kriseledelse, teknisk etat, miljø- og naturforvaltningsenhet, havnevesen, landbrukskontor, økonomiavdeling, juridisk enhet og kommunikasjonsavdelingen. En vellykket gjennomføring forutsetter derfor et mer helhetlig kommunalt eierskap til beredskapen enn det som er tilfelle mange steder i dag.

Videre vurderer arbeidsgruppen at det er nødvendig å standardisere organisering og drift for å sikre en hensiktsmessig organisasjon. Variasjoner i dagens struktur og praksis svekker samordningen og gjør det vanskelig å oppnå ensartet kvalitet. Felles planverk, prosedyrer og kompetanseprogram kan sikre enhetlig kvalitet og legge grunnlaget for bedre styring, forutsigbarhet og et mer effektivt samvirke mellom aktørene.⁸⁷ Kompetanse og øvingsaktivitet er også avgjørende for operativ evne. Dette forutsetter at kompetanseutvikling, øvelser og vedlikehold må prioriteres. Videre må det etableres fagmiljøer som sikrer kontinuitet og styrking av stabsarbeid og taktisk innsats. En god informasjonsflyt vil også være en kritisk forutsetning for

⁸⁷ PwC [på bestilling fra KS], 2025, s. 61.

effektiv krisehåndtering.⁸⁸ Dette forutsetter felles digitale løsninger for varsling, ressursoversikt, rapportering, aksjonsstøtte og kommunikasjonskanaler.

Kommunene i en IUA-region kan ha ulike behov. Enkelte er særlig utsatt for akutt forurensning som følge av høy transportaktivitet, noen har kystlinje, andre har mer utsatte drikkevannskilder og enkelte har mer industri enn andre. Andre kommuner preges av lange avstander, krevende værforhold og lav befolkningstetthet, noe som gjør responstid og lokal kapasitet til kritiske faktorer. Slike områder har ofte færre økonomiske og operative ressurser tilgjengelig. Det er derfor viktig at IUA er i stand til å håndtere et bredt spekter av lokale og geografiske behov. Større regioner innebærer også at beredskapen skal dekke et mer omfattende geografisk område. Dersom ressurser plasseres ett sted, kan det medføre en risiko for at enkelte kommuner ikke når raskt nok med nødvendig personell og utstyr.

På bakgrunn av dette vurderer arbeidsgruppen at det er behov for å utarbeide beredskapsanalyser i hver enkelt region. En slik analyse kan ta utgangspunkt i kommunenes beredskapsanalyser, som er utarbeidet under Kystverkets kompetanseløft. IUAs beredskapsanalyse bør resultere i en oversikt over kommunens sårbarheter og potensielle utfordringer, og samtidig danne grunnlaget for IUAs operative beredskap. Dette kan innebære at hver region utvikler beredskapspakker tilpasset ulike behov. Videre foreslås det at den operative beredskapen i IUA ikke lokaliseres til én kommune, men organiseres med operative underregioner basert på operative vurderinger, slik at alle kommunene i regionen sikres god dekning.

En vellykket gjennomføring forutsetter også stabile og forutsigbare økonomiske rammer.⁸⁹ Omstrukturering av dagens IUA vil kreve investeringer i planverk, utstyr, kompetanseheving og tekniske løsninger. I tillegg vil etablering av dedikerte årsverk og styrkede fagmiljøer medføre økte kostnader. Arbeidsgruppen vurderer derfor at det må utvikles langsiktige finansieringsmodeller som sikrer kontinuitet og kvalitet i beredskapen. Videre må det avklares hvordan kostnadsfordelingen skal beregnes mellom kommunene, hvordan tidligere opptjening og investeringer skal håndteres og hvordan ulik økonomisk bæreevne skal hensyntas. Uten robuste økonomiske rammebetingelser vil effekten av omorganiseringen begrenses og risikoen for en svekket beredskap øke.

⁸⁸ Se blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2007, s. 11.

⁸⁹ Jf. henvisningen til NOU 2023: 9 i NOU 2023: 17 på ss. 69 til 70.

Definisjoner og forkortelser

Begrep/forkortelse	Forklaring
Aksjonsplikt	For den ansvarlige forurenseren innebære aksjonsplikten en plikt til å iverksette tiltak for å avverge eller begrense skader og ulemper ved akutt forurensning, eller fare for slik forurensning. Dersom den ansvarlige ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak, har kommunen en aksjonsplikt som består i å søke å bekjempe ulykken.
Akutt forurensning	Forurensning av betydning som inntreffer plutselig og som ikke er tillatt etter bestemmelse i eller i medhold av forurensningsloven.
Ansvarlig forurensner	Den som har, gjør eller setter i verk noe som kan medføre forurensning, eller fare for forurensning.
Beredskapsplikt	Plikten til å ha nødvendig beredskap for å kunne håndtere akutt forurensning, herunder planer, utstyr og kompetanse. For private virksomheter gjelder plikten kun den som driver aktivitet som kan medføre akutt forurensning. Kommunen har beredskapsplikt for mindre tilfeller av akutt forurensning som kan oppstå innenfor kommunegrensen, og som ikke omfattes av privat beredskap. Kystverket har beredskapsplikt for større hendelser som ikke dekkes av privat eller kommunal beredskap.
Bistandsplikt	Plikt til å yte bistand, herunder materiell og personell, til kommunale og statlige aksjoner mot akutt forurensning etter pålegg fra kommune eller forurensningsmyndigheten.
CBRNE	Fellesbetegnelse for farer med kjemiske stoffer (chemical), biologiske agens (biological), radioaktive stoffer (radiological), nukleært materiale (nuclear) og eksplosiver med høyt farepotensiale (explosive).



<https://www.kystverket.no>

post@kystverket.no

Sentralbord: 07847

Postadresse: Kystverket, p.b. 1502, 6025 Ålesund

Deltakerkommune	Deltakerkommune er kommunen som er medlem i et interkommunalt samarbeid mot akutt forurensning.
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
ELS	Enhetlig ledelsessystem. Modellen beskriver et system for operativ ledelse.
Forurensning	Tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen som kan være til skade eller ulempe for miljøet.
Forurensningsmyndighet	I denne rapporten brukes forurensningsmyndighet om Kystverket som er forurensningsmyndighet ved akutt forurensning, eller fare for slik forurensning.
IUA	Interkommunale utvalg mot akutt forurensning.
Mindre tilfeller av akutt forurensning	Brukes om hendelser kommunen har beredskapsplikt for, med unntak av tilfeller som dekkes av privat beredskap. I forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning nevnes akutt forurensning fra transport på land og sjø, landbruk, nedgravde oljetanker og bensinstasjoner som eksempler.
NOFO	Norsk Oljevernforening for Operatørselskap.
Representantskap	Representantskapet utgjør det øverste styringsorganet i IUA. Representantskapene består i all hovedsak av en representant fra hver av kommunene i samarbeidet.
Samordningsansvar	Kystverket har ansvar for å samordne den private, kommunale og statlige beredskapen i et nasjonalt beredskapssystem.
SFT	Statens forurensningstilsyn.
Statlig aksjon	Innsats mot akutt forurensning hvor Kystverket har besluttet å overta ledelsen.
USAR	Urban search and rescue. Urban redningsgruppe som skal drive søk og redningsoppdrag.
Vertskommune	Tidligere begrep brukt om kommunen med det administrative og praktiske ansvaret overfor IUA.

Vedlegg 1: Interkommunale samarbeid om beredskap mot akutt forurensning

Tabellen er hentet fra vedlegg 1 vedlagt forskrift av 4. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forurensning (<https://lovdata.no/forskrift/2022-01-04-10>) og gir en oversikt over dagens inndeling i IUA.

Regionnummer	Regionnavn	Deltagende kommuner
1	Østfold	Aremark, Fredrikstad, Halden, Hvaler, Indre Østfold, Marker, Moss, Rakkestad, Råde, Sarpsborg, Skiptvet og Våler
2	Romerike	Aurskog-Høland, Eidskog, Eidsvoll, Gjerdrum, Grue, Hurdal, Kongsvinger, Lillestrøm, Lørenskog, Nannestad, Nes, Nittedal, Nord-Odal, Rælingen, Sør-Odal og Ullensaker
3	Indre Oslofjord	Asker, Bærum, Enebakk, Frogn, Nesodden, Nordre Follo, Oslo, Vestby og Ås
4	Buskerud	Drammen, Flesberg, Flå, Gol, Hemsedal, Hol, Hole, Jevnaker, Kongsberg, Krødsherad, Lier, Modum, Nesbyen, Nore og Uvdal, Ringerike, Rollag, Sigdal, Øvre Eiker og Ål
5	Hedmark	Alvdal, Elverum, Engerdal, Folldal, Hamar, Løten, Rendalen, Ringsaker, Stange, Stor-Elvdal, Tolga, Trysil, Tynset, Våler, Åmot og Åsnes
6	Oppland	Dovre, Etnedal, Gausdal, Gjøvik, Gran, Lesja, Lillehammer, Lom, Lunner, Nord-Aurdal, Nord-Fron, Nordre Land, Ringebu, Sel, Skjåk, Søndre Land, Sør-Aurdal, Sør-Fron, Vang, Vestre Slidre, Vestre Toten, Vågå, Østre Toten, Øyer og Øystre Slidre
7	Vestfold	Færder, Holmestrand, Horten, Larvik, Sandefjord og Tønsberg
8	Telemark	Bamble, Drangedal, Fyresdal, Hjartdal, Kragerø, Kviteseid, Midt-Telemark, Nissedal, Nome, Notodden, Porsgrunn, Seljord, Siljan, Skien, Tinn, Tokke og Vinje

Regionnummer	Regionnavn	Deltagende kommuner
9	Aust-Agder	Arendal, Froland, Gjerstad, Grimstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei og Åmli
10	Midt-Agder	Birkenes, Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Valle og Vennesla
11	Vestre Agder	Farsund, Flekkefjord, Hægebostad, Kvinesdal, Lindesnes, Lyngdal, Sirdal og Åseral
12	Sør-Rogaland	Bjerkreim, Eigersund, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Sandnes, Sokndal, Sola, Stavanger, Strand og Time
13	Haugesund	Bokn, Bømlo, Etne, Fitjar, Haugesund, Karmøy, Kvinnherad, Sauda, Stord, Suldal, Sveio, Tysnes, Tysvær, Utsira, Ullensvang og Vindafjord
14	Bergen	Alver, Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bjørnafjorden, Eidfjord, Fedje, Gulen, Hyllestad, Kvam, Masfjorden, Modalen, Osterøy, Samnanger, Solund, Ulvik, Vaksdal, Voss og Øygarden
15	Sogn og Sunnfjord	Askvoll, Aurland, Fjaler, Høyanger, Kinn, Luster, Lærdal, Sogndal, Sunnfjord, Vik og Årdal
16	Nordfjord	Bremanger, Gloppen, Kinn, Stad og Stryn
17	Sunnmøre	Fjord, Giske, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Volda, Ørsta og Ålesund
18	Romsdal	Aukra, Hustadvika, Molde, Rauma og Vestnes
19	Nordmøre	Aure, Averøy, Gjemnes, Kristiansund, Smøla, Sunndal, Surnadal og Tingvoll
20	Midt-Norge	Frosta, Frøya, Heim, Hitra, Holtålen, Indre Fosen, Malvik, Melhus, Meråker, Midtre Gauldal, Oppdal, Orkland, Os, Osen, Rennebu, Rindal, Røros / Rossen tjielte, Selbu, Skaun, Stjørdal, Trondheim / Tråanten tjielte, Tydal, Ørland og Åfjord
21	Innherred	Inderøy, Levanger / Levangken tjielte, Snåsa / Snåasen tjielte, Steinkjer / Stjørtjen tjielte og Verdal

Regionnummer	Regionnavn	Deltagende kommuner
22	Namdal	Flatanger, Grong, Høylandet, Leka, Lierne, Namsos / Nåavmesjenjaelmien tjjelte, Namsskogan, Nærøysund, Overhalla og Røyrvik / Raarvihken tjjelte
23	Sør-Helgeland	Alstahaug, Bindal, Brønnøy, Dønna, Grane, Hattfjelldal / Aarborten tjjelte, Herøy, Leirfjord, Sømna, Vefsn, Vega og Vevelstad
24	Nord-Helgeland	Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana / Raanen tjjelte og Træna
25	Salten	Beiarn / Bájdđára suohkan, Bodø, Fauske / Fuosko suohkan, Gildeskål, Meløy, Rødøy, Røst, Saltdal, Steigen, Sørfold / Fuoldá suohkan og Værøy
26	Ofoten	Evenes / Evenášši suohkan, Hamarøy / Hábmara suohkan, Lødingen og Narvik
27	Lofoten og Vesterålen	Andøy, Bø, Flakstad, Hadsel, Moskenes, Sortland / Suorttá suohkan, Vestvågøy, Vågan og Øksnes
28	Sør-Troms	Bardu, Gratangen / Rivttága suohkan, Harstad / Hársttáid suohkan, Ibestad, Kvæfjord, Lavangen / Loabága suohkan, Salangen og Tjeldsund / Dieiddanuori suohkan
29	Midt- og Nord-Troms	Balsfjord, Dyrøy, Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord / Gáivuona suohkan, Lyngen / Ivgu suohkan, Målselv, Nordreisa / Ráissa suohkan, Senja, Skjervøy, Storfjord / Omasvuona suohkan, Sørreisa og Tromsø / Romssa suohkan
30	Vest-Finnmark	Alta / Áltá suohkan, Hammerfest / Hámmerfeastta suohkan, Hasvik, Kautokeino / Guovdageainnu suohkan, Loppa og Måsøy
31	Midt-Finnmark	Gamvik, Karasjok / Kárášjoga gielda, Lebesby, Nordkapp og Porsanger / Porsáנגgu gielda
32	Øst-Finnmark	Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby / Unjárgga gielda, Sør-Varanger, Tana / Deanu gielda, Vadsø og Vardø

Litteraturliste

Bibliografi:

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2025). *Hovedinstruksen*.

<https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2025/styringsdokumenter/>

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Statens forurensningstilsyn. (2000).

Sluttrapport om etablering av interkommunal beredskap mot akutt forurensning.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Konseptutredning*

Sivilforsvaret.

https://www.regjeringen.no/contentassets/69aa5a82b6a446ed91b81efb0003ebbf/konseptutredning_sivilforsvaret.pdf

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2023). *Fremtidens brann- og redningsvesen: Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet.*

https://www.dsb.no/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/rapporter/helhetlig_gjennomgang_av_brann_og_redningsomraadet.pdf

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2025). *Mandat for utvikling av en nasjonal risiko- og sårbarhetsanalyse for brann- og redningsvesenet.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (u.å.). *110-sentralene*. Hentet 1.

oktober 2025 fra: <https://www.dsb.no/brann sikkerhet/nodmelding/110-sentralene/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Klima- og forurensningsdirektoratet og Kystverket. (2011). *Veileder om enhetlig ledelsessystem (els) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning.*

<https://www.dsb.no/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/veileder/veileder-om-enhetlig-ledelsessystem-els.pdf>

Klima- og forurensningsdirektoratet. (2012, 20. januar). *Beredskap mot akutt forurensning i Hardanger*. Brev til kommuner tilhørende IUA Hardanger region, IUA Bergensområdets region og IUA Nord-Rogaland/Sunnhordaland region m.fl.

Klima- og forurensningsdirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Kystverket. (2012). *Samarbeid mellom kommune og stat om beredskap og aksjoner mot akutt forurensning: anbefalte forbedringstiltak*. Oslo/Tønsberg/Horten: Tverretattlig samarbeidsgruppe.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025, 9. mai). *Kommunekommisjonen er satt ned*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommunekommisjonen-er-satt-ned/id3099766/>

Kommunalavdelingen. (2024, 1. januar). *Fylkesinndelingen fra 2024*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/>

Kystdirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2005, 20. juni). *Rammeavtale mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Kystdirektoratet (KyD)*.

Kystverket. (2023a). *Kommunal beredskap mot akutt forurensning: Veiledning til forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning*.

<https://www.kystverket.no/contentassets/de48f78d0b90456999cd612866d1b37c/kystverkets-veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskap-mot-akutt-forurensning.pdf/download>

Kystverket. (2023b). *Akutt forurensning: En administrativ veileder for kommuner og IUA*.

https://www.kystverket.no/contentassets/851217a2697b4693b4b0c5776fc4e726/administrativ-veileder-revidert-2023_en-spalte.pdf/download

Norconsult. (2008). *Kystverkets håndtering av den akutte oljeforurensningen fra lasteskipet M/S Server: Ekstern evaluering*. [Bestilt av Fiskeri- og kystdepartementet].

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/vedlegg/rapporter/2008/rapport-om-kystverkets-handtering-av-den-akutte-oljeforurensningen-fra-server.pdf>

Nøttestad, Ø. (2002). *SFT: Fra forkynner til forvalter. SFTs historie fram til 1994*.

Statens forurensningstilsyn. <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/andre/sft-historie/>

Oslo Economics. (2013). *Samfunnsøkonomisk analyse av ny organisering av brann- og redningsvesenet*. [Bestilt av arbeidsgruppen opprettet og ledet av DSB (Brannstudien)].

https://www.regjeringen.no/contentassets/e371de8e0e984042b0bb9eeba20df833/samfunnsokonomisk_analyse_brann.pdf

PricewaterhouseCoopers Norge AS (PwC). (2025). *Kommunalt samarbeid for sterkere beredskap*. [Bestilt av KS].

<https://www.ks.no/contentassets/f908617673b944eca53c3699967dbca7/fou-rapport-kommunesamarbeid-for-styrket-beredskap.pdf>

Proactima. (2025). *Evaluering av oljevernaksjon etter Njord A-utslippet*. [Bestilt av IUA Midt-Norge]. Rapport nr. 1075769-RE-01.

Sivilforsvaret. (u.å.). *Sivilforsvarsdistriktene*. Hentet 1. oktober 2025 fra

<https://www.sivilforsvaret.no/sivilforsvarsdistriktene/>

Statens forurensningstilsyn. (1998, oppdatert 2003). *Kommunal beredskap mot akutt forurensning: En veiledning for kommunene og de interkommunale beredskapsregionene*. Oslo: SFT.

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/klifsft/publikasjoner/vann/1565/ta1565.pdf>

Statens forurensningstilsyn. (2001, 18. juni). *Interkommunal beredskap mot akutt forurensning*. Brev til Miljøverndepartementet.

Statens forurensningstilsyn. (2004, 10. desember). *Interkommunal beredskap mot akutt forurensning*. Brev til Arendal kommune, Brannvesenet.

Statens forurensningstilsyn. (2009, 7. januar). *Nedleggelse av IUA Østerdal region*. Brev til Midt-Hedmark brann og redningsvesen IKS.

Statsforvalteren. (2016, 4. juli). *Om statsforvalteren*.
<https://www.statsforvalteren.no/portal/om-oss/statsforvalterne/>

Rettskilder:

Brann- og eksplosjonsvernloven. (2002). *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver*. (LOV-2002-06-14-20). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2002-06-14-20>

Endr. i forurensningsforskriften. (2018). *Forskrift om endring i forurensningsforskriften (nytt kapittel 18A om kommunal beredskap mot akutt forurensning)* (FOR-2018-04-30-648). Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2018-04-30-648>

Forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning. (2022). (FOR-2022-01-04-10). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2022-01-04-10>

Forurensningsforskriften. (2004). *Forskrift om begrensning av forurensning* (FOR-2004-06-01-931). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2004-06-01-931>

Forurensningsloven. (1981). *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (LOV-1981-03-13-6). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1981-03-13-6>

IKS-loven. (1999). *Lov om interkommunale selskaper* (LOV-1999-01-29-6). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-01-29-6>

Innst. O nr. 25 (1980-1981). *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)*.
<https://lovdata.no/pro/forarbeid/inns-o-25-198081>

Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. (2015). (FOR-2015-06-19-703).
<https://lovdata.no/forskrift/2015-06-19-703>

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>

Meld. St. 16. (2023-2024). *Brann- og redningsvesenet: Nærhet, lokalkunnskap og rask respons i hele landet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20232024/id3031003/>

Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>

Meld. St. 5 (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/?ch=1>

Meld. St. 9 (2024-2025). *Totalberedskapsmeldingen*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20242025/id3082364/?ch=1>

Miljøverndepartementet. (1998). *Kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven: En veiledning til kommunene* (T-5/98) [rundskriv]. Lovdata. <https://lovdata.no/pro/rundskriv/t-1998-5>

NOU 1974: 25. (1974). *Beredskap mot akutt forurensning*. Miljøverndepartementet. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012061906146

NOU 2006: 6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/>

NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>

Ot. prp. nr. 11 (1979-1980). *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*. Miljøverndepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1979-80&paid=4&wid=b&psid=DIVL73&pgid=b_0031

Overføring av forvaltningsansvaret for lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 44 fra Klima- og miljødepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet fra 1. januar 2022. Delegering av Kongens myndighet etter forurensningsloven § 44 til å stille nærmere krav til den kommunale beredskapen mot akutt forurensning i enkeltvedtak eller i forskrift til Nærings- og fiskeridepartementet. (2021). (PRE-2021-12-22-3807). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/forarbeid/pre-2021-12-22-3807>

Overføring av forvaltningsansvaret for og delegering av myndighet etter forurensningsloven § 44 til Nærings- og fiskeridepartementet. (2022). (FOR-2021-12-22-3807). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2021-12-22-3807>

St. meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>

St. prp. nr. 83 (1988-1989). *Om tilleggsbevilgninger under Kommunal- og arbeidsdepartementets og Miljøverndepartementets budsjett for 1989 om tiltak for bedre kjemikaliekontroll og beredskap*. Miljøverndepartementet.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=2&wid=b&psid=DIVL471&pgid=b_0254

Potensielt ny regionsinndeling for IUA



KYSTVERKET

regionstruktur for interkommunale utvalg
kutt forurensning (IUA)

utredning, 2025

Kystverkets rolle

- Overtok som kravstiller til den kommunale beredskapen fra Miljødirektoratet i 2022
- Kravene til kommunene defineres i Forurensingsloven 1981
- Kan pålegge nærmere krav om beredskap og samarbeid
- Dette er gjort i forskriften Kommunal beredskap mot akutt forurensing 2022
 - Kystverket endringer i regionstilhørighet og regioninndeling

Formålet med utredning

- Vurdere dagens organisering mot andre alternativ

Forurensere

Kommune

IUA

Kystverket

Utfordringer

- Store forskjeller mellom regioner på ressurser, ressursbruk om kommunenes kapasitet
- Beredskapen hviler på nøkkelpersonell
- Beredskapen hviler på brann- og redningsvesenet
- Brann- og redningsvesenets kapasitet for trening og øving
- Stabsbemanning over tid
- IUA'ets kapasitet for å møte minimumskravene
- Grensene mellom IUA og brann-og redningsvesenet avviker.

Alternativ

1. Nullalternativet - Dagens løsning – 32 ulike IUA
2. 110-sentraldistriktene
3. Fylkesmodellen
4. Sivilforsvarsdistriktene



Anbefalinger kort sikt - nullalternativet

- Følge opp kommunenes kompetanse af og miljørisiko- og ber-analyser
- Statsforvalterens tilsynsrolle
- IUA'ets arbeid med beredskapsplanverk – Kystverkets forventninger
- Distribusjon av operativ veiledere (revidert)
- Spisse praktiske kurs, og veiledningsmateriell
- Samarbeidsavtaler

Anbefaling – lengre sikt

- + Større og robuste regioner
 - + Bedre kapasitet
 - + Stabskompetanse
 - + Ansvar, likhet, nærhet og samvirke
 - + 110 som fagsentral
-
- Tap av oppgaver
 - Geografiske avstander
 - Nærhet til ledelse

Anbefaling – 110-sentraldistrikt

Suksesskriterier

- Minimum ett dedikert årsverk
- Suppleres med ressurser fordelt i region
- Ikke tap av stillinger
- Politisk og administrativt forankret
- Kommunalt personell involveres i større grad i beredskapen
- Felles planverk, prosedyrer og kompetanseprogram
- Nye avtaler mellom kommuner, IUA'er og relevante private aktører

Høringsfrist 15. mars 2026

Høringsnotat

Sak: Konsekvensutredning av regionstruktur for IUA

Dato: 27.02.26

Skrevet av: Tom Ragnar Pedersen

Det vises til utsendt høring fra Kystverket for konsekvensutredning av regionstruktur for IUA, datert 05.12.25, ref 2025/4108-11.

Prosess

Kommunene er i følge *forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning* ansvarlig for beredskap mot akutt forurensning på land og sjø, og har således et direkte ansvar for dette området etter loven. Vi registrerer at Kystverket har lagt opp til at IUA'ene (interkommunale utvalg mot akutt forurensning) skal være høringsinstanser i denne saken, og at kommunene kan komme med innspill/merknader til høringen. Man må være oppmerksom på at IUA'ene ikke er selvstendig rettssubjekt, og at de fleste IUA'ene sannsynligvis ikke har fullmakter gjennom sine vedtekter til å binde opp sine oppdragskommuner i en uttalelse, uten konsensus mellom kommunene.

Kommunene har en rekke områder hvor det stilles krav om kommunal beredskap¹. Det stilles blant annet krav om helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse og kommunal beredskapsplaner. Akutt forurensning er også en del av dette. I Totalberedskapsåret pågår det fortiden en rekke prosesser rundt samarbeidsløsninger for beredskap på tvers av kommunene. Dette er prosesser som er initiert av Statsforvalter og sentrale myndigheter. Det er derfor viktig at kommunene gis direkte mulighet til å medvirke i en slik omfattende endring av regionstruktur som det her legges opp til. Det er også viktig at en endring i regionstruktur for IUA'ene kan sees i sammenheng med andre pågående prosesser, slik at man får en helhetlig gjennomgang av beredskapssituasjonen. Intensjonen i Totalforsvarsmeldingen² er at man skal tenke helhetlig. Da vil det være svært uheldig at man organiserer fremtidig beredskap mot akutt forurensning uten at man ser på den helhetlige beredskapen i regionene.

Fra vårt ståsted ville det vært en fordel at kommunene var representert i utarbeidelsen av konsekvensutredningen, slik at verdifull kunnskap om kommunal organisering kunne kommet bedre frem.

¹ Forskrift om kommunal beredskapsplikt

² Meld. St. 9 (2024–2025)

Kystverkets forslag til endring

Kystverket har skissert fire alternativer til fremtidig løsning. Dette er anbefalingen fra Kystverket:

«Anbefalingen er at dagens løsning på kort sikt opprettholdes med de tiltak som i dag har blitt iverksatt for å styrke den kommunale beredskapen, og at det på lengre sikt sees til 110-sentralsdistriktene»

Uten å gå inn på alle alternativene velger vi å kommentere Kystverkets anbefaling/konklusjon. Vi ser at behovet for endringer av kommunenes beredskapsorganisering mot akutt forurensning er tilstede. Endringer i kommuner, endringer i forutsetninger og større fremtidige krav underbygger en ny gjennomgang av organiseringen.

Det kan være store fordeler å profesjonalisere ledelse, styrke samarbeidet og rendyrke faget. Dette kan gi bedre ressursutnyttelse og styrking av kompetansen.

Vi ønsker ikke i første omgang å konkludere på hvor stor regionen skal være, for å så tilpasse oss organiseringen deretter. Vi anbefaler at Kystverkets tilnærming bør være å fokusere på oppgavene, oppdraget og mandatet til kommunene, og deretter anmode om en hensiktsmessig organisering av nye regioner. Dette vil være en optimal fremgangsmåte, sett fra vårt ståsted. En feil og forhastet fremgangsmåte kan i verste fall gi svekket beredskap.

Konsekvensutredningen til Kystverket viser i liten grad virkningene for Nordland sin del. Følgende faktum om Nordland 110-distrikt:

- Det er ca. 485 km i luftlinje fra fylkesgrensen mot Trøndelag til Andenes
- Det er 41 deltagende kommuner i Nordland 110
- Det er 5 eksisterende IUA i Nordland



Dagens IUA-inndeling



110-region

Det er viktig å få frem at det vil være de samme kommunene som i dag dekkes av 5 regioner, som skal inngå en ny stor region i Nordland. Ressursbildet endres ikke i Kystverkets forslag, det er de samme aktørene som skal løse oppgavene. I utgangspunktet tilføres ikke mer personell, utstyr eller økonomiske midler. Det er kun organiseringen som man ønsker å stokke om på, og Kystverket legger til grunn at man får store og robuste regioner, som igjen skal gi bedre beredskap.

Det er i liten grad tatt hensyn til at Nordland har en utfordrende geografi og kommunikasjonslinjer. Det er ikke utredet konsekvensene med en stor region har for kontrollspennet i en ny organisasjon. Må det opprettes nye nivåer på ledelse som ikke er i dag? Hvordan følges depoter, lager og lokalt personell opp når man sentraliserer ledelsen? Skal strukturen på depoter endres? Hvordan fordeles aktiva og eiendeler i dagens IUA? Dette er problemstillinger som alle deltagende kommuner må bli enige om. Vi vet av erfaring at dette er tunge spørsmål som kan ta lang tid å avklare. Og i tillegg vil slike utredninger koste dyrt for kommunene, i en tid hvor kommuneøkonomien er svært presset.

Felleskap mellom 41 kommuner på dette området vil være svært utfordrende. Det må etableres et samarbeid som er i tråd med Kommunelovens bestemmelser, og som skal vedtas i alle 41 kommunene. Det vil naturlig komme opp flere spørsmål om både vertskommune, representasjon, styringsform, sammensetning av beredskapsutvalg, roller, finansiering etc.

Etter vårt syn er det ikke tilstrekkelig kunnskap om alle konsekvensene en storregion for IUA vil ha. I tillegg til de praktiske utfordringene ligger det også en rekke juridiske og økonomiske spørsmål som ikke er utredet tilstrekkelig for at man skal kunne ta stilling til 110-distriktene vil være en hensiktsmessig organisering for nye IUA-regioner.

Alternativt forslag

Robuste regioner er ikke ensbetydende med **store** regioner. Det vil være mange måter å bygge en robust organisering, uten at man lager store geografiske regioner. F.eks vil en styrking av dagens organisering i form av flere stillingsressurser være et stort bidrag. Når det er flere dedikerte stillinger i IUA'ene kan samarbeidet økes, og det kan hentes ut gevinster gjennom dette.

En tilnærming hvor man ser på oppgaveløsning, oppdrag og mandat til kommunene først, vil være mer hensiktsmessig rekkefølge. Kystverket utformer et tydelig mandat og forventning til kommunene. Det startes samtidig en felles utredning hvor praktiske, organisatoriske, juridiske, geografiske og økonomiske forhold for kommunene avklares.

Anbefalingen er derfor:

1. Dagens IUA-organisering beholdes inntil videre.
2. Kystverket igangsetter bred utredning av fremtidig organisering av IUA, hvor praktiske, organisatoriske, juridiske, geografiske og økonomiske forhold for kommunene avklares.
3. Organiseringen av IUA'ene må harmoniseres opp mot annen beredskap i kommunene, slik at man oppnår en helhetlig organisering, i tråd med Totalforsvarstekningen.

270226 TRP