

Ansvarsforhold: Atomberedskap og redningsaksjoner
Samhandling mellom Kriseutvalget for atomberedskap og den norske
redningstjenesten

Statens strålevern
Hovedredningsentralene

Statens strålevern
Norwegian Radiation
Protection Authority
Østerås, 2018

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Forord	5
1.2	Hensikten med dette dokumentet	5
1.3	Avgrensning	5
2	Organisering av atomberedskapen	6
2.1	Kriseutvalget for atomberedskap – et sentralisert beredskapsorgan	6
2.2	Statens strålevern	7
2.3	Trinnvis beredskap	8
2.4	Regional atomberedskap	9
3	Redningstjenesten	9
4	Det løpende beredskapsarbeidet	12
4.1	Samarbeid mellom HRS/LRS og Kriseutvalget/Strålevernet i det løpende beredskapsarbeidet	12
5	Ansvar og samarbeid under hendelser	12
5.1	Ansvarsfordeling mellom Kriseutvalget/Strålevernet og HRS/LRS ved hendelser	12
5.2	Ressurser	13
6	Rutiner for samhandling under hendelser	13
6.1	Varsling	13
6.2	Etablering av atomberedsorganisasjon og redningstjeneste	13
6.3	Løpende informasjonsutveksling	14
6.4	Faglig støtte til HRS om innsatsmannskaper under hendelser	14
6.5	Kommunikasjon med publikum og media	15
6.6	Organisasjonskart med varslings- og samordningsansvar	15
7	Referanser	16

1 Innledning

1.1 Forord

Dette dokumentet har blitt til som følge av en prosess med diskusjoner og informasjonsutveksling mellom Statens strålevern og hovedredningssentralene. Dokumentet ble utarbeidet første gang i 2000 i samarbeid mellom Statens strålevern og Hovedredningssentralen i Nord-Norge. Den ble senere revidert i 2007 og høsten 2017. Revisjonsarbeidet i 2017 ble gjennomført av Bent-Ove Jamtli fra Hovedredningssentralen i Nord-Norge og Inger Margrethe Eikermann og Øyvind Gjølme Selnæs fra Statens strålevern.

1.2 Hensikten med dette dokumentet

I dette dokumentet gis det retningslinjer for ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene som kan være involvert i håndtering av atomhendelser som innebærer redningsaksjoner. Disse aktørene er hovedredningssentralene, lokale redningssentraler, Kriseutvalget for atomberedskap, Statens strålevern og fylkesmennene. Det gis også noe bakgrunnsinformasjon om organiseringen av atomberedskapen og om redningstjenesten. Dokumentet skal være et grunnlag for videreutvikling av planverk både i redningstjenesten, Kriseutvalget for atomberedskap, hos fylkesmennene og ved Statens strålevern.

1.3 Avgrensning

Dette dokumentet tar for seg håndtering av:

- Atomhendelser som omfatter redningsaksjoner, for eksempel hendelser som involverer fartøy
- Hendelser på norske atomanlegg og i anløpshavner for reaktordrevne fartøy
- Hendelser med strålekilder som involverer redningstjenesten

Dokumentet omhandler ikke:

- Mindre uhell i industri og helsevesen som håndteres av Statens strålevern
- Håndtering av stråleskadde
- Sikkerhetspolitiske kriser og/eller krig.

2 Organisering av atomberedskapen

2.1 Kriseutvalget for atomberedskap – et sentralisert beredskapsorgan

Kriseutvalget for atomberedskap består av Politidirektoratet, Kystverket, Mattilsynet, Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvarsstaben, Utenriksdepartementet og Statens strålevern, som også leder og er sekretariat for Kriseutvalget.

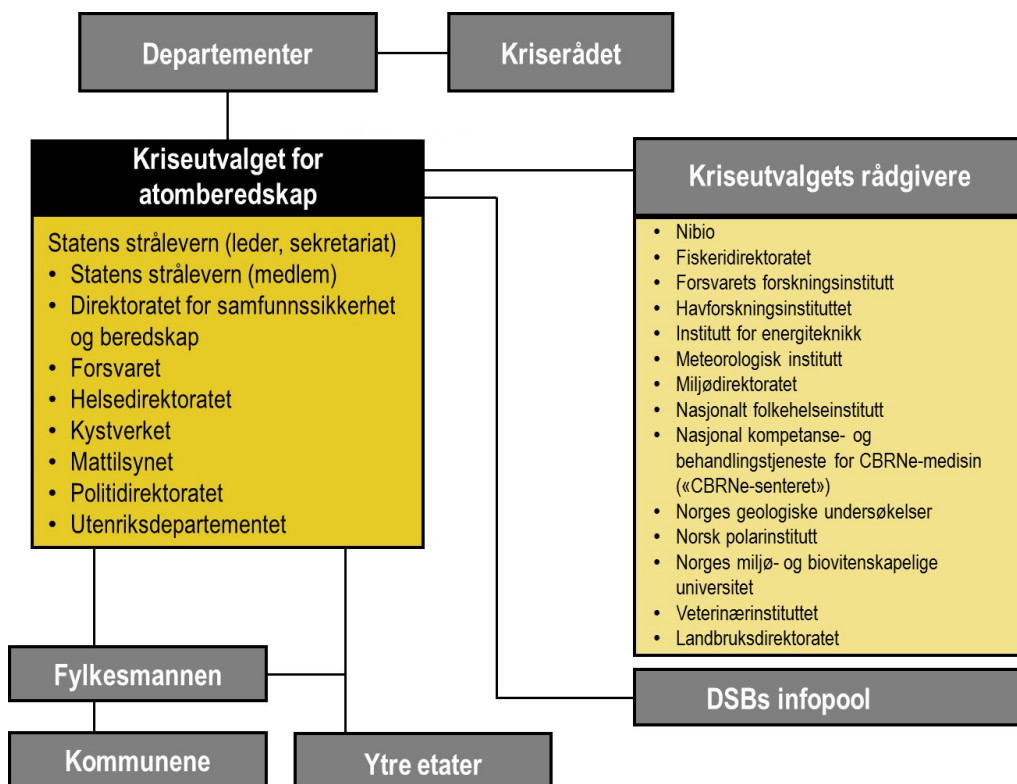
Kriseutvalget skal håndtere atomhendelser og sørge for hurtig iverksettelse av tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser. Atomhendelser omfatter både ulykker og hendelser som følge av tilsiktede handlinger i fredstid og ved sikkerhetspolitiske kriser og/eller krig. Dersom det foreligger en atomhendelse eller når en atomhendelse ikke kan utelukkes, og denne kan ramme Norge eller berøre norske interesser, skal Kriseutvalget for atomberedskap sørge for koordinert innsats og informasjon. Gjennom kgl. res. av 23. august 2013 [1] har Kriseutvalget fått fullmakt til å innhente informasjon, data og prognoser knyttet til en hendelse, å formidle informasjon og å fatte beslutning og gi ordre om iverksettelse av følgende tiltak i akutt fase for å redusere konsekvensene av en atomhendelse:

- pålegge sikring av områder som er eller kan bli sterkt forurenset, for eksempel i form av begrensning av tilgang og trafikk eller sikring og fjerning av radioaktive fragmenter,
- pålegge akutt evakuering av lokalsamfunn i tilfeller hvor utslippskilden, for eksempel lokal reaktor, havarert fartøy med reaktor eller fragmenter fra satellitt, utgjør en direkte trussel mot liv og helse lokalt,
- pålegge kortsiktige tiltak/restriksjoner i produksjonen av næringsmidler, for eksempel å holde husdyr inne eller å utsette innhøstning,
- pålegge/gi råd om rensing av forurensete personer,
- gi råd om opphold innendørs for publikum,
- gi råd om bruk av jodtabletter,
- gi kostholdsråd, for eksempel råd om å avstå fra konsum av visse forurensete næringsmidler, og
- gi råd om andre konsekvensreducerende tiltak, inkludert tiltak for å hindre eller redusere forurensning av miljøet.

Kriseutvalget påser at de tiltakene som er listet opp ovenfor, rettes til og formidles gjennom de etater i Kriseutvalget som innehar det aktuelle rettslige grunnlaget for gjennomføringen. For eksempel skal tiltak med hjemmel i politiloven [2] følge de normale varslings- og kommandolinjer i politiet. Politiet har for øvrig et eget direktiv i planlegging av atomberedskap [3].

Kriseutvalgets rådgivere bistår Kriseutvalget i håndteringen av en atomhendelse. Kriseutvalgets rådgivere består av representanter fra fjorten sentrale etater og institusjoner med oppgaver innen atomberedskapen. Kriseutvalget kan etter behov knytte til seg rådgivere fra andre etater eller institusjoner når situasjonen tilsier det.

Departementene har i samsvar med sektorprinsippet ansvaret for at beredskapen innen egen sektor er tilfredsstillende og koordinert med øvrige sektorer. Fylkesmannen har ansvar for koordinering av beredskapen på regionalt nivå.



Figur 1: Atombereidkapsorganiseriingen

2.2 Statens strålevern

Statens strålevern er landets fagmyndighet på området strålevern og atomsikkerhet. Etaten har kompetanse innen strålevern, atomsikkerhet, helseeffekter av stråling, felt- og laboratoriemålinger og beslutningsstøtte.

Strålevernet er et direktorat underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, men skal betjene alle departementene i spørsmål som angår stråling og atomsikkerhet. Spesielt har Strålevernet en direktoratsrolle for Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Strålevernet forvalter strålevernloven, atomenergiloven og deler av forurensningsloven. Som en følge av dette, stiller Strålevernet krav til og fører tilsyn med virksomheter – også på beredkapsområdet.

Strålevernet leder, er sekretariat for og har operasjonslokaler for Kriseutvalget for atombereidskap. Som sekretariat bistår Strålevernet Kriseutvalget i krisehåndteringen og forestår den daglige drift, vedlikehold og koordinering av den nasjonale atombereidkapsorganiseriingen.

På vegne av Kriseutvalget har Strålevernet også ansvar for å påse at det eksisterer et oppdatert samordnet planverk på nasjonalt og regionalt nivå.

Strålevernet har døgntkontinuerlig vakt og er nasjonalt og internasjonalt kontaktpunkt for varsling og informasjon ved atomhendelser, blant annet gjennom bilaterale avtaler med andre lands myndigheter og gjennom det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) sine konvensjoner om tidlig varsling, informasjonsutveksling og assistanse ved atomhendelser. Strålevernet er også nasjonalt kontaktpunkt mot Verdens helseorganisasjon (WHO) innen stråleberedskap.

Strålevernet har et ansvar for koordinering av nasjonale overvåkningsprogram for radioaktivitet i miljøet, har ansvar for nasjonale nettverk for måling av stråling og er tilknyttet tilsvarende internasjonale nettverk. Som aktør i atomberedskapsorganisasjonen, har Strålevernet kompetanse og ressurser for måling av stråling og radioaktivitet.

2.3 Trinnvis beredskap

Tydelige beredskapsnivåer er definert for å sikre at ressursene som brukes i håndtering av en atomhendelse skal være best mulig tilpasset omfanget og alvorlighetsgraden av hendelsen. Beredskapsnivået fastsettes av leder for Kriseutvalget i samråd med sekretariatet. Det er tre beredskapsnivåer for atomhendelser [4]:

Nivå 0

På nivå 0 er sannsynligheten for og omfanget av konsekvenser ved en hendelse minimale eller lik null. Hendelsene eller mulige hendelser er av lav alvorlighetsgrad og mindre omfang. Disse vil håndteres og følges opp av Statens strålevern som fagmyndighet gjennom sine respektive fagseksjoner og som sekretariat for Kriseutvalget. Dette som en del av det løpende beredskapsarbeidet til sekretariatet. Den daglige beredskapen utøves gjennom Strålevernets internasjonale nettverk, aktive målestasjoner og døgnbemannet kontakttelefon. Kriseutvalgsetatene holdes orientert og involveres ved behov.

Nivå 1

På nivå 1 er det økt sannsynlighet for konsekvenser av større alvorlighetsgrad og/eller omfang. Situasjonen er uforutsigbar. Det er behov for å øke ressursbruken. Det betyr at Strålevernet som sekretariat for Kriseutvalget bemanner funksjoner i egen stabsorganisasjon med ressurser etter behov. Kriseutvalget holdes orientert og involveres. Kriseutvalget kan bli innkalt etter behov.

Nivå 2

På nivå 2 er sannsynligheten stor for at en hendelse kan resultere i konsekvenser av et større omfang eller en større alvorlighetsgrad. Eventuelt er det allerede kjent at hendelsen får konsekvenser for liv, miljø, helse eller andre viktige samfunnsinteresser. Strålevernet som sekretariat bemanner alle funksjoner i stabsorganisasjonen. Kriseutvalget er involvert og innkalles.

2.4 Regional atomberedskap

Fylkesmannens ansvar er beskrevet i kgl. res. av 23. august 2013 [1].

Fylkesmannen skal etablere det nødvendige regionale forum for koordinering, der berørte etater deltar, og etablere et planverk for sin funksjon i atomberedskapen. Fylkesmannen skal medvirke til at de regionale og lokale etater som kommer inn under Fylkesmannens generelle koordinerings- og samordningsansvar, har etablert tilfredsstillende planer for atomhendelser som en del av et samordnet planverk og skal rapportere om dette til Statens strålevern som sekretariat for Kriseutvalget.

Fylkesmannen skal sørge for koordinering og bidra til iverksettelse av samordnede tiltak regionalt og lokalt ved en atomhendelse. Dette gjelder både beskyttelsestiltak og formidling av informasjon til media og publikum. Tiltakene formidles normalt som oppdrag fra Kriseutvalget, og Fylkesmannen sørger for nødvendige tilpasninger og prioriteringer ut i fra regionale forhold. Fylkesmannen rapporterer tilbake til Kriseutvalget om gjennomføring.

Kriseutvalget bistår Fylkesmannen med nødvendig veiledning i forhold til ovennevnte oppgaver.

Fylkesmannen skal formidle til Kriseutvalget relevant informasjon fra regionen, som kan være av betydning for de beslutninger som treffes og tiltak som iverksettes.

Kgl. res. av 23. august 2013 er også gjeldende for Svalbard og Jan Mayen. På Svalbard er Sysselmannen Kriseutvalgets regionale ledd. For Jan Mayen har Fylkesmannen i Nordland denne funksjonen.

3 Redningstjenesten

Med redningstjeneste forstås den offentlig organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med redningsaksjoner, dvs. øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død og skader som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir iverksatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak.

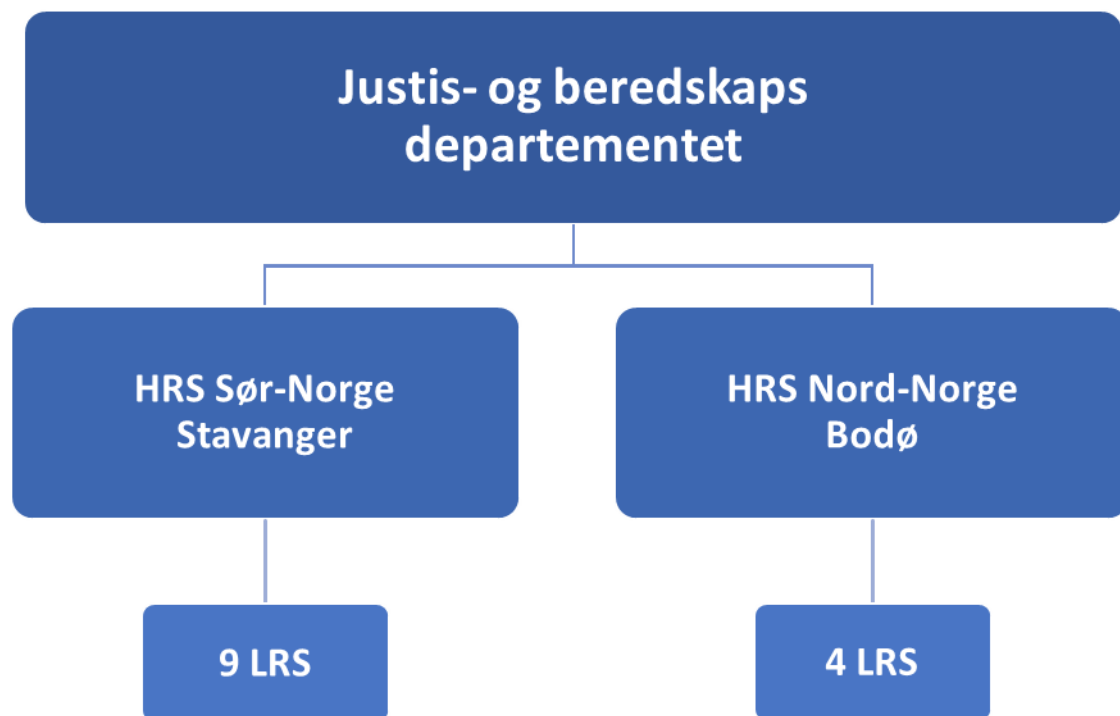
Redningstjenestens operative ledelse utøves av hovedredningssentralene i Sør-Norge og Nord-Norge (hhv. HRS-SN og HRS-NN). Disse har overordnet ansvar for hhv. Sør-Norge og Nord-Norge og de lokale redningssentraler (LRS) innenfor sine landsdeler og der HRS-NN har ansvar for Svalbard.

Redningstjenesten er hjemlet i § 27 i politiloven [2] og i kgl. res. av 19. juni 2015 [5]. Redningstjenestens ansvar begrenser seg til å redde mennesker i akutt nød. Berging av miljø, materielle verdier og produksjon hører ikke inn under den offentlige redningstjenestens plikter. Generell forebyggende virksomhet er heller ikke redningsmyndighetenes ansvar, men det vil ofte være nødvendig å treffe beslutninger i redningstjenesten i forkant av en mulig utvikling.



Figur 2: Ansvarsområdet til den norske redningstjenesten

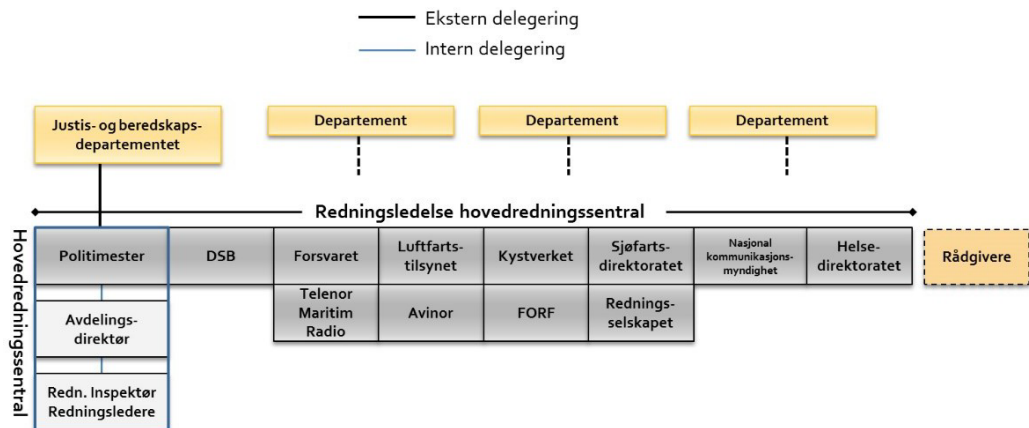
Hovedredningssentralene er lokalisert henholdsvis i Stavanger og Bodø og ledes av de stedlige politimestre, som er formenn i et kollektivt ledelsesapparat – Redningsledelsen – som innkalles og fatter beslutninger ved store og langvarige aksjoner. Redningsledelsen består i tillegg til politimesteren av representanter fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Luftfartstilsynet, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Helsedirektoratet, Avinor, Kystradio, Redningsselskapet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKM) og Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF).



Figur 3: Organisering av redningstjenesten.

De lokale redningssentraler er etablert ved landets politidistrikter og sysselmannsdistriktet på Svalbard. LRS har en redningsledelse med representanter fra aktuelle offentlige og private virksomheter, representant fra de frivillige, og med politimesteren som leder. Sentralene bemannes med politiets tjenestemenn og andre personer det kan være hensiktsmessig å ha med i den enkelte redningsaksjon (rådgivere utpekt av politimesteren).

HRS/LRS informerer fortløpende media. Ved behov opprettes informasjonskanaler for pårørende.



Figur 4: Organisasjonskart for hovedredningsentralene

4 Det løpende beredkapsarbeidet

4.1 Samarbeid mellom HRS/LRS og Kriseutvalget/Strålevernet i det løpende beredkapsarbeidet

For å stadig forbedre og harmonisere planverk og håndtering av hendelser som berører ansvarsområdene til både redningstjenesten og atomberedkapsorganisasjonen, er det hensiktsmessig med løpende kontakt, informasjonsutveksling og kompetansespredning mellom de aktuelle aktørene, blant annet gjennom deltagelse på kurs, møter og seminarer. Aktørene vurderer gjensidig om det er aktuelt at de andre aktørene i beredskapen inviteres til egne arrangementer i det løpende beredkapsarbeidet.

Statens strålevern og HRS samarbeider i dag gjennom flere prosjekter, blant annet under arbeidsgruppen for forebygging, beredskap og respons (EPPR) under Arktisk råd.

Det bør vurderes hvorvidt Statens strålevern bør være mer formelt forankret mot HRS sin organisasjon i det daglige arbeidet og hvorvidt HRS bør være mer formelt forankret i atomberedkapsorganisasjonen.

5 Ansvar og samarbeid under hendelser

5.1 Ansvarsfordeling mellom Kriseutvalget/Strålevernet og HRS/LRS ved hendelser

En atomhendelse eller annen hendelse som involverer radioaktivitet eller stråling kan gjøre det nødvendig med både en redningsaksjon og håndtering av hendelsen for befolkning, miljø og andre samfunnsforhold i nærområdet. HRS/LRS vil ha ansvaret for

redningsaksjonen, mens håndteringen av hendelsen utover dette vil være Kriseutvalgets ansvar.

- Kriseutvalget har ansvar for å håndtere konsekvenser av atomhendelsen og tiltak rettet mot befolkning, miljø og andre samfunnsforhold. Kriseutvalget kan dra nytte av HRS/LRS som ressurs i informasjonsinnhenting og kartlegging.
- HRS/LRS har ansvaret for redningsarbeidet og kan benytte Strålevernet/Kriseutvalget og andre for å innhente relevant fagkompetanse.

5.2 Ressurser

Strålevernet/Kriseutvalget kan bistå HRS/LRS med kompetanse innen strålevern både i en kritesituasjon og i det løpende beredskapsarbeidet.

Ressurser som benyttes av HRS/LRS kan også tenkes benyttet av Kriseutvalget f.eks. i kartleggingssituasjoner. Dette utdypes ikke i dette dokumentet.

6 Rutiner for samhandling under hendelser

6.1 Varsling

HRS/LRS har et spesielt ansvar for varsling av Strålevernet i ulykkes- og redningsaksjoner der radioaktivitet kan være involvert. Strålevernet varsler straks Kriseutvalgets leder og atomberedskapsorganisasjonen etter fastlagte rutiner.

Strålevernet har ansvar for å varsle redningstjenesten ved et mulig redningstilfelle.

- Ved en ulykke/hendelse der det er fare for radioaktiv forurensning eller stråling skal HRS/LRS varsle Statens strålevern umiddelbart på telefon 67 16 26 00 (døgnbemannet).
- Strålevernet/Kriseutvalget varsler HRS 75 55 90 00 ved et mulig redningstilfelle. HRS viderevarsler i nødvendig utstrekning LRS ved en atomhendelse dersom det kan bli nødvendig med redningsaksjon eller man forventer at det kan være relevant å be om assistanse.
- Uansett om hendelsen er et mulig redningstilfelle eller ei, så informeres HRS.

I tillegg er det en egen samarbeidsavtale mellom Statens strålevern og Kystverket om blant annet gjensidig varsling ved maritime hendelser knyttet til Strålevernets fagområde.

6.2 Etablering av atomberedskapsorganisasjon og redningstjeneste

Atomhendelser som innebærer redningsaksjoner vil aktivere to organisasjoner: redningsaksjonen der HRS har hovedansvaret, og håndtering av atomhendelsen der Kriseutvalget/Strålevernet har ansvaret nasjonalt, og Fylkesmannen har et regionalt koordineringsansvar.

Ved varsel om en atomhendelse vil Kriseutvalgets leder i samråd med Strålevernet beslutte beredskapsnivå og etablere atomberedskapsorganisasjonen etter behov. Etter kort tid kan Kriseutvalget/Strålevernet bistå med kompetanse innen strålevern, samtidig som forsterkningsressurser innen kommunikasjonsarbeidet kan bli etablert.

I tilfeller der begge organisasjonene er aktivert, vil en være avhengig av et nært samarbeid mellom de ansvarlige aktørene og god kommunikasjon mellom disse gjennom hele aksjonen. Et nært samarbeid mellom de to organisasjonene er svært viktig, både fordi tiltak for å begrense skadene av en atomhendelse er avhengig av den informasjonen som er tilgjengelig fra skadestedet og fordi Kriseutvalget/Strålevernet med sin kompetanse kan bistå redningsaksjonen. Informasjon om hendelsens omfang, vær-situasjonen i området, visuelle observasjoner, måleresultater fra hendelsesstedet og området rundt osv. er svært viktig for vurderinger av hendelsens omfang og iverksettelse av tiltak, både i forbindelse med sikkerheten for innsatsmannskaper under redningsaksjonen og for befolkningen i nærområdet.

6.3 Løpende informasjonsutveksling

Det er viktig å etablere retningslinjer som fører til at håndteringen av hendelsen blir så effektiv som mulig og at dosene til innsatsmannskapene og befolkningen blir så lave som mulig.

- Det opprettes raskt telefonkontakt mellom utpekte personer hos henholdsvis HRS/LRS og Strålevernet/Kriseutvalget som skal bidra til kontinuerlig informasjonsutveksling.
- Hvis situasjonen tilsier det, kan Kriseutvalget/Strålevernet vurdere å sende en liaison til HRS/LRS eller omvendt. Liaison kan eventuelt opprettes vha. Fylkesmannen.

Fylkesmannen har ansvar for å være bindeledd mellom lokale og sentrale myndigheter og har et koordineringsansvar. Fylkesmannen er dermed et viktig kontaktpunkt for HRS/LRS. Fylkesmannen har ansvar for å innhente informasjon og rapportere til sentrale myndigheter om regionale forhold. HRS/LRS må derfor også sørge for å gi informasjon til berørte fylkesmenn, i tillegg til informasjon til sentral organisasjon. Det bør vurderes om fylkesmannen skal avgi en liaison til HRS/LRS.

6.4 Faglig støtte til HRS om innsatsmannskaper under hendelser

De ulike involverte etater i en redningsaksjon har HMS-ansvar for sine innsatsmannskaper, og er ansvarlig for nødvendig opplæring, utrusting og kompetanse. HRS/LRS har et overordnet ansvar for at innsatsmannskapenes sikkerhet blir ivaretatt under en redningsaksjon. Statens strålevern kan gi faglig støtte til å ivareta godt strålevern og den øvrige sikkerheten innenfor sitt fagområde.

6.5 Kommunikasjon med publikum og media

Det vil være et stort behov for informasjon hos befolkningen om hendelsen og konsekvensreducerende tiltak, og pågangen fra media vil bli stor både for HRS/LRS, Strålevernet/Kriseutvalget og Fylkesmannen. Det er viktig at informasjonen som går ut er koordinert og har et felles budskap. Det er derfor av stor betydning at det er kontakt mellom de ulike organisasjonene i forkant av eventuell kontakt med media.

Innsatspersonell vil kunne få spørsmål om hva som skjer på skadestedet. HRS/LRS uttaler seg om dette i tilknytning til redningsaksjonen. HRS/LRS håndterer mediehenvendelser om redningsaksjonen og hva som skjer i redningsarbeidet. Redningstjenesten kan også informere om hvilke vernetiltak (strålevern) som iverksettes for innsatspersonellet.

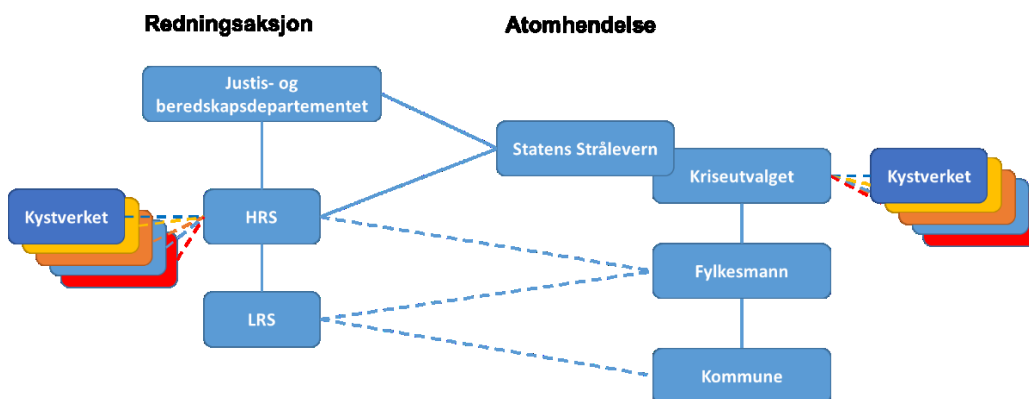
- HRS/LRS uttaler seg om redningsaksjonen.
- HRS/LRS forestår ikke selv generell publikumsinformasjon, men henviser til sentral/regional organisasjon. HRS/LRS forestår imidlertid bl.a. informasjon til pårørende.

Ved spørsmål om *atomhendelsen* må det henvises til Kriseutvalget eller Fylkesmannen.

- Kriseutvalget eller Fylkesmannen uttaler seg om atomhendelsen.

6.6 Organisasjonskart med varslings- og samordningsansvar

En atomhendelse som innebærer en redningsaksjon kan involvere Kriseutvalget eller Strålevernet og HRS eller LRS. I figur 5 er alle situasjoner fremstilt i samme figur.



Figur 5: Varslings- og samordningslinjer

Mange av de involverte etatene har en rolle både i en redningsaksjon og den øvrige håndteringen av en atomhendelse. Det er derfor avgjørende med god kommunikasjon, god koordinering og god samordning – både i det løpende beredskapsarbeidet og ved hendelser.

7 Referanser

- [1] Statens strålevern 2013, «Atomberedskap – sentral og regional organisering, kgl. res. av 23. august 2013», Strålevernhefte 31, Statens strålevern
- [2] Lov nr. 53 av 4. august 1995, «Lov om politiet» (politiloven)
- [3] Politidirektoratet 2007, «Politiets beredskapssystem del II – Direktiv i planlegging av atomberedskap». Se også Politidirektoratets brev med vedlegg 3. november 2010 om Regjeringens beslutning om hvilke scenarier som skal legges til grunn for atomberedskapen
- [4] Statens strålevern 2015, «Plan for Kriseutvalget for atomberedskap», godkjent av Kriseutvalget for atomberedskap 8. desember 2015
- [5] Justis- og beredskapsdepartementet 2015, «Organisasjonsplan for redningstjenesten», kgl. res. av 19. juni 2015