



**Etablering av statlig aksjonsledelse
Akutt forurensning –
under forurensningssituasjoner med ekstremt
omfang der petroleumsindustrien er ansvarlig**

Brodokument mellom operatørene og Kystverket
Versjon 3

26. Februar 2019

Brodokument mellom operatørenes og Kystverkets beredskapsplaner

Dette brodokumentet beskriver ansvar og roller i tilknytning til større tilfeller av akutt forurensning fra virksomheten på kontinentalsokkelen hvor Kystverket helt eller delvis overtar ledelsen av arbeidet med å bekjempe miljøkonsekvensene av hendelsen i henhold til forurensningslovens § 46, 3. ledd. Utgangspunktet for dokumentet er behovet for å styrke og gi forutsigbarhet i forhold til håndtering av verstefallshendelser. Arbeidet som ligger til grunn for dokumentet, baserer seg på myndighetenes og industriens erfaringer etter "Macondo"-hendelsen i USA i 2010. Dokumentet er også beskrevet i «*Nasjonal plan – beredskap mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning*».

Dokumentet er utarbeidet med utgangspunkt i forurensningsloven, og endrer ikke operatørens ansvar for egen beredskap, ansvar for hendelsen i seg selv eller ansvaret for konsekvensene av denne. Dokumentet beskriver hvordan samordningen i praksis vil gjennomføres, og er et brodokument mellom operatørenes og Kystverkets beredskapsplan.

Statlig overtagelse akutt forurensning med samordning av aksjonsledelsen vil danne grunnlag for både table-top øvelser og fullskalaøvelser, slik at dokumentet holdes levende, kan forbedres og videreutvikles.

Brodokumentet er utarbeidet gjennom et samarbeid mellom Kystverket og petroleumsindustrien, der både store og små operatørselskap har deltatt sammen med Norsk olje og gass. Kystverket og Norsk olje og gass mener dette dokumentet legger til rette for en effektiv og hensiktsmessig statlig overtakelse av aksjonsledelsen for akutt forurensning i henhold til gjeldende lovverk.

Johan Marius Ly
Beredskapsdirektør
Kystverket

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Administrerende direktør
Norsk olje og gass

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	3
1.1	Generelt om ansvar og roller	3
1.1.1	Privat beredskap	3
1.1.2	Kommunal beredskap	3
1.1.3	Statlig beredskap	3
1.1.4	Andre statlige etater med roller tilknyttet offshore petroleumsvirksomhet	4
1.1.5	Definisjoner og rollebeskrivelser ved statlig overtagelse.....	4
1.2	Prinsipper for beredskap	5
1.2.1	Nasjonale prinsipper.....	5
1.2.2	Kystverkets prinsipper	5
1.2.3	Industriens prinsipper	6
1.3	Arbeidsgiveransvar og HMS	7
1.4	Øvelse og trening.....	7
2	Målgruppe, godkjenning og distribusjon	7
2.1	Målgruppe	7
2.2	Godkjenning.....	7
2.3	Distribusjon	7
3	Akutt forurensningsaksjon ledet av operatør (fase 1).....	8
3.1	Om operatørens aksjonering	8
3.2	Kystverkets rolle i denne fasen.....	8
4	Akutt forurensningsaksjon ledet av Kystverket (fase 2).....	8
4.1	Kriterier for statlig overtakelse akutt forurensning	8
4.2	Beslutning om statlig overtakelse akutt forurensning	8
4.3	Forberedelse for statlig overtakelse akutt forurensning	9
4.4	Iverksetting og ivaretagelse av statlig overtakelse akutt forurensning	9
5	Avslutning av oljevernaksjon ledet av Kystverket (fase 3).....	9

1 Innledning

1.1 Generelt om ansvar og roller

Brodokumentet omhandler statlig aksjonsledelse for håndtering av akutt oljeforurensning på åpent hav og i kyst- og strandsonen. Implisitt i etableringen av statlig aksjonsledelse ligger det at forurensningshendelsen ofte vil ha et «ekstremt omfang». I det følgende beskrives kort ansvar og roller i tilknytning til større tilfeller av akutt forurensning fra virksomheten på kontinentalsokkelen, hvor Kystverket helt eller delvis har overtatt ledelsen av arbeidet med å bekjempe forurensningsdelen av hendelsen¹ i henhold til forurensningslovens § 46, 3. ledd.

I mange tilfeller vil en ekstrem akutt forurensningshendelse være sammensatt av ulike typer kriser som brann/eksplosjon, liv/helseproblematikk, omdømme og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Omfattende hendelser på kontinentalsokkelen har gjerne årsak i «blow out» eller store og langvarige lekkasjer fra undervannsinnretninger. I en slik situasjon vil operatøren allerede ha etablert en aksjonsledelse for å koordinere en helhetlig håndtering av ulykken, inkludert bekjempelsen av den akutte forurensningen. Ved en statlig overtakelse av ledelse i henhold til forurensningsloven paragraf 46, 3 ledd, vil aksjonsledelse akutt forurensning utøves helt eller delvis av Kystverket. Ledelse av andre aspekter av hendelsen, som eksempelvis søk og redning, håndtering av pårørende, eller ledelse av den teknisk bekjempelse av oljeutslippet ved kilden, vil ikke bli overtatt av Kystverket.

Under en hendelse hvor Kystverket har overtatt aksjonsledelse akutt forurensning, vil Kystverket forholde seg til Petroleumstilsynets vurdering av utslippssituasjonen og mulig utvikling av hendelsen i tillegg til operatørens framstilling.

1.1.1 Privat beredskap

Den primære beredskapsplikten for hendelser på sokkelen som medfører akutt forurensning er tillagt vedkommende operatørselskap. Operatøren har et selvstendig ansvar for å planlegge, dimensjonere, og lede aksjoner mot akutt forurensning som skyldes egen aktivitet. En statlig overtakelse av aksjonsledelse akutt forurensning endrer ikke ansvaret vedkommende operatør har for å håndtere hendelsen.

1.1.2 Kommunal beredskap

Kommunene har ansvar for å etablere en beredskap for mindre tilfeller av akutt forurensning fra normal virksomhet i kommunen. Kommunene har inngått samarbeid om å etablere Interkommunale Utvalg mot Akutt forurensning (IUA). Kommunene har plikt til å bistå den statlige beredskapen. IUA-ene med kystlinje har inngått avtaler med Norsk oljevernforening for operatørselskap (NOFO) om å bistå ved aksjoner som følge av akuttutslipp av olje fra petroleumsindustrien.

1.1.3 Statlig beredskap

Ivaretas av Kystverket som er underlagt Samferdselsdepartementet.

Kystverket har ansvaret for drift og utvikling av statens beredskap mot akutt forurensning, herunder statens aksjonsorganisasjon. Dette innbefatter å føre tilsyn med operatørene evne til å håndtere utslippshendelser fra egen virksomhet. Kystverket har videre ansvaret for å

¹ F.lov § 46, 3. ledd: Ved større tilfeller av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning kan statlig myndighet helt eller delvis overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken.

samordne landets samlede og relevante beredskapsressurser (statlige, kommunale og private beredskapsorganisasjoner), samt eventuelt søke internasjonal bistand.

Kystverket kan helt eller delvis overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe forurensningen² i henhold til forurensningsloven § 46, 3. ledd. Når det er fare for betydelig forurensningsskade kan staten ved Kystverket pålegge enhver å stille til rådighet materiell og personell for å bekjempe ulykken.

1.1.4 Andre statlige etater med roller tilknyttet offshore petroleumsvirksomhet
Miljødirektoratet er underlagt Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet har myndighetsansvaret for å stille krav til beredskap mot akutt forurensning overfor kommuner og private virksomheter og føre tilsyn med at kravene overholdes. Det foreligger en gjensidig varslings- og samarbeidsavtale mellom Miljødirektoratet og Kystverket.

Petroleumstilsynet (Ptil) er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet. Ptil har myndighetsansvar for teknisk og operasjonell sikkerhet; herunder beredskap. Petroleumstilsynets sikkerhetsbegrep innbefatter forebygging av uønskede hendelser; blant annet hendelser som kan medføre akutte utslipp.

Petroleumstilsynet varsler relevante myndigheter/etater, deriblant Kystverket og Miljødirektoratet vedrørende hendelser fra virksomheten på kontinentalsokkelen.

Det foreligger en samarbeidsavtale mellom Petroleumstilsynet og Kystverket som blant annet beskriver samarbeidet ved fare- og ulykkessituasjoner.

1.1.5 Definisjoner og rollebeskrivelser ved statlig overtagelse
Nedenfor gis sentrale definisjoner for å skape klarhet i begreper og struktur.

Aksjonsleder

Begrepet aksjonsleder er anerkjent, og benyttes gjerne både i privat og statlig virksomhet. Også internasjonale begreper som «Incident Commander» er vanlig. Med aksjonsleder menes her en rolle tildelt en utpekt person i et gitt tidsrom.

A) Operatørens aksjonsleder

Normalt vil mindre ulykkeshendelser med akutt forurensning ikke medføre statlig overtakelse av ledelse med å bekjempe forurensningen². I disse tilfeller vil operatørens aksjonsleder gjennom alle faser av hendelsen lede alle aspekter av egen ulykkeshendelse, inklusive akutt forurensning.

B) Statlig aksjonsleder akutt forurensning

I hendelser med akutt forurensning, hvor staten ved Kystverket i henhold til forurensningslovens § 46, 3. ledd velger å overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe forurensningen², så vil Kystverket etablere statlig aksjonsleder akutt forurensning. Operatørens aksjonsleder vil fortsatt lede alle andre aspekter av ulykken, samt støtte statlig aksjonsleder akutt forurensning.

Det forutsettes at operatørens aksjonsleder og statlig aksjonsleder akutt forurensning etablerer rutiner for samordning.

² F.lov § 46, 3. ledd: Ved større tilfeller av akutt forurensning eller fare for akutt forurensning kan statlig myndighet helt eller delvis overta ledelsen av arbeidet med å bekjempe ulykken.

Aksjonsledelse

Med aksjonsledelse menes her en samlet stab, inklusive aksjonsleder, som leder og koordinerer arbeidet med å bekjempe ulykken.

Operatør vil alltid være ansvarlig for etablering av aksjonsledelse for å bekjempe egen ulykkeshendelse. I de forurensningshendelser innen petroleumsindustrien hvor Kystverket har *statlig aksjonsleder akutt forurensning*, så vil Kystverket normalt forsterke operatørens aksjonsledelse med eget personell. Dette i den hensikt å understøtte prosesser i aksjonsledelsen som bidrar til effektiv håndtering av forurensningssituasjonen. Kystverkets personell kommer som et tillegg til operatørens etablerte aksjonsledelse, og fratrar ikke operatøren ansvar for hendelsen eller fortsatt håndtering av hendelsen. For å ivareta håndteringen av helheten i hendelsen vil det ved slike tilfeller være behov for samordning mellom Kystverket og operatør. Samordningen vil både gjelde mål og prioriteringer på ledelsesnivå og planlagte aktiviteter og ressursbruk på operasjonelt nivå, og prinsipielle avklaringer skjer mellom Kystverkets aksjonsleder for akutt forurensning og operatørens aksjonsleder.

Aksjonsplan

Er en situasjonsbetinget plan for den aktuelle hendelsen og som styrer den pågående innsatsen inkludert oljevern. Utarbeides av aksjonsledelsen for ulykkeshendelsen for å angi prioriteringer og aksjoner.

1.2 Prinsipper for beredskap

1.2.1 Nasjonale prinsipper

1. Ansvarsprinsippet

Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

2. Likhetsprinsippet

Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.

3. Nærhetsprinsippet

Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå.

4. Samvirkeprinsippet

Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

1.2.2 Kystverkets prinsipper

- Tiltak skal iverksettes så nær kilden som mulig for å redusere ytterligere spredning og størst mulig netto skadereduksjon
- Mekaniske metoder og dispergering er aksepterte metoder og NEBA/SIMA (NEDRA) tilnærmingen skal benyttes

- Den overordnede prioritering ved hendelser/ulykker er:
 - Liv, helse og sikkerhet
 - Miljøverdier
 - Økonomiske verdier
- Det skal gjennomføres kontinuerlig overvåkning under aksjoneringen

Kystverkets beredskapsplan bygger på intern og ekstern samhandling og samordning med beredskapsressurser som andre myndigheter og aktører besitter, herunder internasjonale avtaler.

1.2.3 Industriens prinsipper

- Det skal være fokus på forebygging, risikoreduserende tiltak og aktiv risikostyring ved alle aktiviteter
- Beredskapen skal etableres på grunnlag av resultater fra risiko- og beredskapsanalyser
- Slike analyser skal gjennomføres for alle nye aktiviteter og oppdateres ved forhold som kan medføre endringer i risikonivået
- De bekjempningsmetoder som gir størst reduksjon av miljøskade skal benyttes
- Bekjempelsestiltak for å begrense akutt forurensning skal iverksettes så nær utslippskilden som mulig
- Organisasjonen skal være trent og utstyrt til å kunne minimalisere konsekvensene av uønskede hendelser.
- Beredskapen mot akutt forurensning skal bygges opp med tilstrekkelige og uavhengige barrierer. Barrierebegrepet samsvarer med de ulike sonene der oljen skal bekjempes, og er i henhold til internasjonale standarder:
 - Barriere 1 er nærmest mulig kilden
 - Barriere 2 er mellom kilden og kysten
 - Barriere 3 er kystnære områder
 - Barriere 4 er remobiliserbar strandet olje
 - Barriere 5 er strandet olje

Ingen tiltak er alene 100 % effektive, men kan under optimale forhold samlet oppnå en høy ytelse. Beregningen tar hensyn til ytelsen av systemene og dermed også barrierene. I hver barriere/soner (unntatt den første) tas det hensyn til effekten av tiltak i foregående barriere/soner.

- Det skal utarbeides beredskapsplaner som til enhver tid beskriver beredskapen og inneholder aksjonsplaner for de definerte fare- og ulykkessituasjonene
- Operatørselskapene skal samarbeide om felles bruk av beredskapsressurser

- NOFO representerer operatørselskapenes operative beredskap og skal sikre at oljevernberedskapen til enhver tid er dimensjonert i samsvar med operatørenes behov og beredskapsplaner.
- Det skal gjennomføres kontinuerlig overvåking av akutte utslipp.
- Det skal gjennomføres miljøundersøkelser etter akutte utslipp som kan ha påvirket miljøet, programmet for undersøkelsene avklares med Kystverket

Med hensyn til prioritering av ressurser under aksjon følger industrien de samme prinsippene som referert for Kystverket ovenfor dvs. liv og helse, miljø og materielle verdier i prioritert rekkefølge.

1.3 Arbeidsgiveransvar og HMS

Ved håndtering av en akutt oljeforurensning vil de menneskelige ressursene ha ulikt geografisk arbeidssted (hav, kyst, strand eller land), ha ulike arbeidsoppgaver (administrativt eller praktisk) og oppleve mer eller mindre krevende arbeidsforhold. For å sikre god oppfølging av alt personell, vil personalansvaret til enhver tid være plassert slik at dette ivaretas på best mulig måte. For ansatte i private, kommunale og statlige virksomheter reguleres dette gjennom eksisterende ansettelsesforhold. For mannskaper som ansettes uten foregående ansettelsesforhold må dette spørsmålet avklares i dialog mellom kommunen og operatørselskapet.

For ivaretagelse av alle innsatsmannskapenes helse og sikkerhet, henvises det til HMS-permen. Operatørselskapet ivaretar rollen som hovedbedrift i henhold til AML § 2-2.

1.4 Øvelse og trening

Det gjennomføres årlig en trening eller øvelse arrangert av en av operatørene på norsk sokkel og med deltakelse fra Kystverket. Hensikten er å teste prinsippene i dette dokumentet, utvikle samhandlingen mellom Kystverket og næringen samt forbedre håndteringen av hendelser med akutt forurensning.

2 Målgruppe, godkjenning og distribusjon

2.1 Målgruppe

Målgruppen for dokumentet er Kystverket og petroleumsindustrien samt relevante offentlige aktører.

2.2 Godkjenning

Beredskapsdirektøren i Kystverket og Administrerende direktør Norsk Olje og Gass godkjenner dette brodokumentet. Dette dokumentet er gyldig så langt det ikke er i strid med gjeldende myndighetskrav.

2.3 Distribusjon

Dokumentet distribueres til målgruppen og dokumentet legges ut på Kystverkets og Norsk Olje og Gass' hjemmesider.

3 Akutt forurensningsaksjon ledet av operatør (fase 1)

3.1 Om operatørens aksjonering

Operatøren er alltid ansvarlig for etablering av aksjonsledelse for å bekjempe egen ulykkeshendelse, og ivaretar oljevern som en integrert del av sin aksjonering i henhold til gjeldende lover og forskrifter.

3.2 Kystverkets rolle i denne fasen

Det vil i denne fasen være en tett dialog mellom operatørselskapet og Kystverket. Staten ved Kystverket vil føre tilsyn med operatørens aksjonering for ivaretagelse av ytre miljø, og som del av dette påse at operatøren iverksetter relevante og tilstrekkelige tiltak. Tilsynsfunksjonen utføres normalt fra Kystverkets lokasjoner basert på dialog med operatør og tilsendt dokumentasjon. Tilsyn kan også utvides med en stedlig representant, hvor Kystverket sender tilsynspersonell til operatør.

Kystverket skal, på bakgrunn av operatørens aksjonsplan og annen tilgjengelig informasjon, ta stilling til om tiltakene er riktige og tilstrekkelige. Kystverket vil holde løpende kontakt med Petroleumstilsynet både når det gjelder situasjonsutvikling, utslippspotensialet og tiltak.

Kystverket kan i denne fasen samtidig bistå operatøren med avtalefestede ressurser (avtale mellom Kystverket og NOFO). Kystverket bistår normalt ikke med ledende personell, men først og fremst med materiell og utstyrsoperatører ut fra hensynet til ivaretagelse av tilsynsfunksjonen.

4 Akutt forurensningsaksjon ledet av Kystverket (fase 2)

4.1 Kriterier for statlig overtakelse akutt forurensning

Kriterier for statlig overtakelse av ledelse kan være (men er ikke avgrenset til):

- Hendelse med fare for stor geografisk spredning og tilhørende landpåslag, herunder;
 - Hendelse som berører flere kommuner, IUA-er eller fylker med behov for koordinering over administrative grenser og med mange offentlige etater og ressurser involvert
 - Hendelse med omfang som krever tilleggsressurser, ut over det som på forhånd er planlagt og avtalefestet, gjennom offentlige ressurser og internasjonale bistandsavtaler som Kystverket kan utløse.
- Hendelser av stor samfunnsmessig betydning, herunder;
 - Hendelser med fare for store nasjonale konsekvenser med hensyn på ytre miljø både på kort og lang sikt
 - Hendelser med fare for store nasjonale konsekvenser knyttet til økonomi og omdømme
 - Hendelser med utslipp av betydning som driver over til annet lands sektor, med behov for statlig koordinering

Det anses ikke som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et definert utslippspotensial/volum.

4.2 Beslutning om statlig overtakelse akutt forurensning

En eventuell beslutning om statlig overtakelse av aksjonsledelse akutt forurensning vil være basert på den aktuelle situasjonen, vurdering av angitte kriterier (punkt 4.1), og etter dialog med operatøren. Implisitt i beslutningen om statlig overtakelse akutt forurensning ligger det at

forurensningshendelsen er av et «ekstremt omfang». Beslutningen formuleres skriftlig og vedtak sendes til operatøren.

4.3 Forberedelse for statlig overtakelse akutt forurensning

Etter beslutningen er mottatt plikter operatør å legge til rette for statlig overtakelse av aksjonsledelse akutt forurensning. Kystverket kan som del av forberedelsene sende et begrenset antall personell til operatøren, med hensikt å legge til rette for statlig overtakelse, blant annet å avklare organisatoriske og praktiske forhold vedrørende overtakelsen; lokalisering, operatørens eksisterende plan og bruk av eksterne ressurser, bruk av liaison, tid for overtakelsesmøte, med mer.

Kystverket vil parallelt med dette føre tilsyn med operatørens håndtering av ulykkeshendelsen (ref. punkt 3.2).

4.4 Iverksetting og ivaretagelse av statlig overtakelse akutt forurensning

Ved statlig overtakelse av aksjonsledelse akutt forurensning vil Kystverket ta utgangspunkt i operatørens allerede etablerte aksjonsledelse. Kystverket vil normalt lokalisere statlig aksjonsleder akutt forurensning med nødvendig støtteapparat i samme lokaler som operatørens aksjonsledelse, jf 1.1.5. Alternativt lokalisert i egen aksjonsentral og bruk av liaison hos operatør. Statlig aksjonsleder akutt forurensning og operatørens aksjonsleder vil samordne videre mål, prioriteringer og innsats. Operatøren vil fortsatt ivareta ledelsen av arbeidet med bekjempelse av øvrige aspekter ved hendelsen. Kystverkets aksjonsleder akutt forurensning vil ivareta eventuell internasjonal dialog på myndighetsnivå.

5 Avslutning av oljevernaksjon ledet av Kystverket (fase 3)

Når forutsetningene for statlig overtakelse akutt forurensning ikke lenger er til stede, vil ledelse av den delen av aksjonen igjen tilbakeføres til operatør. Tilbakeføring av ledelse akutt forurensning til operatør skal planlegges grundig slik at denne fasen gjennomføres så effektivt som mulig.

Kystverket vil etter at operatør igjen har overtatt aksjonsledelse akutt forurensning utføre tilsyn og vil også kunne yte bistand i tråd med inngåtte avtaler.