

SCENARIO 13: EVAKUERING AV CRUISESKIP

7.1 Forutsetninger

Hendelsesforløp

Klokka 04.00 natt til en lørdag i begynnelsen av november går alarmen om bord på MS Queen Elizabeth som ligger ved kai på Leknes. Skipet er 294 meter langt og har 2068 passasjerer og et mannskap på 1005 – totalt 3073 personer. Været er østlig liten kuling (11 m/s), og temperaturen er minus 5° C.

Det observeres kraftig røykutvikling som følge av brann i skipet. Kapteinen iverksetter umiddelbart evakuering og ber om bistand fra politiet og øvrige nødetater. Politiet ber umiddelbart Vestvågøy kommune om å bistå i evakueringen. Sykehuset varsles og det kommer melding om at 30 - 40 personer har behov for legehjelp etter å ha pustet inn røyk. Etter hvert kommer også melding om personskader i forbindelse med evakueringen og håndteringen av brannen.

Evakueringen fra skipet til kaiområdet skjer kontrollert og i henhold til skipets evakueringsplan. For mange av passasjerene oppleves situasjonen som svært krevende – spesielt for passasjerer med helseutfordringer, bevegelsehemming eller høy alder. De fleste forlater sine lugarer i all hast - lettkledd og tomhendt – og penger /kort, pass (identitetsdokument), medisiner mm blir igjen på båten.

Mens evakueringen pågår får mannskapet kontroll over brannen, men skadene på skipet er omfattende.

NB!

Dette scenarioet har hovedfokus på utfordringer i forbindelse med evakuering av et stort antall personer og beredskapsaktørens rolle i de ulike faser av evakueringen. Scenarioet bygger på to rapporter fra Lofotrådet /Norconsult.¹

Lokalisering

Lofoten Havn, Leknes.

Sammenlignbare hendelser

- Cruiseskipet Viking Sky - motorstans på Hustadvika i uvær, 470 passasjerer evakuert via helikopter, 1373 personer om bord, 2019
- Cruiseskipet «Marco Polo» - grunnstøtte i Boksnesfjorden nær Leknes, 1096 personer om bord, 2014
- Cruiseskipet «Freedom of the seas» - brann i maskinrom da det skulle legge til kai i Jamaica – evakuering, ingen alvorlig skadd, 2015
- Cruiseskipet «Costa Concordia» - grunnstøting, Italia, 32 omkomne, 2012
- Hurtigruteskipet MS Nordlys – brann i maskinrommet, nær Ålesund, to omkomne, 2011

¹ Lofotrådet /Norconsult: Rapporter av 02.10.17 (Generell del) og 12.09.19 (Spesifikk del – beredskapsanalyse Lofoten) [Kommunens rolle under hendelser med cruiseskip](#).

- Cruiseskipet «Zenith» - brann mens det lå ved havn i Stockholm, ingen alvorlige personskader, 2009
- Passasjerfergen «Scandinavian Star» - brann, Skagerak, 159 omkomne, 1990

7.2 Sårbarhetsvurdering

I denne ROS-analysen gjøres det sårbarhetsvurderinger ved å se på hvordan kritiske samfunnsfunksjoner påvirkes av den aktuelle hendelsen. Fargene grønt, gult og rødt brukes for å beskrive hvor sårbar den enkelte kritiske samfunnsfunksjon er. Grønt betyr liten sårbarhet, gult betyr middels sårbarhet og rødt betyr stor sårbarhet.

Kritisk samfunnsfunksjon	Sårbarhet
Husly og varme	Rødt
Forsyning av mat og medisiner	Gult
Forsyning av drivstoff, olje m.m.	Grønt
Strømforsyning	Grønt
Elektronisk kommunikasjon (EKOM)	Gult
Fremkommelighet/transport av personer og gods	Rødt
Vannforsyning og avløp	Grønt
Helse- og omsorgstjenester	Gult
Nød- og redningstjeneste	Rødt
Kriseledelse og krisehåndtering	Rødt

Husly og varme

Å skaffes husly til vel 3000 personer på kort varsel vil være svært krevende. Ansvaret for å lede evakueringen ligger hos politiet, mens vertskommunen har det formelle ansvaret for å etablere og drifte et mottakssenter /evakuerings og pårørendesenter (EPS) i samarbeid med politiet. I henhold til sin evakueringsplan skal vertskommunen skaffe overnatting, forpleining, transport og helsetjenester, jf. lov om kommunal beredskapsplikt.

Forsyning av mat og medisiner

I tillegg til husly og varme vil alle de evakuerte ha behov for mat, drikke mm. Dette vil være en oppgave som kommunen har ansvaret for, og som må løses i sammenheng med driften av mottakssenter og de fasiliteter som tas i bruk til overnatting. Mange evakuerte vil være avhengig av daglige medisiner, og i en slik rask evakuering blir gjerne medisinene værende igjen på skipet. Det vil være ei utfordring å få tak i de rette medisinene, tilstrekkelige mengder og å organisere denne jobben.

Elektronisk kommunikasjon

Når det oppstår en slik krisesituasjon som berører så mange personer, vil det lokalt kunne oppstå kapasitetsproblemer i mobilnettet. For de mest sentrale beredskapsaktørene vil det være viktig å ha prioritet i mobilnettet.

Framkommelighet /transport av personer og gods

Å få transport de evakuerte fra kaiområdet og fram til mottakssenteret, vil nok være den største transportutfordringen. Kuldegrader, vind og mørke kombinert med dårlige vinterklær, en stressende situasjon og mange eldre, vil gjøre ventetida i kaiområdet utfordrende. Transport fra mottakssenteret og videre til lokaliteter for overnatting vil også være ei utfordring, men her er tidsaspektet mindre kritisk. Kommunen vil i prinsippet ha et hovedansvar for å organisere denne transporten. Hjemreisen for de evakuerte vil være et ansvar for rederiet.

Helse- og omsorgstjenester

Kommunen

Det er den kommunale legevakten som er førstelinje for helsetjenestene som det store antallet evakuerte vil ha behov for. Dette behovet vil langt overskride legevaktas kapasitet, og i praksis må dette løses i et nært samarbeid med sykehuset på Gravdal /spesialisthelsetjenesten og andre. Det vil være behov for helsesjekk og behandling av personskader, forsyning av medisiner mm. Sitasjonen tilsier også at det vil være behov for psykososial hjelp og oppfølging. Også her vil kommunen ha behov for hjelp ut over de tilbud som kommunens psykososiale team har kapasitet til å gi.

Sykehus og andre

En del av personskadene vil være så omfattende at det kreves behandling på sykehus /spesialisthelsetjenesten. I tillegg må nabokommunene og andre bidra i situasjonen.

Nød- og redningstjeneste

Det er politiet som tar de endelige beslutningene angående opprettelse av mottakssenter /evakuerings og pårørendesenter (EPS) og hvordan dette skal organiseres. Denne beslutningen skjer i et nært samarbeid med kommunen som er rammet av hendelen, og med bakgrunn i kommunes planer for evakuering. Det er også naturlig at det lokale sykehuset /spesialisthelsetjenesten involveres i denne avgjørelsen. Politiet har det formelle ansvaret for de evakuerte fra de forlater skipet og fram til noen andre overtar (rederi, sykehus, reier hjem osv.). Politiet har også det formelle ansvaret for å registrere de som blir evakuert.

HRS, Sivilforsvaret, HV, frivillige hjelpeorganisasjoner, helsevesen og brannvesen vil være viktige støtteressurser for politiet og kommunen v/kriseledelsen. Hendelsen involverer mange aktører, og for politiet vil ledelse og koordinering utfordrende. Her vil Lokal redningsledelse (LRS) være en arena for koordinering og samordning.

Kriseledelse og krisehåndtering

Lokal

Kommunen har omfattende oppgaver i en krisehendelse som dette, jf. punktene ovenfor. Kommunens kriseledelse har ansvaret for den kommunale innsatsen og skal koordinere denne. Dette gjelder å bistå politiet og bidra til å løse utfordringene knyttet til mottak, registrering, overnatting, forpleining, transport, helsetjenester, psykososial støtte, brann og redning mm. Kriseledelsen skal også i samarbeid med politiet delta i informasjons- og mediaoppfølgingen. Kriseledelsen har et generelt samordningsansvar i forhold til de lokale aktørene og skal bidra til at lokale ressurser blir utnyttet, eks. hjelpeorganisasjoner og næringsliv.

Regional

Ut over Nød- og redningstjeneste, jf. punkt ovenfor, vil en rekke aktører på regionalt nivå bli involvert i krisehåndteringen. Dette gjelder eksempelvis sykehus /spesialisthelsetjenesten og aktører som kan bidra til å løse transportutfordringene.

Denne krisehendelsen vil ut fra sin store medieinteresse både være en regional og en nasjonal hendelse. Nasjonale myndigheter vil ganske raskt etterspørre informasjon om situasjonen og hva som gjøres lokalt og regionalt. Fylkesmannen vil jevnlig rapportere til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) på «samordningskanal». Også berørte fagdepartement /direktorat vil etterspørre informasjon «fagkanal» eks. samferdselsdepartement (Kystverket, Avinor, Fylkeskommunen og St. vegvesen) og justisdepartement (politi).

Fylkesmannen vil som en del av sin samordningsrolle ha løpende kontakt med kommunen, være kontaktpunkt mellom sentrale myndigheter og kommunen, samt videreformidle og koordinere behov for hjelp som kommunen har. Normalt vil koordineringen på regionalt nivå i dette tilfelle skje i regi av Lokal redningsledelse (LRS). Det kan også være aktuelt at deler av fylkesberedskapsrådet innkalles for å diskutere utfordringer som ikke ivaretas av LRS, eks koordinering av transport og koordinering mellom kommunene.

7.3 Risikovurdering

Tabellen nedenfor gir en skjematisk presentasjon (oppsummering) av resultatene fra risikovurderingene.

Sannsynlighetsvurdering						
		Svært lav	Lav	Middels	Høy	Svært høy
Sannsynligheten for at hendelsen skal inntreffe i løpet et ett år er 1 %						En gang i løpet av 50 år
Konsekvensvurdering						
Verdi	Konsekvens-type	Svært små	Små	Middels	Store	Svært store
Liv og helse	Dødsfall					Ingen dødsfall
	Skader og sykdom					Ca. 50 personer trenger legehjelp – røykskader mm.
Stabilitet	Sosiale og psykologiske påkjenninger					To av de seks definerte kjennetegnene tilstede
	Påkjenninger i hverdagen					Mange personer blir direkte og indirekte berørt av hendelsen
Natur og kultur	Skader på naturmiljø					Ikke relevant
	Skader på kulturminner og miljø					Ikkje relevant
Materielle verdier	Økonomisk tap					500 – 1 000 millioner kr.
Samlet vurdering av konsekvenser						Totalt sett store konsekvenser

Liten usikkerhet Moderat usikkerhet Stor usikkerhet

Sannsynlighet

I Stortingsmelding nr. 35 (2015-2016) På rett kurs, omtales cruiseskip trafikken i norske farvann.

"Cruiseskiptrafikken forventes å øke betydelig, med 130 prosent økning i utseilt distanse. Cruisetrafikken til Norge har vært i vekst i lengre tid.»

"Prognosen tilsier en ulykke omtrent hvert 50. år med cruiseskip. Vestlandet har høyest forventet ulykkesfrekvens for denne fartøystypen, men Oslofjorden og Svalbard har også betydelig trafikk med cruiseskip. Selv om sannsynligheten for en ulykke med et cruiseskip er beregnet å være lavere enn for en rekke andre fartøystyper, er det viktig med forebyggende tiltak rettet mot cruiseskip. Det skyldes

at ulykker med cruiseskip kan ha store konsekvenser med hensyn til tap av menneskeliv.»

Cruiseskiptrafikken er økende og vi har hatt en rekke hendelser de senere år. Dette tilsier at sannsynligheten for en omfattende evakuerings situasjon fra et passasjer- eller cruiseskip er vurdert å kunne inntreffe en gang i løpet av 50 år (kategori høy sannsynlighet).

Konsekvens - liv og helse

Ingen menneskeliv går tapt, men femti personer får røykskader som følge av brannen på skipet – noen med til dels alvorlig røykforgiftning. I tillegg vil opplevelsen av å være i livsfare kunne medføre psykiske plager – posttraumatisk stress.

Konsekvens - stabilitet

Denne krisehendelsen inneholder to av de seks kjennetegnene som kan indikere «sosiale og psykologiske påkjenninger» for et stort antall mennesker. Konkret gjelder dette at krisen rammer sårbare grupper (nedsatt funksjonsevne og eldre), samt at situasjonen gir begrensede muligheter for å unnsnippe eller at den enkelte kan beskytte seg mot konsekvensene. Hendelsen vil også innebære betydelige «påkjenninger i hverdagen» for et stort antall mennesker.

Konsekvens - materielle verdier

Det direkte tapet knytter seg til skadene på skipet som følge av brannen og røykutviklingen. I tillegg kommer de indirekte kostnadene ved redningsaksjonen, evakueringen, hjemreisen for passasjerer og mannskap mm. Ut på erfaringstall antas det samlede økonomiske tapet ved et slikt scenario å ligge 500 og 1 000 millioner kroner.

7.4 Vurdering av usikkerhet

Kunnskapsgrunnlaget	Merknad
Tilgang på relevante data og erfaringer	God tilgang på statistikk og bakgrunnsdata. Bygger på erfaringer fra flere liknende hendelser, samt sammenlignbar hendelse i Nasjonalt risikobilde.
Forståelse av hendelsen (hvor kjent og utforsket er fenomenet)	Skipsulykker er et kjent fenomen.
Samlet vurdering av usikkerhet	Usikkerheten knyttet til vurderingene av sannsynlighet og konsekvenser vurderes som liten til moderat.

7.5 Overførbarhet

Behovet for å gjennomføre evakuering kan oppstå i ulike situasjoner eks. ved naturfare (skred og flom), ved større ulykker (gassutslipp, atomhendelse og skipsforlis) og ved terror og krigshendelser. Det er imidlertid ikke mange krisehendelser som vil medføre evakuering av et så stort antall personer som i dette scenarioet. Det vil likevel i stor grad være det samme planverk og de samme ansvarsforhold som må benyttes selv om omfanget er mindre.

7.6 Oppfølging

Plansamarbeid og samøving

En så stor evakueringssituasjon vil være krevende i flere faser - etablere samleplass og registrering, skaffe overnatting og forpleining i flere dager, organisere transport og hjemreise og foreta et koordinert økonomisk oppgjør.

Forslag til oppfølgingstiltak for å styrke beredskapen for mottak og forpleining av store folkemengder:

- Koordinert planverk mellom politi og kommuner – gjerne samordnet i større regioner. Samarbeid med sykehus, Sivilforsvar og frivillige organisasjoner.
Ansvarlig: Politi, Fylkesmann og kommuner
- Øving av planverk
Ansvarlig: Politi, Fylkesmann og kommuner