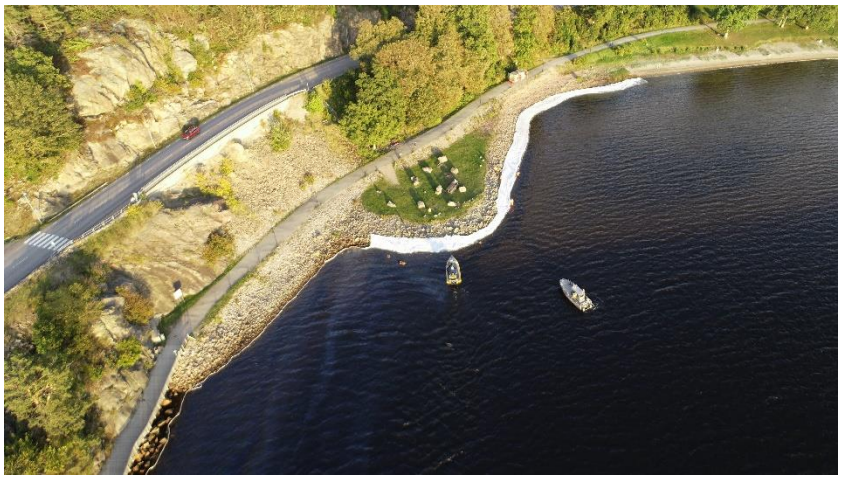

Oljeutsläpp
Byfjorden, Uddevalla
Flera tillfällen under hösten 2020

Årsnummer, händelserapport:
G2020.102717
G2020.107662
G2020.124639
G2020.111648
G2020.113475
G2020.113619
G2020.113900

Diarienummer: 2020-000645

Utredning utförd av: Anders Oskarsson och Mikael Svantesson

Sammanfattning

Under hösten 2020 observerades ett flertal oljeutsläpp i Byfjorden. För att begränsa skadorna och söka efter skadekällan tog stora resurser i anspråk. Källan/källorna till utsläppen hittades inte. Inga bestående skador på landområden har kunnat konstaterats. Lärandet från händelserna gäller framförallt oljeskyddsplan och planer för etablering av stab.

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2
1 Inledning 4
1.1 Bakgrund 4
1.2 Syfte 4
1.3 Avgränsningar 4
1.4 Frågeställningar 4
1.5 Redovisningsplan 4
2 Metod 5
2.1 Datainsamlingen 5
2.2 Undersökningsmetod 5
3 Resultat av undersökningen 6
3.1 Beskrivning av olycksplatsen vid Bodele 6
3.2 Olycksförloppet 6
3.2.1 Olycksorsak 7
3.3 Räddningsinsatsen 7
3.3.1 Utlarmning och framkörning 7
3.3.2 Framkomst och etablering 7
3.3.3 Insatsen vid Bodelebukten 8
3.4 Konsekvenser av oljeutsläppen 10
3.5 Fler händelser under hösten och det fortsatta arbetet 10
3.6 Oljeskyddsplan 12
4 Analys 14
4.1 Diskussion 14
4.1.1 Svar på frågeställningar 16
5 Erfarenheter 17
6 Rekommendationer 17

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under eftermiddagen den 17 september 2020 upptäckte allmänheten oljespill i vattnet utanför Bodeleviken vid Gustavsberg i Uddevalla kommun. Upptäckten medförde en räddningsinsats för Räddningstjänsten Mitt Bohuslän (RMB) samt ett saneringsuppdrag för Uddevalla kommun. Insatsen medförde samverkan med många olika aktörer med intresse för att rädda miljön.

Under hösten upptäcktes vid ytterligare sex tillfällen olja på Byfjordens vatten. Troligen härrör oljan från samma utsläppskälla. Ur ett operativt lärandeperspektiv redovisas framförallt händelsen vid Bodeleviken.

1.2 Syfte

Syftet med olycksundersökningen är att analysera räddningstjänstens genomförande i ett lärande perspektiv. Resultatet ska användas för utveckling av räddningstjänstens operativa och förebyggande verksamhet. Ytterligare ett syfte med undersökningen är att analysera samhällets olika roller vid samverkan.

1.3 Avgränsningar

Orsak till olyckan samt olycksförloppet ingår inte i uppdraget för undersökningen.

1.4 Frågeställningar

- Hur fungerade larmhanteringen från räddningstjänstens start till avslut?
- Insatsens genomförande från räddningstjänstens start till avslut.
- Vilka funktioner arbetade i insatsen och vilken rollfördelning fanns?
- Hur fungerade räddningstjänstens interna kommunikation under insatsen?
- Vilka samverkande parter arbetade räddningstjänsten tillsammans med?
- Hur fungerade kommunikationen mellan de olika aktörerna under och efter räddningstjänst?
- Hur fungerade stab och ledningsarbetet?

1.5 Redovisningsplan

Avstämning görs med operativ chef under undersökningens genomförande därefter redovisas arbetet till ledningsgruppen för att slutligen redovisas till operativ och förebyggande personal.

- Undersökningen redovisas till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) enligt rutin.
- Redovisningen till organisationen kan med fördel redovisas genom en Power Point presentation.
- Resultatet presenteras till samverkande aktörer vid en gemensam uppföljning.
- Resultatet visualiseras på RMB:s interna Insidan.
- Resultatet redovisas till Inre befäl och Inre befäl i beredskap i RMB:s ledningscentral (LC54).

2 Metod

2.1 Datainsamlingen

RMB:s händelserapporter, bilder av utsläppen, intervjuer med personal från RMB, Uddevalla kommun, Kustbevakningen (KBV) och Uddevalla Hamn har legat till grund för undersökningen.

Datainsamling har även skett genom intervjuer med sakkunniga i ämnet oljeskadeskydd på MSB samt representant från Oljejouren. Publikationer från MSB inom ämnesområdet har använts som referensmaterial.

2.2 Undersökningsmetod

Rapporten bygger till stor del på utredarnas sammanfattning av de intervjuer som genomförts.

3 Resultat av undersökningen

3.1 Beskrivning av olycksplatsen vid Bodele

Området har ett stort skyddsvärde ur flera perspektiv och är klassat som naturreservat. Naturvärden finns gällande vattendrag och kustvatten. Området är strandskyddat, det finns vattendrag med lax- och havsöring, vidare är Bodelebukten strandtypsinventerat och riksintresse finns för friluftsliv och högexploaterad kust. Se bild 1.

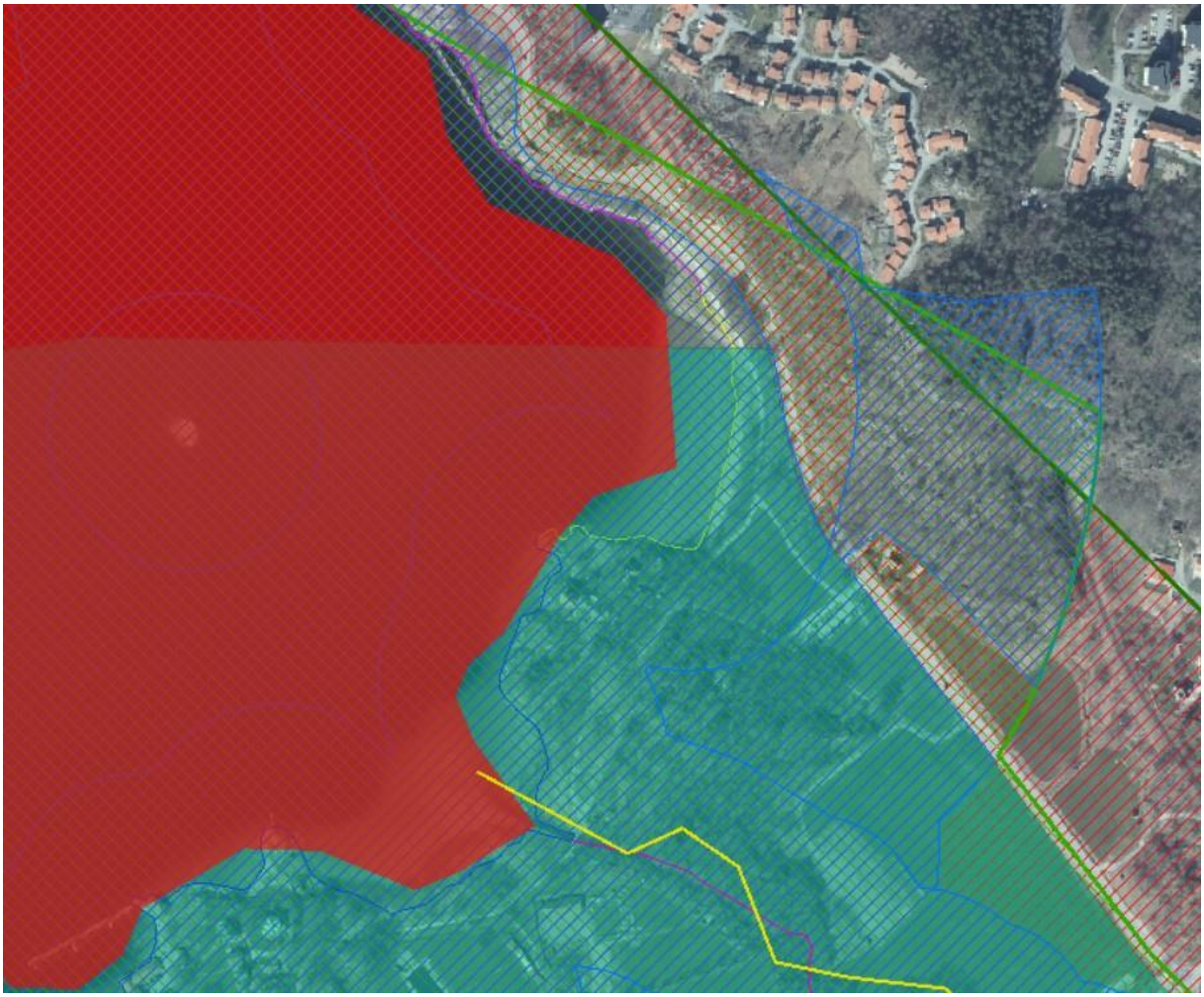

Bild 1 Skyddsvärden Bodeleområdet. Källa Geosecma

3.2 Olycksförloppet

Den 17 september klockan 15:44 larmades räddningstjänsten till Bodelebukten efter att allmänhet observerat olja på vattnet. Utsläppet utgjordes till största delen av oljeskimmer, av så kallat blue-shine karaktär. För att förhindra att oljan skulle nå land lades länsor och strandduk ut. Klockan 15:30 dagen efter gjordes nya drönarflygningar av räddningstjänsten och då kunde ingen olja observeras i området.

3.2.1 Olycksorsak

Källan till oljeutsläppet vid Bodele och de övriga liknande händelser under hösten 2020 är inte funnen.

3.3 Räddningsinsatsen

3.3.1 Utlarmning och framkörning

Klockan 15:44 den 17 september inkom larm till räddningstjänsten om oljeutsläpp vid Bodelebukten. Släck- och räddningsfordon 1010 och räddningsbåt 1090 samt insatsledare som kopplats till händelsen begav sig till platsen.

3.3.2 Framkomst och etablering

Vid framkomst konstaterades ett stort område med olja. För att få en uppfattning av omfattningen av utsläppet användes räddningstjänstens drönare för aktuell lägesbild. Se bild 2 och 3.

Bild 2 Del av utbredningen åt norr.

Bild 3 Utbredning mot Bodelebukten.

En av räddningstjänstens brandingenjörer med specialkompetens inom oljeskadeskydd anslöt som resursbefäl till räddningsledaren på plats.

Händelsen betraktades som kommunal räddningstjänst på grund av att området definieras som kommunalt vatten. Se bild 4. Grönmarkerade områden utgör kommunalt vatten.

Bild 4. Grönmarkerade områden utgör kommunalt vatten. Pilen visar position för oljan vid Bodelebukten.

Övriga samverkande aktörer som tidigt kom till platsen var representanter från kommunens samhällbyggnadsförvaltning med ansvar för känsliga naturområden och KBV som ansvarar för miljöräddningstjänst på statligt vatten.

3.3.3 Insatsen vid Bodelebukten

Från RMB:s händelserapport kan vidtagna åtgärder följas:

254-1010 (första enhet på plats). Flygning med drönare för att lokalisera hur stort utsläppet är. 1090 (räddningstjänstens båt) med två brandmän åker utefter strandpromenaden för att kolla efter olja vid strandkanten. Kontakt tas med IL som skickar ut brandingenjör från räddningstjänsten, specialutbildad inom oljeskadeskydd.

Insatsledare (IL) kommer till platsen.

254-1010 och 1080 (insatsledarfordon):
16:37 börjar lägga ut länsor och strandduk för att förhindra vidare spridning. Se bild 5 och 6.
19:30 räddningstjänstskedet avslutas. Entropi[1] fortsatt saneringsuppdrag via kommunen.

[1] Saneringsföretag

Rapport från LC54:
16.00 Informerar miljöenheten på Uddevalla kommun och Samhällsbyggnadsförvaltningen.
16:05 Begäran om statlig hjälp från Kustbevakningen (KBV) samt information om utredning av miljöbrott.
16:06 Avstämning med RL, i samråd tas beslut om oljeskyddscontainrar från Vänersborg.
16:06 Drar in deltiden på passning.
16:08 Vänersborg lastar och åker till plats.
16:09 Räddningschef i beredskap (RCB) informeras om läget.
16:10 Länsstyrelsen Tjänsteman i beredskap (TIB) informeras, söker Uddevalla hamn utan resultat
16:54 Söker Miljörestvärdesledare via SOS, kontakt med Miljörestvärdesräddning (MRVR) direkt.
16:59 Entropi inkallas via räddningstjänsten med Uddevalla kommun som uppdragsgivare.
18:03 254-4040 (enhet från Norra Älvsborgs Räddningstjänst förbund) hämtar tredje container och 2,5 pallar med engångslänsor.
18:16 Miljörestvärdesledare och Entropi på väg till platsen.

Bild 5 Klockan 19:06 engångslänsa utlagd.

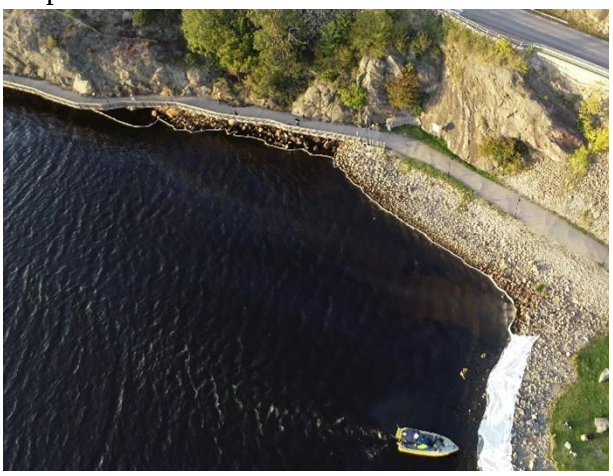
Bild 6 Klockan 20:46 engångslänsa och strandduk utlagda.

Dagen efter den 18 september fortsatte arbetet. Utdrag från logg upprättad av LC54:
18/9 efter samtal med RCB:
Oljeprov finns på KBV. Provet är inte skickat på analys. Kommer bara skickas om det finns ordentlig grund för det.
KBV har ej hittat utsläppskälla.
Man har gjort Backtrack för att se vilka skepp som trafikerat området sista tiden.
RCB har beställt Sea-track [2]från KBV.
RCB har informerat TIB på MSB om utsläppet.
RCB har tagit kontakt med Sweco[3] om eventuell stöttning i ärendet.

[2] Digitalt verktyg för att spåra tillbaka i tiden varifrån utsläppet kommit.
[3] Företag med expertkunskap inom oljeskadeskydd. Ansvarar för den nationella resursen Oljejouren.

18/9 Klockan15:30
IL har på nytt skickat upp drönare för efterkontroll men ser inga ytterligare spår av olja.
IL åker och kontrollerar den eventuella utsläppsplatsen utifrån Sea Track Web, det vill säga Småbåtshamn Rödön - ser inget misstänkt.

3.4 Konsekvenser av oljeutsläppen

Bedömningen från miljöenheten på Uddevalla kommun är att händelserna inte orsakat någon bestående miljöskada på land eller i strandzonen. Om och i så fall hur oljan påverkat miljön under vattenytan är oklart.

3.5 Fler händelser under hösten och det fortsatta arbetet

Det finns ytterligare sex händelserapporter hos RMB beträffande olja i Byfjorden. Datum för dessa är 30 september samt 1,11,16 (2 händelser) och 17 oktober.

Bild 7 Drönarbild från den 11/10 vid Sörviksområdet.

Den 14 oktober kallade RMB till ett möte på Uddevalla brandstation. Mötesdeltagare var representanter för RMB, KBV, Uddevalla kommun och Uddevalla Hamn. Vid mötet diskuterades riktlinjer för hur arbetet skulle fortskrida. Se bild 7. Riktlinjer drogs upp och det bestämdes att regelbundna möten skulle planeras in. Utgångsläget var att träffas en gång per vecka.

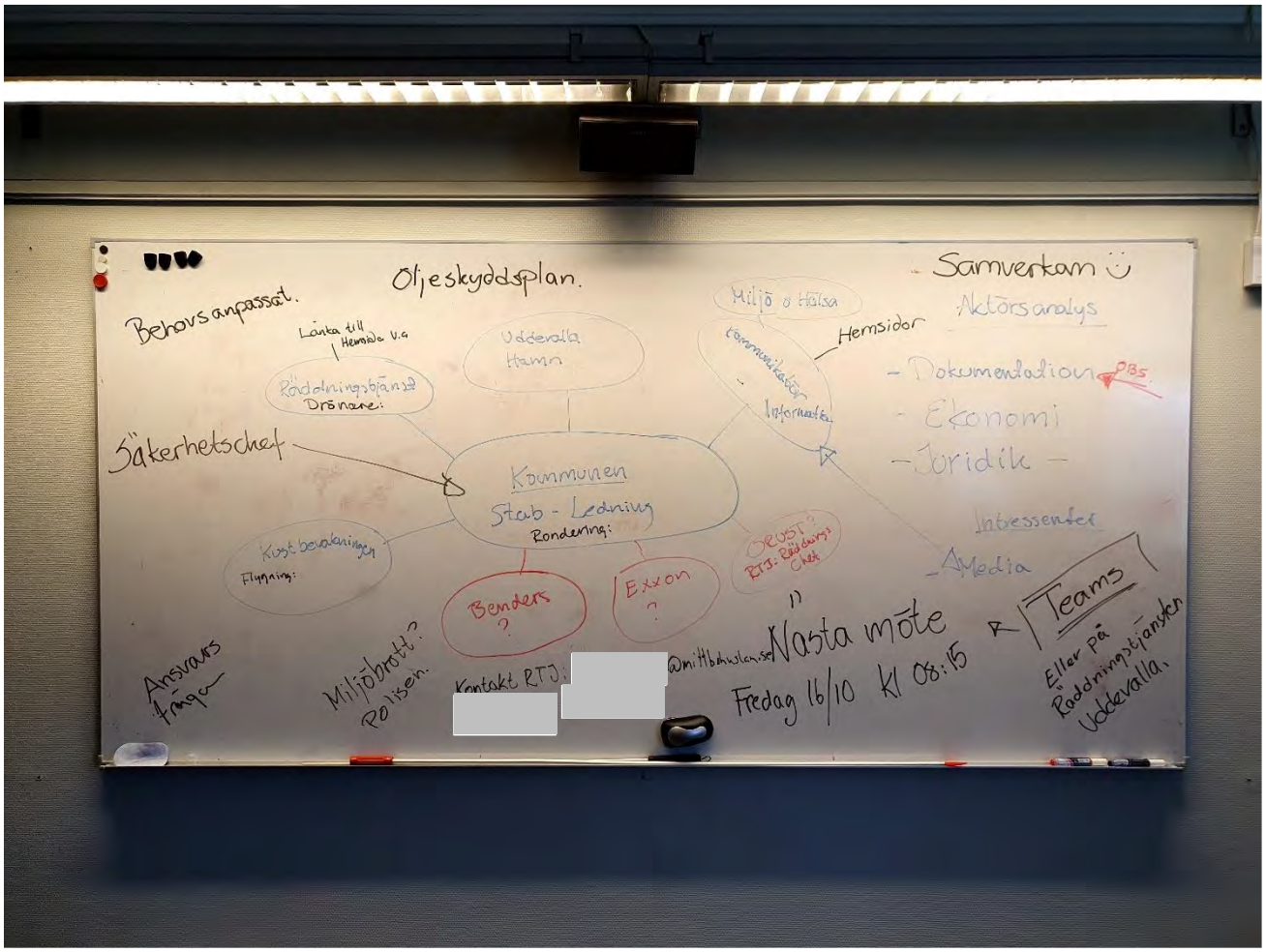

Bild 8 Mindmap från det första samverkansmötet.

Under de kommande veckorna träffades oljestaben vid ett flertal tillfällen för att uppdatera lägesbilden och planera för kommande åtgärder. Flera åtgärder vidtogs i syfte att lokalisera utsläppskällan:

- Länsstyrelsen involverades
- MSB involverades
- Oljeprover togs för analys
- Polisen inledde en förundersökning (öppen fortfarande 2021-01-20)
- Överflygningar gjordes av KBV-flygplan
- Regelbundna drönarflygningar genomfördes
- Sjöfartsverket kontaktades avseende kända vrak

- Undervattensdrönare användes för att undersöka vrak och kajer
- Tillflöden undersöktes
- Dagvattenbrunnar undersöktes
- Experter på vattenströmmar och vindar kontaktades
- Rymdstyrelsen kontaktades för satellitbilder
- Tipstelefonnummer upprättades
- Företag i området kontaktades om möjlig utsläppskälla
- Kartläggning gjordes av kända utsläppskällor
- Uddevalla kommuns kommunikatör kontaktades för riktlinjer rörande mediahantering

Vid mötet den 26 november bestämdes att de återkommande mötena skulle pausas om inte något nytt skulle framkomma. Vid det tillfället hade ingen ny olja observerats sedan den 17 oktober.

3.6 Oljeskyddsplan

Vid tillfällena för händelserna fanns det för Uddevalla kommun ingen gällande lokal oljeskyddsplan utan enbart en delregional där Uddevalla kommun ingår.

Ett arbete är påbörjat och det förväntas att en fastslagen lokal oljeskyddsplan för Uddevalla ska finnas för Uddevalla kommun hösten 2021.

I MSB- dokumentet Kommunens oljeskydd daterad 2015-06-05 avseende beredskapsplanering står att läsa under avsnittet ansvar:
”Åtgärder som att stoppa utflöde av olja, förhindra landpåslag och begränsa spridning räknas i regel som räddningstjänst (LSO 2003:778,1 kap. 2 §). För oljebekämpning till sjöss svarar Kustbevakningen, medan bekämpning på land samt i kommunala hamnar är kommunal räddningstjänst. Med sanering avses den fas då räddningstjänstkriterierna inte längre uppfylls och innefattar enkelt uttryckt rengöring och återställning av strandområden. Saneringsansvaret är idag inte lagmässigt reglerat, men praxis är att kommunen utför arbetet.”

Det står vidare:
”Alla räddningstjänstkommuner skall ha ett kommunalt handlingsprogram för räddningstjänst enligt LSO. Detta behandlar de olyckor som kan föranleda en räddningsinsats, identifierade genom en riskanalys. Har ett oljepåslag identifierats som en risk skall också oljeolyckor ingå i handlingsprogrammet. Kommunen har ingen skyldighet att upprätta ett handlingsprogram för sanering efter ett oljepåslag. En i förväg upprättad plan för sanering kan dock medföra att organisationsbelastningen avsevärt minskar och att läget, ur ett effektivitets- och kostnadsperspektiv förbättras.”

I RMB:s handlingsprogram 2020-2023 beskrivs i avsnitt 3.3 rörande omfattande räddningsinsats att ett omfattande oljeutsläpp utgör ett möjligt olycksscenario.

I MSB- dokumentet Kommunens oljeskydd daterad 2015-06-05 avseende beredskapsplanering står det under rubriken oljeskyddsplan bland annat:
”Omsorgsfull planering ökar förutsättningarna för en effektiv insats. En god beredskap mot ett oljespill innefattar rutiner för organisation, ansvar, åtgärder för både räddningsinsats och saneringsfas.” och ”all information samlas med fördel i en oljeskyddsplan.” samt
” Alla aktörer som kan bli inblandade vid ett oljespill bör också delta i framtagandet av en oljeskyddsplan.”

4 Analys

4.1 Diskussion

Ur ett lärande perspektiv finns det några detaljer i hanteringen av händelserna som kan vara viktiga att belysa.

Tidpunkt och etablering stab

Staben etablerades efter samverkansmötet den 14 oktober. Vid den tidpunkten hade RMB aktiverats vid fyra tillfällen gällande oljeskada. Det fanns inga färdiga planer hur staben skulle arbeta och vilka aktörer som skulle ingå utan detta arbetades fram vid mötet. Om det funnits färdiga planer för att kunna upprätta stab så är det troligt att denna aktiverats i ett tidigare skede. Det ska nämnas att samverkande åtgärder mot oljeutsläppen vidtogs även innan staben bildades men då i en mindre organiserad form.
Möjligen skulle en plan för samverkansstab kunna ingå inom ramen för Inriktning- och samordningsfunktion (ISF). Begreppet förklaras i MSB:s vägledning för lokal ISF i avsnitt 2.2:
” Vad är ISF? En inriktnings- och samordningsfunktion, ISF, är en tillfälligt sammansatt aktörsgemensam funktion för att sluta överenskommelser om inriktning och samordning.
I praktiken är alltså ISF möten, fysiska eller på distans, som berörda aktörer genomför för att komma överens om hur en samhällsstörning ska hanteras. ”

”2.4 ISF initieras av kommunens inriktning- och samordningskontakt (ISK) och genomförs tillsammans med externa aktörer som verkar inom kommunens gränser”

Samverkan

Utredarnas samlade bedömning utifrån de intervjuer som genomförts så fungerade oljeskyddsstaben på ett effektivt och strukturerat sätt med ett stort engagemang från samtliga inblandade.
Det har dock framkommit synpunkter på att det fanns oklarheter gällande de olika inblandade aktörernas ansvarsområden, lagstiftning och mandat.
Det är mycket viktigt att tidigt och helst innan inträffad händelse skapa en förståelse för inblandade parters roller i uppdraget så att förväntningarna på samverkande aktörers förmågor klargörs.
Ett effektivt samverkansarbete bör präglas av prestigelöshet, ödmjukhet och respekt för varandras arbete i syfte att nå det gemensamma målet, det vill säga i det här fallet att minska skadeverkningar på miljön.

Räddningstjänstbegreppet och ersättningsproblematik
Ett oljeutsläpp i kustnära miljöer kan vara komplicerat när det kommer till ansvarsfrågor. Vid larm ska beslut tas om händelsen lever upp till de fyra kriterierna för räddningstjänst enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Dessa kriterier definieras i 1 kapitlet inledande bestämmelser 2§:
”Staten eller en kommun skall ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.”

Om samtliga kriterier är uppfyllda ska det kontrolleras om utsläppet är på statligt eller kommunalt vatten vilket har betydelse för vilken organisation som kommer att leda insatsen och därigenom inneha räddningsledarskapet. På statligt vatten leder Kustbevakningen insatsen och på kommunalt vatten är det kommunal räddningstjänst som leder insatsen.

Oljan i Byfjorden under hösten 2020 upptäcktes både på statligt och kommunalt vatten men utredarnas bedömning är att den juridiska uppdelningen inte på något sätt hindrade hanteringen av händelserna. Samtliga inblandade aktörer agerade på ett professionellt sätt och i samverkan i linje med lagstiftarens intentioner för att hantera utsläppen och hitta utsläppskällan.

Vid ett visst tillfälle övergår den första räddningstjänstfasen till en saneringsfas. Sanering är inte reglerat i lag men praxis är att kommunen ansvarar för arbetet.
För att minska skadeverkningar på miljön är det viktigt att saneringsarbetet inte hindras av ansvarsproblematik. Grundläggande är att nödvändiga åtgärder blir vidtagna.
Vid Bodelehändelsen visade Uddevalla kommun på handlingskraft då representanter på plats snabbt fick fullt mandat från Samhällsbyggnadsnämnden att vidta de åtgärder som krävdes.

En oljeskada kan innebära mycket stora kostnader. Kommunen och i praktiken den lokala räddningstjänsten ska ha materiella resurser för att hantera en oljeskada inledningsvis. Vid omfattande händelser finns nationella oljeskyddsdepåer som hanteras av MSB. Materiella resurser såsom länsor och strandduk ingår samt personal som instruerar lokala oljesanerare hur utrustningen ska användas.

Användning av dessa resurser innebär inte någon kostnad för kommunerna men ställer betydande krav på beställaren avseende vad som behövs. Att i slutändan bli beviljad resurser från MSB förutsätter att lokala resurser tömts.

Hade då dessa resurser varit ett alternativ vid Bodelehändelsen? Enligt utredarna är svaret nej på grund av att startsträckan för att få MSB:s resurser är på plats är relativt lång.

I storleksordningen 12 timmar. Istället rekvirerades oljeskyddsmaterial från NÄRF. Kostnaden debiterades RMB.

Efter en oljeskada finns möjlighet att från MSB få kostnadstäckning för insatser som gjorts i räddningstjänstskedet. En sammanställning har gjorts av RMB och kommer att levereras till myndigheten.

Media
Händelserna renderade stor massmedial uppmärksamhet med ett flertal artiklar i bland annat den lokala tidningen Bohusläningen. Utredarnas bedömning är att artiklarna var sakliga och informativa och kan vara ett sätt sprida information till allmänheten om exempelvis avrådan från bad. Uppmärksamheten kan också vara ett sätt att genom allmänhetens ögon få tips om eventuell utsläppskälla. Det är dock mycket viktigt att korrekt information delges. I en av artiklarna nämndes en pråm som misstänkt utsläppskälla vilket senare visade sig vara inkorrekt. En sådan uppgift innebär negativ uppmärksamhet för den aktuella ägaren vilket är olyckligt.
När oljestaben etablerades blev en av åtgärderna att involvera Uddevalla kommuns kommunikatör för att hantera information till allmänheten vilket innebar en kanal för mediahantering.

4.1.1 Svar på frågeställningar

Arbetet med att hantera utsläppet vid Bodele den 17 september sköttes enligt utredarna på ett professionellt sätt. Stora resurser sattes in tidigt. Inga indikationer på problem avseende samarbetet och kommunikationen internt inom räddningstjänsten eller mellan räddningstjänsten och de olika inblandade aktörerna har framkommit. En styrka i insatsen var att RMB:s specialist inom oljeskadeskydd fanns tillgänglig som resursbefäl i insatsen. Denna person intog även en samordningsfunktion mellan de olika aktörerna under höstens senare händelser vilket var mycket värdefullt.

När stabsarbetet etablerades efter flera återkommande larm om oljeutsläpp fungerade detta på ett effektivt och strukturerat sätt.

5 Erfarenheter

I ett lärande perspektiv kan flera erfarenheter vara viktiga att ta med inför eventuella kommande händelser av liknande art.

I en komplex händelse som en oljeskada utgör krävs ett effektivt samarbete mellan flera aktörer. En noga genomarbetad, kommunicerad och regelbundet övad oljeskyddsplan är en fundamental plattform att stå på för att uppnå ett bra resultat och därigenom minska konsekvenserna av ett oljeutsläpp.

Specialkompetens inom området oljeskadeskydd hos räddningstjänsten ger en styrka att hantera en oljeskada på ett effektivt sätt.

Drönare är ett verktyg som vid händelserna i Byfjorden var mycket användbart för att bedöma och dokumentera omfattningen av oljeutsläppen.

6 Rekommendationer

Uddevalla kommun rekommenderas att:

- I samråd med berörda aktörer arbeta fram en tillämpbar oljeskyddsplan.
- Undersöka möjligheten att implementera MSB:s koncept för samhällsstörningar ISF och ISK för att snabbt kunna aktivera en oljeskyddsstab med lämplig sammansättning och rätt beslutsmandat.

RMB rekommenderas att:

- Utreda om räddningstjänstförbundets materiella resurser gällande oljeskadeskydd är tillräckliga för att hantera en oljeskada initialt.