Ref K
Acc SOU

Säkrare kemikaliehantering

Slutbetänkande av Utredningen om kemikalieolyckor m.m.

SOU
1998:13

Statens offentliga utredningar
1998:13
Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering

Slutbetänkande av Utredningen om kemikalieolyckor m.m.
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

ISBN 91-38-20827-X
ISSN 0375-250X

Stockholm 1998
Regeringskansliets offsetcentral

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom beslut den 19 december 1996 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att klarlägga och lägga fram förslag till den lagstiftning som krävs bl.a. med anledning av EU-direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och EU-direktivet om säkerhetsrådgivare vid transport av farligt gods. I uppdraget har även ingått att utreda vilken lagstiftning som krävs för en ratifikation av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor samt att undersöka om myndighetsansvaret för transport av farligt gods borde förändras för att uppnå bättre samordning. Vidare har det i uppdraget även ingått att överväga vissa frågor om definition, tillsyn, utbildning och överklagande inom ramen för lagen (1982:821) om transport av farligt gods samt om behovet av klarläggande i lagstiftning av ansvar och befogenheter vid miljöräddningsoperationer till sjöss.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen generaldirektören Ulf Bjällås som särskild utredare. Till sakkunniga utsågs den 5 februari 1997 kanslirådet (numera avdelningschefen) Ulf Bjurman (t.o.m. den 19 oktober 1997), kammarrättsassessorn Agneta Eberhardt, hovrättsassessorn Jan Stålhandske och fr.o.m. den 20 oktober 1997 departementssekreteraren Ola Hedin.

Som experter förordnades den 5 februari 1997 departementssekreteraren Bo Barrefeldt, enhetschefen Magnus Blomqvist, förbundsjuristen Annika Gustafsson, juristen Ingrid Johansson, hovrättsassessorn Maj Johansson, avdelningsdirektören Inga Birgitta Larsson, civilingenjören Inge Lundström och överingenjören Åke Persson samt den 6 mars 1997 avdelningsdirektören Thure Svensson och den 10 november 1997 avdelningschefen Ulf Bjurman.

Som sekreterare i utredningen förordnades den 21 februari 1997 kammarrättsassessorn Ulrik Johansson.

Vi har antagit namnet Utredningen om kemikalieolyckor m.m. och har tidigare överlämnat delbetänkandet (SOU 1997:109) Myndighetsansvaret för transport av farligt gods.

Regeringen har till utredningen överlämnat skrivelser från Generaltullstyrelsen och Kävlinge kommun samt en rapport från

Räddningsverket. Vidare har en skrivelse inkommit från Polismyndigheten i Skåne.

Vi får härmed överlämna huvudbetänkandet Säkrare kemikaliehantering. Till betänkandet fogas särskilda yttranden från experterna Bo Barrefelt, Magnus Blomqvist och Åke Persson samt från experten Inga Birgitta Larsson.

Stockholm i januari 1998

Ulf Bjällås

Ulrik Johansson

INNEHÅLL

Förkortningar 6

Sammanfattning 8

Författningsförslag 13

1 Uppdraget 44

2 Kemikalieolyckor inom industrin 47

3 Riskhantering 49

4 Seveso-direktivet (Seveso I) 54

4.1 Genomförandet av Seveso I i Sverige 55

5 OECD:s arbete med säkerhetsfrågor inom industrin 59

6 Seveso II 62

7 Industriolyckskonventionen 74

8 Sambandet mellan Seveso II och Industriolyckskonventionen 82

9 Hälsa, säkerhet och miljö 85

9.1 Miljökonsekvensbeskrivningar och säkerhetsfrågor 86
9.2 Miljöskyddslagen 87
9.3 Miljöskyddskonventionen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige 89
9.4 Förslaget till miljöbalk 91

10 Principerna för implementeringen av Seveso II och Industriolyckskonventionen 97

10.1 Samordningen med miljöprövningen 100
10.2 Regelstrukturen 106
10.3 Tillsynsansvaret 111

11 Den närmare utformningen av lagstiftning m.m. i anledning av Seveso II och Industriolyckskonventionen ... 117

11.1 Syftet ... 118
11.2 Tillämpningsområde ... 118
11.3 Definitioner ... 121
11.4 Undantag ... 125
11.5 Verksamhetsutövarnas skyldigheter ... 128
11.6 Planering för räddningsinsatser ... 134
11.7 Lokaliseringsfrågor ... 137
11.8 Dominoeffekter ... 140
11.9 Informationsskyldigheten ... 142
11.10 Tillsyn ... 144
11.11 Driftförbud m.m. ... 146
11.12 Överklagande ... 147
11.13 Den gemensamma miljö- och säkerhetsprövningen ... 148
11.14 Behov av lagstiftningsåtgärder i övrigt ... 153

12 Tillämpningen av förorenaren betalar-principen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen inom räddningstjänsten 158

13 Transport av farligt gods ... 164

13.1 Definitionen av farligt gods ... 165
13.2 Bemyndiganden ... 169
13.3 Överklagandebestämmelser ... 175
13.4 Säkerhetsrådgivardirektivet ... 175

14 Ansvar och befogenheter vid miljöräddningsoperationer till sjöss ... 179

14.1 Räddningstjänstbegreppet vid miljöräddningsoperationer till sjöss ... 181
14.2 Ansvaret för räddningsinsatser i hamn ... 184
14.3 Utnyttjande av hamn för skadat fartyg ... 185
14.4 Brandbekämpning till sjöss och nödbogsering ... 187

15 Kostnader ... 188

16 Författningskommentarer **189**

Särskilda yttranden **193**

Bilaga 1 (Kommittédirektiv) **199**

Förkortningar

ADR	Accord Européen Relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par Route
ECE	Economic Commission for Europe
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FN/UN	Förenta nationerna/United Nations
ICAO	International Civil Aviation Organization
IMDG-code	International Maritime Dangerous Goods code
Industriolyckskonventionen	Konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor
IPPC-direktivet	Rådets direktiv (96/61/EEG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (Intergrated Pollution Prevention and Control)
MAHB	Major Accident Hazards Bureau
MARS	Major Accidents Reporting System
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
OECD	Organisation on Economic Cooperation and Development

PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
RID	Réglement Concernant le Transport International Ferroviaire des Marchandises Dangereuses
SCRATCH	Scandinavien Risk Analysis Technology Co-orperation
Seveso I	Rådets direktiv (82/501/EEG) om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter
Seveso II	Rådets direktiv (96/82/EEG) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår

Sammanfattning

Vår huvuduppgift i utredningen har varit att föreslå lagstiftning för genomförandet av EU-direktivet (96/82/EEG) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso II) och konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor (Industriolyckskonventionen). Seveso II är en vidareutveckling av direktivet (82/501/EEG) om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (Seveso-direktivet), som utarbetades inom EG efter den svåra kemikalieolyckan i Seveso år 1976. Både Seveso II och Industriolyckskonventionen syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa skador om sådana olyckor skulle inträffa. Direktivets och konventionens tillämpningsområden sammanfaller därför i hög grad med varandra. Att Industriolyckskonventionen avseende kraven på förebyggande åtgärder och beredskapen vid farliga verksamheter endast är tillämplig på gränsöverskridande effekter har vi valt att bortse ifrån. Det finns nämligen, som vi ser det, inte skäl att tillämpa lägre krav på säkerhet inom det egna landet än i förhållande till angränsande stater.

Kraven på verksamhetsutövarna i Seveso II är uppdelade i två kravnivåer beroende på vilka mängder farliga ämnen som kan komma att hanteras i en verksamhet. Den högre kravnivåns tröskelvärden överensstämmer i stort med de tröskelvärden som gäller för tillämpningen av Industriolyckskonventionen. För de verksamhetsutövare vars verksamheter omfattas av den högre kravnivån enligt Seveso II skall en särskild säkerhetsrapport inges till behörig myndighet som har att granska och godkänna rapporten. Vid detta förfarande skall allmänheten ges möjlighet till insyn och deltagande. Liknande krav finns i Industriolyckskonventionen.

Kraven enligt direktivet och konventionen på verksamhetsutövare och behöriga myndigheter avseende förebyggande åtgärder, lokalisering, räddningstjänstberedskap och information sammanfaller i huvudsak med varandra. Generellt kan dock sägas att kraven i direktivet som regel är mer omfattande och mer preciserade än i konventionen.

Vår målsättning har varit att skapa en så enkel och samlad reglering som möjligt med hänsyn tagen till den befintliga regel- och myndighets-

strukturen. Tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen innehåller de moment av offentlighet och insyn som både direktivet och konventionen kräver. En samordnad miljö- och säkerhetsprövning skulle således tillgodose nämnda krav på offentlighet. Det finns även en rad andra skäl som talar för en samordnad prövning. Fördelarna kan sammanfattas enligt följande.

- Syftet med både miljö- och säkerhetsregleringen är i huvudsak det samma, d.v.s. att undvika skador på människor och miljön.

- Miljö- och säkerhetsfrågorna går ofta i varandra och kräver gemensamma överväganden och åtgärder. Det är därför en fördel om de kan lösas i ett sammanhang för att undvika motstridigheter.

- Genom en samordnad prövning kan bl.a. förorenaren betalar-principen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen föras in i säkerhetsbedömningen via miljöskyddslagstiftningen.

- En gemensam prövning blir mer rationell och myndigheternas och industrins hantering av frågor om hälsa, miljö och säkerhet kommer att bättre harmoniera med varandra.

- Miljökonsekvensbeskrivningarna kan användas för att ge en allsidig beskrivning av både de kontinuerliga miljöeffekterna och olycksriskerna vid en verksamhet.

- Beslutsunderlaget är till stora delar gemensamt.

- Förfarandet blir lättare att förstå för allmänheten än om man har skilda förfaranden för de fortlöpande utsläppen och för tillfälliga utsläpp och annan påverkan till följd av olyckor.

- En samordnad prövning kommer att bli samhällsekonomiskt billigare och snabbare än att ha två separata prövningar.

Med hänsyn till ovan angivna argument har vi funnit att den granskning av säkerhetsarrangemangen som krävs för de verksamheter som omfattas av Industriolyckskonventionen och den högre kravnivån enligt Seveso II bör kopplas till tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen.

När det gäller genomförandet av de materiella reglerna i direktivet och konventionen har vi övervägt olika alternativ och kommit fram till att den lämpligaste lösningen är att införa en särskild lag med koppling till både

räddningstjänstlagen och miljöbalken. För att räddningstjänstlagens regler om förebyggande åtgärder skall harmoniera med den nya lagens tillämpningsområde föreslår vi att 43 § räddningstjänstlagen ändras så att den även avser olycksförebyggande åtgärder och inte endast som nu skadeförebyggande åtgärder.

De frågor i direktivet och konventionen som rör arbetsmiljön kommer att ligga utanför den gemensamma regleringen. Inom arbetsmiljöområdet har vi inte bedömt att det behövs någon ny lagstiftning utan nödvändiga regler kan införas genom myndighetsföreskrifter. Den av oss föreslagna lagen bör emellertid för att undvika att begrepp som används ges olika innebörd vara normbildande även på arbetsmiljöområdet.

Även lagen om brandfarliga och explosiva varor kommer att ligga utanför den gemensamma regleringen. Detta kommer att medföra en viss dubbelreglering. Lagen om brandfarliga och explosiva varor är emellertid ett specialområde som inte utan omfattande ändringar i den nuvarande regel- och myndighetsstrukturen går att inordna i den av oss föreslagna samordnade miljö- och säkerhetsprövningen. Några nya regler i anledning av direktivet och konventionen behöver dock inte införas.

Med hänsyn till säkerhetsfrågornas starka anknytning till räddningstjänstlagstiftningen har vi inte ansett det lämpligt att helt inordna regleringen i miljöskyddslagstiftningen. Att reglera frågorna inom ramen för räddningstjänstlagstiftningen, med 43 § räddningstjänstlagen som utgångspunkt, hade varit möjligt, men då hade kopplingen till tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen blivit komplicerad. Att splittra upp reglerna har vi inte heller ansett lämpligt med hänsyn till att en sådan lösning skulle göra reglerna svåröverskådliga och mindre användarvänliga.

Säkerhetsfrågornas koppling till miljöskyddslagstiftningen kommer inte endast att gälla de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån enligt den nya lagen. Redan i dag ingår säkerhetsfrågor vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen. Någon mera systematisk genomgång av säkerhetsarrangemangen görs dock inte. Genom förtydliganden i miljöskyddslagstiftningen vill vi lyfta fram säkerhetsfrågorna så att de intar en jämbördig plats vid sidan av övriga miljöfrågor där så är befogat. Den föreslagna nya lagen och därtill knutna föreskrifter kan därvid tjäna som stöd även vid säkerhetsbedömningen av verksamheter som inte omfattas av dess tillämpningsområde för att kontrollera att säkerhetsfrågorna beaktats på ett fullgott sätt.

Den nya lagen kommer att ha karaktären av en ramlag. Merparten av de materiella bestämmelserna, som både i direktivet och konventionen är mycket detaljerade och tekniska, kommer att meddelas i förordning och myndighetsföreskrifter som är kopplade till lagen. Som centralt ansvarig tillsynsmyndighet och ansvarig för att meddela föreskrifter enligt lagen föreslår vi Räddningsverket med hänsyn till verkets breda ansvar för säkerhetsfrågor i samhället. Den operativa tillsynen skall utföras av länsstyrelserna och kommunerna och samordnas med miljötillsynen.

Genom den utvidgning av 43 § räddningstjänstlagen som vi ovan nämnt samt kopplingen av säkerhetsfrågorna till miljöprövningen kommer förorenaren betalar-principen att gälla fullt ut på räddningstjänstens område med undantag för själva räddningsinsatsen som vi alltjämt anser bör vara ett allmänt åtagande finansierat med offentliga medel.

Försiktighetsprincipen, som sedan länge tillämpas inom miljörätten, föreslår vi även skall införas inom räddningstjänsten genom en ny bestämmelse (43 a §) i räddningstjänstlagen. Därmed kommer myndigheternas möjligheter att med stöd av räddningstjänstlagen ställa krav på förebyggande åtgärder att underlättas och harmoniera med miljörätten.

När det gäller transport av farligt gods föreslår vi att EU-direktivet om säkerhetsrådgivare (96/35/EEG) genomförs genom en rambestämmelse i lagen om transport av farligt gods. De närmare bestämmelserna om säkerhetsrådgivare kan ges i förordningen eller myndighetsföreskrifter.

Kravet på säkerhetsrådgivare kommer att omfatta samtliga transportslag, vilket är en utvidgning i förhållande till direktivet som endast omfattar transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar. Vi har dock inte funnit några avgörande skäl till varför inte samtliga transportslag skall omfattas av regleringen. Vi anser däremot inte att bestämmelserna om säkerhetsrådgivare skall omfattas av ansvarsbestämmelserna i lagen om transport av farligt gods. Säkerhetsrådgivare skall endast fungera som ett hjälpmedel för företagsledningarna att se till att hanteringen av farligt gods i samband med transport sker på ett säkert sätt och att reglerna om transport av farligt gods följs. Företagsledningen skall fortfarande ha ansvaret för verksamheten och att utse en säkerhetsrådgivare skall inte vara ett sätt för företagsledningen att friskriva sig från ansvar.

I övrigt när det gäller transport av farligt gods är det mest fråga om detaljändringar för att harmoniera den svenska regleringen med vad som gäller enligt internationella regelverk.

Slutligen i fråga om miljöräddningsoperationer till sjöss föreslår vi att Kustbevakningen skall få möjlighet att inleda en miljöräddningsoperation redan när fara för utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen föreligger och inte som nu först när det föreligger överhängande fara. Det främsta skälet till förändringen är tidsfaktorn som är av helt avgörande betydelse vid miljöräddningsoperationer till sjöss. Bekämpning av olja och kemikalier som kommit ut i havet fordrar stora och kostsamma insatser framför allt om oljan når stränderna. Har oljan eller kemikalien blandats ner i vattenmassan saknas det i dag effektiva bekämpningsmetoder. Det är därför av största vikt att Kustbevakningen kan inleda en miljöräddningsoperation i ett tidigt skede. Någon ändring i förhållandet mellan räddningstjänstlagen och lagen om åtgärder mot förorening från fartyg innebär inte vårt förslag.

För att förhindra att kompetenskonflikter uppstår mellan kommunal och statlig räddningstjänst vid miljöräddningsoperationer till sjöss förslår vi att det görs ett förtydligande i 33 § räddningstjänstlagen angående regeringens möjligheter att föreskriva eller i särskilt fall bestämma att länsstyrelsen eller annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten.

Författningsförslag

Förslag till lag (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag har till syfte att förebygga kemikalieolyckor och att begränsa följderna av sådana olyckshändelser för människors hälsa och miljön.

Med miljön avses i denna lag även egendom.

2 § Denna lag är tillämplig på verksamheter där farliga ämnen förekommer i kvantiteter som motsvarar eller överstiger de mängder som regeringen föreskriver.

Med förekomst av farliga ämnen avses den faktiska eller möjliga förekomsten av sådana ämnen i en verksamhet eller den förekomst av sådana ämnen som skulle kunna uppstå vid en okontrollerad industriell kemisk process.

3 § Lagen tillämpas inte på

1. joniserande strålning,

2. sådan hantering av farliga ämnen som omfattas av lagen (1982:821) om transport av farligt gods utanför de verksamheter som omfattas av denna lag och

3. militär verksamhet avseende förekomsten av explosiva ämnen.

Definitioner

4 § I denna lag avses med:

allvarliga kemikalieolyckor: en händelse, t.ex. ett utsläpp, en brand eller en explosion av stor betydelse, som orsakas av okontrollerade händelseförlopp vid en verksamhet som omfattas av denna lag, och som medför

allvarlig, omedelbar eller fördröjd fara för människors hälsa, inom eller utanför verksamheten och/eller för miljön, och där ett eller flera farliga ämnen ingår.

farliga ämnen: de ämnen, blandningar och beredningar som regeringen föreskriver och som förekommer som råvara, som produkt, biprodukter, restprodukter och mellanprodukter, inbegripet sådana ämnen som det är rimligt att anta att det kan bildas vid en olyckshändelse.

verksamhet: hela det område som lyder under en verksamhetsutövares ledning eller flera verksamhetsutövares gemensamma ledning, där farliga ämnen finns vid en eller flera anläggningar, inklusive gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer eller aktiviteter.

anläggning: en teknisk enhet inom en verksamhet där farliga ämnen tillverkas, används, hanteras eller förvaras. Detta inbegriper all utrustning, alla konstruktioner, ledningar, maskiner, verktyg, särskilda industrijärnvägsspår, lastkajer, bryggor, pirar, magasin eller liknande anordningar, flytande eller fasta, som är nödvändiga för anläggningens drift.

verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller som på annat sätt givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på dennas tekniska drift. Om flera verksamheter med gemensam ägare är samlokaliserade skall dessa anses som en verksamhet och den gemensamma ägaren som verksamhetsutövare.

lager: förekomst av en viss kvantitet farliga ämnen för lagring, säker förvaring eller magasinering.

Verksamhetsutövarnas skyldigheter

5 § En verksamhetsutövare skall vidta de åtgärder som krävs för att förebygga olyckshändelser med farliga ämnen och för att begränsa följderna av sådana olyckshändelser för människors hälsa och miljön.

En verksamhetsutövare skall när som helst kunna visa att åtgärder i enlighet med första stycket vidtagits.

Utöver vad som föreskrivs i denna lag om verksamheter som kan ge upphov till allvarliga kemikalieolyckor tillämpas också bestämmelserna i

annan lag, såsom arbetsmiljölagen (1977:1160) såvitt gäller arbetstagarnas säkerhet och lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

6 § En verksamhetsutövare skall för en verksamhet som omfattas av denna lag i god tid innan byggnadsarbetena påbörjas eller verksamheten tas i drift göra en skriftlig anmälan till tillsynsmyndigheten i enlighet med vad som följer av 16 § tredje och fjärde stycket.

En anmälan skall innehålla följande uppgifter.

1. Verksamhetsutövarens namn eller firma samt fullständig adress till den aktuella verksamheten.
2. Företagets säte och fullständiga adress.
3. Namn eller befattning på den som ansvarar för verksamheten om det rör sig om en annan person än verksamhetsutövaren.
4. Tillräckliga uppgifter för att klargöra vilka farliga ämnen eller vilken grupp av ämnen det är fråga om.
5. Mängd och fysisk form för det eller de farliga ämne(n) som avses.
6. Den aktivitet som bedrivs eller skall bedrivas vid anläggningen eller lagret.
7. Faktorer i verksamhetens omedelbara omgivning som kan ge upphov till en allvarlig olyckshändelse eller förvärra följderna av den.

Om väsentliga förändringar i verksamheten sker skall verksamhetsutövaren omedelbart informera tillsynsmyndigheten.

7 § En verksamhetsutövare skall utarbeta ett dokument med företagets säkerhetspolicy för att förebygga allvarliga olyckshändelser och se till att den tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad en säkerhetspolicy skall innehålla.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa verksamheter inte får anläggas eller ändras utan att en säkerhetsprövning görs i enlighet med reglerna för tillståndsprövning enligt miljöskyddslagen (1969:387)/miljöbalken (i fortsättningen miljöbalken).

9 § Säkerhetsprövningen skall grundas på en säkerhetsrapport som skall innehålla

- information om hur verksamhetens driftsystem och organisation har utformats för att förebygga allvarliga olyckshändelser,

- beskrivning av verksamhetens omgivning,

- beskrivning av anläggningen och de farliga ämnen som förekommer eller kan förekomma där,

- identifiering och analys av olycksrisker samt

- förebyggande åtgärder och skyddsåtgärder för att förhindra och begränsa följderna av en olycka.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad en säkerhetsrapport skall innehålla.

10 § Regeringen får föreskriva att säkerhetsprövningen beträffande vissa slag av ärenden skall ske i länsstyrelsen.

11 § Säkerhetsrapporten skall, utöver vad som ovan angetts i 8 §, förnyas minst vart femte år eller vid annan tidpunkt på initiativ av verksamhetsutövaren eller på begäran av tillsynsmyndigheten, när nya fakta gör detta motiverat eller för att kunna beakta den tekniska utvecklingen som har samband med säkerheten.

Säkerhetsrapporten skall inges till tillsynsmyndigheten. Om förhållandena eller säkerhetsarrangemangen som redovisas i säkerhetsrapporten förändrats så att de inte är förenliga med verksamhetens gällande tillstånd skall tillsynsmyndigheten meddela verksamhetsutövaren detta samt förelägga denna att inom viss tid ansöka om nytt tillstånd enligt 8 §. Föreläggandet får förenas med vite eller förbud mot fortsatt verksamhet.

Planer för interna räddningsinsatser

12 § Verksamhetsutövare som omfattas av kravet på säkerhetsrapport i 8 § skall i samråd med kommunen och de anställda utarbeta en intern plan för räddningsinsatser.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om planens innehåll.

13 § Den interna planen för räddningsinsatser skall ingå i säkerhetsrapporten och vid nyanläggning och väsentliga förändringar av befintliga verksamheter prövas av miljödomstol.

Planen skall därutöver förnyas vart tredje år eller när det annars finns anledning till det och inges till kommunen som har att granska och fatta beslut om planen.

För att säkerställa planens funktion och ändamålsenlighet skall den övas minst en gång om året.

Dominoeffekter

14 § I säkerhetsarbetet skall verksamhetsutövarna utöver förhållandena vid den egna verksamheten även ta hänsyn till andra faktorer i omgivningen som kan påverka säkerheten. Härvid skall närheten till annan verksamhet som omfattas av lagen särskilt beaktas.

För att utröna om sådana effekter (dominoeffekter) som sägs i första stycket föreligger skall verksamhetsutövaren samråda med statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha intresse i saken. Om det behövs för utredningen får verksamhetsutövaren begära hjälp från tillsynsmyndigheten enligt 19 § andra stycket.

Förekomsten av dominoeffekter samt åtgärder som vidtagits eller planeras i anledning därav skall redovisas i anmälan och säkerhetsrapporten.

Information

15 § Kommunen skall se till att personer som löper risk att påverkas av en allvarlig kemikalieolycka vid en verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt 8 § informeras om vilka säkerhetsåtgärder som skall vidtas och hur man skall förfara vid en olycka. Detta gäller även i förhållande till personer i annan kommun och i annat land än Sverige.

Verksamhetsutövarna skall svara för kostnaderna för den information som skall lämnas enligt första stycket.

Tillsyn

16 § Statens räddningsverk, Generalläkaren, länsstyrelserna samt kommunerna utövar tillsyn enligt lagen.

Statens räddningsverk har den centrala tillsynen, samordnar tillsynsverksamheten och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet. I det centrala

tillsynsansvaret ingår även att samverka med andra berörda myndigheter i säkerhetsfrågor.

Generalläkaren utövar tillsyn över Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Länsstyrelserna och kommunerna genom de kommunala nämnder som ansvarar för räddningstjänsten utövar tillsyn i enlighet med den ansvarsfördelning för tillsynen av miljöfarlig verksamhet som följer av miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna skall därvid samordna tillsynen med den tillsyn som sker enligt miljöbalken.

För verksamheter som inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken eller annars omfattas av generalläkarens tillsyn skall länsstyrelsen vara tillsynsmyndighet såvida inte länsstyrelsen och kommunen kommer överens om att kommunen skall vara tillsynsmyndighet.

17 § För tillsynens bedrivande skall tillsynsmyndigheterna utarbeta ett tillsynsprogram för varje verksamhet. För verksamhet som omfattas av 8 § skall tillsynsprogrammet grunda sig på en systematisk analys av riskerna för allvarliga kemikalieolyckor vid verksamheten.

Beslut om tillsynsprogram får inte överklagas.

18 § För tillsynen har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till en verksamhet. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

19 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden om försiktighetsmått och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, inklusive domar och beslut enligt miljöbalken avseende säkerhetsprövning enligt 8 § denna lag, skall efterlevas.

Tillsynsmyndigheten får vid utredning av dominoeffekter enligt 14 § förelägga verksamhetsutövare eller annan att utge de uppgifter som behövs för utredningen.

Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Frågor om utdömande av vite prövas av miljödomstol. Underlåter en verksamhetsutövare att vidta en åtgärd som åligger honom enligt tillsynsmyndighetens föreläggande, får myndigheten vidta åtgärden på hans bekostnad.

Om det föreligger särskilda skäl, får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut skall gälla även om det överklagas.

Överklagande

20 § Beslut av tillsynsmyndighet eller kommunal nämnd enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag får överklagas till miljödomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999

För befintliga verksamheter som omfattas av lagen skall anmälan inges till tillsynsmyndigheten senast den 1 januari 2000 och säkerhetsrapport senast den 1 januari 2001.

Förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (1969:387)

Härigenom föreskrivs att 5 och 13 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
5 § Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.	5 § Den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidtaga de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iakttaga de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. *Med olägenhet avses även risken för olyckor och skador till följd av olyckor.* Skyldigheten att avhjälpa olägenheter kvarstår även efter det att verksamheten har upphört.

Omfattningen av åligganden enligt första stycket bedöms med utgångspunkt i vad som är tekniskt möjligt vid verksamhet av det slag som är i fråga och med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen.

Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskilt hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och

betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga.

13 § Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla 1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning, 2. en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser, 3. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten och förslag till hur kontroll av verksamheten bör ske, 4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 12 a § och vad som därvid har kommit fram.	13 § Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig. Den skall innehålla 1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma den miljöfarliga verksamhetens beskaffenhet och omfattning, 2. en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan, *säkerheten* och hushållningen med naturresurser, 3. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten och förslag till hur kontroll av verksamheten bör ske, 4. en redogörelse för det samråd som har ägt rum enligt 12 a § och vad som därvid har kommit fram, *5. en säkerhetsrapport i de fall så krävs enligt 8 § lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av olycks-händelser där farliga ämnen ingår.* *Vid prövningen av säkerhets-rapporten skall lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor tillämpas vid sidan av bestämmelserna i denna lag.*

Ansökningen skall inges i det antal exemplar som koncessionsnämnden anser behövligt.

Uppfyller ansökningen inte vad som föreskrivs i första stycket eller har den inte givits in i tillräckligt antal exemplar, skall koncessionsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. I föreläggandet får vite sättas ut. Efterkommer sökanden inte ett föreläggande, får nämnden besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökningen inte kan ligga till grund för prövning av ärendet, avvisa ansökningen.

Har erforderligt samråd enligt 12 a § inte ägt rum, får koncessionsnämnden vid vite förelägga sökanden att vidta de åtgärder som behövs.

38 § Statens naturvårdsverk, länsstyrelserna samt den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsynen över miljöfarlig verksamhet.

Naturvårdsverket har den centrala tillsynen, samordnar tillsynsverksamheten och lämnar vid behov bistånd i denna verksamhet.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd enligt 10 § eller som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Den lokala tillsynen över övrig miljöfarlig verksamhet utövas av den eller de kommunala nämnder som avses i första stycket.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till lag om ändring av lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
5 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar	5 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar
3 § Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser.	3 § Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan, *säkerheten* och hushållningen med naturresurser. *Vid säkerhetsbedömningen av en anläggning, verksamhet eller åtgärd skall beaktas även den extra risk för allvarliga olyckshändelser som faktorer i omgivningen kan innebära.*

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till ändring av förslaget till miljöbalk

Härigenom föreslås att 6 kap. 3 §, 9 kap. 1 §, 19 kap. 5 §, 22 kap. 1, 4, 6 och 25§§ samt 26 kap 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse

6 kap Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

3 § Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten

och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

Utöver vad som sägs i första stycket är syftet med miljökonsekvensbeskrivningen att identifiera och bedöma faktorer i en planerad verksamhets omgivning som kan ge upphov till en allvarlig olyckshändelse eller förvärra följderna av en sådan

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

1 § Med miljöfarlig verksamhet avses	1 § Med miljöfarlig verksamhet avses
1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,	1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller	2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.	3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, *okontrollerade explosioner,* ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

19 kap Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

5 § I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i	5 § I ärenden som prövas av länsstyrelser och kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,
2. 22 kap. 2 § om ansökans ingivande och brister i densamma,
3. 22 kap. 6 § om talerätt,
4. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
5. 22 kap. 12 § om sakkunniga,
6. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,
7. 22 kap. 25 § första stycket 1-3 och 5-*10* samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,
8. 22 kap. 26 § om särskild dom,
9. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
10. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, samt
11. 23 kap. 3 § i vad angår särskild överklagan i frågor om sakkunnig som avses i 22 kap. 12 §.

1. 22 kap. 1 § första stycket *och fjärde stycket* om ansökans form och innehåll,
2. 22 kap. 2 § om ansökans ingivande och brister i densamma,
3. 22 kap. 6 § om talerätt,
4. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
5. 22 kap. 12 § om sakkunniga,
6. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,
7. 22 kap. 25 § första stycket 1-3 och 5-*11* samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdomens innehåll,
8. 22 kap. 26 § om särskild dom,
9. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
10. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande samt
11. 23 kap. 3 § i vad angår särskild överklagan i frågor om sakkunnig som avses i 22 kap. 12 §.

22 kap. Förfarandet vid miljödomstolar i ansökningsmål

1 § En ansökan i ett ansökningsmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla
1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller företagets beskaffenhet och omfattning,
2. en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4-6 §§,
3. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas samt hur risken för olyckor och skador till följd av olyckor beaktats,
4. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten, och
5. förslag till hur kontroll av verksamheten skall ske.

I mål om vattenverksamhet skall ansökan dessutom innehålla
1. uppgifter om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten samt namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och
2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Ytterligare bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall skall innehålla i mål om vattenverksamhet finns i 7 kap. 4 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I mål där en säkerhetsprövning skall ske enligt 8 § lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor skall dessutom en säkerhetsrapport enligt nämnda lag ingå i ansökan. Ytterligare bestämmelser om säkerhetsrapporten och säkerhetsprövningen finns i nämnda lag.

4 § Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen skall sändas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Fiskeriverket. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten, behöver ansökningshandlingarna dock inte sändas över.

4 § Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen skall sändas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, *Räddningsverket* och Fiskeriverket. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten, behöver dock inte handlingarna sändas över.

Kungörelsen skall även sändas till berörda kommuner och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt till länsstyrelsen och andra statliga myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

6 § Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen skall, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra

6 § Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, *Räddningsverket* och länsstyrelsen skall, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata

allmänna intressen.

miljöintressen och andra allmänna intressen.

Kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Fiskeriverket skall, om handlingar sänts över till verket enligt 4 §, yttra sig om vattenanläggningens eller verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de bestämmelser som behövs till skydd för fisket. Om verket anser att ett yttrande kräver undersökning på platsen, skall verket anmäla detta till miljödomstolen, som skall förordna om sakkunnigutredning enligt 12 § miljöbalken.

25 § En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet skall gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen skall ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter,
7. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs avseende avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

25 § En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet skall gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen skall ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter,
7. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs avseende avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser, 10. de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet, *11.* tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas, *12.* den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och *13.* rättegångskostnader.	9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser, 10. de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet, *11. de villkor som behövs för att förebygga olyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,* *12.* tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas, *13.* den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och *14.* rättegångskostnader.

Avser tillståndet arbeten för vattenverksamhet, skall i domen anges den tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Den tid inom vilken igångsättande av miljöfarlig verksamhet skall ha skett skall anges.

Miljödomstolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar skall innehålla finns i 7 kap. 7 § lagen (0000) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

26 kap. Tillsyn

3 § Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter som regeringen bestämmer och kommunerna (tillsynsmyndigheter), i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer inom kommunen tillsynen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får föreskriva att den tillsynsmyndighet regeringen bestämmer får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det. Detta gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till lag om ändring av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
6 § För personal som ställs till förfogande av en biståndsgivande part samt för utrustning och egendom som införs i Sverige enligt *konventionen* den 26 september 1986 om bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka eller ett nödläge med radioaktiva ämnen åtnjutes immunitet och privilegier i den utsträckning som anges i *konventionen*, dock med de inskränkningar som följer av förklaringar som Sverige har avgett i anslutning till *konventionen*.	6 § För personal som ställs till förfogande av en biståndsgivande part samt för utrustning och egendom som införs i Sverige enligt *konventionerna* den 26 september 1986 om bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka eller ett nödläge med radioaktiva ämnen *och den 17 mars 1992 om gränsöverskridande effekter av industriolyckor* åtnjutes immunitet och privilegier i den utsträckning som anges i *konventionerna*, dock med de inskränkningar som följer av förklaringar som Sverige har avgett i anslutning till *konventionerna*.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till lag om ändring av lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Härigenom föreskrivs att 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
4 § Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att ledningen framdrages och begagnas och sökanden finnes lämplig att utöva verksamhet som avses med koncessionen.	
Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.	
Vid koncessionsprövning skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.	Vid koncessionsprövning skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. *samt 1-7 §§, 8 § avseende vilka verksamheter som skall säkerhetsprövas, 9, 11-15 och 17 §§ lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor* tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till lag om ändring av sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 18 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
8 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden	
18 § Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats enligt 19-21 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller i ärende om underrättelse och information eller bistånd enligt konventionerna den 26 september 1986 om tidig information vid en kärnenergiolycka och om bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka eller ett nödläge med radioaktiva ämnen, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.	18 § Sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden som har lämnats enligt 19-21 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller i ärende om underrättelse och information eller bistånd enligt konventionerna den 26 september 1986 om tidig information vid en kärnenergiolycka och om bistånd i händelse av en kärnteknisk olycka eller ett nödläge med radioaktiva ämnen *samt den 17 mars 1992 om gränsöverskridande effekter av industriolyckor*, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till lag om ändring av lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs dels att 2, 4, 5 och 9 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 8 a, 8 b och 18-21 §§ med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
2 § Med farligt gods förstås i denna lag gods som består av eller innehåller	2 § Med farligt gods förstås i denna lag gods som består av eller innehåller
explosiva *varor, komprimerad, kondenserade eller under tryck lösta* gaser, brandfarliga vätskor, brandfarliga fasta *varor,* självantändande *varor, varor* som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten, oxiderande *varor*, organiska peroxider, giftiga *varor, vämjeliga varor, varor med benägenhet att orsaka infektioner,* radioaktiva *varor,* frätande *varor* samt *magnetiskt material* och som *på grund därav* vid transport kan medföra skador på människor, djur, egendom eller i miljön eller påverka transportmedlets säkra framförande.	explosiva *ämnen och föremål,* gaser, brandfarliga vätskor, brandfarliga fasta *ämnen,* självantändande *ämnen, ämnen* som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten, oxiderande *ämnen,* organiska peroxider, giftiga *ämnen, smittförande ämnen,* radioaktiva *ämnen,* frätande *ämnen* samt *övriga farliga ämnen och föremål som regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer särskilt föreskriver* och som vid transport kan medföra skador på människor, djur, egendom eller i miljön eller påverka transportmedlets säkra framförande.

4 § I fråga om transport med svenska fartyg eller svenska luftfartyg gäller denna lag även utom riket om inte detta strider mot främmande lag som är tillämplig.

I fråga om örlogsfartyg och militära luftfartyg gäller denna lag endast såvitt regeringen förordnar därom.

I fråga om radioaktiva *varor* gäller denna lag endast i den mån den är förenlig med lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet respektive	I fråga om radioaktiva *ämnen* gäller denna lag endast i den mån den är förenlig med lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet respektive

strålskyddslagen (1988:220) och med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter eller villkor.

5 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka *varor* som skall anses utgöra farligt gods enligt 2 § med hänsyn till transportmedel, godsmängd eller andra transportförhållanden.

strålskyddslagen (1988:220) och med stöd av dessa lagar meddelade föreskrifter eller villkor.

5 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka *ämnen och föremål* som skall anses utgöra farligt gods enligt 2 § med hänsyn till transportmedel, godsmängd eller transportförhållanden.

8a § Varje företag eller myndighet som regelmässigt utför transport enligt denna lag eller är avsändare vid sådana transporter skall ha en eller flera säkerhetsrådgivare.

Säkerhetsrådgivaren har till uppgift att verka för att förebygga olyckor i samband med transport, lastning och lossning av farligt gods samt vid sådan olycka eller tillbud upprätta och överlämna en rapport till företagsledningen eller ledningen för berörd myndighet.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om säkerhetsrådgivare.

8 b § Företag eller myndighet som avses i 8 a § skall efter en olycka eller ett tillbud i samband med transport enligt denna lag lämna upplysningar om händelsen i den omfattning och till den myndighet som regeringen föreskriver.

9 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att

9 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas

meddela föreskrifter om klassificering av farligt gods, om transportmedel och andra transportanordningar, märkning, uppgiftsplikt, säkerhetsutrustning, lastning, lossning, förvaring och annan hantering av farligt gods samt om försiktighetsmått och åtgärder i övrigt, allt i den utsträckning som krävs från transportsäkerhetssynpunkt.	att meddela föreskrifter om klassificering av farligt gods, om transportmedel och andra transportanordningar, märkning, uppgiftsplikt, säkerhetsutrustning, lastning, lossning, förvaring och annan hantering av farligt gods samt *om krav på utbildning och* om försiktighetsmått och åtgärder i övrigt, allt i den utsträckning som krävs från transportsäkerhetssynpunkt.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att föreskriva att transportmedel och andra transportanordningar får användas vid transport endast om de är provade och godkända.

Överklagande

18 § En polismyndighets beslut enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Beslut av annan tullmyndighet än Generaltullstyrelsen får överklagas hos styrelsen.

19 § Beslut som en länsstyrelse eller annan central förvaltningsmyndighet än Statens kärnkraftsinspektion meddelat enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som Statens kärnkraftsinspektion meddelat enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos regeringen.

20 § Generaltullstyrelsen får överta annan tullmyndighets uppgift enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att i länsrätt och kammarrätt föra det allmännas talan. Generaltullstyrelsen för det allmännas talan i Regeringsrätten.

21 § En myndighet får förordna att dess beslut enligt denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall gälla omedelbart även om beslutet har överklagats.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Bestämmelsen i 8 a § samt föreskrifter som meddelas med stöd av denna bestämmelse skall från och med nämnda datum endast tillämpas såvitt avser utbildning av säkerhetsrådgivare. I övrigt träder bestämmelsen i kraft den 1 augusti 1999.

Förslag till förordning om ändring av förordningen (1982:923) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs dels att 5, 7, 8, 25 och 27 §§ skall ha följande lydelse, dels att 28-30 §§ skall upphävas.

Nuvarande lydelse	**Föreslagen lydelse**
5 § Farligt gods indelas i följande klasser:	5 § Farligt gods indelas i följande klasser:
klass 1 för explosiva *varor* klass 2 för *komprimerade, kondenserade eller under tryck lösta* gaser klass 3 för brandfarliga vätskor klass 4 för brandfarliga fasta *varor*, självantändande *varor* och *varor* som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt	klass 1 för explosiva *ämnen och föremål* klass 2 för gaser klass 3 för brandfarliga vätskor klass 4 för brandfarliga fasta *ämnen*, självantändande *ämnen* och *ämnen* som utvecklar brandfarlig gas vid

med vatten
klass 5 för oxiderande *varor* och organiska peroxider
klass 6 för giftiga *varor, vämjeliga varor och varor med benägenhet att orsaka infektioner*
klass 7 för radioaktiva *varor*
klass 8 för frätande *varor*
klass 9 för *magnetiskt material och de varuslag enligt klasserna 1-8 som en transportmyndighet för särskilda fall föreskriver.*

kontakt med vatten
klass 5 för oxiderande *ämnen* och organiska peroxider
klass 6 för giftiga *ämnen och smittförande ämnen*
klass 7 för radioaktiva *ämnen*
klass 8 för frätande *ämnen*
klass 9 för *övriga farliga ämnen eller föremål som transportmyndigheterna föreskriver.*

Transportmyndigheterna får föreskriva att en klass skall vara indelad i underavdelningar.

7 § På ansökan skall transportmyndigheten meddela beslut om *en viss vara* är att anse som farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods. I beslutet skall myndigheten ange den för godset tillämpliga klassen samt godsets placering inom klassen.

7 § På ansökan skall transportmyndigheten meddela beslut om *ett visst ämne eller föremål* är att anse som farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods. I beslutet skall myndigheten ange den för godset tillämpliga klassen samt godsets placering inom klassen.

Sökanden skall lämna underlag för den prövning som behövs för beslutet. Sökanden skall betala de kostnader som prövningen orsakar. Transportmyndigheten får bestämma avgiften till lägre belopp om omständigheterna föranleder det.

8 § I ett ärende enligt 7 § får transportmyndigheten på sökandens begäran föreskriva vad som skall gälla för transport av *varan* intill dess ärendet slutligt avgjorts. Beslut där sådana föreskrifter meddelats kan när som helst ändras av myndigheten.

8 § I ett ärende enligt 7 § får transportmyndigheten på sökandens begäran föreskriva vad som skall gälla för transport av *ämnet eller föremålet* intill dess ärendet slutligt avgjorts. Beslut där sådana föreskrifter har meddelats kan när som helst ändras av myndigheten.

Nuvarande lydelse

25 § Tillsynen över efterlevnaden av lagen (1982:821) om transport av farligt gods och med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall utövas av följande myndigheter inom nedan angivna områden.

Myndighet	Tillsynsområde
Sjöfartsverket	Sjötransporter
Luftfartsverket	Lufttransporter
Polismyndigheterna	Landtransporter utom järnvägstransporter
Sprängämnesinspektionen	Landtransporter av *varor* enligt klasserna 1-6 samt 8 och 9, såvitt gäller transporter av *varor* enligt klasserna 6, 8 och 9, dock endast om de transporteras i tankfordon
Tullmyndigheterna	*Gränskontroll av* vägtransporter till och från utlandet samt *kontroll* av fordon och andra lastenheter som inkommer med fartyg
Banverket	Järnvägstransporter

Såvitt gäller Sjöfartsverket och tullmyndigheternas tillsynsområden utövas tillsynen även av Kustbevakningen i den utsträckning som Sjöfartsverket och Generaltullstyrelsen var och en inom sitt område beslutar i samråd med Kustbevakningen.

Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen var och en inom sitt område bemyndigas att meddela de verkställighetsföreskrifter till lagen om transport av farligt gods och denna förordning som behövs för polismyndigheternas och tullmyndigheternas tillsynsverksamhet.

Föreslagen lydelse

25 § Tillsynen över efterlevnaden av lagen (1982:821) om transport av farligt gods och med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall utövas av följande myndigheter inom nedan angivna områden.

Myndighet	Tillsynsområde
Sjöfartsverket	Sjötransporter
Luftfartsverket	Lufttransporter
Polismyndigheterna	Landtransporter utom järnvägstransporter
Sprängämnesinspektionen	Landtransporter av *ämnen och föremål* enligt klasserna 1-6 samt 8 och 9, såvitt gäller transporter av *ämnen och föremål* enligt klasserna 6, 8 och 9, dock endast om de transporteras i tankfordon
Tullmyndigheterna	Vägtransporter till och från utlandet samt fordon och andra lastenheter som inkommer *till landet* med fartyg
Banverket	Järnvägstransporter

Tullmyndigheternas tillsyn av fordon skall ske i samråd med polismyndigheterna.

Såvitt gäller Sjöfartsverkets och tullmyndigheternas tillsynsområden utövas tillsynen även av Kustbevakningen i den utsträckning som Sjöfartsverket och Generaltullstyrelsen var och en inom sitt område beslutar i samråd med Kustbevakningen.

Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen var och en inom sitt område bemyndigas att meddela de verkställighetsföreskrifter till lagen om transport av farligt gods och denna förordning som behövs för polismyndigheternas och tullmyndigheternas tillsynsverksamhet.

Fullföljd m.m.	*Ansvar m.m.*
27 § En polismyndighets beslut enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods eller föreskrifter som har meddelats med stöd lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Beslut av annan tullmyndighet än Generaltullstyrelsen får överklagas hos styrelsen.	*27 § Om ansvar för överträdelser av denna förordning eller av föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen samt om överklagande finns bestämmelser i lagen (1982:821) om transport av farligt gods.*

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till lag om ändring av räddningstjänstlagen (1986:1102)

Härigenom föreskrivs dels att 2, 27 b, 30, 33 och 43 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen införs en ny paragraf, 43 a §, som skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	**Föreslagen lydelse**
2 § Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.	
Till räddningstjänst hänförs också räddningsinsatser som görs enligt 25-*27a* §§ utan att det har inträffat någon olyckshändelse eller föreligger överhängande fara för en olyckshändelse.	Till räddningstjänst hänförs också räddningsinsatser som görs enligt 25-*27b* §§ utan att det har inträffat någon olyckshändelse eller föreligger överhängande fara för en olyckshändelse.
Skyldighet för staten eller kommun att göra en räddningsinsats föreligger endast, om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt är påkallat att staten eller kommunen svarar för insatsen.	
27b § Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag,	27b § Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag,

kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall Kustbevakningen svara för räddningstjänsten, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet.

kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall Kustbevakningen svara för räddningstjänsten, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet *eller när fara föreligger för att olja eller andra skadliga ämnen skall komma ut i vattnet.*

30§ Kommunerna och de statliga myndigheter som svarar för räddningstjänst skall se till att det finns anordningar för alarmering av räddningstjänstorganen.

När ett räddningsorgan gör en räddningsinsats, skall polismyndigheten underrättas om insatsen.

Om effekterna av en olyckshändelse kan påkalla särskilda åtgärder till skydd för befolkningen eller miljön i ett annat land än Sverige, skall det räddningsorgan som avses i andra stycket omedelbart underrätta berörd myndighet i det andra landet.

33 § I fråga om räddningsinsatser som är omfattande får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. I sådana fall utses räddningsledare av den myndighet som har fått ansvaret.

33 § I fråga om räddningsinsatser som är omfattande får regeringen föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. *Det samma gäller när ansvaret för en räddningsinsats både ligger på ett kommunalt och statligt organ eller när ansvaret förändras under insatsens gång.* I sådana fall utses räddningsledaren av den myndighet som har fått ansvaret.

I fråga om sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning får regeringen föreskriva eller i särskilda fall besluta, att en länsstyrelse skall ta över ansvaret för saneringen inom flera län eller att någon annan statlig myndighet skall ta över detta ansvar inom ett eller flera län.

43 § Vid en anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är anläggningens ägare eller innehavare skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att *hindra eller begränsa sådana skador.*	43 § Vid en *byggnad eller* anläggning, där *en olyckshändelse kan* orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är *byggnadens eller* anläggningens ägare eller innehavare skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att *förebygga sådana olyckshändelser och för att hindra eller begränsa skador till följd av sådana olyckshändelser.*

Detsamma skall gälla flygplatser som har godkänts enligt 6 kap. 9 § första stycket luftfartslagen (1957:297).

	43 a § Förebyggande åtgärder enligt 41 och 43 §§ skall vidtas om inte ägaren eller innehavaren kan visa att åtgärderna inte behövs med hänsyn till risken för brand eller annan olyckshändelse eller av annan anledning är oskäliga.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1999.

Förslag till förordning om ändring av räddningstjänstförordningen (1986:1107)

Härigenom föreskrivs dels att 69 och 70 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i förordningen införs två nya paragrafer, 69 a och 70 a §§, som skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	**Föreslagen lydelse**
69 § Ägare eller innehavare av en sådan anläggning som avses i 43 § räddningstjänstlagen (1986:1102) vid vilken man hanterar sådana kemiska ämnen eller beredningar (kemiska produkter) som vid en olyckshändelse kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, skall informera den kommun där anläggningen är belägen om *1. vilka kemiska produkter av detta slag som hanteras i anläggningen och vilka former de förekommer i eller kan omvandlas till,* *2. hur produkterna används vid anläggningen och i vilka kvantiteter de förekommer där samt vilka kemiska och fysikaliska egenskaper de har under normala användningsförhållanden i produktionsprocessen,* *3. anläggningens geografiska läge och de normala meteorologiska förhållandena samt riskfaktorer till följd av detta,* *4. hur de delar av anläggningen som är viktiga från säkerhetssynpunkt är uppbyggda och vilka särskilda riskfaktorer som finns vid anläggningen,* *5. vilka säkerhetsrutiner och säkerhetssystem som finns vid anläggningen och de åtgärder som i övrigt vidtagits för att förebygga olyckshändelser, samt* *6. vilka åtgärder som vidtagits för att lindra följderna av en olyckshändelse.* *Den information som skall lämnas skall också innehålla en allmän beskrivning av de tekniska processer som förekommer vid anläggningen.*	*69 § För sådan verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport i 8 § lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor skall kommunen upprätta en plan för räddningsinsatser. Planen skall ha den omfattning som säkerheten för omgivningen kräver. Verksamhetsutövaren är skyldig att lämna nödvändiga upplysningar till kommunen. Allmänheten skall på lämpligt sätt få möjlighet att lämna synpunkter på planen.* *Planen skall förnyas vart tredje år eller när det annars till följd av ändrade förhållanden finns anledning därtill.* *Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om verkställighet av första och andra stycket.*

Om det inträffar förändringar som i betydande utsträckning påverkar risken för olyckshändelser vid anläggningen eller följderna av en olyckshändelse, skall ägaren eller innehavaren informera kommunen om förändringen.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om verkställigheten av första - tredje styckena.

69 a § Den externa planen för räddningsinsatser enligt 69 § skall inges till länsstyrelsen som skall granska och fatta beslut om planen.

70 § Om en olyckshändelse som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön inträffar vid en sådan anläggning som avses i 43 § räddningstjänstlagen (1986:1102) eller om överhängande fara för en sådan olyckshändelse förelegat, skall anläggningens ägare eller innehavare omgående informera den kommun där anläggningen är belägen och Statens räddningsverk om
1. omständigheterna kring olyckshändelsen eller den befarade olyckshändelsen,
2. vilka *kemiska produkter* som finns i anläggningen och som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön och om någon av dessa *produkter* läckt ut,
3. de uppgifter som finns tillgängliga för att möjliggöra en bedömning av följderna för människor och miljö,
4. vilka räddningsåtgärder som vidtagits.

70 § Om en olyckshändelse som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön inträffar vid en sådan anläggning som avses i 43 § räddningstjänstlagen (1986:1102) eller om överhängande fara för en sådan olyckshändelse förelegat, skall anläggningens ägare eller innehavare omgående informera den kommun där anläggningen är belägen och Statens räddningsverk om
1. omständigheterna kring olyckshändelsen eller den befarade olyckshändelsen,
2. vilka *farliga ämnen* som finns i anläggningen och som kan orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön och om någon av dessa *ämnen* läckt ut,
3. de uppgifter som finns tillgängliga för att möjliggöra en bedömning av följderna för människor och miljö *samt*
4. vilka räddningsåtgärder som

	vidtagits.
Så snart det kan ske skall information också lämnas om 1. vilka saneringS- och restaureringsåtgärder som planeras *för att begränsa följderna,* samt 2. vilka åtgärder som planeras för att förhindra att en olyckshändelse inträffar igen.	Så snart det kan ske skall information också lämnas om 1. vilka saneringS- och restaureringsåtgärder som planeras samt 2. vilka åtgärder som planeras för att förhindra att en olyckshändelse inträffar igen.
Statens räddningsverk skall omgående informera regeringen om sådana olyckshändelser eller befarade olyckshändelser som avses i första stycket.	Statens räddningsverk skall omgående informera regeringen *och andra berörda myndigheter* om sådana olyckshändelser eller befarade olyckshändelser som avses i första stycket.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om verkställigheten av första och andra stycket.

70 a § Statens räddningsverk skall informera Europeiska unionens kommission enligt artikel 15 och 19 i direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (96/82/EEG).

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 1999.

1 Uppdraget

Som framgår av våra direktiv (se bilaga 1) har vi fått i uppdrag att utreda en rad olika frågor. Vissa av frågorna har samband med varandra, andra har det inte. Vi har valt att dela in utredningsuppdraget i fyra olika block enligt följande.

- Genomförandet av det nya Seveso-direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (96/82/EEG) och ratifikationen av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor (Industriolyckskonventionen).

- Införandet av förorenaren betalar-principen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen inom räddningstjänstlagstiftningen.

- Frågor om transport av farligt gods, bl.a. EU-direktivet om säkerhetsrådgivare vid transport av farligt gods (96/35/EEG).

- Ansvar och befogenheter vid miljöräddningsoperationer till sjöss.

För att undvika olyckor och skapa en säkrare livsmiljö är det viktigt att det finns ett högt utvecklat säkerhetsmedvetande i samhället. Allvarliga olyckor inom den kemikaliehanterande industrin är relativt ovanliga i Sverige. Om en olycka inträffar kan följderna emellertid bli mycket svåra. Riskerna med storskalig kemikaliehantering har därför fått särskild uppmärksamhet i det internationella arbetet. Ett grundläggande utvecklingsarbete har utförts inom OECD. Detta arbete har haft stor betydelse för det nya Seveso-direktivet och Industriolyckskonventionen.

Det nya Seveso-direktivets och Industriolyckskonventionens tillämpningsområde sammanfaller i hög grad med varandra. Båda handlar i

huvudsak om olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder för att öka säkerheten inom den kemikaliehanterande industrin.

Enligt våra direktiv skall den övergripande prövningen av vilka åtgärder som fordras för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor anpassas till miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen.

Vårt arbete i denna del av utredningen har i huvudsak fokuserats på hur den svenska regel- och myndighetsstrukturen på bästa sätt skall anpassas för att möta de nya krav som följer av direktivet och konventionen samt hur kopplingen till miljöskyddslagstiftningen skall utformas. Hittills har kopplingen mellan miljö- och säkerhetsfrågor i svensk lagstiftning varit relativt svag trots att det i båda fallen handlar om att hindra att människor och miljö tar skada. Skillnaden ligger i att miljöskyddslagstiftningen främst varit fokuserad på de kontinuerliga miljöeffekterna av en verksamhet medan säkerhetsfrågorna handlar om att förebygga olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. En förutsättning för att en samordning skall vara möjlig är att regel- och myndighetsstrukturen kan göras enhetligare än vad som är fallet i dag.

Införandet av förorenaren betalar-principen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen inom räddningstjänstlagstiftningen berör också i hög grad kopplingen mellan miljö- och säkerhetsfrågor. De nämnda principerna är nämligen sedan länge etablerade inom miljörätten. Även här har OECD utfört det grundläggande arbetet med utvecklingen av förorenaren betalar-principen från att i huvudsak avsett endast kontinuerliga utsläpp till att även avse olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder. Frågorna kommer att behandlas särskilt men har, som nämnts, en koppling till mycket av det resonemang som förs angående säkerhetsfrågornas anpassning till tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen. I inledningen till Industriolyckskonventionen finns t.ex. en direkt koppling till förorenaren betalar-principen och verksamhetsutövarnas ansvar. Principen har även förts in i Romfördraget och är därmed en del av EU-rätten.

När det gäller transport av farligt gods har utredningen lämnat ett delbetänkande, Myndighetsansvaret för transport av farligt gods (SOU 1997:109), där vi föreslår att myndighetsansvaret för samtliga transportslag läggs på Räddningsverket. De frågor som kvarstår för utredningen att behandla är genomförandet av EU-direktivet om säkerhetsrådgivare vid transport av farligt gods samt vissa frågor om definitioner, tillsyn, utbildning och överklagande inom ramen för lagen om transport av farligt gods.

Definitionsfrågorna handlar i huvudsak om att anpassa den svenska lagstiftningen till de förändringar som skett inom FN:s rekommendationer för transport av farligt gods. FN-rekommendationerna är vägledande för allt internationellt arbete med frågor om transport av farligt gods och revideras fortlöpande. Eftersom den svenska lagstiftningen inte ändrats på denna punkt sedan tillkomsten av lagen om transport av farligt gods år 1982 behöver nu vissa anpassningar göras.

När det gäller tillsyn vid transport av farligt gods är det främst frågor om befogenheterna för Polisen, Banverket och Kustbevakningen som påtalats. Fråga har bl.a. uppkommit om vilka befogenheter som idag finns att kontrollera icke farligt gods-skyltade transporter. Närmare bestämt: Har Polisen, Banverket och Kustbevakningen rätt att kontrollera sådana transporter trots att det inte framgår att de har farligt gods i lasten. Generaltullstyrelsen har också aktualiserat frågan om tullmyndigheternas tillsynsområde enligt lagen om transport av farligt gods bör ändras med hänsyn till Sveriges medlemskap i EU. Beträffande utbildning är det närmast fråga om det i nuvarande lagstiftning krävs förtydliganden och när det gäller reglerna om överklagande skall dessa enligt direktiven flyttas från förordningen till lagen om transport av farligt gods.

Den sista punkten, ansvar och befogenheter vid miljöräddningsoperationer till sjöss, berör i huvudsak fem frågor.

1. Räddningsledaransvaret vid miljöräddningsoperationer till sjöss.

2. Ansvaret för räddningsinsatser i hamn.

3. Utnyttjandet av hamn för skadat fartyg.

4. Brandbekämpning ombord.

5. Nödbogsering av fartyg.

De tre första punkterna rör Kustbevakningens befogenhet vid miljöräddningsoperationer till sjöss och om den skall utvidgas genom förändringar av räddningstjänstbegreppet och räddningsledaransvaret. De två sistnämnda punkterna handlar däremot främst om medelstilldelning.

2 Kemikalieolyckor inom industrin

Inom industrin hanteras stora mängder kemikalier. Detta i kombination med att de industriella processystemen många gånger är komplicerade och ofta drivs vid förhöjda tryck och temperaturer ökar risken för att allvarliga olyckshändelser i form av explosioner eller kemikalieutflöde skall inträffa.

Med hänsyn till de allvarliga risker som industriell kemikaliehantering medför har man inom industrin byggt upp ett högt säkerhetskunnande. Bland annat har det utvecklats avancerade system för riskanalys för att identifiera och värdera risker. Inom många större kemiska industrier finns det särskild personal som enbart eller i huvudsak sysslar med riskhantering. Statistiskt sett är det också relativt ovanligt med större olyckor inom den kemikaliehanterande industrin. Transportolyckor är t.ex. avsevärt vanligare. Sammantaget inträffar årligen i Sverige omkring 2 000 olyckor och tillbud i vilka kemikalier är inblandade.

I Sverige har vi hittills varit förskonade från större olyckor. En allvarlig olycka inträffade emellertid vid Nobel Chemicals AB (numera Nordic Syntesis AB) i Karlskoga i februari 1992. En industrianläggning exploderade och brand utbröt i ett lösningsmedelsupplag. Dessutom orsakade explosionen stora skador på en fabriksbyggnad. Vid olyckan omkom en person och ett antal personer skadades. Även andra allvarliga olyckor som haft sin orsak i hantering av kemikalier har inträffat i Sverige - t.ex. vid AB Ferriklor i Kvarntorp år 1995 och vid Avesta Sheffield AB i Torshälla år 1996.

Den 9 maj 1995 dog två personer vid AB Ferriklor i Kvarntorp på grund av svavelväteförgiftning. Detta skedde i samband med att de skulle fälla ut tungmetaller med natriumsulfid ur en lösning som tidigare beretts, varvid gas utvecklades.

Den 19 februari 1996 upptäcktes ett flourvätesyraläckage från en cistern på Avesta Nybys industriområde i Torshälla. 15 kubikmeter syra läckte ut

innan utsläppet stoppades. En del av den giftiga och starkt frätande syran förgasades och spreds som ett moln. Inga människor skadades vid utsläppet.

Utomlands har flera mycket allvarliga industriolyckor inträffat under de senaste decennierna, vilket lett till att säkerhetsfrågor ägnats stort intresse i det internationella arbetet inom OECD, FN och EU.

År 1974 läckte vid en anläggning i Flixborough i England cirka 40 ton av den brandfarliga vätskan cyklohexan ut och antändes. Olyckan orsakades av ett brott på en förbikopplingsledning som blivit felaktigt installerad. Installationen hade skett en kort tid före olyckan. Den fria gasexplosionen som inträffade orsakade omfattande skador både på själva anläggningen och på omgivningen. Vid olyckan omkom 28 personer och ett åttiotal personer skadades, varav flertalet befann sig utanför industriområdet. Den materiella förstörelsen var också omfattande. Merparten av anläggningen förstördes och ett stort antal byggnader i omgivningen skadades.

Vid en anläggning i Seveso i Italien skedde år 1976 ett utsläpp av dioxiner. Utflödet berodde sannolikt på bristfällig kylning och/eller omrörning i reaktorn vilket bland annat medförde att temperatur och tryck steg på ett okontrollerat sätt. På grund av förhållandena i reaktorn bildades dioxiner i betydligt större mängd än normalt. Utflödet av dioxiner, som är mycket giftiga, har uppskattats till cirka 2 kg. Larmet till allmänheten och till myndigheterna i Seveso försvårades av bristfälliga rutiner och av semestrar och helgledighet. Myndigheterna som hade huvudansvaret för skyddet av de kringboende var till en början passiva bland annat därför att man saknade viktiga uppgifter om utsläppets sammansättning och giftighet. Olyckan krävde inga människoliv men ett stort område med cirka 700 personer fick utrymmas för flera år framåt. Konsekvenserna av olyckan blev kontaminering av mark samt döda djur.

Vid en olycka år 1984 antändes läckande LPG (gasol) vid ett stort lager i Mexiko City och orsakade flera stora explosioner, varav några var av typen BLEVE (Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion). Explosionerna resulterade bland annat i att delar av cisterner for i väg som projektiler och några återfanns cirka en kilometer från olycksplatsen. Olyckan krävde drygt 500 människoliv och cirka 7 000 människor skadades. I stort sett samtliga döda och skadade var bosatta i området omkring gaslagret.

En annan uppmärksammad olycka är den vid Union Carbides anläggning i Bhopal i Indien år 1984 där utsläpp av den giftiga gasen metylisocyanat (MIC) krävde 2 000 människoliv och cirka 200 000 människor skadades. Utsläppet berodde troligen på att vatten kommit in i en tank, vilket lett till häftig reaktion och temperaturförhöjning. På grund av den tryckhöjning som uppstod i tanken strömmade gas ut genom en säkerhetsventil. Kylsystemet var vid olyckstillfället ur funktion liksom den gasskrubber och den flamma som var avsedda att förstöra eventuellt utströmmande metylisocyanat.

I Basel i Schweiz utbröt år 1986 en brand i en lagerlokal vid Sandoz där det bland annat förvarades brandfarliga varor och olika typer av bekämpningsmedel. Branden ledde bland annat till att 1,7 ton kvicksilver förångades. Vid släckningsarbetet användes stora mängder vatten vilket ledde till att avloppsnätet blev överbelastat och stora mängder släckvatten, innehållande bland annat 200 kg kvicksilver och 30 ton organiska föroreningar, rann ut i floden Rhen med omfattande skador på bland annat djurlivet som följd.

3 Riskhantering

Ovan nämnda olyckor utgör exempel på stora olyckor, som på olika sätt fått katastrofala följder. Orsakerna till olyckorna är flera. Med ett medvetet och högt utvecklat säkerhetstänkande hade dock flera av olyckorna kunnat förhindras eller dess konsekvenser begränsats.

Följande punkter är av särskild betydelse för att förebygga och begränsa allvarliga olyckor med farliga ämnen inom industrin.

- Att befintliga riskkällor identifieras och uppskattas genom riskanalys.

- Att samhällsplaneringen sker med beaktande av de risker som den kemikaliehanterande industrin representerar (se ovan Bhopal och Mexico City).

- Att utrustning och driftrutiner inom industrin för hantering av farliga ämnen är säkra och ändamålsenliga (se ovan Flixborough och Bhopal).

- Att larm och rutiner för larm är tillgodosett och kunskaper om lämpliga skyddsåtgärder är kända hos den berörda allmänheten (se ovan Seveso).

- Att det finns tillräckliga resurser inom framför allt räddningstjänsten och sjukvården.

- Att allmänheten informeras och får möjlighet att utöva inflytande på säkerhetsarbetet.

För att kunna bemästra riskerna för allvarliga olyckor krävs vidare samverkan. Det finns inget enskilt företag eller någon myndighet som besitter all den kunskap, de befogenheter eller de resurser som krävs för att åstadkomma en heltäckande riskhantering. Med riskhantering avses här hela det olycksförebyggande och skadebegränsande arbetet. Viktiga delar i riskhanteringen är riskanalys, genomförande av åtgärder, information och uppföljning.

Industrins ansvar

Alla industriella processer påverkas på ett eller annat sätt av människan. Det är därför grundläggande vid säkerhetsarbetet att redan från början ta hänsyn till detta. En väl fungerande organisation inom industrin är en viktig förutsättning för att frågor om risker för och skydd mot olyckor skall kunna hanteras på ett verkningsfullt sätt.

För att skapa en hög säkerhet krävs ett högt säkerhetsmedvetande hos de anställda och andra som är verksamma vid en anläggning. Utbildning och information är av stor betydelse i dessa sammanhang. Detta gäller såväl hantering som funktion av styrsystemen, men även kännedom om själva processen är viktig så att berörd personal har möjlighet att bedöma vad som sker och var det sker.

Säkerhetsfrågor bör behandlas i linjeorganisationen. Det är mycket viktigt att den som har ansvaret för säkerheten tar aktiv del i säkerhetsarbetet och

har förståelse för dess betydelse. Det gäller också att se till att beslut i dessa frågor förs upp och fattas på en sådan nivå att förutsättningarna finns för att genomföra fattade beslut och att företagets ledning klargör och når ut med företagets policy i säkerhetsfrågor. Vidare är det väsentligt att fördelningen av arbetsuppgifter och befogenheter är tydlig samt att både personella och ekonomiska resurser ges för att genomföra ett systematiskt säkerhetsarbete och att man på alla nivåer inom företagets organisation inser och förstår den centrala betydelse som säkerheten kring utrustning, metoder och rutiner har.

Betydande ekonomiska och personella resurser avsätts också i många företag för att förebygga olyckor och begränsa skador till följd av olyckor. Detta gäller särskilt inom industriella verksamheter där större mängder farliga ämnen hanteras.

Det allmännas ansvar

För ett framgångsrikt säkerhetsarbete krävs även att samhället i övrigt tar ett ansvar och är delaktigt. Samhällsplaneringen, inklusive den fysiska planeringen, är ett viktigt moment för att förebygga olyckor och begränsa följderna av olyckor. Det är tyvärr inte ovanligt att större industrianläggningar ligger i nära anslutning till bostadsbebyggelse eller annan från säkerhetssynpunkt känslig samhällelig verksamhet. En industri kan också ligga "fel" i förhållande till andra typer av skyddsvärda områden, t.ex. värdefulla miljö- och kulturområden. Detta kan många gånger bero på att industrin funnits på platsen under en mycket lång tid och att samhället eller staden utvecklats med industrin genom förtätning inom befintlig bebyggelse eller genom helt ny bebyggelse. Ofta är det fråga om en långsam utveckling i flera steg där även industrins verksamhet kan ha förändrats över tiden. Den långsamma och stegvisa utvecklingen av industrin och samhället kan medföra att riskerna inte alltid uppmärksammas i tillräcklig grad. Vanan vid att industrin alltid funnits på platsen kan också medföra att riskerna inte alltid uppmärksammas på samma sätt som vid en nyetablering. Den kommunala fysiska planeringen i kombination med den lokaliseringsprövning som sker enligt miljöskyddslagen är därför viktiga instrument i riskhanteringen.

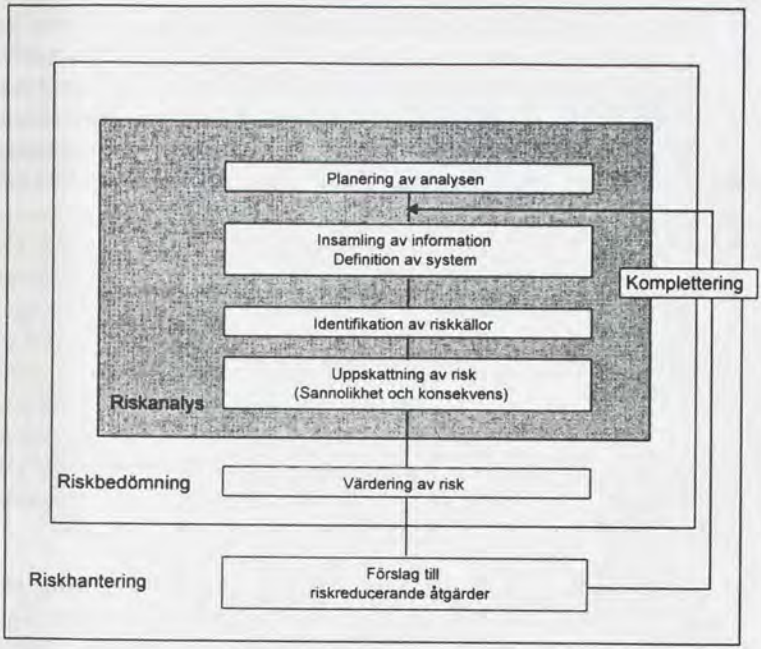
I lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) anges i 2 kap 8 § att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för bl.a. industriell produktion så lång möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anlägg-

ningar. Är området av riksintresse för t.ex. industriell produktion skall det skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. I plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) finns bl.a. krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall göras vid planläggning av områden som medför betydande miljöpåverkan. I dessa bör någon form av riskanalys ingå. Boverket har i samarbete med Naturvårdsverket, Räddningsverket och Socialstyrelsen gett ut allmänna råd om bl.a. skyddsavstånd till industriella verksamheter. Dessa råd kan vara till god hjälp vid den kommunala planeringen och lokaliseringsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen.

Även räddningstjänsten har en viktig roll när det gäller det kommunala säkerhetsarbetet genom att bl.a. främja olycks- och skadeförebyggande arbete. Detta arbete är en viktig del av samhällsplaneringen. För att få en klar bild av risksituationen i kommunen och därmed påverka samhällsplaneringen bör räddningstjänsten fortlöpande analysera de risker som finns i kommunen i form av industrianläggningar, transportleder o.s.v.. I riskanalysen ingår dels att identifiera riskkällor dels att uppskatta riskerna (konsekvensanalys). En viktig uppgift är härvid att bevaka risken för dominoeffekter. Den riskanalys som görs inom räddningstjänsten behöver självfallet inte vara lika detaljerad som den som utförs inom enskilda industrier. Det väsentliga är att man inom räddningstjänsten blir medveten om den riskbild man har att hantera så att man kan påverka samhällsutvecklingen och avpassa sina resurser därefter och göra genomtänkta prioriteringar.

Riskanalys

Grunden för säkerhetsarbete är riskanalysen. Med riskanalys avses enligt definition i SCRATCH (Scandinavien Risk Analysis Technology Co-orperation) en systematisk analys med syfte att bestämma risker förknippade med ett system. Det föreligger dock flera definitioner av begreppet beroende bl.a. på att analyser av risker görs inom många olika områden och på varierande sätt. Oavsett definition innehåller analysen vissa fundamentala element enligt följande figur.



Det finns olika metoder med vars hjälp risker för allvarliga olyckshändelser kan identifieras och bedömas. Metoderna varierar vad gäller tillvägagångssätt, systematik och detaljeringsnivå. Det är viktigt att anpassa valet av metod efter behovet. Vid enklare och lättöverskådliga processer kan det räcka med en mer översiktlig analys, medan det för en komplex process kan vara nödvändigt att använda en betydligt mer omfattande analysmetod.

Gemensamt för alla analysmetoder är att de på ett systematiskt sätt försöker spåra upp händelser, avvikelser etc. som kan leda till olyckor, felfunktioner eller liknande.

Nästa steg är konsekvensanalysen. Här beaktas bl.a. de inneboende egenskaperna hos de hanterade ämnena (denna del av analysen kallas faroanalys). En annan del av konsekvensanalysen är exponeringsanalysen där spridningssätt och vilka miljöer och objekt som exponeras för utsläppet och känsligheten hos dessa beaktas.

När riskkällorna har identifierats och riskerna uppskattats med avseende dels på sannolikhet, dels på tänkbara konsekvenser, görs en riskvärdering. Riskvärderingen föregår arbetet med att klargöra erforderliga och möjliga

åtgärder. Det kan vara lämpligt att rangordna riskerna så att de allvarligaste riskerna åtgärdas först. I många fall är det möjligt att ur analysen få idéer om vilka åtgärder som behöver vidtas. Ibland kan det dock vara nödvändigt att se över hela processen, och kanske hitta andra vägar. Viktigt är också, som tidigare nämnts, att beslut om åtgärder fattas på rätt nivå så att förutsättningar finns och möjlighet ges att genomföra beslutade åtgärder.

4 Seveso-direktivet (Seveso I)

Olyckan i Flixborough medförde att de engelska myndigheterna påbörjade ett arbete med att ta fram regler speciellt inriktade mot industri där risk för allvarliga olyckshändelser föreligger. En arbetsgrupp tillsattes och fick bl.a. i uppdrag att identifiera de typer av anläggningar som kunde komma i fråga. Arbetsgruppens arbete resulterade i riktlinjer för lagstiftning på området. Enligt riktlinjerna skulle verksamhetsutövare vars verksamhet kunde leda till allvarliga olyckshändelser dels anmäla verksamhetens art och vilka farliga ämnen som hanterades, dels visa att riskanalys genomförts och att relevanta åtgärder vidtagits för att förebygga riskerna. Arbetet blev dock fördröjt på grund av olyckan i Seveso.

Efter olyckan i Seveso år 1976 påbörjades ett arbete inom EG med att ta fram gemensamma regler avseende stora industriolyckor. Detta arbete utmynnade år 1982 i direktivet om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (82/501/EEG), det s.k. Seveso-direktivet (Seveso I). I direktivet regleras säkerhetshanteringen vid viss industriell verksamhet där farliga ämnen ingår. Syftet med direktivet är att förhindra och begränsa följderna av storolyckor vid sådan industriell verksamhet. Vilka verksamheter som omfattas framgår av direktivets definitioner av industriell verksamhet och farliga ämnen. Vid det svenska genomförandet av direktivet gjordes inte någon speciell begränsning till vissa industriella verksamheter. De svenska reglerna har således ett något vidare tillämpningsområde än direktivet.

Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om säkerhetsåtgärder som skall vidtas vid berörda verksamheter. Kraven på verksamhetsutövarna är indelade i två nivåer beroende på vilka farliga ämnen som finns i verksamheten och i vilka mängder de kan förekomma. Vid samtliga verksamheter som omfattas av direktivet skall riskanalys utföras och erforderliga åtgärder vidtas för att eliminera de identifierade riskerna.

För de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån skall en särskild säkerhetsredovisning lämnas till behörig myndighet innan verksamheten påbörjas och därefter skall redovisningen uppdateras regelbundet. Enligt de svenska föreskrifterna på området skall detta ske vart tredje år eller vid förändringar som påverkar risken för olyckshändelser. Säkerhetsredovisningen skall innehålla uppgifter om själva anläggningen och tillverkningsprocessen, de farliga ämnen som hanteras i verksamheten och eventuella "storolyckssituationer". För övriga verksamheter som omfattas av direktivet behöver någon särskild redovisning inte lämnas till behöriga myndigheter.

4.1 Genomförandet av Seveso I i Sverige

Frågor om olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder spänner över flera lagstiftningsområden och därmed också över flera myndigheters ansvarsområden. Genomförandet av Seveso I skedde inte genom något enhetligt förfarande. Den befintliga lagstiftningen ansågs tillräcklig och några mer genomgripande förändringar med anledning av Seveso I gjordes därför inte. I stället skedde nödvändiga anpassningar genom tillägg i räddningstjänstförordningen och genom att myndighetsföreskrifter utfärdades inom respektive lagstiftningsområde. Därmed bakades Seveso I in i den befintliga myndighetsstrukturen och ansvaret för de frågor som regleras i direktivet delades mellan berörda myndigheter (Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Räddningsverket och Sprängämnesinspektionen). Ingen av myndigheterna gavs något särskilt samordningsansvar utan de agerar i huvudsak parallellt med varandra. Ett visst samarbete förekommer dock på central nivå. Grupper med representanter från myndigheter och andra intressenter har bildats där bl.a. gemensamma frågor om Seveso-direktivet diskuteras. Grupperna träffas regelbundet. De ovan nämnda myndigheterna har också gett ut en skrift med vägledning för tillämpningen av de svenska reglerna i anledning av Seveso I. I arbetet med skriften har även industrin medverkat. Lokalt och

regionalt har samarbetet mellan berörda myndigheter varit av begränsad omfattning.

Arbetarskyddsstyrelsen

Arbetarskyddsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för bl.a. arbetsmiljöfrågor och chefsmyndighet för Yrkesinspektionen som är regional tillsynsmyndighet enligt arbetsmiljölagen (1977:1160). Tillsammans bildar dessa Arbetarskyddsverket. Arbetarskyddsstyrelsen har den centrala tillsynen över efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen samt lagen (1985:426) om kemiska produkter avseende skyddet mot ohälsa och olycksfall i arbetsmiljön i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter. Arbetarskyddsstyrelsen meddelar också föreskrifter och allmänna råd om arbetsmiljölagstiftningens tillämpning.

Arbetarskyddsstyrelsens ansvarsområde enligt Seveso I avser den inre säkerheten, det vill säga arbetstagarnas hälsa och miljö inom de anläggningar som omfattas av direktivet. Med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) har Arbetarskyddsstyrelsen meddelat särskilda föreskrifter om storskalig kemikaliehantering (AFS 1989:6). Till föreskrifterna finns också allmänna råd.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet för miljöfrågor och har ett centralt tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen (1969:387) och, såvitt gäller den yttre miljön vid hantering av kemiska produkter, enligt lagen om kemiska produkter och vissa förordningar som är kopplade till denna lag.

Länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen vad gäller miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen (1989:364) samt lagen om kemiska produkter och därtill knutna förordningar. Den lokala tillsynen inom varje kommun utövas av den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljöområdet. Om förslaget till miljöbalk antas av riksdagen kommer miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter att ingå i balken. Detta kommer dock inte att medföra någon förändring av Naturvårdsverkets ansvarsområde.

Naturvårdsverkets ansvarsområde enligt Seveso I avser den yttre miljön kring de anläggningar som omfattas av direktivet. Till den yttre miljön räknas även människor i anläggningarnas omgivningar. Åtgärder för att förebygga direkta skador till följd av brand eller explosion faller utanför Naturvårdsverkets ansvarsområde enligt 3 § andra stycket lagen om kemiska produkter. Denna typ av skador hör i stället till Sprängämnesinspektionens ansvarsområde enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Däremot anser Naturvårdsverket att lagen om kemiska produkter är tillämplig på sekundära skador från brand- och explosionsolyckor orsakade av t.ex. släckvatten eller giftiga gasmoln.

Med stöd av 30 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter har Naturvårdsverket meddelat föreskrifter om skydd av den yttre miljön vid storolyckor vid industriell kemikaliehantering (SNFS 1994:1). I anslutning härtill har verket även gett ut allmänna råd. Föreskrifterna bygger på de av Arbetarskyddsstyrelsen utfärdade föreskrifterna (AFS 1989:6).

Räddningsverket

Räddningsverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om räddningstjänst och olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) m.m.. Verket skall enligt sin instruktion bl.a. särskilt samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen samt inom räddningstjänsten och bevaka riskutvecklingen inom verksamhetsområdet och verka för att åtgärder vidtas för befolkningens skydd och för att förebygga olyckor.

Räddningsverket utövar den centrala och länsstyrelsen den regionala tillsynen över efterlevnaden av räddningstjänstlagen, räddningstjänstförordningen (1986:1107) samt föreskrifter utfärdade med stöd av dessa. Lokalt utövar den kommunala nämnd som har ansvar för räddningstjänstfrågor den omedelbara tillsynen. Enligt 7 § räddningstjänstlagen skall varje kommun svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs samt främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet i kommunen.

Räddningsverkets ansvarsområde enligt Seveso I avser räddningstjänstfrågor såväl inom som utom de anläggningar som omfattas av direktivet. I 43 § räddningstjänstlagen anges att vid en anläggning, där verksamheten

innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är anläggningens innehavare skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. För att anpassa räddningstjänstlagstiftningen till direktivets särskilda krav på riskanalys och informationsskyldighet för vissa verksamheter infördes bestämmelser i 68-70 §§ räddningstjänstförordningen med krav på riskanalys och information. Med stöd av 69 § räddningstjänstförordningen som avser de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån enligt direktivet har Räddningsverket utfärdat särskilda föreskrifter (SRVFS 1994:1). Verket har även meddelat allmänna råd i anslutning till föreskrifterna.

Genomförandet av direktivet inom räddningstjänstlagstiftningen har således skett genom 43 § räddningstjänstlagen. Lagrummet är emellertid allmänt hållet och har formellt sett ett vidare tillämpningsområde än direktivet avseende skadebegränsande åtgärder. Att en anläggning betraktas som § 43-anläggning innebär enligt 21 § räddningstjänstlagen att den skall anges i räddningstjänstplanen. Enligt vad utredningen erfarit betraktas i praktiken de verksamheter som endast omfattas av den lägre kravnivån i Seveso I inte som § 43-anläggningar. Det innebär att de i allmänhet inte redovisas i räddningstjänstplanen. Med hänsyn till den koppling som finns mellan 43 § räddningstjänstlagen och räddningstjänstplanen enligt 21 § samma lag är det enligt vår uppfattning tveksamt om det varit korrekt att använda 43 § räddningstjänstlagen som utgångspunkt för implementeringen av Seveso I. Den praktiska tillämpningen av 21 § räddningstjänstlagen visar att många Seveso-anläggningar inte betraktas som § 43-anläggningar.

Sprängämnesinspektionen

Sprängämnesinspektionen är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör brandfarliga och explosiva varor. En av Sprängämnesinspektionens huvuduppgifter är att med stöd av lagen om brandfarliga och explosiva varor utarbetar föreskrifter och allmänna råd för hantering och import av sådana varor. Sprängämnesinspektionen är också central tillsynsmyndighet inom området. Den lokala tillsynen för civila anläggningar är uppdelad mellan inspektionen och den eller de kommunala nämnder som svarar för räddningstjänsten när det gäller brandfarliga varor och polismyndigheten när det gäller explosiva varor. Sprängämnesinspektionen har

det lokala tillsynsansvaret för hantering av brandfarliga varor inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk, vid vissa anläggningar för hantering av naturgas, vid vissa tekniskt komplicerade anläggningar efter särskilt beslut av inspektionen samt vid anläggningar där inspektionen är tillståndsmyndighet för hantering av explosiva varor. Sprängämnesinspektionen svarar för den lokala tillsynen över hanteringen av explosiva varor inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk där inspektionen är tillståndsmyndighet.

För att brandfarliga och explosiva varor skall få hanteras krävs tillstånd. När det gäller civil hantering av brandfarliga varor är det den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggväsendet som meddelar tillstånd. För civil hantering av explosiva och brandfarliga varor är tillståndsgivningen uppdelad mellan Sprängämnesinspektionen och polismyndigheten. Sprängämnesinspektionen är tillståndsmyndighet för hantering av både explosiva och brandfarliga varor på vid fasta anläggningar inom Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Några regeländringar i anledning av Seveso I har inte företagits inom Sprängämnesinspektionens verksamhetsområde. Sprängämnesinspektionen har inte heller utfärdat några särskilda myndighetsföreskrifter i anledning av direktivet. Befintligt regelverk har ansetts tillräckligt för att uppfylla direktivets krav.

5 OECD:s arbete med säkerhetsfrågor inom industrin

Ett grundläggande utvecklingsarbete angående säkerheten vid farlig industriell verksamhet har genomförts inom OECD. Detta har bl.a. lett fram till rekommendationer om Polluter Pays-principen (förorenaren betalar-principen) och rekommendationer med vägledande principer för förebyggande av, beredskap för och insatser vid kemikalieolyckor.

Resultatet av OECD-arbetet har i hög grad legat till grund för framtagandet inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE) av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor och har också haft stor betydelse inom EU vid utarbetandet av det nya Seveso-direktivet (Seveso II) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.

Förorenaren betalar-principen antogs år 1972 av OECD som en princip för fördelning av kostnaderna för skyddet mot föroreningar. Från början avsåg principen i huvudsak kostnader för fortlöpande föroreningar som med hänsyn till människors hälsa och miljön behövde minskas. Principen har sedan utvecklats inom OECD till att även avse kostnader för åtgärder avsedda att förebygga och skydda mot föroreningar till följd av olyckor. I inledningen till Industriolyckskonventionen anges, som tidigare nämnts, att förorenaren betalar-principen skall betraktas som en allmän princip inom internationell miljörätt. Härtill återkommer vi senare i kapitel 12.

OECD:s rekommendationer med vägledande principer för förebyggande av, beredskap för och insatser vid kemikalieolyckor behandlar de roller olika intressenter har och det ansvar som ankommer på dessa. Intressenter är myndigheter på olika nivåer och företagsledningen eller andra anställda i företag som driver verksamhet med hantering av farliga ämnen. De frågor som har betydelse för säkerheten inom de företag som det är fråga om behandlas i principerna, t.ex. kravet på införandet av riktlinjer för säkerheten inom varje verksamhet. Sådana riktlinjer är tänkta att omfatta planering, utformning, lokalisering, konstruktion och drift av anläggningen samt uppföljning av säkerhetsarbetet. Andra frågor är uppställning av säkerhetsmål och inrättande av ett kontrollsystem i myndigheternas regi. De vägledande principerna behandlar också krav på planering av räddningstjänsten och på insatser som begränsar de negativa följderna av de olyckor som inträffar.

Myndigheterna har enligt de vägledande principerna till uppgift att motivera intressenter inom alla sektorer i samhället att vidta åtgärder för förebyggande av, beredskap för och insatser vid olyckor samt att vidta åtgärder som åligger var och en av dem. Myndigheterna bör också kräva att företagsledningen undersöker och rapporterar olyckor. De bör undersöka betydelsefulla olyckor och sprida information om t.ex. de slutsatser som dragits vid undersökningarna. Myndigheterna bör slutligen underlätta och befrämja utbyte av information och erfarenheter om förebyggande av, beredskap för och insatser vid olyckor.

Företagsledningen har enligt de vägledande principerna förstahandsansvaret för att en farlig anläggning utformas, uppförs och drivs på ett säkert sätt. Principerna för säkerheten, som omfattar bl.a. skyddet av hälsa och miljö, bör vara en integrerad del i varje företag och omfatta ändamålsenliga riktlinjer för säkerheten. Krav måste vara att principerna för säkerheten vid företaget tillämpas av anställda på alla nivåer.

Enligt de vägledande principerna bör tillverkare av farliga ämnen vara skyldiga att främja en säker hantering av varje farligt ämne som de producerar. Ansvaret gäller ämnets hela livscykel i enlighet med principen om s.k. produktansvar (product stewardship). Företagsledningen bör vidare inte utnyttja entreprenörer för genomförande av arbete, om detta äventyrar säkerheten. Endast entreprenörer som kan bedömas utföra tjänsterna i enlighet med gällande föreskrifter och företagets riktlinjer för säkerheten bör anlitas.

Principerna ställer krav på att företagsledningen övervakar och kontrollerar att säkerhetskravet uppfylls av entreprenörerna. Företagsledningen bör också ha rutiner för att se till att säkerheten inte äventyras genom reparationer eller modifikationer av anläggningen, utrustningen, processen, anordningar eller metoder. Företagsledningen bör genomföra åtgärder för att förvissa sig om att regelbunden och systematisk kontroll av säkerheten genomförs vid företagets alla farliga anläggningar. Det gäller också anläggningar som tillhör dotterbolag och, så långt möjligt, anläggningar som tillhör bolag som företaget är delägare i. Företagsledningen bör undersöka alla betydelsefulla tillbud för att klarlägga orsaken och för att vidta åtgärder som rättar till felaktigheter i teknologi eller förfarande.

Alla anställda bör enligt de vägledande principerna utföra sina arbeten på ett säkert sätt och aktivt bidra till utvecklingen av riktlinjerna för säkerheten och säkra förfaranden. En anställd bör ha rätt att vägra utföra varje uppgift som han eller hon tror kan skapa en omotiverad risk för en olycka med farliga ämnen. Den anställde bör genast till företagsledningen rapportera anledningen till sin vägran att utföra dessa uppgifter eller varje situation som skulle kunna utvecklas till en sådan olycka. Ingen åtgärd till förfång för en anställd bör enligt principerna genomföras, om den anställde klagar i god tro inför andra anställda som är ansvariga för säkerheten.

6 Seveso II

Seveso II är en vidareutveckling av Seveso I. Generellt kan sägas att kraven på såväl företag som myndigheter är högre och mer omfattande i Seveso II jämfört med Seveso I. OECD:s vägledande principer för säkerhetsarbetet har, som ovan nämnts, haft stor betydelse för direktivets innehåll bl.a. genom att organisationsfrågor har fått stor uppmärksamhet i strävan att uppnå hög säkerhet.

Skillnader mellan Seveso I och Seveso II

De viktigaste skillnaderna mellan Seveso I och Seveso II kan sammanfattas enligt följande.

- Seveso II har ett vidare tillämpningsområde än Seveso I genom att dess tillämplighet inte är begränsad till vissa typer av industriell verksamhet utan är generellt tillämpligt på all verksamhet där farliga ämnen förekommer i viss omfattning. Bland farliga ämnen har kategorin miljöfarliga ämnen tillkommit i Seveso II vilken inte finns med i Seveso I.

- I Seveso II har till skillnad från Seveso I tröskelvärden införts för samtliga farliga ämnen som omfattas av direktivet. Detta innebär att vissa verksamheter med en ringa hantering av farliga ämnen som i dag formellt omfattas av Seveso I, utan att de egentligen kan ge upphov till någon allvarligare olycka, inte kommer att omfattas av Seveso II. Direktivet har därmed fått en klarare avgränsning.

- Myndigheternas kontroll och tillsyn liksom verksamhetsutövarnas informationsskyldighet ökar. Samtliga verksamhetsutövare som omfattas av Seveso II kommer att i någon form bli skyldiga att informera behöriga myndigheter om sin verksamhet. Dessutom skall säkerhetsarrangemangen vid de verksam-

heter som omfattas av den högre kravnivån granskas av behörig myndighet.

- Seveso II är i enlighet med OECD:s riktlinjer mera fokuserat på företagens säkerhetsmedvetande och organisation än vad som är fallet i Seveso I. Bland annat skall samtliga verksamhetsutövare som omfattas av direktivet utarbeta en säkerhetspolicy för sin verksamhet.

- Kraven på räddningstjänstplanering har utökats dels genom att kraven på verksamhetsutövarnas interna planer för räddningsinsatser preciserats, dels genom att det i Seveso II även ställs krav på att behörig myndighet skall utarbeta externa planer för räddningsinsatser.

- Allmänhetens insyn och möjlighet att lämna synpunkter på företagens säkerhetsarrangemang har utökats. Detta är en utveckling som även gäller andra EU-direktiv. På det närliggande miljöområdet kan direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar och IPPC-direktivet nämnas som exempel.

- Lokaliseringsfrågor är nya i Seveso II och frågor om dominoeffekter till följd av samlokalisering av farliga verksamheter har fått väsentligt ökad uppmärksamhet i Seveso II.

- Till skillnad från Seveso I innehåller Seveso II bestämmelser om att behöriga myndigheter i vissa fall kan förbjuda verksamheter eller stoppa driften vid en verksamhet. Detta skall ske om myndigheten anser att säkerhetsarrangemangen vid en verksamhet är uppenbart otillräckliga och får ske om den redovisningsskyldighet som direktivet ålägger verksamhetsutövaren inte fullgörs i tid.

I det följande kommer vi att ge en närmare beskrivning av innehållet i Seveso II och Industriolyckskonventionen. Behovet av lagstiftning m.m. för genomförandet av Seveso II samt för ratifikationen av Industriolyckskonventionen och anpassningen till miljöskyddslagstiftningen tas upp gemensamt i kapitel 11 nedan.

Tillämpningsområdet och syftet (artiklarna 1och 2)

Syftet med Seveso II är enligt artikel 1 att förebygga allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och att begränsa följderna av dem för människor och miljö, så att höga skyddsnivåer kan säkerställas konsekvent och effektivt i hela gemenskapen.

Direktivet skall enligt artikel 2 tillämpas på verksamheter där farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i kvantiteter som motsvarar eller överstiger de mängder som anges i bilaga I till direktivet. Genom att Seveso II till skillnad från Seveso I inte är knutet till vissa slag av industrianläggningar har direktivets tillämpningsområde vidgats. I nämnda artikel anges vidare att bestämmelserna i direktivet skall tillämpas utan att gemenskapens (Europeiska gemenskapen) bestämmelser om arbetsmiljö påverkas. Seveso II är således parallell till arbetsmiljölagstiftningen.

Definitioner (artikel 3)

Det nya direktivets tillämplighet är i likhet med Seveso I kopplat till förekomsten av farliga ämnen. Farliga ämnen definieras genom särskilda bilagor med förteckningar över ämnen och kategorier av ämnen. Förteckningarna i Seveso II har dock förenklats jämfört med vad som gäller enligt Seveso I.

I Seveso I finns tre bilagor med fyra listor över farliga ämnen. Bilaga 2 i direktivet gäller lagring och omfattar två listor, en med särskilt angivna farliga ämnen och därtill hörande tröskelvärden samt en med kategorier av farliga ämnen och därtill hörande tröskelvärden. Bilaga 3 gäller industriell verksamhet och omfattar en lista med farliga ämnen och kategorier av farliga ämnen samt tröskelvärden för tillämpning av den högre kravnivån enligt direktivet. Slutligen innehåller bilaga 4 kategorier av farliga ämnen samt kriterier för de olika kategorierna.

I Seveso II finns endast två listor. Det görs därvid ingen skillnad på om ett ämne endast förvaras eller om det är föremål för någon form av hantering. Den ena listan innehåller en förteckning över särskilda ämnen och den andra innehåller kategorier av farliga ämnen. I båda listorna finns särskilda tröskelvärden som dels anger den nedre gränsen för direktivets tillämplighet, dels anger när särskilda högre krav på redovisning skall

tillämpas på en verksamhet. Tyngdpunkten har lagts på listan med kategorier av farliga ämnen medan listan med särskilda ämnen har gjorts relativt kort i jämförelse med Seveso I.

Verksamhetsbegreppet i Seveso II har en vidare betydelse än begreppet industriell verksamhet i Seveso I. Begreppet industriell verksamhet är nämligen begränsat till de delar av en verksamhet där farliga ämnen förekommer medan begreppet verksamhet enligt Seveso II omfattar hela det område som sorterar under en verksamhetsutövares ledning, där farliga ämnen finns vid en eller flera anläggningar, inklusive gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer eller aktiviteter. En verksamhet enligt Seveso II omfattar således inte endast de delar där farliga ämnen förekommer utan verksamheten i dess helhet.

Industriell verksamhet i Seveso I motsvarar närmast begreppet anläggning i Seveso II. Med anläggning avses nämligen en teknisk enhet inom en verksamhet där farliga ämnen tillverkas, används, hanteras eller förvaras. Detta inbegriper all utrustning, alla konstruktioner, ledningar, maskiner, verktyg, särskilda industrijärnvägsspår, lastkajer, bryggor, pirar, magasin eller liknande anordningar, flytande eller fasta, som är nödvändiga för anläggningens drift.

Seveso II är, som tidigare nämnts, betydligt mer utförligt och detaljerat än Seveso I och innehåller därmed också fler definitioner än Seveso I. Utöver de ovan nämnda begreppen, farliga ämnen, verksamhet och anläggning, definieras verksamhetsutövare, allvarliga olyckshändelser, fara, risk och lager i direktivet. Verksamhetsutövare och allvarlig olyckshändelse i Seveso II motsvaras av verksamhetsidkare och storolycka i Seveso I medan lager ingår som en del av definitionen av industriell verksamhet i Seveso I. Övriga begrepp definieras inte i Seveso I.

Undantag (artikel 4)

Undantagen i de båda direktiven är i stort sett desamma. Något undantag för tillverkning och förvaring av explosiva ämnen, krut och ammunition finns emellertid inte i Seveso II. Att vissa verksamheter undantagits från direktivets tillämpningsområde innebär emellertid inte att de svenska reglerna på området inte kan omfatta sådan verksamhet. Seveso II är nämligen i likhet med Seveso I ett minimidirektiv och det står de enskilda staterna fritt att själva besluta om strängare regler.

Verksamhetsutövarnas allmänna skyldigheter (artikel 5)

I artikel 5 i Seveso II anges verksamhetsutövarnas allmänna skyldigheter. Denna bestämmelse gäller samtliga verksamhetsutövare som omfattas av direktivet. Medlemsstaterna skall enligt artikeln se till att verksamhetsutövarna vidtar alla åtgärder som krävs för att förebygga allvarliga olyckshändelser och för att begränsa följderna av dessa för människor och miljö. Vidare anges att medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövarna när som helst för behöriga myndigheter kan styrka att alla de nödvändiga åtgärder som föreskrivs i direktivet vidtagits. Bestämmelsen motsvarar i princip artiklarna 3 och 4 i Seveso I.

Verksamhetsutövarnas särskilda skyldigheter

I artiklarna 6, 7 och 9 anges verksamhetsutövarnas särskilda skyldigheter. De verksamheter som omfattas av direktivet är indelade i två kravnivåer beroende på vilka farliga ämnen som förekommer i verksamheten och i vilka mängder detta kan antas ske. Denna uppdelning framgår av definitionen av farliga ämnen i artikel 3 och av artikel 2 som anger vilka verksamheter som omfattas av direktivet. I båda dessa bestämmelser finns hänvisningar till de ovan nämnda listorna med farliga ämnen i bilaga I till direktivet.

Anmälan (artikel 6)

Artikel 6 om anmälan gäller för samtliga verksamheter som omfattas av direktivet. Anmälan skall göras vid nyanläggning samt när det gäller befintliga verksamheter inom tre år från det att direktivet trädde i kraft. I de fall verksamhetsutövaren redan lämnat alla relevanta upplysningar till behöriga myndigheter behöver någon anmälan inte göras. Härmed torde främst avses verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsredovisning enligt Seveso I.

En anmälan skall innehålla följande.

- Namn och adressuppgifter för verksamheten och verksamhetsutövaren.

- Uppgifter om vilka farliga ämnen eller grupper av ämnen som ingår i verksamheten och omfattas av direktivet.

- Uppgifter om den verksamhet som bedrivs eller skall bedrivas.

- Information om omgivningspåverkan.

Vid förändringar i verksamheten som har betydelse för de uppgifter som lämnats i anmälan skall verksamhetsutövaren omedelbart informera berörda myndigheter. Vidare skall information lämnas vid definitiv nedläggning av en anläggning. Om säkerhetsarrangemangen vid en verksamhet bedöms som uppenbart otillräckliga skall den behöriga myndigheten enligt artikel 17 förbjuda idrifttagandet eller driften vid verksamheten. Även i de fall anmälan inte lämnas in i tid kan den behöriga myndigheten förbjuda verksamheten enligt artikel 17. I det senare fallet är detta emellertid inte någon skyldighet utan endast en möjlighet. Artikel 17 kommer att behandlas närmare längre fram.

Säkerhetspolicy (artikel 7)

Enligt artikel 7 skall de verksamhetsutövare som endast omfattas av den lägre kravnivån utarbeta ett dokument med företagets säkerhetspolicy för att förebygga allvarliga olyckshändelser och se till att den tillämpas i verksamheten. Det finns inget krav på att dessa verksamhetsutövare skall inge säkerhetspolicyn till behöriga myndigheter med mindre än att dessa särskilt begär det. För verksamheter som omfattas av den högre kravnivån skall däremot säkerhetspolicyn ingå som en del av den säkerhetsrapport som dessa företag enligt artikel 9 är skyldiga att inge till behöriga myndigheter jämte ett säkerhetssystem för att se till att säkerhetspolicyn genomförs.

I bilaga III till direktivet anges vilka uppgifter som säkerhetspolicyn och säkerhetssystemet (verksamhetens säkerhetsorganisation) skall innehålla. Kraven på vad säkerhetspolicyn skall innehålla är kortfattade. Beskrivningen av säkerhetssystemets innehåll är däremot omfattande. För de allra minsta och enklaste verksamheterna torde säkerhetspolicyn kunna göras relativt enkel. Det är dock viktigt att den ger uttryck för ett genuint säkerhetsmedvetande och inte endast är en slentrianmässigt upprättad handling.

Säkerhetspolicyn innefattar mål och allmänna handlingsprinciper som verksamhetsutövaren ställt upp för hantering av riskerna. I säkerhetssystemet skall företagen redovisa system för kontinuerlig riskanalys, sin organisation och den personal som är berörd av den riskfyllda hanteringen i verksamheten, styrning av organisationen för att arbetet skall kunna bedrivas under säkra förhållanden, hanteringen av ändringar i verksamheten, identifiering och planering för nödsituationer samt metoder för resultatuppföljning och kontroll av det samlade säkerhetsarbetet.

Vid ändring i verksamheten som kan få betydande återverkningar avseende faran för allvarliga olyckshändelser skall verksamhetsutövarna enligt artikel 10 se över och, om det är nödvändigt, revidera säkerhetspolicyn och säkerhetssystemet.

Säkerhetsrapport (artikel 9 och 10)

Enligt artikel 9 i Seveso II skall de verksamhetsutövare som omfattas av den högre kravnivån i direktivet inge en säkerhetsrapport till behöriga myndigheter. Detta kommer att gälla för flertalet av de verksamheter som i dag är skyldiga att lämna säkerhetsredovisning enligt artikel 5 i Seveso I.

Syftet med säkerhetsrapporten är att

1. visa att en säkerhetspolicy för att förebygga allvarliga olyckshändelser och ett säkerhetssystem för att se till att denna genomförs har införts i enlighet med bilaga III,

2. visa att faror för allvarliga olyckshändelser har identifierats och att nödvändiga åtgärder har vidtagits för att förebygga dem och begränsa följderna för människor och miljö,

3. visa att utformning, konstruktion, drift och underhåll av alla anläggningar, lagerplatser och infrastrukturer som har samband med driften och som har ett samband med olika slag av fara för allvarliga olyckshändelser inom verksamheten, uppvisar tillräcklig säkerhet och tillförlitlighet,

4. visa att interna planer för räddningsinsatser har upprättats och tillhandahålla underlag som gör det möjligt att utarbeta en

extern plan för räddningsinsatser om en allvarlig olyckshändelse skulle inträffa,

5. säkerställa att de behöriga myndigheterna får tillräcklig information för att kunna besluta om lokalisering av nya aktiviteter och markanvändning omkring befintliga verksamheter.

I bilaga II till direktivet anges vilka uppgifter som alltid skall ingå i en säkerhetsrapport. Jämfört med dagens säkerhetsredovisningar är kraven på säkerhetsrapportens innehåll mer utförliga och preciserade. Säkerhetsrapporten är mer fokuserad på säkerhetstänkandet inom organisationen. Ökad vikt har bl.a. lagts vid företagens kontrollsystem för uppföljning av säkerhetsarbetet. Således krävs bland annat att metoder införs för att kontinuerligt kunna utvärdera efterlevnaden av de mål som verksamhetsutövaren ställt upp inom ramen för företagets säkerhetspolicy för förebyggande av allvarliga olyckshändelser. Stor vikt har även lagts vid verksamhetens omgivning både med avseende på den risk som omgivande aktiviteter utgör och den risk som verksamheten utgör för omgivningen. Redovisningen av möjliga scenarier för allvarliga olyckshändelser i säkerhetsrapporten skall omfatta både sådana omständigheter som är hänförliga till verksamheten och sådana som ligger utanför själva verksamheten. En annan betydelsefull nyhet är att säkerhetsrapporten skall innehålla underlag för beslut i lokaliseringsfrågor. Härtill återkommer vi i anslutning till artikel 12 som särskilt behandlar frågor om fysisk planering.

Säkerhetsrapporten skall i likhet med anmälan enligt artikel 6 inges till behörig myndighet. Tiderna för ingivande av säkerhetsrapporten vid nya verksamheter är de samma som för anmälan. När det gäller befintliga verksamheter gäller dock något längre tider för att inge säkerhetsrapporten än vad som gäller för anmälan. För befintliga verksamheter som omfattas av Seveso I gäller en tid om längst fyra år från det att det nya direktivet träder i kraft och för befintliga verksamheter som inte omfattas av Seveso I gäller en tid om fem år från det att det nya direktivet träder i kraft. Har relevanta redovisningar upprättats enligt annan lagstiftning kan dessa, för att undvika dubbelarbete, ställas samman till en säkerhetsrapport eller ingå som en del i en säkerhetsrapport, allt under förutsättning att kraven i artikel 9 uppfylls.

Vid ändringar i verksamheten som kan få betydande återverkningar avseende faran för olyckshändelser skall verksamhetsutövaren enligt artikel 10 se över och vid behov revidera säkerhetsrapporten. Därutöver skall säkerhetsrapporten regelbundet ses över och uppdateras minst vart femte år eller vid vilken annan tidpunkt som helst på verksamhetsutövarens eller

den behöriga myndighetens initiativ, när nya fakta gör detta berättigat eller för att kunna beakta den tekniska utvecklingen och kunskapsutvecklingen på riskbedömningens område.

En väsentlig nyhet jämfört med Seveso I är att de behöriga myndigheterna skall granska de säkerhetsrapporter som inges. Om myndigheterna inte anser att säkerhetsarrangemangen är tillräckliga eller att säkerhetsrapporten är bristfällig kan de begära in kompletterande uppgifter. Ytterst om säkerhetsarrangemangen bedöms som uppenbart otillräckliga skall den behöriga myndigheten enligt artikel 17 förbjuda idrifttagandet eller driften vid verksamheten. Även i de fall säkerhetsrapporten inte lämnas in i tid kan den behöriga myndigheten förbjuda verksamheten enligt artikel 17. I det senare fallet är det emellertid, som tidigare nämnts beträffande anmälan, inte någon skyldighet utan endast en möjlighet.

Planering för räddningsinsatser (artikel 11)

Enligt artikel 11 skall en verksamhetsutövare som omfattas av artikel 9 utarbeta en intern plan för räddningsinsatser samt i säkerhetsrapporten lämna tillräcklig information för att behörig myndighet skall kunna upprätta en extern plan för räddningsinsatser.

Planerna för räddningsinsatser skall upprättas med följande mål.

- Avgränsa och ingripa mot olyckor så att följderna minimeras och de skador som orsakas på människor, miljö och egendom begränsas.
- Vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människor och miljö från följderna av allvarliga olyckshändelser.
- Lämna nödvändig information till allmänheten och till berörda organ och myndigheter i området.
- Vidta åtgärder för att återställa och sanera miljön efter en allvarlig olyckshändelse.

Vilka uppgifter som skall ingå i planerna anges i bilaga IV till direktivet.

Den interna planen för räddningsinsatser och den information som verksamhetsutövaren skall lämna som underlag för utarbetandet av de externa

planerna för räddningsinsatser skall ingå i säkerhetsrapporten. Med stöd av den information som ges i säkerhetsrapporten kan enligt direktivet behörig myndighet besluta att någon extern plan för räddningsinsatser inte behöver upprättas. Utarbetandet av den interna planen för räddningsinsatser skall ske i samråd med de anställda och vid utarbetandet av den externa planen för räddningsinsatser skall allmänheten ges tillfälle att lämna synpunkter.

Både den interna och den externa planen för räddningsinsatser skall enligt direktivet granskas och prövas med jämna tidsintervall som inte bör överstiga tre år. Någon form av kontrollsystem måste således finnas för att följa upp planerna. Vidare anges i artikeln att nödvändiga åtgärder skall vidtas för att planerna sätts i kraft utan dröjsmål vid en allvarlig olyckshändelse eller tillbud om en sådan. Härmed torde närmast avses att det finns effektiva larmsystem.

Enligt Seveso I skall information lämnas om interna åtgärdsplaner inklusive säkerhetsutrustning, alarmsystem och de resurser som finns tillgängliga inom företaget i händelse av en storolycka. Vidare skall bl.a. information lämnas till behöriga myndigheter för att de skall kunna förbereda externa åtgärdsplaner. Något krav på att externa åtgärdsplaner skall upprättas finns dock inte i Seveso I.

Dominoeffekter (artikel 8)

Artikel 8 gäller dominoeffekter till följd av samlokalisering av farliga verksamheter. Artikeln är uppdelad i två steg. Först skall de verksamheter som kan ge upphov till dominoeffekter identifieras av behörig myndighet med stöd av de uppgifter som lämnas i anmälningar och säkerhetsrapporter. Därefter skall de verksamhetsutövare vars verksamheter identifierats utbyta information med varandra och anpassa säkerhetsarrangemangen till situationen. De skall även informera allmänheten och förse räddningstjänsten med den information som behövs för att de externa planerna för räddningsinsatser skall kunna upprättas.

Lokaliseringsfrågor (artikel 12)

Frågor om lokalisering och markanvändning är en nyhet i Seveso II. Medlemsstaterna skall enligt artikel 12 se till att riktlinjerna för markan-

vändning innefattar förebyggandet av allvarliga olyckor och begränsning av deras konsekvenser. Regler skall finnas för lokalisering av nya verksamheter, genomförandet av modifikationer av befintliga verksamheter och villkoren för ny utveckling i närheten av befintliga anläggningar. Behovet av skyddsavstånd skall därvid beaktas. Vidare skall ändamålsenliga samrådsförfaranden finnas.

Informationsskyldigheten (artikel 13-15)

Allmänhetens rätt till information om och möjlighet att yttra sig över säkerhetsarrangemangen vid de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån har fått avsevärt större uppmärksamhet i det nya direktivet än vad som var fallet i Seveso I. Enligt artikel 13 skall medlemsstaterna se till att information om säkerhetsåtgärder och om lämpligt uppträdande vid en allvarlig olyckshändelse tillhandahålls personer som kan beröras av en sådan olycka vid en verksamhet som avses i artikel 9. I bilaga V till direktivet anges närmare vilka upplysningar som skall lämnas till allmänheten. Informationen skall ses över vart tredje år eller vid betydande förändringar av verksamheten och, vid behov, uppdateras eller förnyas. Informationen till allmänheten skall förnyas minst vart femte år, d.v.s. med samma intervall som gäller för säkerhetsrapporten.

Därutöver skall allmänheten få tillgång till säkerhetsrapporten samt möjlighet att yttra sig om

- planeringen av sådana nya verksamheter som avses i artikel 9,
- väsentliga förändringar av befintliga verksamheter som ställer krav på lokaliseringsprövning enligt artikel 12 i direktivet och
- anordningar kring befintliga verksamheter.

Artikel 13 innehåller även bestämmelser om information till angränsande medlemsstater. Information skall lämnas så att de kan tillämpa direktivets bestämmelser om beredskapsplanering och fysisk planering i artiklarna 11 och 12.

Artikel 14 gäller samtliga verksamheter som omfattas av direktivet. Artikeln handlar dels om den information som verksamhetsutövarna skall lämna till behöriga myndigheter efter en olycka, dels om myndigheternas

ansvar för att saneringS- och återställningsåtgärder vidtas samt att olyckan analyseras och att förebyggande åtgärder vidtas.

Bestämmelser om information som medlemsstaterna skall lämna till kommissionen finns i artikel 15. Motsvarande bestämmelse i Seveso I finns i artikel 11. Räddningsverket är i dag den myndighet som förmedlar information till kommissionen.

Driftförbud (artikel 17)

Enligt artikel 17 skall driften eller idrifttagandet av en verksamhet, en anläggning eller ett lager, eller någon del av dessa, förbjudas om de åtgärder som vidtas av verksamhetsutövaren för att förebygga eller begränsa allvarliga olyckshändelser är uppenbart otillräckliga. Vidare skall det vara möjligt att förbjuda driften eller idrifttagandet av en verksamhet, en anläggning eller ett lager, eller någon del av dessa, om verksamhetsutövaren inte lämnat in anmälan, säkerhetsrapport eller information som föreskrivs i direktivet i tid. Ett beslut om driftförbud skall enligt artikeln kunna överklagas av verksamhetsutövaren.

Tillsyn (artikel 18)

Artikel 18 handlar om tillsyn. Behöriga myndigheter skall upprätta ett system för tillsyn eller andra kontrollåtgärder som lämpar sig för den aktuella typen av verksamhet. Tillsynen skall ske oberoende av om de redovisningar som föreskrivs i direktivet lämnats in. Tillsynen skall omfatta en systematisk granskning av de tekniska system samt organisations- och driftsystem som tillämpas i verksamheten.

För tillsynen skall det finnas ett tillsynsprogram för alla verksamheter. Tillsynsprogrammet bör fastställas på grundval av en systematisk bedömning av riskerna för allvarliga olyckshändelser. Om så inte skett skall om verksamheten omfattas av artikel 9 åtminstone en årlig inspektion göras.

Efter varje inspektion skall en rapport utarbetas av den behöriga myndigheten och om det behövs skall den behöriga myndigheten inom rimlig tid följa upp inspektionerna i samarbete med verksamhetens ledning.

Den behöriga myndigheten skall också för utövandet av tillsynen ha möjlighet att begära in kompletterande information från verksamhetsutövaren om det behövs för att kunna bedöma risken för allvarliga olyckshändelser.

Sekretess (artikel 20)

Artikel 20 handlar om sekretess. Uppgifter som lämnats till behöriga myndigheter eller kommissionen får sekretessbeläggas enligt nationell lagstiftning om uppgifterna äventyrar

- sekretess vid överläggning med de behöriga myndigheterna och kommissionen,
- sekretess i samband med internationella relationer och nationellt försvar,
- allmän säkerhet,
- förundersökningssekretess eller en pågående rättegång,
- affärs- och industrihemligheter inbegripet immaterialrätter,
- uppgifter eller register som berör enskildas privatliv och
- uppgifter som lämnats av tredje man om denne begär att de skall förbli hemliga.

7 Industriolyckskonventionen

I vårt uppdrag ingår bl.a. att överväga vilka författningsändringar som är nödvändiga för en svensk ratifikation av Industriolyckskonventionen. Nämnda konvention är en del av ett folkrättsligt miljöskyddssystem med konventioner som utarbetats inom FN:s ekonomiska kommission för

Europa. Utöver nämnda konvention om gränsöverskridande effekter av industriolyckor finns konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang och konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar. Arbete pågår även med en konvention om information till allmänheten och allmänhetens inflytande, som väntas bli underskriven under år 1998.

Industriolyckskonventionen har särskilt stor betydelse för de central- och östeuropeiska länder där det nu pågår en modernisering och uppbyggnad av industrin. Bestämmelserna i konventionen gör det bl.a. möjligt att föra över kunskap och att åstadkomma ett utbyte av teknologisk information. Kapacitet skapas också inom administrationen för behandling av frågor om säkerhet och beredskap i samband med farlig industriell verksamhet.

Allmänna bestämmelser (artikel 3)

I Industriolyckskonventionens allmänna bestämmelser åtar sig parterna, d.v.s. konventionsstaterna, att vidta lämpliga åtgärder och samarbeta inom ramen för konventionen för att skydda människor och miljö mot olyckor i verksamheter med hantering av farliga ämnen. Parterna skall i möjligaste mån förebygga sådana olyckor, minska deras frekvens och svårighetsgrad, vidta beredskapsåtgärder och räddningsinsatser, inklusive återställande-åtgärder. Parterna skall vidare genom informationsutbyte, konsultationer och andra samarbetsåtgärder utan onödigt dröjsmål utveckla och tillämpa riktlinjer och strategier för att minska riskerna för och konsekvenserna av industriolyckor. Parterna åtar sig också att säkerställa att företagsledningar tvingas vidta alla åtgärder som krävs för att på ett säkert sätt kunna genomföra den farliga verksamheten och förebygga industriolyckor.

Tillämpningsområde m.m. (artikel 1 och 2)

Industriolyckskonventionen tillämpas vid förebyggande av olyckor och vid beredskap för och insatser vid industriolyckor som kan orsaka gränsöverskridande effekter. Med effekt menas i det här sammanhanget även verkningar av industriolyckor orsakade av naturkatastrofer. Den begränsning till gränsöverskridande effekter som finns i konventionen när det gäller kraven på förebyggande åtgärder och beredskapen vid farlig verksamhet kommer sannolikt att få liten betydelse i praktiken. Staterna kan

nämligen inte rimligen tillämpa strängare lagstiftning och villkor för en verksamhet där en olycka kan medföra effekter i ett grannland än vad som skall gälla för andra verksamheter med effekter endast inom det egna landet. Reglerna om förebyggande åtgärder och beredskapen vid farlig verksamhet bör således vara enhetliga.

Med effekt menas i konventionen alla direkta eller indirekta, omedelbara eller fördröjda skadliga följder av en industriolycka för bland annat

- människor, växter och djur,
- marken, vattnet, luften och naturen,
- växelverkan mellan de nämnda faktorerna och
- materiella tillgångar och kulturarv, inklusive historiska monument.

Konventionen skall även tillämpas på internationellt samarbete om ömsesidigt bistånd vid industriolyckor samt forskning och utveckling. Den skall vidare skapa förutsättningar för informations- och teknikutbyte inom området industriolyckor.

Industriolyckskonventionen skall inte tillämpas på

a. kärntekniska olyckor eller nödlägen med radioaktiva ämnen,

b. olyckor vid militära anläggningar,

c. dammolyckor med undantag av effekterna av industriolyckor till följd av sådana olyckor,

d. olyckor i samband med landbaserad transport med undantag av

   1. räddningsinsatser vid sådana olyckor,

   2. transport på platsen för den farliga verksamheten,

e. utsläpp till följd av olycka av genetiskt modifierade organismer,

f. olyckor till följd av verksamheter i marin miljö, inbegripet utforskning av och utvinning från havsbotten,

g. utsläpp till sjöss av olja eller andra skadliga ämnen.

Med industriolycka avses enligt konventionens definitioner en händelse till följd av okontrollerad utveckling i varje form av verksamhet som omfattar farliga ämnen. Sådan verksamhet kan vara tillverkning, användning, lagring, hantering, omhändertagande eller transport i den utsträckning sådana faller inom ramen för konventionens tillämpningsområde. Med farlig verksamhet avses varje verksamhet där ett eller flera farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i mängder motsvarande eller överstigande de tröskelvärden som anges i bilaga I till konventionen. Övriga begrepp som definieras är gränsöverskridande effekter, företagsledning och part, upphovspart, utsatt part, berörd part och allmänheten.

Identifiering, konsultationer och rådgivning (artikel 4)

Upphovsparten (den part under vilkens jurisdiktion en industriolycka inträffar eller kan befaras inträffa) har en skyldighet att vidta åtgärder för att identifiera farliga verksamheter och säkerställa att berörda parter underrättas om varje sådan verksamhet. Diskussioner kan inledas mellan berörda parter om identifiering av de farliga verksamheter som rimligen kan orsaka gränsöverskridande effekter. I bilaga I till konventionen anges, som ovan nämnts, när en verksamhet är av den art att den klassificeras som farlig verksamhet och därmed omfattas av bestämmelserna om underrättelse och diskussioner. Vid oenighet kan frågan hänskjutas till en undersökningskommission för råd. Bestämmelser om en sådan kommission och förfarandet mellan berörda parter finns i bilagorna II och III till konventionen. Om UN/ECE-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar - den s.k. Esbo-konventionen - tillämpas på verksamheten och den beskrivning som görs innefattar en utvärdering av de gränsöverskridande effekterna av industriolyckor, skall det slutliga beslutet som fattas enligt nämnda konvention anses uppfylla även relevanta krav enligt Industriolyckskonventionen.

Enligt Hot- och riskutredningen anses inte Industriolyckskonventionens bestämmelser om förebyggande åtgärder och beredskap för närvarande vara tillämplig på några verksamheter i Sverige. De verksamheter, som till följd av vad som anges i bilaga I till konventionen skulle vara underkastade bestämmelserna, är inte lokaliserade på ett sådant sätt i för-

hållande till andra staters territorium att en olycka vid dem får gränsöverskridande effekter. Förhållandena kan emellertid förändras och en grannstat kan göra en annan bedömning och i så fall skall reglerna om identifiering tillämpas.

Frivillig utvidgning (artikel 5)

Enligt artikel 5 kan berörda parter inleda diskussioner om att en verksamhet som inte omfattas av bilaga I till konventionen skall behandlas som en farlig verksamhet. Parterna kan i dessa fall komma överens om att använda en rådgivningsmekanism eller hänskjuta frågan till en undersökningskommission för att få ett råd. Efter överenskommelse mellan parterna kan konventionen eller någon del av den i det aktuella fallet komma att tillämpas på verksamheten som om den var en farlig verksamhet i konventionens mening.

Förebyggande åtgärder (artikel 6)

Enligt artikel 6 skall parterna vidta lämpliga åtgärder för att förebygga industriolyckor, inbegripet åtgärder för att minska risken för industriolyckor. Exempel på sådana åtgärder beskrivs i bilaga IV till konventionen. Upphovsparten skall ålägga företagsledningen att visa hur den farliga verksamheten kan genomföras på ett säkert sätt. Det kan ske genom att företagsledningen tillhandahåller information om processen. I bilaga V anges vad som bör beaktas i den analys och utvärdering av den farliga verksamheten som bör utföras.

Beslut om lokalisering (artikel 7)

Enligt artikel 7 skall upphovsparten sträva efter att anta riktlinjer för lokalisering av nya farliga verksamheter och för reglering av betydelsefulla ändringar som avser redan existerande farliga verksamheter. Syftet är att minimera risken för befolkningen och samtliga berörda parters miljö. De utsatta parterna skall eftersträva antagandet av riktlinjer för en ändamålsenlig samhällsutveckling så att riskerna minimeras i områden som skulle kunna utsättas för gränsöverskridande effekter av en industriolycka som orsakas av farlig verksamhet. Parterna bör vid utarbetandet av rikt-

linjerna beakta bl.a. resultaten av riskanalysen och utvärderingen enligt bilaga V i konventionen.

Räddningstjänstberedskap (artikel 8)

Enligt artikel 8 i konventionen skall parterna vidta lämpliga åtgärder för att vidmakthålla ändamålsenlig beredskap och säkerställa att beredskapsåtgärder vidtas för att genomföra insatser omedelbart inom sitt verksamhetsområde. Vid utarbetandet av planerna skall hänsyn tas till de slutsatser som analysen och utvärderingen av den farliga verksamheten lett till. Upphovsparten skall vid utarbetande av planer förse övriga parter med de uppgifter den förfogar över. Parterna skall se till att planerna stämmer överens med varandra och - där det är lämpligt - utarbeta gemensamma planer utanför verksamheterna. Planerna bör revideras regelbundet. De beredskapsplaner som avses beskrivs utförligt i bilaga VII.

Information till och deltagande av allmänheten (artikel 9)

Enligt konventionens artikel 9 skall parterna säkerställa att information ges till allmänheten i de områden som kan påverkas av en industriolycka vid en farlig verksamhet. Detta skall ske genom kanaler som parterna finner lämpliga. Detaljerade krav på informationen finns i bilaga VIII. Den berörda allmänheten skall när så är möjligt av upphovsparten ges tillfälle att delta i den prövning av verksamheten som kan vara aktuell. Upphovsparten skall säkerställa att den utsatta partens allmänhet ges samma möjligheter. Fysiska eller juridiska personer som påverkas eller kan komma att påverkas skadligt av de gränsöverskridande effekterna av en industriolycka skall ges möjlighet att använda lämpliga administrativa och rättsliga förfaranden motsvarande dem som finns för personer i det egna landet.

Alarmeringssystem för industriolyckor (artikel 10)

Parterna skall enligt artikel 10 se till att det finns samordnade och effektiva alarmeringssystem för industriolyckor på lämpliga nivåer. Upphovsparten skall säkerställa att de utsatta parterna omedelbart

underrättas på lämpliga nivåer genom alarmeringssystemen. Närmare bestämmelser om alarmering finns i bilaga IX till konventionen. Berörda parter skall vidare säkerställa att insatser genomförs så snart som möjligt och i lämplig utsträckning med hänsyn till omständigheterna enligt de planer som upprättats.

Insatser (artikel 11)

Parterna skall enligt artikel 11 i konventionen säkerställa att ändamålsenliga räddningsinsatser snarast vidtas vid en industriolycka eller vid omedelbart hot om en sådan. De mest effektiva metoderna att begränsa effekterna skall därvid användas. Vid en olycka som medför eller kan komma att medföra gränsöverskridande effekter skall parterna säkerställa att behovet av åtgärder när så är lämpligt bedöms gemensamt av företrädare för de båda länderna. De berörda parterna skall vidare enligt konventionen sträva efter att samordna sina insatser.

Ömsesidigt bistånd (artikel 12)

Om en part behöver bistånd i händelse av en industriolycka, får den enligt artikel 12 i konventionen begära sådant bistånd av andra parter. Den part till vilken en begäran om bistånd riktar sig skall omedelbart fatta ett beslut och informera den begärande parten om den har möjlighet att ge det begärda biståndet samt ange omfattningen av och villkoren för biståndet. Om parterna inte kommer överens om annat, skall biståndet ges i enlighet med bestämmelser som finns i bilaga X till konventionen.

Av nämnda bilaga följer att den begärande parten är ansvarig för den övergripande ledningen, kontrollen, samordningen och övervakningen av biståndet. Bistånd skall tillhandahållas på den begärande partens bekostnad. Den begärande parten skall på allt sätt anstränga sig för att ge den bistående parten samt personer som handlar på dennes vägnar de privilegier, den immunitet eller de resurser som behövs för ett snabbt genomförande av biståndsuppgifterna. Den begärande parten skall inte behöva ge sina egna medborgare eller hos sig fast bosatta utländska personer de privilegier och den immunitet som avses. Den begärande parten skall underlätta för anmäld biståndspersonal samt utrustning och egendom, som skall

användas i biståndssyfte, att komma in till, vistas i och lämna dess territorium.

Av bilagan följer vidare att den begärande parten när det gäller handlingar som utgör en direkt följd av det givna biståndet skall hålla den biståndsgivande parten eller de personer som handlar på dess vägnar skadeslösa samt kompensera dem för dödsfall eller skada på utrustning eller annan egendom som används för biståndet. Den begärande parten skall ansvara för handläggningen av yrkanden från tredje part mot den biträdande parten eller de personer som handlar på dennas vägnar.

Varje part får enligt bilagans bestämmelser begära bistånd för läkarvård eller tillfällig flyttning inom en parts territorium av personer som råkat ut för en olycka.

Kostnaderna för biståndet skall enligt huvudregeln i konventionen betalas av den begärande parten. Men parterna är naturligtvis fria att komma överens om att kostnaderna skall fördelas på annat sätt. I bilagan påpekas att den biträdande parten när som helst får avstå från att helt eller delvis få ersättning för kostnader.

Forskning och utveckling (artikel 14)

I artikel 14 finns allmänna bestämmelser om samarbetet i fråga om forskning och utveckling. Åtagandena och formerna för detta samarbete får bestämmas av parterna på sedvanligt sätt inom ramen för konventionen.

Utbyte av information och teknologi (artikel 15)

Artikel 15 och bilaga XI innehåller bestämmelser om informationsutbyte. De krav som ställs kommer att uppfyllas inom ramen för konventionens löpande samarbete. Samma sak gäller utbytet av teknologi.

Behöriga myndigheter - kontaktställen (artikel 17)

Varje part skall enligt artikel 17 utse eller upprätta en eller flera behöriga myndigheter för denna konventions ändamål. Vidare skall varje part utse eller upprätta ett kontaktställe för mottagande av larm om industriolyckor och ett kontaktställe med uppgift att ge besked i frågor om ömsesidigt bistånd. Det bör helst vara ett och samma kontaktställe. Varje part skall se till att kontaktstället eller kontaktställena och alarmeringssystemet för industriolyckor alltid är tillgängliga. Det bör ingå i skyldigheten att se till att även de myndigheter som har till uppgift att avge och ta emot framställningar om bistånd är tillgängliga.

Sekretess (artikel 22)

Enligt artikel 22 inverkar inte konventionens bestämmelser på parternas rättigheter och skyldigheter att skydda information om personuppgifter, industriell och kommersiell sekretess, däri inbegripet intellektuell äganderätt, samt frågor av betydelse för den nationella säkerheten. Den part som erhåller sådan skyddad information skall ta hänsyn till den erhållna informationens hemliga natur samt de villkor på vilka den lämnas. Informationen skall endast användas för de syften för vilka den tillhandahållits.

8 Sambandet mellan Seveso II och Industriolyckskonventionen

Både Seveso II och Industriolyckskonventionen syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa skadorna om sådana olyckor skulle inträffa. Direktivets och konventionens tillämpningsområden sammanfaller därför i hög grad med varandra. Att Industriolyckskonventionen endast är tillämplig på gränsöverskridande effekter kommer vi härvid att bortse ifrån. Det finns

nämligen, som ovan nämnts, inte skäl att tillämpa lägre krav på säkerhet inom det egna landet än i förhållande till angränsande länder.

Seveso II har ett vidare tillämpningsområde än Industriolyckskonventionen eftersom direktivets tröskelvärden avseende förekomsten av farliga ämnen är lägre än motsvarande tröskelvärden i Industiolyckskonventionen. Tröskelvärdena i Industriolyckskonventionen motsvarar i huvudsak de tröskelvärden som gäller för den högre kravnivån enligt Seveso II. Listorna över farliga ämnen med tillhörande tröskelvärden i direktivet och konventionen är dock inte helt jämförbara med varandra. För vissa ämnen (metanol, syre och brom) och för många ämnen som klassificeras som miljöfarliga i direktivet och konventionen är konventionens tröskelvärden lägre. Inom EU pågår ett arbete med harmonisering av tröskelvärden m.m. i direktivet och konventionen. Det finns därför skäl att anta att de nuvarande skillnaderna kommer att försvinna i framtiden. Definitionerna i direktivet och konventionen skiljer sig också åt i vissa avseenden. Dessa skillnader är dock av begränsad betydelse.

Kraven enligt direktivet och konventionen på verksamhetsutövare och behöriga myndigheter avseende förebyggande åtgärder, lokalisering, räddningstjänstberedskap och information sammanfaller i huvudsak med varandra. Generellt kan dock sägas att kraven i direktivet som regel är mer omfattande och mer preciserade än i konventionen.

Med hänsyn till den överensstämmelse som således föreligger mellan direktivet och konventionen anser vi att bestämmelserna bör samordnas för att möjliggöra en gemensam reglering. Detta innebär visserligen att de svenska reglerna i vissa avseenden kommer att bli något strängare än om direktivets och konventionens bestämmelser skulle följts var för sig. I gengäld blir en samordnad regleringen mer lättöverskådlig och tillämpningen mindre byråkratisk. Fördelarna med en gemensam reglering anser vi klart överstiger de begränsade nackdelar detta kan innebär för vissa verksamhetsutövare. Till frågor om den närmare regleringen återkommer vi i kapitel 10 och 11 nedan.

När det gäller de mellanstatliga relationerna innehåller emellertid Industriolyckskonventionen vissa bestämmelser som saknar motsvarighet i Seveso II. Detta gäller framför allt bestämmelserna om bistånd vid räddningsoperationer. Några mer omfattande ändringar i nuvarande lagstiftning torde dock inte vara nödvändiga i anledning härav. Till detta återkommer vi i kapitel 11.

Kraven på identifiering av farliga verksamheter, förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder enligt Industriolyckskonventionen och den granskning av säkerhetsarrangemangen som enligt Seveso II skall ske vid de verksamheter som omfattas av direktivets högre kravnivå fordrar någon form av offentligt granskningss- eller prövningssystem. I Industriolyckskonventionen anges att identifieringen kan göras i miljökonsekvensbeskrivning enligt den s.k. Esbo-konventionen under förutsättning att beskrivningen omfattar konventionens krav på utvärdering av gränsöverskridande effekter av industriolyckor vid farliga verksamheter. Hur prövningssystemet skall se ut anges dock inte närmare i vare sig direktivet eller konventionen.

Inom miljöskyddslagstiftningen finns krav på miljökonsekvensbeskrivningar och tillåtlighetsprövningen av farliga verksamheter innehåller de moment av offentlighet som krävs enligt direktivet och konventionen. En integrering av säkerhetsfrågorna i miljöprövningen föreslogs också av Hot- och riskutredningen. Utredningen lämnade emellertid inte något konkret förslag på hur denna samordningen skulle ske på grund av den då pågående omarbetningen av miljöskyddslagstiftningen. Detta arbete har nu (december 1997) resulterat i en proposition med förslag till miljöbalk (prop. 1997/98:45). Det får emellertid fortfarande anses råda en viss osäkerhet om hur den framtida miljöskyddslagstiftningen kommer att se ut. Enligt våra direktiv skall dock den övergripande prövningen av vilka åtgärder som skall fordras för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor anpassas till miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen.

I nästa kapitel kommer vi därför att översiktligt beskriva det nuvarande sambandet mellan miljö- och säkerhetsfrågor och den svenska miljöskyddslagstiftningen. Med hänsyn till att omarbetningen av den svenska miljöskyddslagstiftningen ännu inte är slutförd kommer beskrivningen att avse dels den nuvarande miljöskyddslagen, dels förslaget till miljöbalk som det föreligger i prop. 1997/98:45.

9 Hälsa, säkerhet och miljö

Inom näringslivet blir det allt vanligare att se frågor om hälsa, miljö och säkerhet i ett sammanhang. Skälet härtill är att frågorna i hög grad hänger samman och påverkar varandra. Det är därför rationellt att de också hanteras i ett sammanhang. En utveckling mot en sådan helhetssyn märks också i Seveso-direktiven, både i det nuvarande och i det nya, och i Industriolyckskonventionen. Vi anser att detta är en utveckling som, så långt möjligt, även bör avspegla sig i den svenska regleringen. Det finns annars en risk att helhetssynen går förlorad genom att regelverket och myndigheternas ansvarsområden inte är samordnade.

Även inom miljöpolitiken går utvecklingen mot en ökad helhetssyn. Från att i huvudsak varit inriktad på tillverkningsfasen inom industrin och de utsläpp som sker där ser man nu allt mer till en produkts hela livscykel när man bedömer miljöeffekterna. Detta avspeglar sig inom miljörätten både nationellt och internationellt. Inom EU har en ökad integration på miljöområdet skett genom direktivet 85/337/EEG om miljökonsekvensbeskrivningar, som i viss mån tangerar säkerhetsfrågorna, och IPPC-direktivet om en samordnad miljöprövning. Där anges bl.a. att medlemsstaterna kan införa en gemensam procedur för att fullgöra kraven enligt direktiven. I förslaget till miljöbalk har man gått ännu längre och fört samman ett stort antal lagar på miljöområdet för att skapa en enhetligare lagstiftning och rättstillämpning. I propositionen framhålls bl.a. att det är viktigt att tillåtlighetsprövningen av större verksamheter inte endast omfattar utsläppen från verksamheterna utan också effekterna av verksamheterna i ett vidare perspektiv.

Säkerhetsfrågor har dock hittills endast i begränsad omfattning integrerats i miljölagstiftningen. Sambandet är dock påtagligt genom att det i båda fallen handlar om att förhindra skador på människor och miljö. Gränsen mellan miljö- och säkerhetsfrågor är därför inte skarp och beröringspunkterna är många. Säkerhetsfrågor behandlas i viss mån vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen. Detta gäller framför allt i fråga om lokaliseringen av en verksamhet, men även skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått för att förhindra tillfälliga utsläpp/haverier kan bli

föremål för bedömning. Någon mera systematisk granskning av säkerhetsarrangemangen sker dock inte vid miljöprövningen. Någon ändring därvidlag innebär inte heller förslaget till miljöbalk även om det av förslaget framgår att säkerhetsfrågor skall ingå i prövningen av en tillståndsansökan (se 22 kap. 25 § första stycket 2. miljöbalken)

I de närmast följande avsnitten kommer vi att översiktligt presentera den svenska miljöskyddslagstiftningen. Vi har, som ovan nämnts, valt att beskriva både den nuvarande miljöskyddslagen och förslaget till miljöbalk.

Denna presentation skall ses som en bakgrund till den diskussion som sedan följer angående fördelar och nackdelar med en samordning mellan miljö- och säkerhetsfrågor. Eftersom arbetsmiljöfrågor faller utanför såväl den nuvarande miljöskyddslagstiftningen som förslaget till miljöbalk kan en fullständig samordning av prövningen av frågor om hälsa, miljö och säkerhet inte åstadkommas. Härtill återkommer vi längre fram i avsnitt 10.1.

9.1 Miljökonsekvensbeskrivningar och säkerhetsfrågor

Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar finns för närvarande i 5 kap. naturresurslagen och i ett stort antal andra lagar. Med miljöbalken kommer reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i flera lagar att samlas och bli mer enhetliga. Det kommer dock även i fortsättningen att finnas bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar som ligger utanför miljöbalken, bl.a. i plan- och bygglagen (1987:10).

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar är primärt att ge ett bättre beslutsunderlag och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Därmed avses som regel främst den kontinuerliga miljöpåverkan som en verksamhet kan ge upphov till. Begreppet hälsa inkluderar emellertid även säkerhetsaspekter. Säkerhetsfrågor bör därför, som ovan angetts, beaktas vid utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningar enligt såväl miljöskyddslagstiftningen som plan- och bygglagstiftningen.

Enligt förslaget till miljöbalk kommer reglerna för miljökonsekvensbeskrivningar att skärpas och allmänhetens inflytande att förstärkas. Ett tidigt samråd skall hållas med enskilda som särskilt berörs och länsstyrelsen i god tid innan ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. För verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall ett utvidgat samråd ske med fler myndigheter och en bredare allmänhet. Om en verksamhet kan antas få betydande miljöpåverkan skall enligt förslaget avgöras av länsstyrelsen efter det att det första samrådet ägt rum. Allmänheten skall också, i enlighet med kraven i det ovan nämnda EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar, ges tillfälle att yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen innan beslut fattas.

Regler om att grannländer som kan utsättas för betydande miljöpåverkan från en planerad verksamhet skall informeras och få möjlighet att lämna synpunkter föreslås också införas i miljöbalken. Liknande regler finns i dag i 9 - 11 §§ förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

9.2 Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen syftar till att förebygga störningar i den yttre miljön men också till att återställa redan skadade miljöer. Den är tillämplig på störningar som har anknytning till användningen av fast egendom eller fasta anläggningar. Vatten- och luftförorening, buller, ljus, skakningar "och annat sådant" är exempel på störningar som lagen gäller för.

I 4-6 §§ miljöskyddslagen anges vad som krävs för att en miljöfarlig verksamhet skall få bedrivas. Om dessa regler är uppfyllda så är också verksamheten tillåtlig enligt miljöskyddslagen. Tillåtlighetsprövningen omfattar i korthet följande moment.

- Kan lokaliseringen accepteras med hänsyn till de olägenheter som kvarstår sedan skyddsåtgärderna m.m. har vidtagits?

- Strider lokaliseringen mot en detaljplan eller områdesbestämmelser?

- Är verksamheten förenlig med hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen?

- Vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått krävs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten?

- Vilka olägenheter kvarstår för omgivningen?

- Är olägenheterna av väsentlig betydelse?

- Finns det ändå skäl för att företagaren skall få utöva verksamheten?

För att säkerställa att lagens kravregler följs har tillstånds- och anmälningsplikt vid nyanläggning och ändringar i befintliga verksamheter införts för ett stort antal verksamheter. Om en verksamhet omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt framgår av en förteckning som finns intagen i miljöskyddsförordningen (1989:364). De tillståndspliktiga verksamheterna är uppdelade i A och B-anläggningar. De större och mer miljöpåverkande verksamheterna är A-anläggningar och prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd som första instans medan de mindre miljöpåverkande B-anläggningarna prövas av länsstyrelserna som första instans. För de minst miljöpåverkande verksamheterna(C-anläggningar) gäller en anmälningsplikt, vilket innebär att anmälan skall göras till den kommunala nämnd som ansvarar för miljöfrågor vid nyanläggning och ändringar i befintlig verksamhet.

Vid tillståndsprövningen görs från myndigheternas sida en bedömning av vad som behövs i form av skyddsåtgärder för att tillgodose skäliga anspråk på en god miljö. Kravreglerna är relativt allmänt hållna. Utgångspunkten är emellertid att den som utövar miljöfarlig verksamhet skall vidta de åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt möjliga samt miljömässigt motiverade. Även höga krav på valet av plats för den miljöfarliga verksamheten ställs upp i lagen.

I miljöskyddslagen och i miljöskyddsförordningen finns detaljerade regler om hur tillståndsärenden skall handläggas. Den som planerar att utöva en verksamhet som kräver tillstånd - oavsett om det är en ny eller en ändrad verksamhet - är enligt 12a § miljöskyddslagen skyldig att, innan ansökan lämnas in, i skälig omfattning och på lämpligt sätt samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken.

Avsikten med samrådet och informationen är att de som kan komma att beröras av verksamheten så tidigt som möjligt skall få kännedom om planerna. Det är också betydelsefullt att den som ämnar starta verksamheten får tillfälle att ta del av kringboendes synpunkter innan han bundit upp sig för mycket. Informationen kan ske på många olika sätt; från en annons i en tidning till personliga kontakter med dem som kan beröras, eller till informationsmöten och utställningar. Detta samråd kan anses motsvara det tidiga samråd som enligt miljöbalken föreslås äga rum vid utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

Efter att samrådet fullgjorts kan ansökan om tillstånd inges till länsstyrelsen eller Koncessionsnämnden beroende på vilken instans som skall pröva ansökan. Därefter vidtar skriftväxling och när den är avslutad håller prövningsmyndigheten normalt ett sammanträde på platsen och företar besiktning. Sammanträdet är offentligt och tid och plats meddelas genom kungörelse i ortstidning.

9.3 Miljöskyddskonventionen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige

Genom den nordiska miljöskyddskonventionen har en ordning skapats enligt vilken varje lands domstolar och administrativa myndigheter vid prövning av fråga om tillåtligheten av miljöskadlig verksamhet skall beakta störning som sådan verksamhet kan medföra i nordiskt grannland på samma sätt som om störningen inträffat i det egna landet. Konventionen är i likhet med miljöskyddslagen endast tillämplig på störningar från fasta anläggningar. I Sverige har konventionen satts i kraft genom lagen (1974:628) med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Konventionen är tillämplig på miljöskadlig verksamhet i vilken del som helst av ett land. Redan risk för miljöskada är tillräcklig för att konventionen skall bli tillämplig. Den praktiskt nödvändiga begränsningen vid tillämpningen erhålls genom att den i konventionen stadgade skyldigheten för domstol eller administrativ myndighet som har att pröva fråga om tillstånd till miljöskadlig verksamhet (prövningsmyndighet) att underrätta grannland endast gäller i fråga om verksamhet som av myndigheten bedöms kunna medföra störning av betydelse i annat land.

Den som drabbats eller kan drabbas av störning från miljöskadlig verksamhet i annat fördragsslutande land får enligt konventionen föra talan hos vederbörande domstol eller administrativa myndighet i det landet beträffande verksamhetens tillförlitlighet, däri inbegripet talan om skadeförebyggande åtgärder, och överklaga domstolens eller myndighetens beslut i samma utsträckning och under samma förutsättningar som rättssubjekt i verksamhetslandet.

Varje land skall utse en särskild myndighet (bevakningsmyndighet) med uppgift att tillvarata allmänna miljöintressen i landet i samband med störning från miljöskadlig verksamhet i annan fördragsslutande stat. Enskilda intressen skall bevakningsmyndigheten i princip tillvarata endast genom att kungöra meddelanden från prövningsmyndigheten i grannland.

För att systemet skall fungera krävs att bevakningsmyndigheten får underrättelse från prövningsmyndigheten i ett annat land. Finner prövningsmyndigheten i ett land att miljöskadlig verksamhet, vartill tillstånd söks, kan medföra störning av betydelse i ett annat fördragsslutande land, skall myndigheten, om kungörelse- eller utställningsförfarande tillämpas i ärenden av ifrågavarande slag i det egna landet, så snart som möjligt sända ett exemplar av handlingarna i ärendet till bevakningsmyndigheten i det andra landet samt bereda denna myndighet tillfälle att avge yttrande i ärendet. Besked om tid och plats för sammanträde eller besiktning skall i förekommande fall i god tid tillställas bevakningsmyndigheten, som även i övrigt skall hållas underrättad om ärendets gång, i den mån det kan ha intresse för denna myndighet. Ifrågavarande underrättelseskyldighet skall anses gälla även i fråga om tillståndsärenden i vilka remissförfarande tillämpas utan samband med kungörelse- eller utställningsförfarande.

Det ankommer enligt konventionen på bevakningsmyndigheten att i den mån den anser det behövligt av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen tillkännage meddelanden från prövningsmyndighet genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt och att i övrigt verkställa utredning om verkningarna i det egna landet som den finner erforderligt. Detta innebär från verksamhetslandets synpunkt att landets skyldighet att underrätta sakägare och allmänhet i grannland om en miljöskadlig verksamhet är fullgjord genom underrättelsen till bevakningsmyndigheten.

9.4 Förslaget till miljöbalk

Miljöbalkens mål är enligt den inledande portalbestämmelsen till balkförslaget att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Bestämmelser i en rad centrala miljö- och resurslagar som miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, vattenlagen, lagen om kemiska produkter och hälsoskyddslagen föreslås samlas i balken. Grundläggande internationella miljöprinciper, som substitutionsprincipen (produktvalsprincipen), principen om bästa möjliga teknik och förorenaren betalar-principen, kommer att ingå i balkens allmänna hänsynsregler som skall gälla för all miljöfarlig verksamhet. I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag. Miljöbalken är således parallellt tillämplig i förhållande till annan lagstiftning. Vilken lag som skall tillämpas före den andra får avgöras utifrån allmänna rättsgrundsatser. Såvitt gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetet samt i sådana hänseenden i övrigt som huvudsakligen avser arbetsmiljön tillämpas bestämmelserna i arbetsmiljölagen.

Allmänna hänsynsregler

I kap. 2 i miljöbalken anges de allmänna hänsynsregler som skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder om inte åtgärderna är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Här har bl.a. de grundläggande principer som gäller inom miljörätten kodifierats. Vid tillämpningen av hänsynsreglerna skall en skälighetsavvägning göras med beaktande av bl.a. risken för miljöpåverkan, nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått och kostnaderna för sådana åtgärder. Ytterst finns en stoppregel i kapitlet som anger att en verksamhet inte får bedrivas som riskerar att försämra det allmänna hälsotillståndet eller väsentligt försämra miljön eller hushållningen med naturresurser. Regeln skall gälla för alla verksamheter som omfattas av balken och möjligheten att medge undantag skall enligt utredningsförslaget vara litet.

De principer som framför allt är intressanta i förhållandet mellan miljö- och säkerhetsfrågor är förorenaren betalar-principen, försiktighetsprincipen, produktvalsprincipen, lokaliseringsprincipen och principen om att tillämpa bästa möjliga teknik.

Förorenaren betalar-principen innebär att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som medfört skada eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön skall vidta de åtgärder som behövs samt betala de kostnader som uppstår för att förebygga skador och olägenheter eller avhjälpa skadan eller olägenheten om sådana ändå uppkommer.

Inom OECD har principen utvecklats till att även omfatta olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Härtill återkommer vi i kapitel 12. Här tar vi endast upp principen som den anges i miljöbalken.

Försiktighetsprincipen innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön. Avsaknad av bevisning om att sådan olägenhet uppkommer befriar inte den som utövar verksamhet från denna skyldighet.

Produktvalsprincipen innebär att en kemisk produkt eller bioteknisk organism som kan ersättas med en mindre riskabel motsvarighet inte får säljas eller användas. Detta gäller också för varor som innehåller eller har behandlats med sådana produkter eller organismer.

Principen om bästa möjliga teknik innebär att alla som yrkesmässigt bedriver eller avser att bedriva verksamhet skall använda bästa möjliga teknik. Med bästa möjliga teknik avses att tekniken skall vara ekonomiskt och tekniskt möjlig för branschen typiskt sett. Den skall vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Efter den skälighetsavvägning som skall göras motsvarar detta i princip begreppet som på engelska uttrycks Best Available Techniques (BAT) och ingår i IPPC-direktivet.

Lokaliseringsprincipen innebär att verksamheter skall bedrivas på platser som är lämpliga och där minsta möjliga intrång och olägenhet uppkommer. En verksamhet får således inte bedrivas från en plats som är olämplig. Lämplighetsbedömningen skall ske med utgångspunkt i balkens syfte, de grundläggande och särskilda hushållingsbestämmelserna samt förekommande miljökvalitetsnormer. Om flera platser är lämpliga för en verksamhet skall den som är lämpligast väljas.

Miljöprövningen

Enligt miljöbalken skall prövningen av miljöfarliga verksamheter i första instans ske antingen i regeringen, miljödomstol eller länsstyrelse beroende på verksamhetens miljöfarlighet. Med införandet av särskilda miljödomstolar vid vissa tingsrätter kommer det förvaltningsrättsliga inflytandet att minska och ersättas med ett mera ordinärt tvistemålsförfarande i de mål där miljödomstolen är första instans. Det kommer således att finnas två parallella processystem för tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken. För de ärenden där länsstyrelsen är första instans kommer förvaltningslagen att tillämpas i länsstyrelsen och vid överklagande till miljödomstol kommer förvaltningsprocesslagen att tillämpas. Länsstyrelserna och miljödomstolarna kommer i likhet med vad som i dag gäller att ha ett ansvar för att ärendena och målen får den utredning som dess beskaffenhet kräver genom officialprincipens tillämpning inom förvaltningsrätten. Även i de mål där miljödomstolarna är första instans kommer domstolen att ha ett utredningsansvar. Detta framgår av 22 kap. 11§ andra stycket i miljöbalkspropositionen där det anges att miljödomstolen skall under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som dess beskaffenhet kräver. Miljödomstolen har därmed i likhet med länsstyrelsen möjlighet att begära in remisser från andra myndigheter som kan ha kunskaper och synpunkter som är av värde för målet. Skillnaden mellan de båda processystemen kommer därmed inte att bli så stor.

Regeringens tillåtlighetsprövning av större miljöpåverkande anläggningar regleras i balken. Regeringen skall pröva tillåtligheten av nyanläggning av bl.a. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk, massafabriker och pappersbruk, fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion, fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel och större anläggningar för behandling av farligt avfall. Ansökan om tillstånd till en sådan verksamhet skall inges till tillståndsmyndigheten - oftast en miljödomstol - som handlägger ansökan som vanligt. Härefter överlämnar myndigheten tillsammans med sitt yttrande med förslag till regeringsbeslut frågorna om verksamhetens tillåtlighet och lokalisering till regeringen. I regeringens beslut anges sedan om den ansökta verksamheten skall få tillåtas och om den begärda lokaliseringen kan godtas. Beslutet kan också förenas med vissa villkor. Regeringen överlämnar därefter sitt beslut till myndigheten. Om regeringen anser att verksamheten skall tillåtas skall myndigheten meddela tillstånd. Den frågan är således avgjord genom regeringens beslut. Myndighetens prövning kommer då endast att omfatta frågor om villkor som regeringen inte avgjort. Om däremot regeringen anser att verksamheten inte skall få komma till stånd skall myndigheten avslå ansökan.

Vi bedömer att antalet ärenden som kommer att tillåtlighetsprövas av regeringen blir litet. De verksamheter som omfattas av reglerna om regeringsprövning är i huvudsak verksamheter inom mogna branscher där det sällan sker nyanläggningar. I stället rör det sig i huvudsak om förändringar inom befintliga verksamheter och sådana förändringar skall normalt sett inte prövas av regeringen.

När det gäller kompetensuppdelningen mellan miljödomstolarna och länsstyrelserna kommer det nuvarande systemet med A- och B-anläggningar av allt att döma att behållas. A-anläggningarna kommer därmed att prövas av miljödomstolarna som första instans och B-anläggningarna kommer att prövas av länsstyrelserna. En nedflyttning av verksamheter från A till B-listan samt från B till C-listan (anmälningsplikt) diskuteras. Något konkret förslag föreligger dock inte. Det kan dock antas att antalet verksamheter som kommer att vara förprövningspliktiga kommer att minskas. De anmälningspliktiga verksamheterna antas därmed öka även om vissa verksamheter som i dag finns på C-listan kommer att flyttas ut från listan. Vissa verksamheter som inte kommer att omfattas av de nya listorna kommer att vara prövningspliktiga enligt andra bestämmelser i miljöbalken eller omfattas av generella föreskrifter.

Tillståndsplikten i miljöbalken är kopplad till begreppet miljöfarlig verksamhet. I 9 kap. 1 § miljöbalken anges att med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,

2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller

3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Enligt 9 kap. 6 § miljöbalken skall ansökan om tillstånd göras vid nyanläggning och vid förändringar av befintliga verksamheter om det inte är fråga om mindre förändringar. En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall enligt 22 kap. 1 § miljöbalken innehålla

1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller företagets beskaffenhet och omfattning,

2. en miljökonsekvensbeskrivning och redogörelse för det samråd som skett,

3. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna iakttas,

4. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten, och

5. förslag till hur verksamheten skall kontrolleras.

I 22 kap. 25 § miljöbalken anges vad en dom om tillstånd till en verksamhet skall innehålla. En sådan dom skall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet skall gälla,

2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

3. tillsyn, besiktning och kontroll,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen skall ske,

5. skyldighet att betala avgifter,

6. de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan eller andra olägenheter,

7. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs avseende avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs med avseende på hushållning med mark, vatten och andra naturresurser,

10. de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet,

11. tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

12. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare är skyldiga att underkasta sig utan ersättning och

13. rättegångskostnader.

Miljöprövningen är ett offentligt förfarande. Sakägare och allmänhet skall ha rätt och möjlighet att yttra sig över en ansökan om tillstånd och, som ovan angetts, under arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. De skall vidare kunna närvara och yttra sig vid sammanträde om prövning av miljöfarlig verksamhet samt vid besiktning på den tilltänkta platsen för verksamheten. Offentliggörandet av en ansökan om tillstånd kommer som

nu att ske genom kungörelse i ortstidningen. Kungörelsen bör innehålla en kortfattad beskrivning av verksamheten och dess miljökonsekvenser samt upplysningar om var ytterligare information finns att få.

10 Principerna för implementeringen av Seveso II och Industriolycks-konventionen

Seveso II och Industriolyckskonventionen har i grunden samma syfte och tillämpningsområde som det nuvarande Seveso-direktivet. Det vill säga att förebygga allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och begränsa följderna av sådana olyckshändelser. Med hänsyn till det gemensamma syftet ligger det nära till hands att bygga vidare på den nuvarande regel- och myndighetsstrukturen. Vi har emellertid vid studier av de aktuella regelverken och vid kontakter med berörda myndigheter och företag kunnat konstatera att det finns brister i det nuvarande systemet. Dessa påverkar naturligtvis utformningen av vårt förslag. Dessutom ställs helt andra krav i Seveso II och Industriolyckskonventionen i fråga om skyddet av den yttre miljön, räddningstjänsten och ett öppet granskning-/prövningsförfarande. För att kunna samordna prövningen av säkerhetsfrågor med miljöprövningen krävs ett mer harmoniserat regelsystem samt vissa ändringar vad gäller myndigheternas uppgifter.

De svenska bestämmelser som införts i anledning av Seveso I är relativt likartade. Naturvårdsverket har t.ex. vid utarbetandet av föreskrifter på sitt område i stort sett haft Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter som förebild. Inom räddningstjänstlagstiftningen har man infört bestämmelser dels i räddningstjänstförordningen, dels i myndighetsföreskrifter medan man inom Sprängämnesinspektionens ansvarsområde för lagen om brandfarliga och explosiva varor inte ansett att några särskilda Seveso-regler vara nödvändiga.

Att genomförandet av Seveso I i huvudsak skett på myndighetsnivå utan någon närmare samordning har emellertid lett till att reglerna i vissa

avseenden blivit splittrade och att begrepp och definitioner skiljer sig åt beroende på inom vilken myndighets ansvarsområde regelgivningen skett. Myndigheterna har härvid utgått från den begreppsapparat som tillämpas inom respektive lagstiftningsområde. Som exempel kan anges begreppet verksamhetsidkare i Seveso I som i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter motsvaras av arbetsgivare, i Naturvårdsverkets föreskrifter av verksamhetsutövare och i Räddningsverkets föreskrifter av ägare eller innehavare. Vid en samordnad prövning av miljö- och säkerhetsfrågor är det nödvändigt att begreppsapparaten är enhetlig. Bristen på samordning märks också vid myndighetsutövningen.

Av en undersökning avseende de verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsredovisning, som gjorts av Naturvårdsverket, Arbetarskyddsstyrelsen och Räddningsverket, framgår att det finns brister vid tillämpningen av de nuvarande Seveso-reglerna. Utredningen indikerar att ett flertal företag, som omfattas av redovisningsskyldigheten, inte fullgjort denna skyldighet. Vidare framgår att många av de redovisningar som lämnats varit bristfälliga och innehållit otillräckliga uppgifter. Brister i myndigheternas arbete har också noterats i undersökningen.

Även om det endast är fråga om en enkätundersökning visar den att tillämpningen av direktivet inte fungerar tillfredsställande. Detta bekräftas också av en rapport från Räddningsverket angående tillsynen av § 43-anläggningar. Bristerna i tillämpningen torde framför allt ha sin grund i det nuvarande regelsystemet med flera parallellt tillämpliga föreskrifter och bristen på samordning mellan tillsynsmyndigheterna. En annan orsak är brist på tid och relevant kompetens inom tillsynsorganisationen.

Hur tillämpningen av direktivet fungerar beträffande de verksamheter som endast omfattas av den lägre kravnivån framgår inte av undersökningen eller rapporten. Av de myndighetskontakter vi haft i utredningen har vi emellertid dragit slutsatsen att tillsynen och kontrollen enligt Seveso-bestämmelserna i det närmaste är obefintlig. Detta hindrar dock inte att annan tillsyn som myndigheterna har att utföra helt eller delvis kan ha täckt in de aktuella säkerhetsfrågorna.

Samarbetet mellan de lokala och regionala tillsynsorganen har varit bristfälligt. Detta har lett till att den samlade kompetensen utnyttjats dåligt. De flesta myndigheter tycks internt samordna sin tillsyn av säkerhetsfrågor enligt Seveso-direktivet med annan tillsyn de har att utföra, t.ex. brandsyn inom räddningstjänsten eller tillsyn enligt miljöskyddslagen. Antalet myndighetskontakter är därför inte av

avgörande betydelse för företagen, eftersom tillsynen enligt Seveso I ofta är integrerad med annan tillsyn som de berörda myndigheterna har att utföra. Nackdelen med flera ansvariga tillsynsmyndigheter består närmast i att företagen får diskutera samma sak flera gånger med olika myndigheter.

Betydligt allvarligare är att företagen inte uppfattar att alla berörda myndigheter har den kompetens som fordras för att granska de säkerhetsredovisningar som lämnas in. Detta bekräftas också av de lokala och regionala myndigheterna. Problemet har, som vi ser det, sin grund i myndighetsstrukturen. Genom att ansvaret är uppdelat och att det saknas effektiv samordning är det inte möjligt att hålla den kompetens och avsätta den tid som fordras för att utföra en kritisk granskning av den omfattande och många gånger tekniskt komplicerade redovisning som en säkerhetsredovisning innebär. Dessa problem kommer att accentueras med det nya direktivet, där än högre krav ställs på företagens redovisningar och därmed också på myndigheternas tillsyn. Även Industriolyckskonventionens krav på förebyggande åtgärder och räddningstjänstberedskap kommer att innebära att kraven på myndigheterna ökar.

Problemet med bristande kompetens skulle naturligtvis kunna avhjälpas genom att myndigheterna tillfördes ökade resurser. En sådan lösning skulle dock inte bli kostnadseffektiv om inte antalet ansvarig tillsynsmyndigheter samtidigt reduceras. Risken för onödig kompetensdubblering inom myndigheterna är uppenbar. Dessutom är antalet verksamheter som kommer att omfattas av Industriolyckskonventionen och av kravet på säkerhetsrapport enligt Seveso II relativt få. Man kan räkna med att antalet verksamheter inte kommer att överstiga 100 stycken i hela landet.

En av målsättningarna vid genomförandet av Seveso II och Industriolyckskonventionen bör därför vara att skapa en regel- och myndighetsstruktur som är både överskådlig och effektiv. Något helt enkelt system är det dock inte möjligt att skapa med hänsyn till direktivets och konventionens komplexa och vittomfattande struktur. Det kommer därför även i fortsättningen att ställas höga krav på de berörda myndigheternas förmåga att samarbeta. Med ett effektivt och nära samarbete kan de negativa effekterna av den kompetensdubblering som är oundviklig vid genomförandet av så pass omfattande internationella regelverk som det här är fråga om motverkas.

I det följande redovisar vi hur samordningen med miljöprövningen bör ske, hur regelstrukturen bör se ut samt hur tillsynen bör organiseras.

10.1 Samordningen med miljöprövningen

Förslag: Säkerhetsfrågor skall generellt få ett ökat utrymme i miljökonsekvensbeskrivningarna och vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen. För de verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Seveso II och av Industriolyckskonventionen skall en fördjupad säkerhetsprövning ske i samband med tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen. Den återkommande femårsrapporten kan hanteras som en tillsynsfråga.

De arbetsmiljörelaterade säkerhetsfrågorna skall, liksom för närvarande, regleras särskilt. Vi lämnar inget förslag på hur detta skall ske. Arbetarskyddsstyrelsen har de bemyndiganden som behövs. Även lagen om brandfarliga och explosiva varor kommer att ligga utanför den av oss föreslagna regleringen.

Enligt utredningens direktiv skall, som tidigare nämnts, den övergripande prövningen av vilka åtgärder som skall fordras för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor anpassas till miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen. Varken i Seveso II eller i Industriolyckskonventionen anges att säkerhetsarrangemangen skall prövas. I Seveso II anges emellertid att säkerhetsrapporten skall granskas. En prövning förutsätter ett mer aktivt ställningstagande från den berörda myndigheten än granskning. Prövningen av miljöfarlig verksamhet resulterar t.ex. i ett tillstånd där särskilda krav ställs på verksamheten, alternativt i ett avslag.

En samordning med miljöprövningen förutsätter att redovisningen av säkerhetsarrangemangen också omfattas av prövningen. Att blanda prövningsmoment med granskningsuppgifter i samma process skulle leda till svåra gränsdragningsproblem mellan frågor som endast skall granskas och sådana som skall prövas. Det finns inte heller, som vi ser det, några bärande skäl till varför man i ett gemensamt prövningsförfarande skall göra någon sådan skillnad mellan miljö- och säkerhetsfrågor. Rena granskningsuppgifter bör för övrigt inte läggas på domstolar eller domstolsliknande organ som Koncessionsnämnden för miljöskydd.

En samordnad miljö- och säkerhetsprövning enligt miljöskyddslagstiftningen kommer att omfatta i huvudsak de områden som enligt nuvarande Seveso-reglering täcks in av räddningstjänstlagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen, inklusive Naturvårdsverkets ansvar enligt lagen om kemiska produkter. De arbetsmiljörelaterade säkerhetsfrågorna

kommer, eftersom de faller utanför miljöskyddslagstiftningens tillämpningsområde, inte att omfattas av prövningen. Inom arbetsmiljöområdet finns emellertid en omfattande reglering av säkerhetsfrågor och någon ny lagstiftning är enligt vår bedömning inte nödvändig. Kompletterande regler kan ges i form av myndighetsföreskrifter. I förhållande till lagen om brandfarliga och explosiva varor kommer det att uppstå en viss dubbelreglering avseende säkerhetsfrågor. Till detta återkommer vi nedan.

Som vi ovan nämnt finns det också ett flertal beröringspunkter mellan miljöskyddslagstiftningen och regleringen av säkerhetsfrågor. Vi anser därför att fördelarna med en samordning av miljö- och säkerhetsprövningen är betydande. Med hänsyn till att det fortfarande råder en viss osäkerhet om hur miljöbalken kommer att se ut har vi valt att föra diskussionen utifrån två alternativ. Det ena är att det nuvarande prövningssystemet enligt miljöskyddslagen blir kvar och det andra alternativet är att miljöbalken genomförs i huvudsak enligt den proposition som föreligger. Det sistnämnda alternativet innebär för miljöprövningen att Koncessionsnämnden för miljöskydd ersätts av regionala miljödomstolar.

Fördelarna med en samordning kan sammanfattas enligt följande.

- Syftet med både miljö- och säkerhetsregleringen är i huvudsak det samma, d.v.s. att undvika skador på människor och miljö.

- Miljö- och säkerhetsfrågorna går ofta i varandra och kräver gemensamma överväganden och åtgärder. Det är därför en fördel om de kan lösas i ett sammanhang för att undvika motstridigheter.

- Genom en samordnad prövning kan bl.a. förorenaren betalarprincipen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen föras in i säkerhetsbedömningen via miljöskyddslagstiftningen.

- En gemensam prövning blir mer rationell och myndigheternas och industrins hantering av frågor om hälsa, miljö och säkerhet kommer att bättre harmoniera med varandra.

- Miljökonsekvensbeskrivningarna kan användas för att ge en allsidig beskrivning av både de kontinuerliga miljöeffekterna och olycksriskerna vid en verksamhet.

- Beslutsunderlaget är till stora delar gemensamt.

- Miljöprövningen är ett öppet förfarande där allmänheten får möjlighet till insyn och påverkan som även krävs enligt Seveso II och Industriolyckskonventionen.

- Genom den nordiska miljöskyddskonventionen finns redan ett inarbetat system för att ge berörda personer och myndigheter i våra grannländer möjlighet till insyn och möjlighet att komma till tals.

- Förfarandet blir lättare att förstå för allmänheten än om man har skilda förfaranden för de fortlöpande utsläppen och för tillfälliga utsläpp och annan påverkan till följd av olyckor.

- En samordnad prövning kommer att bli samhällsekonomiskt billigare och snabbare än att ha två separata prövningar.

Den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen bör inte vara begränsad till de verksamheter som omfattas av Industriolyckskonventionen och kravet på säkerhetsrapport enligt Seveso II. Säkerhetsfrågorna bör alltid vara en del av miljöprövningen och behandlas mera systematiskt än vad som nu är fallet. Risken för olyckor och skador till följd av olyckor skall behandlas som vilken annan miljöpåverkan som helst som är föremål för prövning. Till frågan om hur den närmare samordningen av miljö- och säkerhetsprövningen skall ske återkommer vi i avsnitt 11.13. Här har vi endast för avsikt att presentera principerna för vårt förslag.

Beträffande de verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Seveso II och av Industriolyckskonventionen skall en fördjupad säkerhetsprövning ske i samband med miljöprövningen. En förutsättning för att en sådan samordning skall kunna ske är att förprövningsreglerna enligt miljöskyddslagstiftningen motsvarar reglerna för när en säkerhetsrapport skall godkännas i förväg. I det avseendet torde det inte föreligga några problem. Både enligt miljöskyddslagstiftningen och enligt Seveso II skall nämligen prövning ske vid nyanläggning och vid ändringar i befintliga verksamheter. Industriolyckskonventionen saknar närmare bestämmelser i detta avseende.

Den återkommande femårsgranskningen av säkerhetsrapporten som gäller enligt Seveso II bör kunna handläggas som en tillsynsfråga.

För att samordningsfördelarna skall kunna tillvaratas helt krävs även att det finns en överensstämmelse mellan vilka verksamheter som är förpröv-

ningspliktiga enligt miljöskyddslagstiftningen och de som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Seveso II och av Industriolycks-konventionen.

Att skapa en gemensam lista över vilka verksamheter som skall omfattas av den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen är inte möjligt på grund av att det är helt olika kriterier som är avgörande för om en verksamhet är förprövningspliktig enligt miljöskyddslagstiftningen respektive omfattas av kravet på säkerhetsprövning enligt direktivet och konventionen. Inom miljöskyddslagstiftningen används i huvudsak branschtillhörighet och produktionsvolym samt tillverkningskapacitet som kriterier medan direktivet och konventionen utgår från den möjliga förekomsten av vissa farliga ämnen eller kategorier av ämnen i en verksamhet.

Flertalet av de verksamheter som med det nya Seveso-direktivet kommer att bli skyldiga att inge säkerhetsrapport till behöriga myndigheter samt omfattas av Industriolyckskonventionen är emellertid också förprövningspliktiga enligt miljöskyddslagstiftningen. Det vill säga de är antingen A eller B-anläggningar. Av dessa verksamheter är de flesta A-anläggningar, vilka idag prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd som första instans. Om förslaget till miljöbalk antas kommer dessa i framtiden sannolikt att prövas av miljödomstol som första instans. Ett antal verksamheter är s.k. B-anläggningar som prövas av länsstyrelsen som första instans och ett fåtal verksamheter, i huvudsak gaslager, omfattas över huvud taget inte av förprövningsplikten enligt miljöskyddslagstiftningen.

Vi anser således att det bör tillämpas olika listor för att avgöra förprövningsplikten avseende miljö- och säkerhetsfrågor. När kravet på förprövning sammanfaller skall den i miljöskyddslagstiftningen angivna ordningen för prövning tillämpas, det vill säga om det anges att en verksamhet är en A-anläggning skall den prövas av Koncessionsnämnden/miljödomstol och om det är en B-anläggning skall den prövas av länsstyrelsen även med avseende på säkerheten.

För de verksamheter som inte omfattas av förprövningsplikten enligt miljöskyddslagstiftningen finns inga direkta samordningsfördelar i det enskilda fallet. Vi anser dock inte att det är lämpligt att införa ett särskilt prövningssystem för dessa, vid sidan av miljöprövningen. En sådan ordning skulle göra reglerna om säkerhetsprövningen splittrade. Kravet på offentlighet enligt Seveso II och Industriolyckskonventionen gör dessutom att prövningen bör ske i en ordning som är känd av allmänheten. Att förlägga säkerhetsprövningen av ett fåtal verksamheter till en specialinstans

skulle kunna inverka menligt på allmänhetens möjligheter att delta i processen. Vi anser därför att avgörande skäl talar för att samtliga verksamheter som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Seveso II och Industriolyckskonventionen bör prövas av Koncessionsnämnden/miljödomstol eller länsstyrelsen, oavsett om de omfattas av tillståndsplikt enligt miljöskyddslagstiftningen eller inte.

En fara med att samordna miljö- och säkerhetsprövningen är att miljöprövningsinstanserna inte har den särskilda kompetens i säkerhetsfrågor som kan krävas. Sådan kompetens kommer dock att successivt byggas upp inom systemet. I dag bygger miljöprövningen enligt miljöskyddslagen i hög grad på ett utvecklat remissförfarande där berörda myndigheter och organisationer samt allmänheten bereds möjlighet att lämna synpunkter på ansökan om tillstånd för en verksamhet. Införandet av miljöbalken ändrar inget därvidlag. Ett sådant system skulle därför även kunna tillämpas i fråga om säkerhetsprövningen.

Genom att t.ex. Sprängämnesinspektionen, Boverket, Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen får möjlighet att yttra sig vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen kan deras expertkunskaper tas till vara. Därmed behöver den formella kompetensdubbleringen som föreligger mellan olika myndigheter inte innebära någon direkt olägenhet. I stället kan det bli en tillgång genom att de olika expertmyndigheternas kunskaper och synpunkter i säkerhetsfrågor kan sättas in i ett större sammanhang genom en integrerad miljö- och säkerhetsprövning. Räddningsverkets roll kommer härvid framför allt att vara att se till säkerhetsfrågorna i stort. Verket varken kan eller bör vara expert på alla specialområden. Räddningsverket har dock ett ansvar för att bevaka och täcka upp eventuella kompetensluckor.

I 22 kap. 6 § miljöbalken finns en särskild bestämmelse om att Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen skall, när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Även Fiskeriverket skall delta i processen om det allmänna fiskeintresset berörs. Denna regel skall tillämpas både i mål hos miljödomstolen och i ärenden hos länsstyrelsen. På samma sätt anser vi att Räddningsverket bör ges en sådan möjlighet avseende säkerhetsfrågor. I anledning härav bör även en följdändring göras i 22 kap. 4 § miljöbalken.

Arbetsmiljöfrågor

Säkerhetsfrågorna enligt Seveso II och Industriolyckskonventionen omfattar såväl den inre som den yttre miljön, inklusive arbetsmiljön. I artikel 2 i Seveso II anges emellertid att bestämmelserna i direktivet skall tillämpas utan att gemenskapens (Europeiska gemenskapens) bestämmelser om arbetsmiljö, i synnerhet rådets direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, påverkas.

Ett problem med en samordnad prövning av miljö- och säkerhetsfrågor är, som tidigare nämnts, att tillåtlighetsprövningen enligt såväl den nuvarande miljöskyddslagen som enligt förslaget till miljöbalk inte omfattar arbetsmiljön. Frågor om arbetsmiljön regleras i stället genom arbetsmiljölagstiftningen. Vi anser att den ordningen bör bestå. De arbetsmiljörelaterade säkerhetsfrågorna bör därför regleras särskilt. Prövningen av arbetsmiljöaspekterna bör dock, som ovan nämnts, samordnas med den övriga säkerhetsprövningen genom att behörig myndighet på arbetsmiljöområdet får möjlighet att yttra sig över en tillståndsansökan i mål eller ärenden med integrerad miljö- och säkerhetsprövning. På det sättet bör motstridiga bedömningar kunna undvikas. Även annat samarbete mellan ansvariga myndigheter på säkerhetsområdet är viktigt för en effektiv tillämpning av regelverken. Härtill återkommer vi i avsnitt 10.3 nedan.

Den prövning av den inre säkerheten som skall ske enligt arbetsmiljölagstiftningen berör endast företaget och de anställda. Beslutsprocessen behöver därmed inte innehålla de moment av offentlighet som den övriga säkerhetsprövningen fordrar. Det räcker med att de anställda får del av och ges tillfälle att yttra sig över företagets säkerhetsrapport. Bestämmelser härom kan därför med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen införas i myndighetsföreskrifter på samma sätt som skett med Seveso I. De nuvarande föreskrifterna om storskalig kemikaliehantering (AFS 1989:6) bör upphävas och ersättas med nya som svarar mot de krav som ställs i Seveso II och som inte redan är tillgodosedda inom arbetsmiljölagstiftningen. Vi lämnar inget förslag på hur detta skall ske, men utgår från att den av oss föreslagna lagen kommer att tjäna som utgångspunkt för Arbetarskyddsstyrelsens föreskriftsarbete.

Säkerhetsrapporterna är både omfattande och komplicerade. Den instans som skall utföra prövningen måste därför både ha kompetens och möjlighet att avsätta den tid som krävs för att granska innehållet. Om detta skall ske centralt hos Arbetarskyddsstyrelsen eller regionalt vid Yrkesinspek-

tionerna tar vi inte ställning till i utredningen. Frågan får i stället avgöras vid utformningen av myndighetsföreskrifterna. Vi vill endast understryka vikten av att den instans som anförtros prövningen måste ha tillräckliga resurser för att klara av det.

10.2 Regelstrukturen

Förslag: Vi föreslår att genomförandet av Seveso II och Industriolyckskonventionen sker genom en gemensam reglering. För detta ändamål anser vi att en särskild lag skall införas. Denna lag kan ses som en brygga mellan räddningstjänstlagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen och ett första steg mot en ökad integration av de två lagstiftningsområdena samt att sätta in säkerhetsfrågorna i ett större sammanhang.

För att anpassa räddningstjänstlagen till den nya lagens tillämpningsområde föreslår vi att 43 § räddningstjänstlagen ändras så att den även omfattar olycksförebyggande åtgärder. Detta ligger också i linje med den utveckling som för närvarande sker på räddningstjänstområdet.

De säkerhetsfrågor som är hänförliga till arbetsmiljölagstiftningen kommer inte att omfattas av den nya lagen.

Den samordning av prövningen av miljö- och säkerhetsfrågor som vi föreslår ställer krav på en större enhetlighet i regleringen inom framför allt Räddningsverkets och Naturvårdsverkets ansvarsområden. En gemensam reglering kan antingen ske genom en särskild lag eller genom en förordning. Att skapa en myndighetsföreskrift som är gemensam för flera myndigheter är inte möjligt med hänsyn till myndigheternas oberoende ställning i förhållande till varandra.

En gemensam reglering kommer således att avse Räddningsverkets och Naturvårdsverkets ansvarsområden avseende Seveso-frågor. De nuvarande myndighetsföreskrifterna som införts i anledning av Seveso I måste därmed upphävas. Arbetsmiljölagstiftningen kommer att ligga utanför den gemensamma regleringen. De särskilda regler som behöver införas inom arbetsmiljölagstiftningen till följd av Seveso II och Industriolyckskonventionen kan, som ovan nämnts, ske genom myndighetsföreskrifter. Några lagändringar har vi inte bedömt vara nödvändiga. Likaså kommer lagen om brandfarliga och explosiva varor att tillämpas parallellt med en

gemensam reglering av Seveso-frågorna. Sprängämnesinspektionen kommer därmed inte att beröras direkt av genomförandet av Seveso II och Industriolyckskonventionen. De båda nämnda lagstiftningsområdena kommer dock att knytas till miljö- och säkerhetsprövningen genom att berörda myndigheter kommer att medverka som remissmyndigheter. De berörda tillsynsmyndigheterna bör också samarbeta med varandra i säkerhetsfrågor på såväl central som lokal och regional nivå.

Om en gemensam reglering skall skapas måste det således ske genom lag eller förordning. Båda alternativen medför en viss dubbelreglering i förhållande till befintlig lagstiftning. Så är emellertid fallet även med dagens ordning eftersom de berörda myndigheternas verksamhetsområden delvis överlappar varandra. Nackdelen med att endast införa en förordning är att den måste kopplas till en befintlig lag, i detta fallet räddningstjänstlagen eller miljöskyddslagen/miljöbalken. Om förordningen knyts till räddningstjänstlagen blir det svårt att utan omfattande dubbelreglering inom miljöskyddslagstiftningen åstadkomma en samordnad miljö- och säkerhetsprövning. Om förordningen i stället knyts till miljöskyddslagstiftningen förlorar reglerna sin naturliga anknytning till räddningstjänstlagstiftningen. Att splittra upp reglerna på miljöskydds- och räddningstjänstlagstiftningen anser vi inte heller är lämpligt. En sådan lösning skulle göra det svårare att orientera sig och motverka den enkelhet och tydlighet vi eftersträvar.

I det perspektivet är en särskild lag att föredra. En lag kan utan att onödigt störa systematiken i lagstiftningen i övrigt vara tillämplig inom flera myndighetsområden. Ett för utredningen närliggande exempel är lagen om hushållning med naturresurser m.m. som tillämpas både inom plan- och byggområdet och miljöskyddsområdet.

Sambandet mellan hälsa, miljö och säkerhet är, som tidigare nämnts, tydligt i Seveso II. Även Industriolyckskonventionen uppvisar en helhetssyn på säkerhetsfrågor. Detta är en utveckling som vi tror kommer att accentueras i framtiden. Det vore därför även av detta skäl fel att splittra upp reglerna i direktivet och konventionen mer än vad som är nödvändigt.

Genom att samla reglerna för olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder inom kemikaliehanterande verksamheter i en lag med undantag för arbetsmiljölagstiftningen skapas nödvändiga förutsättningar för en samordnad prövning av säkerhets- och miljöfrågor. Därmed ges också förutsättningar för en klarare och enklare myndighetsstruktur.

Den föreslagna regleringen kommer inte att beröra lagen om brandfarliga och explosiva varor. Detta inser vi kommer att leda till överlappning i lagstiftningen genom att vissa verksamheter kommer att omfattas både av den nya lagen och av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Detta är dock en olägenhet som vi sett oss tvungna att acceptera för att kunna skapa en enkel och klar reglering. Lagen om brandfarliga och explosiva varor är ett specialområde, som utan omfattande ändringar i nuvarande regelstruktur, är svårt att inordna i miljöprövningen och den därtill knutna myndighetsstrukturen. Genom remissförfarandet vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen och samarbete mellan ansvariga myndigheter i övrigt anser vi emellertid att denna olägenhet kan begränsas. För den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen kan det till och med vara en fördel att ha tillgång till specialmyndigheter som remissinstanser.

Den av oss föreslagna lagen kan ses som en brygga mellan räddningstjänstlagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen. Vid en mer omfattande revision av räddningstjänstlagstiftningen bör dock frågan om hur olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder skall regleras övervägas. Det bör därvid göras en grundlig analys av förhållandet mellan miljöskyddslagstiftning och räddningstjänstlagstiftningen. Någon sådan djupare analys har det inte funnits utrymme för inom ramarna för denna utredning. Vi anser dock att den av oss föreslagna regleringen kan vara en bra utgångspunkt för det framtida arbetet mot en ökad integrering mellan de två lagstiftningsområdena.

I dag innehåller räddningstjänstlagen relativt få regler om olycksförebyggande åtgärder. Detta gäller framför allt risker och hot som inte primärt har samband med brand. Enligt 7 § räddningstjänstlagen skall varje kommun svara för att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. När det gäller andra typer av olycksrisker har kommunen endast till uppgift att främja olycks- och skadeförebyggande arbete. Räddningstjänsten har således en betydligt svagare roll när det gäller t.ex. risken för kemikalieolyckor än i fråga om brandrisker. Även 41 § räddningstjänstlagen är främst inriktad på brandrisker. Där anges att ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning skall hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olyckshändelse och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. I 43 § räddningstjänstlagen finns, som tidigare nämnts, särskilda bestämmelser om att krav kan ställas på skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder vid verksamheter

som innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön.

För att betona vikten av det olycksförebyggande arbetet inom räddningstjänsten och för att räddningstjänstlagens tillämpningsområde skall harmoniera med tillämpningsområdet för den nya speciallagen som vi föreslår anser vi att 43 § räddningstjänstlagen bör ändras så att den inte endast avser åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador till följd av olyckshändelser. Som bestämmelsen nu är utformad kan den endast användas för att ställa krav på åtgärder som hindrar skador eller begränsar skador till följd av en redan inträffad olycka. Detta anser vi är en onödig begränsning och stämmer dåligt överens med syftet i både Seveso II och Industriolyckskonventionen. Beträffande brand har den kommunala räddningstjänsten befogenhet att ställa krav på olycksförebyggande åtgärder. Vi anser att en sådan befogenhet även bör gälla för andra olycksförebyggande åtgärder. Detta innebär emellertid inte att räddningstjänsten skall ta över andra myndigheters arbetsuppgifter att kontrollera säkerheten. Den föreslagna förändringen skall i stället ses som en möjlighet för räddningstjänsten att i de fall den anser det befogat även kunna begära att vissa olycksförebyggande åtgärder skall vidtas och inte endast behöva inskränka sig till åtgärder i händelse av att en olycka redan inträffat. Detta ligger också i linje med den övergripande roll avseende säkerhetsarbetet i samhället i stort som Räddningsverket bör ha. Det primära målet för allt säkerhetsarbete måste som utredningen ser det vara att undvika att olyckor över huvud taget inträffar. Med den föreslagna förändringen av 43 § räddningstjänstlagen kommer räddningstjänstlagens tillämpningsområde att harmoniera med den nya lagens tillämpningsområde. Man kan beskriva förhållandet så att den nya lagen utgör en precisering av 43 § räddningstjänstlagen när det gäller risken för olyckor inom kemikaliehanterande verksamheter samtidigt som den utgör en förbindelselänk till miljöskyddslagstiftningen.

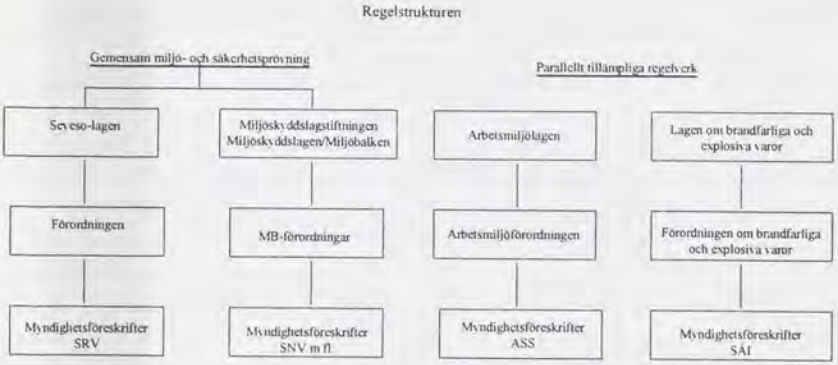
I likhet med Hot- och riskutredningen anser vi att 43 § räddningstjänstlagen även bör tillämpas på byggnader och anläggningar där stora mängder människor samlas, t.ex. idrottsanläggningar, varuhus och inomhustorg. För att möjliggöra en sådan tillämpning bör även byggnader omfattas av 43 § räddningstjänstlagen. Vi föreslår därför att 43 § räddningstjänstlagen även ändras i detta avseende. Anläggningar där det samlas mycket folk torde redan med nuvarande lydelse omfattas av bestämmelsen (jfr Räddningstjänst en lagkommentar, Edling m.fl., sid. 205). För att tydliggöra detta kan det dock vara befogat att Räddningsverket reviderar sina allmänna råd 1994:2 angående 43 § räddningstjänst-

lagen. Där finns nämligen en exemplifiering av § 43-anläggningar som kan leda till att bestämmelsen får en alltför snäv tolkning.

I den nya lagen bör i huvudsak övergripande bestämmelser om syftet och tillämpningsområdet, definitioner av centrala begrepp, övergripande bestämmelser om verksamhetsutövarnas skyldigheter, delegationsbestämmelser, ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och överklagandebestämmelser införas. Övriga bestämmelser, framför allt beträffande innehållet i bilagorna till direktivet och konventionen, kan antingen tas in i förordning eller myndighetsföreskrifter allt efter vad som är ändamålsenligt. Enligt 8 kap. 7 § regeringsformen kan nämligen riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. säkerhet och miljövård även i de fall detta innebär åligganden för enskilda. Enligt 8 kap. 11 § regeringsformen kan riksdagen även medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Vidare kan regeringen med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen i förordning bemyndiga förvaltningsmyndighet att bl.a. meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Härmed menas även sådana föreskrifter som endast har till syfte att fylla ut en lag.

Med hänsyn till framför allt direktivets höga detaljeringsgrad och tekniska natur är det svårt att avgöra exakt vad som bör tas in i förordning och vad som kan regleras i myndighetsföreskrifter. Vi kommer därför inte att lämna något förslag på förordningstext i anslutning till Seveso-lagen. Denna bör i stället utarbetas i samarbete med Räddningsverket som är den myndighet som enligt vårt förslag skall meddela myndighetsföreskrifter till Seveso-lagen.

Vissa ändringar i befintliga lagar, utöver vad som redan föreslagits, kommer också att bli nödvändiga. Till detta återkommer vi i kapitel 11 där vi mera i detalj går igenom behovet av regelgivning i anledning av det nya direktivet.



10.3 Tillsynsansvaret

Förslag: Tillsynsorganisationen enligt den nya lagen föreslås harmoniera med tillsynen enligt miljöskyddslagstiftningen. Länsstyrelserna och kommunerna skall därför ha det operativa tillsynsansvaret. På så sätt kan miljö- och säkerhetstillsynen samordnas. Det centrala tillsynsansvaret enligt Seveso-lagen skall ligga på Räddningsverket.

Naturvårdsverkets uppgift som central tillsynsmyndighet på miljöområdet påverkas inte av vårt förslag till ny lag.

Både i det nuvarande Seveso-direktivet och i Seveso II görs en uppdelning i två kravnivåer beroende på vilka mängder av farliga ämnen som kan förekomma i verksamheterna. Industriolyckskonventionens tillämpningsområde sammanfaller i princip med den högre kravnivån enligt Seveso II.

Som framgått ovan är det en avsevärd skillnad på verksamhetsutövarnas skyldigheter beroende på vilken kravnivå som skall tillämpas. Om uppdelningen är helt adekvat med hänsyn till vilken risk de olika verksamheterna representerar kan diskuteras. En verksamhet där 100 kg av ett farligt ämne hanteras behöver inte vara farligare än en verksamhet där 50 kg av samma ämne hanteras. De mest avgörande momenten är snarare hur hanteringsprocessen och säkerhetsarrangemangen ser ut samt var verksamheten är belägen. Dessa faktorer är emellertid individuella och svåra att överföra i allmänna regler. Mängden hanterade ämnen är däremot relativt enkelt att fastställa och lätt att jämföra. Det är därför förståeligt att man valt att

göra en riskvärdering med utgångspunkt i hanterade mängder av farliga ämnen och den uppdelningen får vi acceptera även om den kan ha sina brister. Genom vårt förslag att betona säkerhetsfrågornas betydelse vid tillståndsprövningen miljöfarlig verksamhet generellt och utvidgningen av 43 § räddningstjänstlagen kommer dock möjligheterna att även ställa krav på de verksamheter som inte omfattas av den högre kravnivån att förbättras. Tillämpningen av försiktighetsprincipen har också betydelse i detta sammanhang (se kapitel 12).

För de verksamheter som omfattas av den lägre kravnivån enligt Seveso II gäller att verksamhetsutövaren skall inge en anmälan till behöriga myndigheter. I den skall anges verksamhetens namn och adress, vilka farliga ämnen som hanteras i verksamheten, hur verksamheten bedrivs och hur den är lokaliserad. Vidare skall verksamhetsutövaren upprätta en säkerhetspolicy för att förebygga allvarliga olyckshändelser vid verksamheten.

För närvarande finns enligt Seveso I inget krav på att verksamheter som omfattas av den lägre kravnivån behöver ge sig till känna. Detta är troligtvis en av orsakerna till att tillsynen av dessa verksamheter i dag är bristfällig. Myndigheterna vet helt enkelt inte vilka verksamheter som omfattas av bestämmelserna. Det är därför av största vikt att verksamhetsutövarna blir medvetna om sina skyldigheter enligt den nya lagen och inger anmälningar.

Även om de formella redovisningskraven är mindre omfattande enligt den lägre kravnivån behöver det inte betyda att tillsynen av en sådan verksamhet är okomplicerad. Eftersom uppdelningen i de båda kravnivåerna är mycket förenklad ger den i många fall en inte helt rättvisande bild av de krav på kompetens som fordras för tillsynen av de verksamheter som omfattas av direktivet. Om tillsynen skall bli effektiv och bidra till att höja säkerheten måste tillsynsmyndigheterna tillföras mer resurser och ökad kompetens. Av kostnads- och effektivitetsskäl bör tillsynsorganisationen vara densamma för de båda kravnivåerna. På det sättet kan den högre kompetens som krävs för att utöva tillsyn över de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån även utnyttjas vid tillsyn av verksamheter enligt den lägre kravnivån. En samordning med miljötillsynen är nödvändig med hänsyn till det nära sambandet mellan miljö, hälsa och säkerhet.

Beträffande finansieringen av säkerhetstillsynen kommer vi inte att här föreslå några avgifter. Med hänsyn till samordningen med miljötillsynen finns det dock skäl att när det nya systemet varit i kraft ett tag

överväga om inte även säkerhetstillsynen bör avgiftsbeläggas. En samordning med miljötillsynsavgifterna bör därvid ske. För närvarande finns regler om sådana avgifter i förordningen (1989:598) om avgift för myndigheters verksamhet enligt miljöskyddslagen. Även förslaget till miljöbalk ger möjlighet att föreskriva om sådana avgifter. I 18 § räddningstjänstlagen finns bestämmelser om att brandsynsavgift får tas ut.

Samarbete och samverkan med andra myndigheter med närliggande tillsynsuppgifter såsom Yrkesinspektionen är betydelsefullt. Eftersom det här rör sig om skilda myndigheter som sinsemellan är självständiga och dessutom har olika geografiska ansvarsområden är det varken möjligt eller önskvärt att närmare reglera hur samverkan skall gå till. Det bör i stället växa fram ur ett effektivitetstänkande där de berörda myndigheterna tillsammans söker utnyttja befintliga resurser på bästa möjliga sätt. Detta innebär inte att denna samverkan skulle vara mindre väsentlig. Tvärtom är det av stor betydelse att tillsynsmyndigheterna kan samarbeta. Om detta visar sig inte vara möjligt bör det övervägas om någon av de berörda myndigheterna centralt och regionalt bör få ett formellt ansvar att samordna säkerhetsarbetet.

Enligt såväl miljöskyddslagen som förslaget till miljöbalk kommer den operativa tillsynen av miljöfarliga verksamheter att skötas av länsstyrelserna på regional nivå och av kommunerna på lokal nivå. Naturvårdsverket har det centrala tillsynsansvaret, vilket innebär att Naturvårdsverket skall följa upp och utvärdera den lokalt och regionalt bedrivna verksamheten. Naturvårdsverket har också rätt att meddela föreskrifter och allmänna råd om hur lagstiftningen i vissa avseenden skall tillämpas.

Det finns starka skäl som talar för att en motsvarande tillsynsorganisation som finns på miljöområdet också bör tillämpas för säkerhetsfrågor med länsstyrelsen och kommunen som operativa tillsynsorgan. Beträffande det centrala tillsynsansvaret enligt vårt förslag till Sevesolag kan det antingen läggas på Räddningsverket eller Naturvårdsverket. Räddningsverket har i dag enligt Seveso I ansvaret för räddningstjänstfrågor såväl inom som utom verksamheten, medan Naturvårdsverkets ansvarsområde avser skyddet av den yttre miljön.

Av Räddningsverkets instruktion framgår att verket är central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen samt att verket särskilt skall samordna samhällets verksamhet för olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen samt inom räddningstjänsten,

bevaka riskutvecklingen inom verksamhetsområdet och verka för att förebygga olyckor samt samordna beredskapsplanläggningen mot kärnenergiolyckor och andra allvarliga olyckor. Med allvarliga olyckor avses bl.a. kemikalieolyckor.

Räddningsverkets övergripande roll i samhällets olycks- och skadeförebyggande arbete har på senare år betonats av statsmakterna. Försvarsutskottet framhöll i FöU 1993/94:1 vikten av att ge Räddningsverkets samordningsuppgift ett sådant innehåll att verket kunde agera på ett likartat sätt inom samtliga myndighetsområden med skyddet mot kemikalieolyckor och vid transport av farligt gods. Vi har tidigare i delbetänkandet (SOU 1997:109) Myndighetsansvaret för transport av farligt gods föreslagit att Räddningsverket skall bli ensam ansvarig myndighet för transport av farligt gods med undantag för bulktransporter till sjöss.

Räddningsverket har således ett övergripande ansvar för det olycks- och skadeförebyggande arbetet i samhället.

Naturvårdsverket är enligt sin instruktion (1988:518) central förvaltningsmyndighet för frågor om miljövård, däri inbegripet naturvård och miljöskydd. Något särskilt ansvar för säkerhetsfrågor har verket emellertid inte även om säkerheten inom t.ex. industrin naturligtvis har betydelse för miljön. Säkerhetsfrågorna tillhör dock inte verkets kärnverksamhet till skillnad mot vad som är fallet med Räddningsverket.

Med hänsyn till att den nya Seveso-lagen, som vi föreslår, främst kommer att avse säkerhetsfrågor anser vi att det centrala tillsynsansvaret bör läggas på Räddningsverket. Som central tillsynsmyndighet bör Räddningsverket även få ansvaret för att utfärda föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av den nya lagen.

Någon skarp gränslinje mellan Räddningsverkets centrala tillsynsansvar enligt räddningstjänstlagen och Seveso-lagen och Naturvårdsverkets centrala tillsynsansvar enligt miljöskyddslagstiftningen kommer dock inte att finnas. De båda tillsynsområdena kommer i många avseenden att gå i varandra och båda myndigheternas specialkompetens kommer att behöva utnyttjas. Det är därför viktigt att de båda myndigheterna kan utveckla ett nära och förtroendefullt samarbete. Exakt hur detta samarbete skall gestalta sig går inte att för dagen precisera utan bör utvecklas av myndigheterna själva på de områden där lagstiftningarna överlappar varandra. Att ge ut gemensamt

utformade allmänna råd om miljö- och säkerhetsfrågor kan vara ett samarbetsområde. Genom att den lokala och regionala tillsynsorganisationen kommer att samordnas till länsstyrelserna och kommunerna kommer behovet av central samordning att manifesteras i det operativa tillsynsarbetet. Räddningsverket och Naturvårdsverket kommer därmed att uppmärksammas på vilka områden gemensamma insatser i form av vägledning och annat stöd är nödvändigt. Samarbete med andra centrala myndigheter inom angränsande ansvarsområden är också viktigt.

Genom en sådan tillsynsorganisation med två centrala myndigheter samt på det regionala och lokala planet nuvarande miljömyndigheter skapas goda förutsättningar för en samordning av miljö- och säkerhetsfrågor. För att länsstyrelserna skall ha möjlighet att utföra tillsynen på ett bra sätt krävs emellertid att de tillförs ökad kompetens. Denna kompetensökning bör i stor utsträckning kunna tillgodoses genom att Räddningsverket som central tillsynsmyndighet bistår de operativa tillsynsmyndigheterna med stöd och vägledning i tillsynsarbetet. Detta kan ske både genom allmänna råd och genom vägledning och biträde i enskilda fall.

Vad gäller kompetensfrågor har regeringen den 19 juni 1997 beslutat att uppdra åt Räddningsverket att inrätta en delegation (nätverk) med experter från olika centrala myndigheter. Denna expertgrupp skall enligt beslutet ha till uppgift att stödja länsstyrelserna vid bedömningar av sådana frågor om säkerhetskrav i samhällsplaneringen som fordrar mer omfattande och tvärsektoriella analyser. En liknande expertgrupp bör kunna inrättas för att stödja länsstyrelser och kommuner i deras tillsynsarbete enligt vårt förslag till lag. Denna expertgrupp bör i likhet med den ovan nämnda knytas till Räddningsverket som centralt ansvarig tillsynsmyndighet.

Att ta denna expertfunktion i anspråk torde främst komma i fråga beträffande verksamheter som omfattas av den högre kravnivån. Uppdelningen av verksamheterna som omfattas av Seveso II är emellertid, som ovan nämnts, inte helt relevant med hänsyn till verksamheternas riskpotential. Det kan därmed även finnas fall då expertgruppens kunskaper kan behöva tas i anspråk för att bedöma verksamheter som endast omfattas av den lägre kravnivån.

För tillsynen av de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån kommer det generellt sett att krävas en hög och bred kompetens. Vi anser därför att den fortlöpande tillsynen i allmänhet skall ligga på länsstyrelserna. Antalet verksamheter som omfattas av den högre

kravnivån är dock relativt få. Verksamheterna är dessutom ojämnt fördelade över landet. Vissa län har endast någon enstaka verksamhet som omfattas av kravet på säkerhetsrapport. För att utnyttja resurserna på bästa sätt anser vi att tillsynen enligt den högre kravnivån borde kunna koncentreras till vissa länsstyrelser. Vi anser emellertid att det inte är en uppgift för vår utredning att komma med konkreta förslag till hur detta skall gå till. En lämplig lösning är att länsstyrelserna själva kommer överens om en sådan samordning och samverkan, vilket har ägt rum på andra områden.

Tillsynsorganisationen bör således se ut enligt följande. Räddningsverket blir central tillsynsmyndighet för säkerhetsfrågor enligt vårt förslag till Seveso-lag med en vägledande och stödjande roll i förhållande till de operativa tillsynsmyndigheterna. Den expertgrupp som skall knytas till Räddningsverket bör ges en viktig roll både i förhållande till Räddningsverket när det gäller att bistå med kunskap vid utfärdande av föreskrifter och generella råd och i förhållande till de operativa tillsynsmyndigheterna. Även samarbetet mellan Räddningsverket och Naturvårdsverket samt övriga berörda myndigheter är viktigt. Det operativa, fortlöpande, tillsynsarbetet skall utföras av länsstyrelserna och kommunerna i huvudsak efter det mönster som gäller enligt miljöskyddslagstiftningen. Miljö- och säkerhetstillsynen kommer alltså att integreras och ligga på samma myndighetsnivå för att möjliggöra en samordnad tillsyn.

Som angivits tidigare kommer arbetsmiljötillsynen att ligga utanför det av oss nu skisserade systemet. Det är ingen förändring mot vad som gäller i dag. Vi har bedömt att det nu inte är möjligt att integrera denna tillsyn i den tillsyn som skall ske enligt miljöskyddslagstiftningen och enligt Seveso-lagen.

Även tillsynen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor kommer att ligga utanför miljö- och säkerhetstillsynen. Vi föreslår således ingen ändring av det system som gäller i dag med Sprängämnesinspektionen som central myndighet. Tillsynen i fråga om brandfarliga varor utövas dock av den kommunala räddningschefen. En viss samordning kommer därför ändå att ske.

Det är, som ovan påpekats, av största vikt att de centrala myndigheterna utvecklar effektiva och nära samarbetsformer för att befintlig kompetens skall kunna utnyttjas på bästa sätt och för att underlätta arbetet för de lokala och regionala tillsynsorganen. Hur detta samarbete närmare skall gå till anser vi inte är lämpligt att nu låsa upp genom att

peka ut någon eller några myndigheter som samordnande. Samarbetet bör i stället få utveckla sig på det sätt som de berörda myndigheterna finner ändamålsenligt. Det är dock naturligt att Räddningsverket och Arbetarskyddsstyrelsen tar ett större ansvar med hänsyn till dessa myndigheters roll i säkerhetsarbetet.

11 Den närmare utformningen av lagstiftning m.m. i anledning av Seveso II och Industriolycks-konventionen

Som ovan beskrivits anser vi att det bör införas en särskild lag i anledning av de krav som ställs enligt Seveso II och Industriolycks-konventionen. Kopplingen av säkerhetsfrågorna till miljöprövningen har därvid haft avgörande betydelse för den valda lösningen. Den nya lagen skall ha till syfte att förebygga allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och att begränsa följderna av dem.

I detta kapitel kommer vi att närmare redogöra för den lagstiftning som behövs för genomförandet av direktivet och konventionen i svensk lagstiftning. Vi kommer först att beskriva vilka bestämmelser som vi anser skall ingå i den nya lagen och hur den täcker in bestämmelserna i direktivet och konventionen. Därefter kommer vi att närmare redogöra för säkerhetsfrågornas koppling till miljöprövningen. Sist i kapitlet kommer vi att gå igenom vilka förändringar som behöver göras i annan lagstiftning.

11.1 Syftet

Förslag: Syftet med Seveso-lagen skall vara att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och att begränsa följderna av sådana olyckshändelser.

Den nya lagen - Seveso-lagen - bör inledas med en bestämmelse som anger dess syfte. Med hänsyn till säkerhetsfrågornas koppling till miljöprövningen är det framför allt de förebyggande och skadebegränsande åtgärder som kan vidtas innan en olycka inträffar som Seveso-lagen bör fokuseras på. Bestämmelser om åtgärder vid en olycka i form av alarmering och räddningsinsatser bör i huvudsak regleras i räddningstjänstlagen. Härtill återkommer vi i avsnitt 11.14 nedan.

Syftet med den nya lagen anser vi bör vara att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och att begränsa följderna av sådana olyckshändelser för människor och miljö. Begreppet miljö skall därvid ha samma betydelse som enligt miljöskyddslagstiftningen. Det innebär att även egendom omfattas av begreppet. Därmed uppnås också överensstämmelse med Industriolyckskonventionen. Där anges nämligen särskilt att konventionen omfattar skyddet av materiella tillgångar. I räddningstjänstlagstiftningen skiljer man dock mellan skyddet av miljö och egendom. För att undvika oklarheter och tolkningsproblem bör det därför i Seveso-lagen särskilt anges att med miljö även avses egendom.

11.2 Tillämpningsområde

Förslag: Seveso-lagens tillämpningsområde skall omfatta sådana verksamheter där farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i kvantiteter som motsvarar eller överstiger de mängder som regeringen bestämmer. Tröskelvärdena får därvid inte överstiga de värden som anges i Seveso II och i Industriolyckskonventionen.

Industriolyckskonventionen har, som ovan nämnts i kapitel 7, formellt sett ett mycket begränsat tillämpningsområde genom att den endast är tillämplig på sådana verksamheter som kan ge upphov till gränsöverskridande effekter, bortsett från samarbetet vid räddningsinsatser, samt

omfattas av konventionens bilaga med farliga ämnen. Enligt Hot- och riskutredningen finns det för närvarande inte någon verksamhet i Sverige som omfattas av konventionen. Att konventionen endast är tillämplig på gränsöverskridande effekter är emellertid en begränsning som vi bortser ifrån. Konventionens bestämmelser bör således även tillämpas på nationella förhållanden.

Bortsett från begränsningen till gränsöverskridande effekter motsvarar Industriolyckskonventionens tillämpningsområde i princip den högre kravnivån enligt Seveso II. Vi kommer därför att behandla konventionens bestämmelser tillsammans med de regler som gäller för den högre kravnivån enligt Seveso II. I den mån bestämmelserna skiljer sig åt får en anpassning ske till de krav som är strängast. Att ha parallella regler med snarlikt innehåll anser vi inte vara lämpligt.

Seveso II har ett vidsträckt tillämpningsområde. Enligt artikel 2 i direktivet är det tillämpligt på verksamheter där farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i kvantiteter (tröskelvärden) som motsvarar eller överstiger de mängder som anges i bilaga I till direktivet. De verksamheter som omfattas av direktivet är indelade i två kravnivåer beroende på vilka farliga ämnen som hanteras och i vilka mängder detta sker. Även i Industriolyckskonventionen anges tillämpningsområdet på ett liknande sätt genom att begreppet farlig verksamhet är kopplat till en särskild bilaga med en lista över farliga ämnen och kategorier av farliga ämnen samt därtill hörande tröskelvärden. De tröskelvärden som anges i konventionen motsvarar i princip de tröskelvärden som gäller för den högre kravnivån enligt Seveso II.

Med förekomst av farliga ämnen avses både i direktivet och i konventionen den faktiska eller möjliga förekomsten av farliga ämnen i en verksamhet. Det är således den största förekomsten av farliga ämnen som vid något tillfälle kan förekomma i en verksamhet som är avgörande för direktivets och konventionens tillämplighet. Den historiska lagerhållningen bör kunna tjäna som utgångspunkt för bedömningen av den framtida förekomsten av farliga ämnen. Därvid måste naturligtvis hänsyn även tas till genomförda och planerade förändringar i verksamheten. Någon helt exakt mängd torde det endast i undantagsfall vara möjligt att bestämma. Uppskattningen av mängden farliga ämnen bör göras med sådan försiktighet att den verkliga mängden inte kommer att överstiga den beräknade.

En övergripande bestämmelse om tillämpningsområdet bör införas i Seveso-lagen. Vilka verksamheter som omfattas av den nya lagen bör

dock anges av regeringen i förordning. Av lagtekniska skäl kommer regeringens bemyndigande att delas upp så att vilka farliga ämnen som avses i lagen bestäms genom bemyndigande i anslutning till definitionen av begreppet farliga ämnen (se avsnitt 11.3 nedan) och tröskelvärdena genom bemyndigande i nu aktuell bestämmelse angående lagens tillämpningsområde. De tröskelvärden som anges i Seveso II bör därvid i huvudsak användas eftersom de som regel även täcker in Industriolyckskonventionen. I de fåtal fall där Industriolyckskonventionens tröskelvärden är strängare bör emellertid dessa tillämpas. Sverige bör således inte vid ratifikationen av konventionen reservera sig mot de tröskelvärden som är strängare än vad som gäller enligt Seveso II.

De särskilda tillämpningsbestämmelser som finns i bilagorna till direktivet och konventionen för klassificering av ämnen i kategorier av farliga ämnen samt för den närmare beräkningen av mängden farliga ämnen i en verksamhet bör tas in i myndighetsföreskrifter. Detta kan ske med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen eftersom föreskrifterna endast är ägnade att fylla ut Seveso-lagen. Någon särskild delegationsbestämmelse behöver därmed inte tas in i lagen utan bemyndigandet kan ges i förordningen. Lagens omfång kan därmed begränsas och hanteringen av framtida ändringar av listorna över farliga ämnen och kategorier av farliga ämnen underlättas.

I lagen bör således anges att regeringen får föreskriva vilka verksamheter där farliga ämnen förekommer som skall omfattas av lagen. Vidare bör det i lagen anges vad som menas med förekomst av farliga ämnen och att lagen är parallellt tillämplig i förhållande till arbetsmiljölagstiftningen och annan lagstiftning inom det aktuella området.

11.3 Definitioner

Förslag: Vissa för Seveso II och Industriolyckskonventionen centrala begrepp anser vi skall definieras i Seveso-lagen. Dessa begrepp är allvarliga kemikalieolyckor (allvarlig olyckshändelse), verksamhet, verksamhetsutövare, anläggning, lager och farliga ämnen. Definitionerna i direktivet och konventionen har därvid samordnats.

Vilka ämnen som skall anses som farliga bestäms av regeringen i enlighet med vad som ovan angetts om de till farliga ämnen knutna tröskelvärdena.

Både Seveso II och Industriolyckskonventionen innehåller en mängd definitioner av begrepp. Alla dessa är dock inte nödvändiga att ta in i en lag.

I Industriolyckskonventionen finns flera begrepp som endast har betydelse för konventionsstaternas inbördes relationer såsom part och därtill knutna bestämningar som upphovspart, utsatt part och berörd part. Med part avses en fördragsslutande part, det vill säga en till konventionen ansluten stat eller sammanslutning av stater. De här nämnda begreppen anser vi inte behöver definieras i lagen. Inte heller begrepp som allmänheten, effekter och gränsöverskridande effekter i Industriolyckskonventionen samt fara och risk i Seveso II behöver definieras i lagen. Deras betydelse får anses vara klar och de har inte heller någon avgörande betydelse för lagens tolkning och förståelse.

De begrepp som därmed återstår och som vi anser bör definieras i lagen är i Industriolyckskonventionen begreppen industriolycka, farlig verksamhet och företagsledningen samt i Seveso II begreppen verksamhet, anläggning, verksamhetsutövare, farliga ämnen, allvarlig olyckshändelse och lager.

Begreppen industriolycka och allvarlig olyckshändelse, farlig verksamhet och verksamhet samt företagsledning och verksamhetsutövare motsvarar varandra i konventionen och direktivet. Definitionerna är dock inte helt identiska varför en anpassning måste göras i den nya lagen för att både konventionen och direktivet skall omfattas.

Allvarlig olyckshändelse och industriolycka

Allvarlig olyckshändelse är ett begrepp som bättre beskriver de händelser som avses i direktivet och konventionen än industriolycka. Begreppet industriolycka ger intryck av att en olycka måste ha ett direkt samband med någon form av industriell verksamhet vilket inte är nödvändigt enligt vare sig direktivet eller konventionen. En olycka i ett lager där ingen verksamhet förekommer kan t.ex. om mängden farliga ämnen är tillräckligt stor omfattas av både direktivet och konventionen. I stället för olyckshändelse anser vi emellertid att kemikalieolycka bör användas eftersom direktivet och konventionen endast omfattar olyckor där farliga ämnen förekommer. Andra typer av allvarliga olyckshändelser faller utanför dess tillämpningsområde.

Begreppet industriolycka i konventionen har en något vidare betydelse än allvarlig olyckshändelse i direktivet. Industriolycka omfattar nämligen vissa transportolyckor samt olyckor vid slutligt omhändertagande som får undantas från direktivets tillämpningsområde enligt artikel 4.

När det gäller transporter är dock Industriolyckskonventionens tillämpningsområde starkt begränsat. Det är endast räddningsinsatser i samband med olyckor vid landbaserade transporter och verksamhetsinterna transporter som omfattas av begreppet industriolycka. Verksamhetsinterna transporter ingår även i begreppet allvarlig olyckshändelse enligt Seveso II. Däremot omfattas inte räddningsinsatser vid transportolyckor. Sådana insatser faller emellertid även utanför den nya lagens tillämpningsområde eftersom den enligt ovan endast skall avse sådana åtgärder som kan vidtas innan en olycka inträffat. Själva räddningsinsatsen regleras i räddningstjänstlagen.

Eftersom transportolyckor utanför själva verksamheten inte kommer att omfattas av den nya lagen anser vi att definitionen av allvarliga olyckshändelser i Seveso II bör användas i Seveso-lagen för att ange betydelsen av allvarliga kemikalieolyckor. För att åstadkomma harmonisering mellan direktivet och konventionen bör dock avfallsdeponier inte undantas från lagens tillämpning. Härtill återkommer vi nedan i nästa avsnitt om undantag.

Verksamhet och farlig verksamhet

Verksamhet i Seveso II är mer precist angivet än farlig verksamhet i Industriolyckskonventionen. Någon betydelseskillnad är det dock inte fråga om. Begreppet farlig verksamhet är knutet till konventionens lista över farliga ämnen och innefattar därmed även konventionens definition av farliga ämnen. Farliga ämnen anser vi emellertid bör definieras särskilt i lagen.

Begreppet verksamhet i Seveso II bör användas i lagen och definitionen bör i huvudsak vara densamma som i direktivet. Verksamhetsbegreppet omfattar därvid samtliga verksamheter som inte är undantagna från Seveso-lagens tillämpning. Därmed avses även verksamheter som hamnar och rangerbangårdar i den mån farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i mängder lika med eller överstigande de tröskelvärden som anges i den till lagen knutna förordningen. För att en verksamhet skall omfattas av lagen krävs dock att hanteringen av farliga ämnen har en viss varaktighet eller regelbundenhet. Endast helt tillfällig hantering omfattas inte.

Ett problem som sammanhänger med verksamhetsbegreppet är dock hur samlokaliserade företag som ingår i samma koncern skall behandlas. På denna punkt ger varken konventionen eller direktivet någon ledning. Utgångspunkten bör dock vara att det är den faktiska risken som skall vara vägledande för tillämpningen av reglerna. Risken med en verksamhet förändras inte av att dess organisation förändras genom att t.ex. avdelningar bolagiseras. Genom att dela upp en verksamhet i flera dotterbolag skulle emellertid de särskilda säkerhetsbestämmelserna i direktivet och konventionen kunna kringgås genom att mängderna av farliga ämnen i de olika verksamheterna inte räknas samman. Detta är för övrigt ett förfarande som även orsakat problem inom miljöskyddslagstiftningen.

Denna olägenhet skulle dock kunna avhjälpas med ett tillägg i definitionen av verksamhet att med verksamhet avses även det område som sorterar under flera verksamhetsutövares gemensamma ledning. Därmed skulle även koncerner omfattas av verksamhetsbegreppet. Ett förtydligande blir därmed även nödvändigt att göra avseende begreppet verksamhetsutövare. Med verksamhet avses naturligtvis inte ett företags eller koncerns hela verksamhet, som kan vara spridd på många olika platser och orter, utan endast verksamheten på en plats.

Verksamhetsutövare och företagsledning

Verksamhetsutövare och företagsledning har samma betydelse i direktivet och konventionen. Eftersom begreppet verksamhetsutövare bäst anknyter till verksamhet ovan anser vi att det bör användas i den nya lagen.

Som ovan angetts bör det i definitionen av begreppet verksamhetsutövare göras ett tillägg så att koncernledningen vid samlokaliserade dotterbolag räknas som verksamhetsutövare.

Med verksamhetsutövare bör således avses varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning. Om flera verksamheter med gemensam ägare är samlokaliserade skall dessa ses som en verksamhet och den gemensamma ägaren som verksamhetsutövare.

Anläggning, lager och farliga ämnen

Anläggning omfattas av begreppet verksamhet i Seveso II och kan ses som en precisering av de delar av verksamheten där farliga ämnen förekommer. Den definition som finns i direktivet bör överföras till Sevesolagen. Även definitionen av lager bör tas in i lagen.

Definitionen av farliga ämnen innehåller dels en precisering av vad som menas med ämne, dels en hänvisning till de särskilda listor över farliga ämnen och kategorier av farliga ämnen som finns i bilaga I till direktivet. Vi anser att definitionen av farliga ämnen i Seveso-lagen bör göras på samma sätt. Hänvisning till listorna över farliga ämnen kommer, som ovan nämnts, att ske genom ett bemyndigande till regeringen att ange vilka farliga ämnen som avses. Därvid bör listorna i bilaga I till direktivet följas med undantag för de fall där Industriolyckskonventionen är strängare. De närmare bestämmelserna om hur mängden farliga ämnen skall beräknas och andra mer detaljerade tillämpningsbestämmelser som anges i nämnda bilaga I till direktivet bör, som ovan nämnts, kunna meddelas av Räddningsverket som centralt ansvarig myndighet.

11.4 Undantag

Förslag: Från Seveso-lagens tillämpningsområde undantas joniserande strålning, militär verksamhet avseende explosiva ämnen och transport av farliga ämnen utanför de verksamheter som avses i lagen.

Både i direktivet och i konventionen anges en rad undantag. Det står emellertid varje land fritt att bestämma om dessa undantag skall utnyttjas eller inte.

Militära verksamheter är undantagna från både direktivets och konventionens tillämpningsområde. Kärntekniska olyckor eller nödlägen med radioaktiva ämnen är undantagna från konventionen medan faror som har samband med joniserande strålning undantagits från direktivets tillämpningsområde.

Transporter av farliga ämnen utanför de aktuella verksamheterna är undantagna från direktivets tillämpningsområde. Även enligt konventionen är sådana transporter i praktiken undantagna. Landbaserade transporter har behandlats ovan. När det gäller sjötransporter är utsläpp av olja och andra skadliga ämnen undantagna från konventionens tillämpningsområde. Detta får anses innebära att sjötransporter inte omfattas av konventionen. Något undantag för flygtransporter görs inte i konventionen. Med hänsyn till de tröskelvärden som gäller för hantering av farliga ämnen enligt bilaga I till konventionen är dock flygtransporter i praktiken uteslutna från dess tillämpning.

I övrigt är transport av farliga ämnen i rörledningar (även inbegripet pumpstationer) utanför sådana verksamheter som omfattas av direktivet, gruvindustri och avfallsdeponier undantagna från direktivets tillämpning. Dessa verksamheter är inte undantagna från konventionens tillämpningsområde. Däremot är marina verksamheter, dammolyckor och utsläpp till följd av olycka med genetiskt modifierade organismer undantagna från konventionens tillämpning.

Undantagen för dammar och marin verksamhet i konventionen torde i praktiken sakna betydelse. När det gäller dammar är det inte troligt att farliga ämnen förekommer i sådan omfattning att vare sig konventionen eller direktivet kan bli tillämpligt. Olyckor till följd av verksamhet i marin miljö och utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen till sjöss regleras i andra konventioner. Den marina verksamheten i form av t.ex. oljeutvinning och gasutvinning är i det närmaste obefintlig i Sverige. Frågor om genetiskt modifierade organismer regleras i lagen (1994:900) om

genetiskt modifierade organismer och frågor om rörledningar regleras i lagen (1978:160) om vissa rörledningar. Om förslaget till miljöbalken genomförs kommer gentekniklagen att upphöra och reglerna i stället ingå i balken.

Eftersom Seveso II och Industriolyckskonventionen är inriktade på verksamheter där farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i vissa angivna mängder berörs inte frågor om genetiskt modifierade organismer direkt av direktivets och konventionens bestämmelser. Det kan dock antas att förekomsten av genetiskt modifierade organismer tillsammans med hantering av farliga ämnen kan ge upphov till vissa risker. Detta är emellertid en omständighet som får beaktas vid bedömningen av hanteringen av farliga ämnen. Något undantag för verksamheter som omfattar genetiskt modifierade organismer bör inte göras i Seveso-lagen.

Rörledningar bör inte heller undantas från Seveso-lagens tillämpning. Säkerhetsprövningen bör dock i de fall som rörledningarna i fråga omfattas av lagen om vissa rörledningar ske i enlighet med de regler som gäller för koncessionsprövningen enligt nämnda lag och därtill knuten förordning. En koppling till Seveso-lagen kan därvid ske i 4 § tredje stycket lagen om vissa rörledningar där det anges att naturresurslagen skall tillämpas vid koncessionsprövning. Hur tröskelvärdena för rörledningar skall beräknas är en teknisk fråga som bör övervägas närmare vid arbetet med förordning och myndighetsföreskrifter.

Om konventionens och direktivets bestämmelser skall kunna smältas samman måste även avfallsdeponier och gruvindustri omfattas av den nya lagen eftersom det i konventionen inte gjorts något undantag härför.

I Seveso I görs undantag för militära verksamheter och för tillverkning och förvaring av explosiva ämnen, krut och ammunition. I Arbetarskyddsstyrelsens och Naturvårdsverkets föreskrifter har undantag gjorts för hantering av explosiva ämnen för vilken tillstånd krävs enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Däremot har inget undantag gjorts för militär verksamhet. Inom Räddningsverkets verksamhetsområde har inget undantag gjorts för vare sig explosiva ämnen eller militär verksamhet. I Seveso II finns inget undantag för explosiva ämnen. Frågan är då om militär verksamhet skall undantas vid genomförandet av Seveso II i svenska lagstiftning. Med hänsyn till att militär verksamhet, med ovan nämnda undantag för hanteringen av explosiva ämnen, omfattas av den svenska regleringen i anledning av Seveso I anser vi inte att det finns skäl att generellt undanta militär verksamhet från Seveso-lagens tillämpning. I

princip bör samma krav ställas på militär verksamhet som på civil verksamhet. Att låta Seveso-lagen och därmed också den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen omfatta explosiva ämnen inom försvaret kan dock orsaka problem med hänsyn till att vapen- och ammunitionslager bör vara hemliga. Vi anser därför att militär verksamhet avseende explosiva ämnen bör undantas från Seveso-lagens tillämpning eftersom den är mindre lämpad för ett offentligt prövningsförfarande. Kontroll och tillsyn av hanteringen av explosiva ämnen sker för övrigt enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Sammanfattningsvis bör i den av oss föreslagna lagen undantag göras för joniserande strålning, militär verksamhet avseende explosiva ämnen och transport av farligt gods utanför de verksamheter som avses i lagen.

11.5 Verksamhetsutövarnas skyldigheter

Förslag: Verksamhetsutövarnas skyldigheter är uppdelade i två kravnivåer beroende på i vilka mängder farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i verksamheten.

Samtliga verksamhetsutövare är skyldiga att:

- vidta förebyggande och skadebegränsande åtgärder.
- till tillsynsmyndigheten inge anmälan med viss angiven information om verksamheten.
- upprätta säkerhetspolicy för verksamheten.
- när som helst kunna visa att förebyggande och skadebegränsande åtgärder vidtagits.

De verksamhetsutövare som omfattas av den högre kravnivån i lagen skall utöver nämnda skyldigheter även inge en säkerhetsrapport till behörig myndighet. Säkerhetsrapporten är en omfattande redovisning av drifts- och säkerhetsarrangemangen vid en verksamhet.

Vid nyanläggning och förändring av en verksamhet som omfattas av den högre kravnivån skall säkerhetsrapporten inges till miljöprövningsmyndigheten för en samordnad miljö- och säkerhetsprövning. I övriga fall skall säkerhetsrapporten inges till tillsynsmyndigheten. Genom att samordna miljö- och säkerhetsprövningen kommer allmänheten att få den möjlighet till insyn och deltagande som krävs enligt Seveso II och Industriolyckskonventionen.

Säkerhetsfrågor kommer även att regleras i annan lagstiftning, såsom arbetsmiljölagstiftningen och lagen om brandfarliga och explosiva varor.

I Seveso II anges verksamhetsutövarnas skyldigheter i huvudsak i artikel 5-7, 9 och 10 samt del av artikel 13. Konventionens bestämmelser om verksamhetsutövarnas skyldigheter finns i huvudsak i artikel 3 tredje punkten, artikel 4 första punkten och artikel 6. Även artikel 9 i konventionen om information till och deltagande av allmänheten har en koppling till verksamhetsutövarnas skyldigheter.

Verksamhetsutövarnas skyldigheter i direktivet och konventionen omfattar i huvudsak tre moment.

1. Att vidta åtgärder för att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa följderna av dem.

2. Att inge redovisningar angående verksamheten och säkerhetsarrangemangen till behöriga myndigheter.

3. Att informera allmänheten om verksamheten.

Med verksamhetsutövarnas skyldigheter kommer vi också in på säkerhetsfrågornas koppling till miljöskyddslagstiftningen och bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. Som ovan angetts anser vi att säkerhetsfrågor alltid bör beaktas i miljökonsekvensbeskrivningar och vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen. I de fall verksamhetsutövaren omfattas av kravet på säkerhetsrapport, d.v.s. den högre kravnivån enligt Seveso II och Industriolyckskonventionen, skall en fördjupad säkerhetsprövning ske. Hur kopplingen till miljöskyddslagstiftningen närmare skall ske återkommer vi till nedan.

Verksamhetsutövarnas allmänna skyldigheter

I artikel 5 i Seveso II anges att verksamhetsutövarna skall vidta alla åtgärder som krävs för att förebygga allvarliga olyckshändelser och för att begränsa följderna av dessa. Vidare skall verksamhetsutövarna för behöriga myndigheter kunna styrka att alla nödvändiga åtgärder vidtagits. I konventionen motsvaras artikel 5 i direktivet närmast av artikel 3 tredje punkten. Där anges att företagsledningen skall iaktta alla åtgärder som krävs för att på ett säkert sätt kunna genomföra den farliga verksamheten och förebygga industriolyckor.

Dessa bestämmelser om verksamhetsutövarnas allmänna skyldigheter är av grundläggande betydelse och anger vad verksamhetsutövarna rent faktisk har att göra. En bestämmelse härom bör därför tas in i Sevesolagen.

I bestämmelsen bör även anges att utöver vad som föreskrivs i Sevesolagen om verksamheter som kan ge upphov till allvarliga kemikalieolyckor tillämpas också bestämmelserna i annan lag, såsom arbetsmiljö-

lagen (1977:1160) såvitt gäller arbetstagarnas säkerhet och lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

Verksamhetsutövarnas särskilda skyldigheter

I artiklarna 6, 7 och 9 anges verksamhetsutövarnas särskilda skyldigheter enligt Seveso II. Som tidigare nämnts är de verksamheter som omfattas av direktivet indelade i två kravnivåer beroende på vilka farliga ämnen som förekommer i verksamheten och i vilka mängder.

Artikel 6 om anmälan gäller samtliga verksamhetsutövare som omfattas av direktivet medan artikel 9 endast gäller de verksamhetsutövare som omfattas av den högre kravnivån. Artikel 7 om säkerhetspolicy gäller formellt endast de verksamhetsutövare som omfattas av den lägre kravnivån, men eftersom en säkerhetspolicy även skall ingå i säkerhetsrapporten enligt artikel 9 är bestämmelserna även tillämpliga på verksamheter som omfattas av den högre kravnivån.

I konventionen finns närmare bestämmelser om verksamhetsutövarnas skyldigheter i artikel 6 och därtill knutna bilagor. De krav som där ställs omfattas, som ovan nämnts, i huvudsak av den högre kravnivån enligt Seveso II. Vi kommer därför att utgå från bestämmelserna i direktivet. De skillnader som föreligger avser detaljer, vilka kan regleras i myndighetsföreskrifter. Det bör dock påpekas att även när det gäller myndighetsföreskrifter bör en gemensam reglering av direktivets och konventionens bestämmelser eftersträvas.

Anmälan och säkerhetspolicy

Reglerna om anmälan i Seveso II är relativt kortfattade och avser samtliga verksamhetsutövare som omfattas av direktivet. En bestämmelse som anger när en anmälan skall inges samt vad den skall innehålla bör tas in i Seveso-lagen. Att anmälan enligt direktivet skall inges i god tid innan byggnadsarbetena eller driften påbörjas innebär inte att verksamhetsutövaren har någon valmöjlighet. Om byggnadsarbeten skall ske innan verksamheten tas i drift skall också anmälan göras innan byggnadsarbetena påbörjas. Om däremot verksamheten skall ske i befintliga lokaler skall anmälan göras innan verksamheten tas i drift.

Vidare bör det av lagtexten framgå att verksamhetsutövaren skall informera tillsynsmyndigheten om förändringar i verksamheten görs som påverkar innehållet i anmälan. I ett sådant fall behöver dock information inte lämnas i förväg. Det räcker med att den lämnas så snart det kan ske i anslutning till förändringen.

De särskilda övergångsbestämmelser som enligt direktivet gäller för befintliga verksamheter bör tas in i särskilda ikraftträdandebestämmelser till lagen. Om en befintlig verksamhet sedan lagen trätt i kraft ändras på sådant sätt att verksamhetsutövaren är skyldig att informera tillsynsmyndigheten skall inte ikraftträdandebestämmelserna tillämpas utan anmälan inges omedelbart.

I Seveso-lagen bör vidare anges att samtliga verksamhetsutövare är skyldiga att utarbeta en säkerhetspolicy för att förebygga allvarliga olyckshändelser och att tillämpa den. Kraven på säkerhetspolicyns innehåll bör anpassas efter verksamhetens art och omfattning. Den bör dock alltid ge uttryck för ett verkligt säkerhetstänkande. En beskrivning av företagets säkerhetsorganisation kan vara till god hjälp för den myndighet som tar emot säkerhetspolicyn. De närmare bestämmelserna om säkerhetspolicyns innehåll bör meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Behörig myndighet att ta emot anmälan för de verksamheter som omfattas av den lägre kravnivån anser vi bör vara länsstyrelsen eller kommunen beroende på vem av dem som enligt miljöskyddslagstiftningen har att utöva tillsynen av verksamheten i fråga. Regler härom bör ges i förordning.

Säkerhetsrapporten

När det gäller innehållet i säkerhetsrapporten bör en övergripande bestämmelse om vilka delmoment som den skall omfatta tas in i Sevesolagen. De krav som ställs på verksamhetsutövarnas redovisningsskyldighet enligt Industriolyckskonventionen kommer därmed också att uppfyllas. Närmare preciseringar av innehållet i säkerhetsrapporten med hänsyn till de särskilda krav som ställs i bilagorna till direktivet och konventionen kan ske genom förordning och myndighetsföreskrifter.

Enligt vårt förslag om integrerad miljö- och säkerhetsprövning skall en fördjupad prövning av säkerhetsarrangemangen ske vid de verksamheter

som omfattas av kravet på säkerhetsrapport. Detta skall ske vid nyanläggning och vid förändringar i verksamheten, vilket sammanfaller med när miljöprövning skall ske enligt miljöskyddslagstiftningen. Denna koppling till miljöprövningsreglerna bör framgå av Seveso-lagen.

De särskilda övergångsbestämmelser som enligt direktivet gäller för befintliga verksamheter bör i likhet med vad som angetts beträffande anmälan tas in i särskilda ikraftträdandebestämmelser. Enligt direktivet gäller olika tidsfrister för när säkerhetsrapporten skall inges beroende på om verksamheten för närvarande omfattas av Seveso I eller inte. Med hänsyn till att de svenska reglerna i anledning av Seveso I inte helt överensstämmer med direktivet och inte heller inbördes är helt enhetliga anser vi av rättviseskäl och praktiska skäl att det endast bör tillämpas en tidsfrist oavsett om verksamheterna omfattas av Seveso I eller inte. Tidsfristen för att inge säkerhetsrapport gäller dock endast under förutsättning att verksamheten inte ändras under den tid som anges i ikraftträdandebestämmelserna.

Med en integrerad miljö- och säkerhetsprövning tillgodoses kravet på granskning av säkerhetsrapporten enligt artikel 9 i Seveso II samt kraven i artikel 3 om identifiering av farliga verksamheter och i artikel 6 om förebyggande åtgärder i Industriolyckskonventionen. Prövningen av säkerhetsarrangemangen kommer, med undantag för frågor som rör arbetstagarnas hälsa och säkerhet enligt arbetsmiljölagstiftningen, att göras av den instans som har att tillståndspröva verksamheten enligt miljöskyddslagstiftningen. Vid prövningen skall miljöskyddslagstiftningens regler om ansökan även omfatta säkerhetsrapporten som skall anses utgöra en del av själva ansökan. Vad som i miljöskyddslagstiftningen stadgas om komplettering m.m. av ansökan är således tillämpligt även på säkerhetsrapporten.

Om en verksamhet omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Sevesolagen men inte av förprövningsreglerna i miljöskyddslagstiftningen skall säkerhetsprövningen ske i länsstyrelsen. Detta bör framgå av Seveso-lagen och den därtill knutna förordningen. Den närmare regleringen bör ske i förordningen. Lagen bör endast innehålla ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att säkerhetsprövningen i vissa fall skall ske i länsstyrelsen. Hur själva prövningen skall gå till återkommer vi i avsnitt 11.13 nedan, där vi närmare beskriver den av oss föreslagna integreringen av miljö- och säkerhetsfrågorna. Beträffande rörledningar som omfattas av lagen och förordningen om vissa rörledningar utanför verksamheter som

omfattas av Seveso-lagen skall säkerhetsprövningen, som ovan angetts, ske vid koncessionsprövningen enligt först nämnda lag.

Genom den samordning med miljöprövningen som vi föreslår kommer allmänheten med redan befintliga och väl inarbetade regler i miljöskyddslagstiftningen att tillförsäkras den möjlighet att yttra sig som fordras enligt artikel 13 i Seveso II och artikel 9 i Industiolycks-konventionen. Detta gäller även i förhållande till angränsande stater genom att den i avsnitt 9.3 beskrivna nordiska miljöskyddskonventionen tillämpas vid tillståndsprövning enligt miljöskyddslagstiftningen.

Förutom vid nyanläggning och förändringar i verksamheten skall säkerhetsrapporten förnyas minst vart femte år eller vid annan tidpunkt på initiativ av verksamhetsutövaren eller den behöriga myndigheten om nya fakta gör detta berättigat eller för att kunna beakta den tekniska utvecklingen som har samband med säkerheten. En sådan säkerhetsrapport bör kunna hanteras av den operativa tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten skall därvid granska den insända rapporten och avgöra om den ryms inom det befintliga tillståndet eller inte. Om myndigheten finner att förändringarna är så pass stora att nytt tillstånd fordras skall den meddela verksamhetsutövaren detta samt förelägga denne att ansöka om nytt tillstånd hos miljöprövningsmyndigheten. Ett föreläggande kan förenas med vite eller förbud mot verksamheten allt efter vad tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet finner befogat. En bestämmelse härom bör införas i Seveso-lagen.

Förbud bör dock endast meddelas om förändringarna i verksamheten bedöms avsevärt öka risken för allvarliga olyckshändelser eller följderna därav. Vite bör dock regelmässigt sättas ut i sådana förelägganden.

Arbetsmiljölagstiftningen

Den säkerhetsprövning som miljöprövningsmyndigheten skall utföra kommer, som ovan nämnts, inte att avse arbetstagarnas säkerhet och hälsa enligt arbetsmiljölagstiftningen. En särskild prövning måste därför ske inom ramen för arbetsmiljölagstiftningen.

Eftersom inga utomstående berörs av denna prövning kan den formellt göras relativt enkel. Föreskrifter härom kan ges i myndighetsföreskrifter med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen i enlighet med nuvarande Seveso-föreskrifter i AFS 1989:6.

Det kommer således inte att finnas någon formell koppling mellan arbetsmiljölagstiftningen och den av oss föreslagna Seveso-lagen. Vi anser dock att det är lämpligt att Arbetarskyddsstyrelsen använder samma begrepp och definitioner som vi gjort i vårt förslag till Seveso-lag. Även i övrigt bör Arbetarskyddsstyrelsen kunna hänvisa till lagen. På så sätt kan tolkningsproblem undvikas.

Prövningen bör samordnas med miljöprövningen i enlighet med vad som ovan beskrivits i avsnitt 10.1. Detta sker genom att den för arbetsmiljön ansvariga myndigheten bereds tillfälle att yttra sig i mål och ärenden med integrerad miljö- och säkerhetsprövning. Miljöprövningsmyndigheten bör själv avgöra när sådant yttrande behöver inhämtas. I de fall en fördjupad säkerhetsprövning enligt Seveso-lagen skall ske bör dock som regel den för arbetsmiljön ansvariga myndigheten beredas tillfälle att yttra sig. Samma sak bör för övrigt även gälla Sprängämnesinspektionen och andra berörda specialmyndigheter.

11.6 Planering för räddningsinsatser

Förslag: Interna planer för räddningsinsatser och underlag för externa planer för räddningsinsatser skall ingå i säkerhetsrapporten och därmed också i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen.

Den interna planen för räddningsinsatser utarbetas av verksamhetsutövaren i samråd med kommunen och de anställda.

Den externa planen för räddningsinsatser utarbetas av kommunen. Den berörda allmänheten skall därvid beredas tillfälle att yttra sig över planen.

Vi föreslår att bestämmelser om de externa planerna för räddningsinsatser införs i räddningstjänstförordningen medan bestämmelserna i övrigt införs i Seveso-lagen.

De särskilda kraven på räddningstjänstplanering i artikel 11 i Seveso II gäller endast för de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån. Motsvarande krav på räddningstjänstplanering finns i artikel 8 i Industriolyckskonventionen. Krav på alarmeringssystem kommer vi att ta upp i avsnitt 11.14.

Kraven i direktivet riktar sig både till verksamhetsutövarna, som skall upprätta interna planer för räddningsinsatser, och den kommunala räddningstjänsten som skall upprätta externa planer för räddningsinsatser. Utarbetandet av den interna planen för räddningsinsatser skall ske i samråd med de anställda och vid utarbetandet av den externa planen för räddningsinsatser skall allmänheten ges tillfälle att lämna synpunkter.

Enligt Hot- och riskutredningen borde båda planerna utarbetas av kommunen men bekostas av verksamhetsutövaren. En sådan lösning ansåg man bäst överensstämma med räddningstjänstlagens systematik. Beredskapen inom verksamheten skulle därmed bli underordnad kommunens räddningstjänst och vid insats i ledningshänseende underställd räddningsledaren inom den kommunala räddningstjänsten.

En sådan lösning skulle emellertid bli mycket svår att anpassa till en integrerad miljö- och säkerhetsprövning. Enligt artikel 9 i Seveso II skall de interna planerna samt underlag för de externa planerna för räddningsinsatser ingå i säkerhetsrapporten som ingår i underlaget för den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen. Detta talar för att verksamhetsutövaren bör ha ansvaret för utarbetandet av den interna planen för räddningsinsatser. Om inte skulle den situationen kunna uppstå att verksamhetsutövaren saknar möjlighet att få tillstånd till en verksamhet på grund av att miljöprövningsmyndigheten inte godtar den interna planen för räddningsinsatser och kommunen motsätter sig att ändra planen. Skall säkerhetsprövningen integreras med miljöprövningen måste också verksamhetsutövaren ha rättslig möjlighet att fullt ut uppfylla de krav som miljöprövningsmyndigheten ställer.

Att låta kommunen även svara för den interna planen för räddningsinsatser är således inte möjligt om den skall ingå i det underlag som skall prövas vid den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen. Kommunen bör dock aktivt delta i arbetet med den interna planen för räddningsinsatser. Det bör därför i Seveso-lagen anges att planen skall utarbetas i samråd med kommunen och de anställda. Det är i detta sammanhang viktigt att ha klart för sig att den plan som ingår i prövningsunderlaget endast utgör en ram för planeringen. Detaljerade insatsplaner för verksamheten måste kunna ändras kontinuerligt.

Att beredskapen inom en verksamhet är underordnad kommunens räddningstjänst och vid en insats i ledningshänseende är underställd räddningsledaren inom den kommunala räddningstjänsten följer av räddningstjänstlagen. Den närmare regleringen av uppgifterna och

ansvarsfördelningen kan regleras genom avtal enligt 13 § räddningstjänstlagen. Därmed behöver det inte uppstå några problem vare sig av processuell natur eller i fråga om räddningsledaransvaret i händelse av olycka.

Den fortlöpande kontrollen av de interna planerna för räddningsinsatser anser vi bör hanteras som en tillsynsfråga. Enligt direktivet skall kontrollen ske minst vart tredje år. Förfarandet är således inte harmoniserat med redovisningen av säkerhetsrapporterna som skall ske minst vart femte år. Med hänsyn härtill och då det är fråga om utpräglade räddningstjänstfrågor där den kommunala räddningstjänsten besitter en god kompetens anser vi att den fortlöpande kontrollen av de interna planerna för räddningstjänsten bör läggas på den kommunala nämnd som har ansvaret räddningstjänstfrågor.

Det kan ifrågasättas, om underlaget för de externa planerna för räddningsinsatser skall bedömas vid miljö- och säkerhetsprövningen med hänsyn till att frågan enbart gäller den kommunala räddningstjänsten. Det finns dock fördelar med att låta frågan om säkerhetsrapporten är tillräcklig som underlag för utarbetandet av externa planer för räddningsinsatser ingå i miljö- och säkerhetsprövningen. Därmed kan behovet av kommunala räddningsinsatser vägas mot verksamhetsutövarens andra åtgärder för att förebygga olyckor och effekter av olyckor samt krav på interna planer för räddningsinsatser. Vi anser därför att underlaget för den externa planen för räddningsinsatser skall ingå som ett moment i den samordnade miljö- och säkerhetsprövningen.

De externa planerna för räddningsinsatser skall upprättas av den kommunala räddningstjänsten på grundval av det underlag som verksamhetsutövaren redovisar i säkerhetsrapporten. Den fortlöpande kontrollen av de externa planerna för räddningsinsatser bör skötas av länsstyrelsen som enligt räddningstjänstlagen har att utöva tillsyn över den kommunala räddningstjänsten.

Enligt Seveso II skall det vara möjligt för behörig myndighet att på grundval av vad som redovisas i säkerhetsrapporten besluta att någon extern plan för räddningsinsatser inte behöver upprättas. Detta torde endast komma i fråga i undantagsfall och utredningen för att fatta ett sådant beslut kan antas bli omfattande. Någon motsvarande bestämmelse finns inte heller i Industriolyckskonventionen. Vi anser därför att det i bestämmelserna om externa planer för räddningsinsatser i stället bör anges att planerna skall ha den omfattning som säkerheten för omgivningen

kräver. Därmed skapas förutsättningar att på ett smidigare sätt avpassa planernas innehåll efter förutsättningarna i det enskilda fallet.

Planerna för räddningsinsatser rör i huvudsak räddningstjänstfrågor. Detta gäller särskilt de externa planerna för räddningsinsatser som inte direkt berörs av prövningen av säkerhetsarrangemangen. De övergripande reglerna om externa planer för räddningsinsatser bör därför med stöd av 61 § räddningstjänstlagen föras in i räddningstjänstförordningen. Detaljföreskrifterna om planernas närmare innehåll kan meddelas i myndighetsföreskrifter. Den nya bestämmelsen kan därvid tas in i 69 § räddningstjänstförordningen och ersätta den nuvarande bestämmelsen som bygger på Seveso I och som med den nya reglering vi föreslår i anledning av Seveso II och Industriolyckskonventionen blir överflödig.

Reglerna för de interna planerna för räddningsinsatser bör genom sin koppling till säkerhetsrapporten och därmed också till miljö- och säkerhetsprövningen ges i den nya Seveso-lagen. För att säkerställa kommunens inflytande bör det i lagen anges att den interna planen för räddningsinsatser skall utarbetas i samråd med kommunen och de anställda. De närmare bestämmelserna om planens innehåll bör meddelas genom myndighetsföreskrifter.

11.7 Lokaliseringsfrågor

Bedömning: Nuvarande lagstiftning är tillräcklig för att uppfylla både Seveso II:s och Industriolyckskonventionens krav.

Frågor om lokalisering och markanvändning finns i artikel 12 i Seveso II och i artikel 7 i Industriolyckskonventionen.

I Sverige har vi en omfattande reglering av frågor som rör fysisk planering och markanvändning. Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om byggande. I 2 kap. PBL finns bestämmelser om allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Enligt 2 kap. 1 § PBL skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Bebyggelse skall enligt 2 kap. 3 § PBL lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. de boendes och övrigas hälsa. Inom områden med sammanhängande bebyggelse skall bebyggelsemiljön

utformas med hänsyn till behovet av skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap. 4 § 1. PBL). Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall naturresurslagen tillämpas.

Naturresurslagen reglerar frågor om konkurrerande anspråk på mark och vatten. Företräde skall enligt 2 kap. 1 § NRL ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall enligt 2 kap. 8 § NRL så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Är områdena av riksintresse är skyddet ännu starkare.

I 5 kap. NRL finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar som bl.a. gäller vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen (miljöbalken) och vid planläggning av områden med betydande miljöpåverkan enligt 5 kap. 18 § PBL. Syftet med miljökonsekvensbeskrivningarna är att möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Begreppet hälsa inkluderar även säkerhetsaspekter. En miljökonsekvensbeskrivning bör därför även innehålla en riskanalys. För att ytterligare betona detta anser vi att en ändring av 5 kap. 3 § NRL bör göras så att det direkt av lagtexten kan utläsas att även säkerhetsaspekterna skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning. Härtill återkommer vi i avsnitt 11.13 om den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen.

Plan- och bygglagen och naturresurslagen gör det således möjligt för myndigheterna att ställa långtgående krav i fråga om lokalisering och markanvändning. Kommunerna har genom sitt planmonopol stora möjligheter att styra markanvändningen och därmed också ett stort ansvar för samhällsplaneringen. I kapitel 3 ovan har vi redogjort för vikten av att kommunerna har en långsiktig och genomtänkt bebyggelseplanering i anslutning till farliga verksamheter. Genom detaljplaner kan nödvändig omgivningshänsyn tas vid placeringen av bl.a. miljöfarliga verksamheter. Detta kan ske genom själva lokaliseringen av verksamheten och genom begränsning av markanvändningen i närheten av verksamheten, till exempel genom att inte tillåta bostadsbebyggelse inom en viss radie räknat från verksamheten i fråga. För att bereda allmänheten möjlighet till

insyn i planförfarandet finns särskilda regler om samråd innan översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser antas.

Även miljöskyddslagens bestämmelser är väsentliga för frågan om lokalisering av miljöfarlig verksamhet. Vid tillåtlighetsprövningen av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen skall alltid en lokaliseringsprövning göras. Den som avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet skall enligt 4 § miljöskyddslagen välja en sådan plats att ändamålet med verksamheten kan vinnas med minsta intrång och olägenhet, utan att oskälig kostnad uppstår. Innan ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet söks skall enligt 12 a § miljöskyddslagen samråd ske med statliga och kommunala myndigheter och enskilda som kan ha intresse i saken. Vid lokaliseringsprövningen kan förutom alternativa lokaliseringar bl.a. frågor om skyddsavstånd till annan bebyggelse aktualiseras.

Miljöskyddslagen är kopplad till PBL på det sättet att tillstånd till miljöfarlig verksamhet inte får ges i strid mot fastställda detaljplaner eller områdesbestämmelser. Däremot finns det inget som hindrar att en verksamhet nekas tillstånd enligt miljöskyddslagen trots att bygglov meddelats. I allmänhet görs dock miljöprövningen innan frågan om bygglov avgörs. PBL:s regler är främst inriktade på planering och utformning av ny bebyggelse medan miljöskyddslagens regler även kan användas för att komma till rätta med störningar från redan befintliga verksamheter.

Som vägledning vid lokalisering av nya miljöfarliga verksamheter eller bebyggelse i anslutning till sådan har Boverket i samarbete med Naturvårdsverket, Räddningsverket och Socialstyrelsen utarbetat allmänna råd för planering av arbetsområden med hänsyn till miljö, hälsa och säkerhet (Bättre plats för arbetet 1995:5). Där anges bl.a. rekommendationer om skyddsavstånd för lokalisering av miljöfarlig verksamhet i förhållande till annan bebyggelse. Skyddsavstånden utgör ett sammanfattande mått för risker och störningar vid planläggning av mark, vatten, bebyggelse och infrastruktur. För att bedöma vilka skyddsåtgärder som skall tillämpas i det enskilda fallet är miljökonsekvensbeskrivningar och riskanalyser av central betydelse.

Genom framför allt PBL, NRL och miljöskyddslagen har svenska myndigheter långtgående möjligheter att påverka frågor om fysisk planering. Införandet av miljöbalken kommer härvid inte att innebära någon förändring i sak annat än att miljökonsekvensbeskrivningarna avses få en ökad betydelse. Även allmänhetens möjligheter till insyn och deltagande är väl tillgodosedda. Att införa särskilda bestämmelser om

skyddsavstånd i lag eller förordning anser vi inte nödvändigt. Några särskilda lagstiftningsåtgärder i detta avseende behövs därför inte.

11.8 Dominoeffekter

Förslag: Särskilda bestämmelser om dominoeffekter skall införas i Seveso-lagen. Så långt det är möjligt bör identifieringen av dominoeffekter samordnas med framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

Den i artikel 8 i Seveso II angivna ordningen för identifiering av dominoeffekter innebär att en verksamhetsutövare kan bli tvungen att lämna in två anmälningar eller säkerhetsrapporter, först en för att identifiera eventuella dominoeffekter och sedan en för att visa att dessa beaktats i säkerhetsarbetet. För att förenkla hanteringen anser vi att bedömningen av dominoeffekter enligt Seveso II som regel bör ske innan anmälan och säkerhetsrapporten lämnas till behörig myndighet. Detta kan ske genom att det i Seveso-lagen införs en bestämmelse riktad till verksamhetsutövaren om att dominoeffekter skall beaktas och att samråd skall ske för att utröna risken för sådana effekter. Vilken omfattning samrådet skall ha får avgöras från fall till fall. Andra närliggande verksamheter som också omfattas av direktivet skall naturligtvis alltid ingå i samrådet. I övrigt kan miljöskyddslagstiftningens regler om samråd (12 a § miljöskyddslagen) och miljöskonsekvensbeskrivningar vara till viss ledning för att avgöra samrådets omfattning. Resultatet av samrådet och en redovisning av de eventuella åtgärder som vidtagits i anledning av förekomsten av dominoeffekter skall sedan redovisas i anmälan och säkerhetsrapporten. Med dominoeffekter bör därmed inte endast avses sådana risker som är förknippade med samlokalisering av andra verksamheter som omfattas av Seveso-lagen utan även andra risker i omgivningen bör beaktas, t.ex. närheten till ett vattendrag som kan svämma över eller till en dammanläggning och de risker som är förknippade med detta. Det bör dock i Seveso-lagen betonas att närheten till andra verksamheter som omfattas av lagen skall beaktas särskilt.

För de verksamheter som skall förprövas enligt miljöskyddslagstiftningen kan en samordning ske med de miljökonsekvensbeskrivningar som bl.a. skall ingå i ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen/miljöbalken. En miljökonsekvensbeskrivning skall även ske vid planläggning av områden som kan innebära betydande miljö-

påverkan enligt PBL. Om ett samordnat förfarande tillämpas anser vi att redovisningen av dominoeffekter kan ske i miljökonsekvensbeskrivningen. Säkerhetsrapporten kan, som vi nedan återkommer till, utgöra en del av ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

För att göra det möjligt att även beakta dominoeffekter i miljökonsekvensbeskrivningen bör 5 kap. 3 § naturresurslagen kompletteras så att det framgår att även faktorer i omgivningen som kan påverka riskbilden för en planerad anläggning skall beskrivas. Ett liknande tillägg bör göras i 6 kap. 3 § miljöbalken. Härtill återkommer vi i avsnitt 11.13 om den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen.

Miljöprövningsmyndighetens eller tillsynsmyndighetens hantering av frågan kan därmed förenklas och i många fall inskränkas till en kontroll av att de berörda företagen beaktat eventuella dominoeffekter. Enligt förslaget till miljöbalk skall med beaktande av EU-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar ett utvidgat samråd ske om länsstyrelsen finner att det kan antas att en verksamhet kan ge upphov till betydande miljöpåverkan. Detta bör även gälla om en verksamhet kan antas ge upphov till betydande säkerhetsrisker, t.ex. i form av dominoeffekter.

När det gäller bevakningen av dominoeffekter på myndighetssidan, blir detta en väsentlig uppgift för räddningstjänsten inom ramen för samhällsplaneringen. Detta kan ske vid den analys av riskerna som skall göras av räddningstjänsten i det kommunala säkerhetsarbetet (se kapitel 3).

För att fortlöpande kunna beakta förändringar i riskbilden kring en verksamhet bör miljöprövningsmyndigheten kunna delegera frågor om dominoeffekter till tillsynsmyndigheten. Detta kan ske inom ramen för tillståndsprövningen (se 20 § miljöskyddslagen och 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken) i villkoren för tillståndet. Genom delegering underlättas en successiv anpassning som kan behöva göras i säkerhetsarrangemangen till följd av att andra verksamhetsutövare förändrar sin verksamhet utan att säkerhetsrapporten behöver prövas på nytt. En ny prövning bör dock ske om det är fråga om betydande ändringar.

11.9 Informationsskyldigheten

Förslag: Information om säkerhetsåtgärder och lämpligt uppträdande vid en olycka skall spridas till berörd allmänhet. Kommunen skall ha ansvaret för att detta sker. Informationen skall dock alltid bekostas av verksamhetsutövaren. Vi föreslår att en regel härom införs i Seveso-lagen.

Vidare föreslår vi att det i räddningstjänstförordningen införs en bestämmelse om skyldighet för verksamhetsutövare som omfattas av 43 § räddningstjänstlagen att informera Räddningsverket och kommunen om allvarliga olyckshändelser. Räddningsverket skall därvid ha ett ansvar för att sprida informationen till övriga berörda myndigheter.

Räddningsverkets uppgift att förmedla information till EU-kommissionen skall också framgå av räddningstjänstförordningen.

Bestämmelser om information finns i artikel 13-15 i Seveso II och i artikel 9 i Industriolyckskonventionen. Informationsskyldigheten till allmänheten och angränsande stater enligt artikel 13 i direktivet gäller endast sådana verksamheter som omfattas av den högre kravnivån. Bestämmelserna i artikel 14 och 15 om information till behöriga myndigheter och kommissionen gäller däremot för samtliga verksamheter som omfattas av direktivet. Sådan information samlas i en databank (Major Accidents Reporting System - MARS) hos EU:s Major Accident Hazards Bureau (MAHB) och används i det förebyggande arbetet och som stöd i olyckssituationer.

Vi har i tidigare avsnitt behandlat informationsskyldigheten i samband med granskningen av säkerhetsarrangemangen. I detta avsnitt kommer vi att ta upp övriga frågor om information till allmänheten, angränsande stater, behöriga myndigheter och EU-kommissionen.

Enligt både direktivet och konventionen skall allmänheten ges viss information om säkerhetsåtgärder och lämpligt uppträdande vid en olycka. Vem som skall sörja för att informationen sprids till allmänheten anges dock inte. Det står således de berörda staterna fritt att välja om denna skyldighet skall vila på företagen eller på någon myndighet. Vi anser att kommunen bör ha ansvaret för att informationen kommer berörda personer till handa. De verksamheter som det här är fråga om är dock relativt stora och några praktiska hinder mot att låta företagen stå för informationsdistributionen finns inte. Vi anser därför att kommunerna som regel

bör kunna delegera informationsspridningen till verksamhetsutövarna. Kostnaden för informationen till allmänheten har ett direkt samband med den farliga verksamheten och bör därför i linje med förorenaren betalar-principen alltid belasta verksamhetsutövaren. Om en verksamhetsutövare underlåter att ta fram information och/eller sprida denna bör kommunen som ansvarig för informationen till allmänheten kunna göra detta på verksamhetsutövarens bekostnad. Informationsdistributionen till allmänheten i angränsande kommuner eller annat land bör ske i samarbete med berörda kommuner eller myndigheter i dessa länder.

Den information som enligt direktivet skall lämnas till angränsande medlemsstater för att dessa skall kunna tillämpa direktivets bestämmelser om beredskapsplanering och fysisk planering får anses täckas av den information som lämnas vid miljö- och säkerhetsprövningen enligt den nordiska miljöskyddskonventionen. Genom detta förfarande får angränsande medlemsstater tillgång till samma information som svenska myndigheter har tillgång till för att tillämpa bestämmelserna i direktivet.

Artikel 14 gäller den information som en verksamhetsutövare skall lämna till behöriga myndigheter vid en allvarlig olyckshändelse samt om myndigheternas ansvar för att sanerings- och återställningsåtgärder vidtas samt att olyckan analyseras och att förebyggande åtgärder vidtas.

Några särskilda bestämmelser i anledning av myndigheternas skyldigheter enligt artikeln behövs inte. Dessa uppgifter täcks in av den nuvarande lagstiftningen. När det gäller verksamhetsutövarens informationsskyldighet anser vi att denna inte bör inskränkas till att endast avse verksamheter enligt direktivet utan gälla alla verksamheter som omfattas av 43 § räddningstjänstlagen. Detta kan ske genom smärre förändringar i nuvarande 70 § räddningstjänstförordningen. Räddningsverket och den kommun som tar emot informationen bör åläggas att sprida denna vidare till övriga berörda myndigheter. Därmed kan bestämmelser om informationsskyldighet till de behöriga myndigheterna samlas på ett ställe och verksamhetsutövarnas rapporteringsskyldighet begränsas.

Bestämmelser om information som medlemsstaterna skall lämna till kommissionen finns i artikel 15 och 19 i Seveso II. Motsvarande bestämmelse i Seveso I finns i artikel 11. Räddningsverket är i dag den myndighet som skall förmedla information till kommissionen. Någon ändring härvidlag är inte aktuell. Vi anser dock att Räddningsverkets uppgift i detta avseende bör framgå av räddningstjänstförordningen i anslutning till ovan nämnda bestämmelse om verksamhetsutövarnas informationsskyldighet.

11.10 Tillsyn

Förslag: I Seveso-lagen skall övergripande bestämmelser om tillsynsorganisationen, kopplingen till tillsynen enligt miljöskyddslagstiftningen, tillsynsmyndigheternas befogenheter och tillsynsprogram tas in.

Artikel 18 i Seveso II handlar om tillsyn. Bestämmelsen har ingen motsvarighet i Industriolyckskonventionen.

Som tidigare beskrivits i avsnitt 10.3 anser vi att den operativa tillsynen bör ligga på länsstyrelserna och kommunerna enligt samma mönster som gäller inom miljöskyddslagstiftningen. Därmed skapas goda förutsättningar för en samordnad miljö- och säkerhetstillsyn. För verksamheter som omfattas av den högre kravnivån bör tillsynsansvaret som regel ligga på länsstyrelsen. När det däremot gäller den lägre kravnivån bör det finnas goda möjligheter att överlåta tillsynsansvaret på kommunerna. Samordningen med miljötillsynen och de aktuella säkerhetsfrågornas svårighetsgrad bör härvid vara vägledande.

Tillsynen över Försvarsmakten och Försvarets materielverk anser vi skall utövas av Generalläkaren i enlighet med vad som föreslås gälla enligt miljöbalken.

Vi föreslår inga förändringar vad gäller den tillsyn som yrkesinspektionerna bedriver. Ansvaret för den inre miljön och den säkerhetsgranskning som den motiverar skall alltså bestå.

I dag är kontrollen av vilka verksamheter som omfattas av den lägre kravnivån enligt Seveso I dålig. Detta torde, som ovan nämnts, till stor del ha sin grund i att de hittills inte behövt ge sig till känna för myndigheterna. Genom att samtliga verksamhetsutövare som omfattas av Seveso II blir skyldiga att inge en anmälan kommer förutsättningarna för tillsynsmyndigheterna att förbättras avsevärt.

För alla verksamheter skall det upprättas tillsynsprogram. Direktivet bygger på en helhetssyn på säkerheten både vad avser verksamhetens tekniska utformning och organisation. Om inte tillsynsprogrammet bygger på en systematisk bedömning av riskerna för allvarliga olyckshändelser

skall enligt artikel 18 i Seveso II ett tillsynsbesök göras årligen vid verksamheter som omfattas av den högre kravnivån. Enligt direktivet skall det upprättas protokoll över varje tillsynsbesök och vid behov skall uppföljning ske med verksamhetens ledning.

Tillsynsbesök är en viktig del av tillsynsarbetet. De är emellertid tid- och resurskrävande. För att utnyttja de befintliga resurserna på bästa sätt bör därför tillsynsprogrammen avseende de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån alltid utarbetas med stor omsorg och bygga på en systematisk analys av riskerna för allvarliga kemikalieolyckor. Detta krav bör framgå av Seveso-lagen. Direktivets krav om obligatoriska tillsynsbesök i de fall tillsynsprogrammet inte grundar sig på en systematisk bedömning av risken för allvarliga olyckshändelser kan då undvaras. Därmed kan också onödiga tillsynsbesök undvikas och intresset fokuseras på de verksamheter där risken för allvarliga olyckshändelser är störst eller behovet av tillsynsbesök av annan anledning är stort. Den systematiska analysen skall således ge tillsynsmyndigheten underlag för en bedömning av tillsynsbehovet i det enskilda fallet. Exakt hur denna bedömning skall gå till kan inte beskrivas generellt. Tillsynsprogrammet bör dock innehålla en redovisning av hur bedömningen gjorts.

För den lägre kravnivån finns inget särskilt krav på hur ofta tillsynsbesök skall göras eller hur tillsynsprogrammen skall utarbetas. Det torde för övrigt vara svårt att göra någon mera grundlig genomgång av risken för allvarliga olyckshändelser utifrån den kortfattade anmälan som dessa verksamheter skall inge till tillsynsmyndigheten. Riskpotentialen varierar emellertid mellan verksamheterna inom gruppen och behovet av tillsynsbesök får därför avgöras från fall till fall av tillsynsmyndigheten. Det bör härvid påpekas att tillsynsarbetet skall samordnas med miljötillsynen enligt miljöskyddslagen.

Även lämpligheten - och möjligheten - att samordna den med arbetsmiljötillsynen och den tillsyn som bedrivs enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor bör övervägas av tillsynsmyndigheterna. Några särskilda bestämmelser om detta behöver emellertid inte tas in i tillsynsbestämmelserna, utan den allmänna hänvisningen i 5 § Seveso-lagen är tillräcklig

En övergripande bestämmelse om tillsyn samt kravet på att tillsynsprogram skall upprättas bör tas in i lagen. Där bör också anges att säkerhetstillsynen skall samordnas med miljötillsynen. Vidare bör tillsynsorganisationen framgå av lagen.

Tillsynsprogrammet är ett myndighetsinternt dokument som inte innebär några särskilda förpliktelser för verksamhetsutövarna till skillnad från kontrollprogrammet enligt miljöskyddslagen. Någon möjlighet att överklaga tillsynsprogrammet bör därför inte föreligga.

För att tillsynen skall kunna utföras på ett effektivt sätt bör det i Sevesolagen tas in en bestämmelse om att tillsynsmyndigheterna har rätt att få de upplysningar som behövs. Allmänna råd för tillsynens bedrivande både generellt och specifikt för olika branscher bör utarbetas av Räddningsverket avseende såväl den högre som den lägre kravnivån enligt direktivet. Detta arbeta bör bedrivas i samarbete med Naturvårdsverket som är central tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagstiftningen. Samarbete bör även ske med övriga berörda myndigheter.

11.11 Driftförbud m.m.

Förslag: En bestämmelse om tillsynsmyndigheternas befogenheter att meddela förelägganden och förbud skall tas in i Seveso-lagen. Förelägganden skall kunna förenas med vite.

Artikel 17 om driftförbud i Seveso II har ingen motsvarighet i Industriolyckskonventionen. Driftförbud skall enligt artikeln meddelas om säkerhetsarrangemangen vid en verksamhet är uppenbart otillräckliga. Vidare kan driftförbud meddelas om en verksamhetsutövare inte inger de redovisningar i tid som han enligt direktivet är skyldig att göra. Ett beslut om driftförbud skall kunna överklagas. Frågor om överklagande tas upp i avsnitt 11.12 nedan.

Genom att samordna säkerhetsprövningen med miljöprövningen finns det möjlighet att förhindra att en verksamhet sätts igång eller fortsätter genom att avslå ansökan om tillstånd. Det behövs emellertid särskilda regler som gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att meddela förelägganden och förbud i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Förelägganden skall kunna förenas med vite. Tillsynsmyndigheterna bör också ha möjlighet att om en verksamhetsutövare underlåter att vidta en åtgärd han förelagts att göra, låta utföra denna på verksamhetsutövarens bekostnad. Därmed kommer tillsynsmyndigheternas befogenheter enligt Seveso-lagen att överensstämma med vad som gäller enligt 56 § räddningstjänstlagen avseende tillsyn.

Av bestämmelsen bör framgå att ett föreläggande även kan meddelas för att förmå en verksamhetsutövare eller annan att medverka vid utredning av dominoeffekter. En verksamhetsutövare bör således kunna begära hjälp från tillsynsmyndigheten för att få fram relevanta uppgifter. Att låta tillsynsmyndigheten få denna uppgift och inte miljöprövningsinstansen är naturligt eftersom tillsynsmyndigheten deltar i utredningen av dominoeffekter genom det samråd som skall ske. Tillsynsmyndigheten har därmed en god insyn i arbetet och bör därför ha goda förutsättningar att kunna bedöma om de uppgifter som verksamhetsutövaren vill få del av är relevanta eller inte. Innan några uppgifter som tillsynsmyndigheten inhämtat genom föreläggande lämnas till den verksamhetsutövare som begärt uppgifterna skall en sedvanlig sekretessprövning ske om den som lämnat uppgifterna begärt att de skall vara hemliga. För att initialt utröna om det föreligger några dominoeffekter bör de kommunala riskanalyser, som ovan nämnts, vara till hjälp.

11.12 Överklagande

Förslag: Beslut om förelägganden, förbud m.m. enligt Seveso-lagen får överklagas till miljödomstol.

Som överklagandeinstans för beslut om föreläggande, förbud m.m. som meddelats med stöd av denna lag eller därtill hörande föreskrifter kan väljas antingen miljödomstol (koncessionsnämnd) eller allmän förvaltningsdomstol. Fördelen med att välja miljödomstol är att överklagandebestämmelserna därmed kommer att överensstämma med vad som gäller för den övergripande tillståndsprövningen av säkerhetsarrangemangen. Miljödomstolarna kan därmed antas få en betydande erfarenhet av säkerhetsfrågor som gör dem väl lämpade att pröva denna typ av mål. Det som talar emot en sådan lösning är att beslut enligt räddningstjänstlagen hänförs till förvaltningsrätten och överklagas därmed till länsstyrelsen och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Mål enligt räddningstjänstlagen är emellertid relativt ovanliga hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Olägenheten av att överklagandereglerna splittras inom räddningstjänsten är därmed inte så stor att det bör hindra att miljödomstolarna blir överklagandeinstans för mål enligt Seveso-lagen. För att hålla reglerna om integrerad miljö- och säkerhetsprövning och

överklagande enligt Seveso-lagen samlade bör det även anges att frågor om utdömande av vite prövas av miljödomstolen.

11.13 Den gemensamma miljö- och säkerhetsprövningen

Förslag: Säkerhetsfrågorna skall behandlas på samma sätt som miljöfrågorna vid den samordnade miljö- och säkerhetsprövningen. Villkor beträffande säkerhetsarrangemangen skall således kunna ställas på samma sätt som gäller för miljöfrågor. En direkt koppling till Seveso-lagen avseende de verksamheter som omfattas av den högre kravnivån enligt nämnda lag skall göras i bestämmelserna om en tillståndsansökans innehåll.

I reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar bör det framgå att hänsyn skall tas till dominoeffekter. I nuvarande bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar bör dessutom ett förtydligande göras genom att säkerhet anges som en av de faktorer som skall beaktas.

Som framgått bygger vårt förslag till genomförande av Seveso II och Industriolyckskonventionen i hög grad på att möjliggöra en samordnad prövning av miljö- och säkerhetsfrågor. I detta avsnitt skall vi närmare ange vilka lagändringar som blir nödvändiga inom miljöskyddslagstiftningen för att kunna åstadkomma denna samordning. Med hänsyn till att även miljöskyddslagstiftningen är föremål för omarbetning genom förslaget till miljöbalk har vår strävan varit att åstadkomma en samordning av miljö- och säkerhetsfrågor med så små ingrepp som möjligt i miljöskyddslagstiftningen.

Enligt förslaget till miljöbalk är det viktigt att prövningen av större verksamheter vid bl.a. miljödomstol och andra myndigheter inte endast omfattar utsläppen från verksamheten utan också effekterna av verksamheterna i ett vidare perspektiv. Således föreslås att tillståndsmyndigheten även bör överväga användningen av kemikalier och att genom villkor fastställa regler om kemikaliehanteringen i de fall hanteringen kan leda till att förhållandena i den yttre miljön påverkas negativt, t.ex. genom varornas miljöpåverkan (produktvalsprincipen).

Säkerhetsfrågorna ingår redan i dag vid tillåtlighetsprövningen av miljöfarlig verksamhet och omfattas således av begreppet olägenhet i miljöskyddslagen. Någon mera systematisk genomgång av säkerhetsfrågorna vid tillåtlighetsprövningen är det dock inte fråga om. Förslaget till miljöbalk innebär därvidlag ingen skillnad.

För att betona säkerhetsfrågornas betydelse har vi i miljöskyddslagen valt att göra ett förtydligande av begreppet olägenhet. Detta föreslås ske genom att det i 5 § miljöskyddslagen görs ett tillägg om att med olägenhet även avses risken för olyckor och skador till följd av olyckor. Därmed kommer det att tydligt framgå av lagtexten att även säkerhetsfrågor skall beaktas vid sidan av de kontinuerliga miljöeffekterna vid tillåtlighetsprövningen. Någon förändring i sak är det dock inte fråga om. I vilken omfattning säkerhetsfrågor skall tas upp i tillståndsansökan får avgöras från fall till fall beroende på verksamhetens riskpotential. Redovisningen bör som regel baseras på en riskanalys. Undantag från kravet på riskanalys bör endast göras i de fall säkerhetsfrågorna är försumbara. Analysens omfattning och valet av metod kan dock variera beroende på verksamhetens art och omfattning.

I 1 kap. 1 § miljöbalken anges att balken skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. Att balken även är tillämplig på olycksrisker och skador till följd av olyckor vid verksamheter som omfattas av balkens tillämpningsområde behöver därmed inte förtydligas.

Tillståndsplikten enligt miljöbalken är kopplad till begreppet miljöfarlig verksamhet. Med miljöfarlig verksamhet avses sammanfattningsvis all användning av mark, byggnader eller anläggningar, d.v.s. fast egendom eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Härmed avses även risken för olyckor och de konsekvenser i form av utsläpp och buller, skakningar och annat sådant som de kan föra med sig för omgivningen. Det kan möjligtvis vara osäkert om explosioner, som främst leder till en kraftig tryckvåg eller brand i omgivningen omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § miljöbalken. För att undanröja eventuella tveksamheter föreslår vi ett tillägg i denna bestämmelse (3.) så att det framgår att även risken för okontrollerade explosioner omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet.

I likhet med vad som ovan angetts angående tillståndsansökan enligt miljöskyddslagen bör en tillståndsansökan enligt miljöbalken alltid innehålla uppgifter om risken för olyckor och skador till följd av olyckor.

Detta bör anges i 22 kap. 1 § miljöbalken om tillståndsansökans innehåll genom ett tillägg i 3 punkten. Omfattningen av säkerhetsredovisningen får avgöras från fall till fall beroende på verksamhetens art och lokalisering. Redovisningen bör dock som regel grunda sig på en riskanalys enligt ovan.

När det gäller miljökonsekvensbeskrivningar anser vi, för att möjliggöra en samordning med Seveso II:s bestämmelser om dominoeffekter, att även den extra risk för allvarliga olyckshändelser som faktorer i omgivningen kan innebära, skall redovisas och beaktas vid säkerhetsbedömningen. 5 kap. 3 § naturresurslagen bör därför kompletteras dels genom att ordet säkerhet läggs till i den befintliga texten, dels genom att ett nytt stycke med den angivna innebörden införs. Genom att använda uttrycket allvarliga olyckshändelser vill vi understryka att det inte är fråga om en fullständig inventering av alla möjliga olycksrisker i omgivningen.

I 6 kap. 3 § miljöbalken, som anger vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla, bör ett liknande tillägg göras.

Den särskilda kopplingen till Seveso-lagen avseende de verksamheter som enligt nämnda lag omfattas av kravet på säkerhetsrapport bör göras i bestämmelsen om tillståndsansökans innehåll enligt 13 § miljöskyddslagen eller 22 kap. 1 § miljöbalken. I dessa fall skall en fördjupad säkerhetsprövning ske. Underlaget för denna prövning utgörs av säkerhetsrapporten. I nämnda bestämmelser bör anges att en säkerhetsrapport skall ingå i ansökan. Seveso-lagens krav är att se som en precisering av underlaget för miljödomstolens/Koncessionsnämndens prövning av vissa verksamheter där hanteringen av farliga ämnen är särskilt omfattande. Någon formell utvidgning av miljöskyddslagens/miljöbalkens materiella kravregler är det däremot inte fråga om utan kraven när det gäller olycks- och skadeförebyggande åtgärder ryms inom lagens/balkens ramar.

Att Räddningsverket skall har rätt att föra talan i säkerhetsfrågor enligt miljöbalken har tidigare kommenterats i avsnitt 10.1.

För att betona säkerhetsfrågornas betydelse bör det i 22 kap 25 § miljöbalken om vad en dom i tillståndsmål skall innehålla anges som en särskild punkt att villkor om olycks- och skadeförebyggande åtgärder i förekommande fall skall meddelas.

När det gäller tillsynen finns vissa särbestämmelser i Seveso-lagen, bl.a. skall särskilda tillsynsprogram upprättas av tillsynsmyndigheterna. Med

hänsyn härtill samt för att hålla Seveso-reglerna så samlade som möjligt har vi valt att införa särskilda tillsynsbestämmelser i Seveso-lagen. Dessa bestämmelser skall när det gäller säkerhetstillsynen enligt Seveso-lagen tillämpas framför miljöbalkens/miljöskyddslagens tillsynsregler. En erinran om Seveso-lagens tillsynsregler bör införas i 38 § miljöskyddslagen eller i 26 kap. 3 § miljöbalken. När det gäller säkerhetstillsynen i övrigt bör det i förordning till miljöbalken anges att Räddningsverket skall ha ett centralt ansvar i likhet med vad Naturvårdsverket föreslagit avseende andra avgränsade ansvarsområden (Naturvårdsverkets rapport 4797). Miljö- och säkerhetstillsynen skall dock vara samordnad vilket också framgår direkt av Seveso-lagen. Någon skarp gränslinje mellan miljö- och säkerhetsfrågor går, som tidigare nämnts, inte att dra. För en väl fungerande tillsyn är det därför av stor betydelse att det kan etableras ett nära och förtroendefullt samarbete mellan tillsynsmyndigheterna.

Med ovan angivna ändringar och tillägg i miljöskyddslagstiftningen skapas en grund för en samordnad miljö- och säkerhetsprövningen.

Det finns, som ovan nämnts, betydande samordningsfördelar med en integrerad miljö- och säkerhetsprövning. Den tekniska beskrivningen och lokaliseringsutredningen enligt miljöskyddslagstiftningen och Seveso-lagen torde i de flesta avseenden kunna arbetas samman i tillståndsansökan. Beaktandet av dominoeffekter bör kunna ingå som en del av miljökonsekvensbeskrivningen. Det bör dock tydligt markeras vad som är säkerhetsöverväganden i tillståndsansökan. Att ha två helt separata handlingar - en ansökan om tillstånd enligt miljöskyddslagstiftningen och en därtill fogad säkerhetsrapport som innehåller samtliga moment som anges i 8 § i vårt förslag till Seveso-lag - skulle förta mycket av de samordningsfördelar som finns när det gäller redovisningen.

Genom att föra in säkerhetsfrågorna i miljöprövningen bör det, utöver möjligheten att avslå en tillståndsansökan om den av miljö- eller säkerhetsskäl inte kan tillåtas, också vara möjligt för prövningsinstansen att föreskriva särskilda villkor även i fråga om säkerhetsarrangemangen. Detta innebär en skärpning i förhållande till Seveso II där det endast anges att den behöriga myndigheten skall meddela verksamhetsutövaren resultatet av granskningen eller förbjuda verksamheten om säkerhetsarrangemangen befinns vara uppenbart otillräckliga.

För att prövningssystemet inte skall bli stelbent och tungrott bör miljöprövningsmyndigheten, i likhet med vad som gäller för miljöprövningen, även kunna delegera säkerhetsfrågor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten i likhet med vad vi ovan beskrivit angående domino-

effekter. De villkor som bestäms får inte heller vara så detaljerade att de helt låser verksamhetsutövaren vid en viss säkerhetshantering och inte tillåter några som helst avvikelser.

Det anförda angående själva prövningen föranleder inga ändringar i miljöskyddslagen eller i förslaget till miljöbalk utan ryms inom prövningens ramar.

Beslut i flerpartsmål och gynnande beslut har som regel rättskraft, d.v.s. de är orubbliga. Tillstånd i ansökningsmål och ärenden enligt miljöbalken har enligt 24 kap. 1 § rättskraft såvitt avser frågor som regleras i tillståndet. Samma sak gäller för närvarande enligt miljöskyddslagen. Detta betyder att den som fått tillstånd att bedriva en miljöfarlig verksamhet under vissa villkor också skall kunna lita på att beslutet gäller för framtiden och att han kan planera och driva sin verksamhet i enlighet med beslutets innehåll. För säkerhetsfrågor gäller dock inte rättskraften fullt ut. Skulle ett beslut innebära en fara för människors liv eller hälsa kan det korrigeras omgående (jmf Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, sjätte upplagan sid 87). Rättskraften har således en begränsad betydelse när det gäller säkerhetsfrågor.

Krav på ändringar avseende säkerhetsarrangemangen kan även ställas med stöd av 43 § räddningstjänstlagen. En tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken har nämligen inte rättskraft i förhållande till räddningstjänstlagen (se prop. 1997/98:45, del 2, sid 252). Inte heller ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen har rättskraft i förhållande till räddningstjänstlagen. Att villkor avseende säkerhetshanteringen lagts fast i ett tillståndsbeslut efter ett offentligt prövningsförfarande enligt miljöskyddslagen/miljöbalken bör dock inte underskattas. Genom att berörda myndigheter och allmänheten kunnat delta i processen finns det skäl att anta att frågorna fått en allsidig och noggrann behandling. Det torde därmed krävas starka skäl för att korrigera villkor i ett sådant beslut. Som regel torde det komma att ske genom ny prövning enligt de regler för när nytt tillstånd skall sökas som vi föreslår i Seveso-lagen (11 § andra stycket).

11.14 Behov av lagstiftningsåtgärder i övrigt

Förslag: I 30 § räddningstjänstlagen föreslår vi att ett tillägg görs för att klarlägga att det föreligger en skyldighet för räddningsorgan som utför en räddningsinsats att omedelbart underrätta berörd myndighet i annat land än i Sverige.

Vidare föreslår vi att kompletteringar görs i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och i sekretesslagen för att uppfylla kraven i Industriolyckskonventionen.

Regeringen skall vara den instans som beslutar om att begära bistånd och om biståndsgivning enligt Industriolyckskonventionen, medan Räddningsverket föreslås få uppgiften att vara kontaktställe enligt konventionen.

Det är främst i räddningstjänstlagstiftningen som vissa ändringar behöver göras, framför allt till följd av konventionens bestämmelser om alarmering och bistånd. Vissa ändringar inom sekretesslagstiftningen behöver också göras.

Alarmering

Enligt artikel 10 i Industriolyckskonventionen skall parterna (konventionsstaterna) se till att det finns samordnade och effektiva alarmeringssystem för industriolyckor på lämpliga nivåer. I bilaga IX till konventionen anges närmare bestämmelser om alarmeringssystemens utformning. I artikel 11 punkt 5 i Seveso II anges att medlemsstaterna skall införa ett system som säkerställer att planerna för räddningsinsatser (se avsnitt 11.6 ovan) verkställs när en allvarlig olycka inträffat eller när en okontrollerad händelse inträffar som kan antas leda till en allvarlig olyckshändelse.

Regler om alarmering finns i räddningstjänstlagen. Kommunerna och de statliga myndigheter som svara för räddningstjänst skall enligt 30 § räddningstjänstlagen se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorgan. Vid utsläpp av giftiga eller skadliga ämnen från en anläggning som omfattas av 43 § räddningstjänstlagen skall enligt 38 § samma lag anläggningens innehavare underrätta länsstyrelsen, polismyndigheten och räddningskåren, om utsläppet påkallar särskilda

åtgärder till skydd för allmänheten. Underrättelse skall också lämnas, om det föreligger överhängande fara för ett sådant utsläpp.

Enligt 39 § räddningstjänstlagen skall den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olyckshändelse som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller miljön, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en sådan brand eller olyckshändelse.

I likhet med Hot- och riskutredningen anser vi att konventionens och direktivets krav på alarmeringssystem är tillgodosedda inom räddningstjänstlagstiftningen. När det gäller frågan om alarmering över gränserna till de nordiska grannländerna, behandlas denna fråga inom ramen för det nordiska ramavtalet (avtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön). De formella kraven på samverkan med räddningstjänstmyndigheter i grannländerna har ansetts tillgodosett genom bestämmelsen i 5 § räddningstjänstlagen om att kommunerna och de statliga myndigheterna som svarar för verksamhet enligt räddningstjänstlagen skall samarbeta med varandra och med andra som berörs av verksamheten. Bestämmelsen bör enligt Hot- och riskutredningen inte uppfattas som tillämplig endast på samarbete inom landet utan kan även avse myndigheter i andra länder.

I likhet med Hot- och riskutredningen anser vi att det bör göras ett tillägg i 30 § räddningstjänstlagen för att klarlägga att det föreligger en skyldighet för räddningsorgan som utför en räddningsinsats att omedelbart underrätta berörd myndighet i ett annat land än i Sverige. Skyldigheten skall gälla om effekterna av en olyckshändelse påkallar särskilda åtgärder till skydd för allmänheten eller miljön i det andra landet. För att tillgodose de mer detaljerade kraven i konventionens bilaga IX bör lämpliga åtgärder vidtas inom ramen för det nordiska ramavtalet.

Bistånd

Bestämmelserna i Industriolyckskonventionen om biståndsgivning motsvarar i hög grad det som gäller i andra motsvarande internationella överenskommelser, främst konventionen om bistånd i händelse av

kärnteknisk olycka eller ett nödläge med radioaktiva ämnen (den s.k. biståndskonventionen). Vad som krävs för en ratifikation av nämnda biståndskonvention samt två andra internationella överenskommelser om räddningstjänst har behandlats i prop 1990/91:180. De två andra överenskommelserna är det nordiska ramavtalet och den internationella konventionen om beredskap för, insatser vid och samarbete vid förorening genom olja.

För att tillgodose kraven enligt biståndskonventionen infördes immunitet och privilegier för personal som en biståndsgivande part ställer till förfogande samt utrustning och egendom som förs in i Sverige. I likhet med Hot- och riskutredningen föreslår vi att motsvarande regler införs för den nu aktuella konventionen. Innebörden av detta framgår närmare av prop. 1990/91:180 sid 22-24. En enkel lösning är att göra ett tillägg i 6 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall så att även Industriolyckskonventionen omfattas av bestämmelsen. Liksom vid tillämpningen av biståndskonventionen bör motsvarande immunitet och privilegier krävas för svensk personal när den genomför insatser i andra länder. Regler om immunitet och privilegier skall inte tillämpas på deltagare i räddningsinsatser som är svenska medborgare eller har hemvist i Sverige.

Räddningstjänstlagen föreskriver i 70 § om skadeståndsskyldighet att om en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist här i landet medverkar i en räddningsinsats i Sverige på begäran av regeringen, en kommun eller en statlig myndighet, skall staten i stället för den utländska personen ersätta skada som uppkommer i samband med räddningsinsatsen och för vilken den utländska personen annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag. Staten skall även ersätta en utländsk fysisk eller juridisk person, som saknar hemvist i Sverige och som handlar för biståndsgivarens räkning, för personskada och skada på utrustning eller material som använts vid biståndsgivningen, om skadan har uppkommit i Sverige i samband med räddningsinsatsen. Enligt 71 § räddningstjänstlagen får staten med viss begränsning kräva tillbaka ersättning, som har betalats enligt 70 § nämnda lag, av den som vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet.

Industriolyckskonventionens krav får anses tillgodosedda genom dessa bestämmelser i räddningstjänstlagen. Även om konventionen inte innehåller bestämmelser om återkrav vid uppsåt och grov vårdslöshet anser vi i likhet med Hot- och riskutredningen att det inte kan anses strida mot konventionen att staten ställer ett sådant krav.

Hälso- och sjukvårdens roll i dessa sammanhang regleras i lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd. Dessa får lämna sådant bistånd direkt till ett annat land eller genom internationella hjälporganisationer. Biståndet kan lämnas om det inträffat en katastrof eller på något annat sätt uppkommit en nödsituation. Det får ges i form av utrustning som kan avvaras. Medel får avsättas för iordningställande och transport av utrustningen. Kommuner, landsting och kyrkliga samfälligheter får också tillhandahålla och svara för ersättning till personal som behövs för att utrustningen skall kunna tas i bruk. I norden finns det ett samarbete på sjukvårdsområdet inom ramen för det nordiska ramavtalet, som bl.a. gör det möjligt att sända hjälpbehövande över gränserna.

Vidare föreligger det enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen en skyldighet för varje sjukvårdshuvudman att erbjuda personer, som tillfälligt vistas inom huvudmannens område utan att vara bosatt där, akut vård i mån av behov. Några ytterligare regler på hälso- och sjukvårdens område för att uppfylla Industriolyckskonventionens krav behövs inte.

Sekretess

Beträffande sekretess delar vi Hot- och riskutredningens bedömning att en komplettering av 8 kap. 18 § sekretesslagen behöver göras avseende enskildas affärs- och driftsförhållanden så att även Industriolyckskonventionen omfattas av bestämmelsen med hänsyn till konventionens bestämmelser om bistånd. I övrigt krävs inga lagändringar i sekretesslagstiftningen i anledning av Industriolyckskonventionen och Seveso II.

Genom att vi föreslår att det införs en ny lag för att reglera kraven på verksamhetsutövarna m.m. enligt Seveso II och Industriolyckskonventionen behöver det dock göras en komplettering i bilagan till sekretessförordningen angående sekretessen enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen.

Enligt 8 kap. 6 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess i den utsträckning regeringen föreskriver i statliga myndigheters verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgifter om

1. enskilds affärs- och driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

För annan än statlig myndighet gäller motsvarande sekretess enligt 8 kap. 7 § sekretesslagen för tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet. Något bemyndigande för regeringen att föreskriva om sekretessens omfattning finns dock inte i nämnda bestämmelse.

Enligt 2 § sekretessförordningen och därtill knuten bilaga gäller sekretess enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen vid tillståndsgivning och tillsyn enligt miljöskyddslagen och tillsyn enligt räddningstjänstlagen. Beträffande miljöskyddslagen gäller inte sekretessen beslut i ärende och i tillsynsärenden avseende enskilds affärs- och driftsförhållanden enligt 2 § 1. sekretessförordningen om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljö eller redlighet i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att det bör lämnas ut.

Den nya s.k. Seveso-lagen kommer bland annat att innehålla bestämmelser om tillsyn samt en möjlighet för tillsynsmyndigheten att begära in handlingar vid bedömningen av dominoeffekter. Bilagan till sekretessförordningen behöver därför kompletteras så att även tillsyn och utredning i nämnda hänseende enligt den nya Seveso-lagen omfattas.

Övrigt

I övrigt krävs inga ytterligare lagändringar i anledning av genomförandet av Seveso II och ratifikationen av Industriolyckskonventionen. Frågor om forskning och utveckling samt utbyte av information och teknologi enligt Industriolyckskonventionen får lösas på sedvanligt sätt inom ramen för konventionen.

När det gäller frågan om behörig myndighet och kontaktställe enligt Industriolyckskonventionen delar vi Hot- och riskutredningens bedömning att regeringen bör vara behörig myndighet att besluta vid begäran om bistånd och vid biståndsgivning. Uppgiften att vara kontaktställe bör läggas på Räddningsverket.

12 Tillämpningen av förorenaren betalar-principen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen inom räddningstjänsten

Förslag: Förorenaren betalar-principen kommer genom säkerhetsfrågornas koppling till miljöprövningen och den utvidgning av tillämpningsområdet för 43 § räddningstjänstlagen som vi föreslår att tillgodoses inom den kommunala räddningstjänsten med undantag för kostnader för den kommunala räddningstjänstens insatser i händelse av en olycka. Själva räddningsinsatsen anser vi således alltjämt skall vara ett gemensamt åtagande, finansierat genom allmänna medel.

Kostnadsansvaret för sanering skall i huvudsak regleras inom miljöskyddslagstiftningen.

Försiktighetsprincipen skall införas i räddningstjänstlagstiftningen genom ett särskilt stadgande efter 43 § räddningstjänstlagen.

Substitutionsprincipen föreslår vi skall tillgodoses inom miljöskyddslagstiftningen/kemikalielagstiftningen.

Förorenaren betalar-principen, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen är sedan länge vedertagna både internationellt och nationellt inom miljörätten. OECD har, som tidigare nämnts, utfört ett grundläggande utvecklingsarbete som bl.a. resulterat i rekommendationer om tillämpningen av förorenaren betalar-principen. Principen har också förts in i Romfördraget samt i olika konventioner. Genom att den ingår i Romfördraget är den också en del av EU-rätten.

Från början avsåg förorenaren betalar-principen i huvudsak kostnader för fortlöpande föroreningar som med hänsyn till människors hälsa och miljön behövde minskas. Principen har sedan utvecklats inom OECD till att även avse kostnader för åtgärder avsedda att förebygga och skydda mot föroreningar till följd av olyckor. Kostnadsansvaret bör enligt rekommendationerna även gälla skadebegränsande åtgärder vid en olycka och återställningsåtgärder. Tanken har varit att den som skapar en risk också skall bära alla de kostnader som är förenade med att hantera denna risk genom förebyggande åtgärder, beredskap för räddningstjänst och insatser i en olyckssituation. Genom att kostnadsansvaret läggs på förorenaren kommer detta att återspeglas i priset på den vara som verksamhetsutövaren tillverkar.

Även kostnader för tillsyn av sådana verksamheter som innebär en extra risk för samhället bör kunna täckas in av förorenaren betalar-principen. Vi har emellertid inte haft möjlighet att närmare överväga något sådant avgiftssystem. Frågan bör dock övervägas vid en översyn av räddningstjänstlagen.

Hot- och riskutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande, Ett säkrare samhälle (SOU 1995:19), att kostnadsansvaret vid de räddningsinsatser och saneringsåtgärder som fordras vid en olycka som har samband med hantering av farliga ämnen i verksamheten och som vidtas av statliga eller kommunala myndigheter ska ligga på den som utövar verksamheten. De åtgärder som kostnadsansvaret avser att täcka är sådana som ligger utanför den normala riskbilden. Utredningen föreslog vidare att motsvarande kostnadsansvar vid räddningsinsatser och saneringsåtgärder skulle gälla för den som utför en sådan transport som avses i lagen om transport av farligt gods eller för ägaren till transportmedlet.

Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Kammarrätten i Stockholm, Naturvårdsverket, Svenska kommunförbundet, Svenska Brandförsvarsföreningen m.fl. var positiva. Justitiekanslern, Arbetarskyddsstyrelsen, Räddningsverket, Kemikontoret m.fl. var negativa. Den negativa remisskritiken gick framför allt ut på att förslaget skulle strida mot en sedan lång tid etablerad princip att räddningstjänsten är ett i huvudsak gemensamt åtagande som finansieras med allmänna medel. Bland annat framhölls risken för att ett kostnadsansvar skulle kunna verka avhållande på viljan att slå larm. Vidare ansågs utredningens förslag till avgränsning av kostnadsansvaret till att endast avse verksamheter med hantering av farliga ämnen som mindre lämpligt med hänsyn till att det även finns andra verksamheter där en olycka skulle kunna få allvarliga effekter.

Av våra direktiv framgår att lagstiftningsåtgärder skall föreslås som gör att förorenaren betalar-principen (Polluter Pays principen), försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen kan tillgodoses inom räddningstjänsten.

Genom vårt förslag att föra in säkerhetsfrågorna i miljöprövningen kommer förorenaren betalar-principen och försiktighetsprincipen att få betydelse för säkerhetsarrangemangen. Substitutionsprincipen regleras däremot för närvarande inom kemikalielagstiftningen och ligger därmed utanför miljöprövningen enligt miljöskyddslagen. Om förslaget till miljöbalk genomförs kommer dock även substitutionsprincipen att bli tillämplig vid miljöprövningen. Även den utvidgning av tillämpningsområdet för 43 § räddningstjänstlagen som vi föreslagit och de krav på verksamhetsutövarna som följer av Seveso-lagen kommer att medföra att kostnader för olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder i högre grad än i dag kommer att vila på de verksamhetsutövare som bedriver sådan farlig verksamhet som avses i aktuella bestämmelser. Ansvaret är emellertid i huvudsak begränsat till åtgärder som kan företas innan en olycka inträffar och inom ramen för verksamhetsutövarens skadebegränsande åtgärder, t.ex. en industris resurser för räddningstjänstinsatser. Den kommunala räddningstjänstens kostnader vid räddningsinsatser omfattas inte.

Frågan är således om förorenaren betalar-principens tillämpning inom räddningstjänsten även skall utsträckas till att avse kostnaderna för den kommunala räddningsinsatsen i händelse av olycka.

Att införa ett kostnadsansvar för räddningsinsatser vid hantering av farliga ämnen som Hot- och riskutredningen föreslagit skulle å ena sidan innebära ett avsteg från en sedan länge etablerad princip att ansvaret för själva räddningsinsatsen är ett offentligt åtagande men å andra sidan att en sedan länge inom miljörätten etablerad princip får praktisk tillämpning även inom räddningstjänsten.

Grunden för Hot- och riskutredningens ståndpunkt att begränsa kostnadsansvaret för räddningsinsatser till de verksamheter där farliga ämnen hanteras synes vara att dessa verksamheter skulle representera en sådan extra fara som ligger utanför den normala riskbilden och som därför inte bör täckas av den gemensamt finansierade räddningstjänsten. Genom att även lägga det ekonomiska ansvaret för själva räddningsinsatsen på verksamhetsutövaren förstärks de ekonomiska incitamenten att vidta nödvändiga skyddsåtgärder. Detta gäller särskilt för transportnäringen

som kommunerna inte har samma möjligheter att ställa krav på som när det gäller de fasta anläggningarna.

Det finns emellertid starka skäl som talar för att kostnadsansvaret för närvarande inte bör utsträckas till att även avse själva räddningsinsatsen. Det viktigaste torde vara att en sådan ordning skulle kunna verka återhållande på benägenheten att slå larm i händelse av tillbud eller olycka. Risken är stor att man väntar för länge i förhoppningen att man skall kunna bemästra situationen utan att behöva blanda in räddningstjänsten. Kostnaderna för insatser är dessutom relativt små i förhållande till den totala kostnaden för den kommunala räddningstjänsten. Normalt används, enligt de uppgifter vi fått, 2-4 procent av arbetstiden inom räddningstjänsten för insatser.

Ett problem med att införa ett kostnadsansvar för räddningsinsatser är att ange vilka verksamheter som skall omfattas av det. Avgränsningen riskerar hur man än gör den att betraktas som orättvis. Den konkurrensneutralitet som man eftersträvar genom att synliggöra kostnaderna kommer därmed att motverkas. De verksamheter som omfattas av Hot- och riskutredningens förslag om kostnadsansvar för räddningsinsatser är sådana där kraven på olycks- och skadeförebyggande åtgärder redan i dag är omfattande. Det kan därför diskuteras om dessa verkligen innebär en sådan extra risk i förhållande till andra verksamheter som inte omfattas av lika omfattande säkerhetskrav. Målet för det förebyggande arbetet är för här aktuella verksamheter liksom för transport av farligt gods, att verksamheterna skall uppnå en sådan säkerhet att de inte längre innebär någon extra risk (jfr. SOU 1997:109 sid. 28).

Ett annat problem är att hitta ett effektivt system för betalning av kostnaderna. Det torde dessutom vara svårt att särskilja de räddningstjänstkostnader som är hänförliga till den farliga verksamheten från övriga räddningstjänstkostnader. Även om det skulle växa fram försäkringslösningar ur ett system med kostnadsansvar för räddningsinsatser är det svårt att överblicka hur det skulle se ut.

Med hänsyn till vad som ovan anförts anser vi att tiden inte är mogen för att tillämpa förorenaren betalar-principen fullt ut så att den även avser kostnader för själva räddningsinsatsen. Om de möjligheter att ställa krav på olycks- och skadeförebyggande åtgärder som vi föreslår utnyttjas fullt ut kommer dock skillnaden rent ekonomiskt att bli liten. Merparten av räddningstjänstens extrakostnader för beredskap med personal och utrustning kan verksamhetsutövarna åläggas att svara för, vilket för övrigt redan förekommer. Kostnaderna för insatser är, som framgår ovan,

mycket begränsade i förhållande till kostnaderna för att upprätthålla en nödvändig räddningstjänstberedskap.

När det gäller saneringsåtgärder finns det skäl för ett utökat kostnadsansvar för verksamhetsutövaren. Sanering omfattas dock inte av räddningstjänstbegreppet utan är den fas som inträder efter att en räddningsinsats är avslutad. Räddningstjänsten skall pågå till dess att det inte är någon risk för en ny skada - eller att en skada som redan uppstått inte blir värre. Räddningsledaren avgör när räddningsstyrkan skall avsluta räddningsinsatsen.

Enligt miljöskyddslagen är den som utövar miljöfarlig verksamhet skyldig att avhjälpa olägenheter även efter det att verksamheten upphört. Om en verksamhet eller fastighet överlåtits råder en viss oklarhet beträffande efterbehandlingsansvaret. Denna oklarhet kommer dock att få sin lösning om förslaget till miljöbalk antas. Där föreslås att ansvariga för att utreda och efterbehandla förorenade mark- och vattenområden i första hand skall vara verksamhetsutövaren och i andra hand vissa fastighetsägare. Fastighetsägarens ansvar skall därvid vara subsidiärt i förhållande till verksamhetsutövarens. Efterbehandlingsansvaret föreslås omfatta att utredning skall ske av föroreningens art och omfattning samt att de efterbehandlingsåtgärder skall vidtas som skäligen kan fordras för människors hälsa eller miljön.

Mot bakgrund av vad vi tidigare redogjort för om sambandet mellan miljö- och säkerhetsfrågor anser vi att även kostnadsansvaret för saneringsinsatser på grund av olyckor bör täckas av miljöskyddslagstiftningens regler om efterbehandlingsansvar. Sanering vid utsläpp av radioaktiva ämnen regleras särskilt i 2 a § räddningstjänstlagen.

Försiktighetsprincipen är framför allt en bevisbörderegel. I 41 § och 43 § räddningstjänstlagen anges vilka särskilda krav som ställs på ägare eller innehavare av byggnad eller anläggning för att förebygga olyckor och för att hindra eller begränsa skador till följd av olyckor. Om det behövs för efterlevnaden av nämnda bestämmelser har den kommunala nämnd som ansvarar för räddningstjänstfrågor enligt 56 § räddningstjänstlagen möjlighet att utfärda föreläggande och förbud. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite. Vid ett överklagande är det dock den kommunala nämnden som har bevisbördan för att föreläggandet eller förbudet är befogat. Ett införande av försiktighetsprincipen skulle öka den kommunala nämndens möjligheter att utfärda förelägganden eller förbud

genom att bevisbördan därmed flyttas över på den som bedriver verksamheten i fråga eller innehar den aktuella fastigheten.

Med hänsyn till att principen redan är vedertagen inom miljöskyddslagstiftningen kan det inte från rättssäkerhetssynpunkt anses vara orimligt att även tillämpa principen inom räddningstjänstlagstiftningen. Det skulle i vissa fall kunna innebära ökade kostnader för företag och enskilda som berörs. Med hänsyn till den skälighetsavvägning som skall ske enligt såväl 41 § som 43 § räddningstjänstlagen finns det dock inte anledning att anta att dessa kostnadsökningar kommer att bli speciellt stora om det inte finns mycket goda skäl härför. För att försiktighetsprincipen även skall bli tillämplig på verksamheter som inte omfattas av den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen anser vi således att en särskild bestämmelse som anger principens innebörd bör föras in i räddningstjänstlagen efter 43 §. Bevisbördan läggs därmed på ägaren eller innehavaren för att en åtgärd inte behövs eller av annan anledning är oskälig.

Substitutionsprincipen regleras för närvarande inom kemikalielagstiftningen och är även en väl inarbetad princip inom arbetsmiljölagstiftningen. För tillämpning av denna princip krävs viss specialkunskap om kemiska ämnen som man inte kan förutsätta finns inom den kommunala räddningstjänsten. Det kan inte heller uteslutas att det vid tillämpningen av substitutionsprincipen kan uppstå målkonflikter mellan strävan att minska den kontinuerliga miljöpåverkan och strävan att minska riskerna för olyckor. Det får dock anses angeläget att även säkerhetsaspekter vägs in vid tillämpningen av substitutionsprincipen. Vi anser därför att övervägande skäl talar för att denna fråga bör lösas inom kemikalielagstiftningen alternativt inom en kommande miljöbalk där denna lagstiftning kommer att ingå, genom att även säkerhetsfrågor vägs in vid tillämpningen av substitutionsprincipen.

13 Transport av farligt gods

Utredningen har fått i uppdrag att utreda en rad olika frågor som rör transport av farligt gods. I fråga om myndighetsansvaret för transport av farligt gods har utredningen i ett delbetänkande, SOU 1997:109, föreslagit att detta ansvar skall samlas till Räddningsverket för samtliga tansportslag med undantag för bulktransport till sjöss. Övriga frågor som utredningen har att överväga är följande.

- Hur bör definitionen och klassindelningen av farligt gods i lagen och förordningen om transport av farligt gods ändras med hänsyn till de förändringar som skett av FN:s rekommendationer för transport av farligt gods och andra relevanta regelverk?

- Är transport- och tillsynsmyndigheternas bemyndiganden tillräckliga i lagen om transport av farligt gods för att myndigheterna på ett effektivt sätt skall kunna genomföra sina uppgifter i fråga om tillsyn och utbildning?

- Överklagandebestämmelserna i förordningen om transport av farligt gods skall föras över till lagen om transport av farligt gods.

- Genomförandet av EU-direktivet om säkerhetsrådgivare vid transport av farligt gods.

13.1 Definitionen av farligt gods

Förslag: Definitionen av farligt gods i lagen om transport av farligt gods skall ändras enligt följande.

Explosiva varor byts ut mot explosiva ämnen och föremål och komprimerade, kondenserade eller under tryck lösta gaser ersätts med enbart gaser.

Vämjeliga varor och varor med benägenhet att orsaka infektioner byts ut mot smittförande ämnen.

Magnetiskt material byts ut mot övriga farliga ämnen och föremål som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer särskilt föreskriver.

Motsvarande ändringar skall också göras i klassindelningen av farligt gods i förordningen om transport av farligt gods.

Även i övrigt föreslår vi att varor byts ut mot ämnen och föremål i lagen och förordningen om transport av farligt gods.

Bestämmelserna om transport av farligt gods är i hög grad internationella. Inom FN finns sedan länge en expertgrupp som arbetar med rekommendationer för klassificering och förpackning av farligt gods vid transport. FN-rekommendationerna delar in farligt gods i nio klasser utifrån dess farliga egenskaper. Till klasserna hör ämnesförteckningar. Dessa förteckningar är inte uttömmande, men täcker merparten av de kommersiellt mest betydelsefulla ämnena med farliga egenskaper. FN:s rekommendationer har blivit vägledande för allt internationellt arbete med transport av farligt gods. Således följer de transportslagsanknutna regelverken i huvudsak den klassindelning av farligt gods som anges i FN-rekommendationerna.

Järnvägstransporter

De internationella bestämmelserna om transport av farligt gods på järnväg finns i RID (Réglement Concernant le Transport International Ferroviaire des Marchandises Dangereuses). RID indelar farligt gods i nio huvudklasser. Klassificeringen överensstämmer i princip med FN-rekommendationerna. RID består av tre delar. Del I är kortfattad och innehåller allmänna bestämmelser, del II innehåller ämnesförteckningar och bestämmelser om handhavandet av det farliga godset vid transport och del III innehåller bestämmelser om provningsmetoder, krav på förpackningar, tankar och tankcontainrar m.m..

EU har antagit ett direktiv som i princip innebär att RID även skall tillämpas vid nationella järnvägstransporter av farligt gods.

De svenska föreskrifterna om transport av farligt gods på järnväg har utfärdats av Räddningsverket som ansvarig transportmyndighet. Föreskrifterna kallas RID-S och motsvarar i huvudsak RID.

Vägtransporter

För vägtransporter gäller ADR (Accord Européen Relatif au transport International des Marchandises Dangereuses par Route), som är en överenskommelse om gemensam europeisk standard för vägtransport av farligt gods. ADR har samma klassindelning av farligt gods som RID. Regelverket är indelat i själva överenskommelsen och två i huvudsak tekniska bilagor, A och B. Konventionstexten är kortfattad och innehåller endast ett fåtal materiella bestämmelser. Tyngdpunkten är lagd på bilagorna som är mycket omfattande och detaljerade. Bilaga A innehåller bl.a. regler om klassificering och förpackning av det farliga godset och vänder sig främst till avsändaren. Bilaga B riktar sig framför allt till transportören med bestämmelser om bl.a. transportsätt, samlastning, förarutbildning och krav på fordon.

I likhet med vad som ovan sagts om järnvägstransporter har EU antagit ett direktiv som innebär att ADR även skall tillämpas vid nationella vägtransporter av farligt gods.

De svenska föreskrifterna för vägtransporter utfärdas av Räddningsverket och kallas ADR-S. Dessa överensstämmer i huvudsak med ADR.

Sjötransporter

Vid transport av förpackat farligt gods till sjöss tillämpas IMDG-koden, som utarbetats inom IMO (International Maritime Organization). För bulktransporter av farligt gods finns särskilda regler. Koden har i sig endast status av rekommendation, men tillämpas av de flesta stora sjöfartsnationerna. IMDG-koden indelar farligt gods i nio klasser. Klassindelningen överensstämmer med FN:s rekommendationer. Klasserna innehåller förteckningar över de godsslag som får transporteras sjöledes. Vidare innehåller IMDG-koden, som är det till omfånget största regelverket om transport av farligt gods, bestämmelser om dokumentation, märkning, förpackning och hantering av det farliga godset under transport samt särskilda bestämmelser om brandskydd.

Sjöfartsverket har som ansvarig transportmyndighet satt IMDG-koden i kraft i Sverige genom myndighetsföreskrifter.

Flygtransporter

För luftfartens del återfinns de internationella farligt gods-reglerna i de av den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) utgivna Technical Instructions (ICAO-TI). Dessa är automatiskt bindande för de stater som biträtt konventionen om internationell civil luftfart (Chicago-konventionen). Klassindelningen och förpackningsreglerna följer FN-rekommendationerna.

Luftfartsverket har i likhet med Sjöfartsverket satt de internationella reglerna i kraft i Sverige genom kortfattade myndighetsföreskrifter.

Överväganden

Sedan tillkomsten av lagen och förordningen om transport av farligt gods har i FN:s rekommendationer och i andra relevanta internationella regelverk upptagits varor som inte omfattas av lagens definition. Orsaken härtill är framför allt att definitionen av farliga ämnen i lagen om transport av farligt gods endast delvis täcker klass 9 i FN-rekommendationerna för övriga farliga ämnen och föremål. Definitionen av farliga ämnen i lagen om transport av farligt gods omfattar i detta avseende endast magnetiskt

material. De ovan nämnda transportslagsanknutna regelverken har också öppna klasser för övriga farliga ämnen. Transportmyndigheternas föreskrifter, som i huvudsak utgörs av dessa regelverk, omfattar därmed fler farliga ämnen än lagen. Eftersom lagens tillämpningsområde även anger myndighetsföreskrifternas tillämpningsområde innebär detta att de internationella regelverken inte är fullt ut tillämpliga i Sverige trots att de ingår i transportmyndigheternas föreskrifter.

Detta är en olycklig ordning och Räddningsverket har framfört att de svenska bestämmelserna bör anpassas till FN-rekommendationerna. Därmed skulle överensstämmelse även uppnås i förhållande till ovan nämnda transportslagsanknutna regelverk som i huvudsak överensstämmer med FN-rekommendationerna och tillämpas som myndighetsföreskrifter i Sverige.

En sådan anpassning i lagen och förordningen om transport av farligt gods skulle innebära att explosiva varor byts ut mot explosiva ämnen och föremål, komprimerade, kondenserade eller under tryck lösta gaser byts ut mot gaser, vämjeliga varor och varor med benägenhet att orsaka infektioner byts ut mot smittförande ämnen och magnetiskt material byts ut mot övriga farliga ämnen och föremål. Även i övrigt i lagen och förordningen om transport av farligt gods bör varor bytas ut mot ämnen och föremål som bättre svara mot engelskans "substances and articles". Beträffande vämjeliga varor och varor med benägenhet att orsaka infektion är det endast fråga om en språklig modernisering och anpassning till FN-rekommendationerna. Någon ändring i sak innebär det inte. Att explosiva varor byts ut mot explosiva ämnen och föremål, komprimerade eller under tryck lösta gaser byts ut mot gaser och magnetiskt material byts ut mot övriga farliga ämnen och föremål innebär en anpassning till FN-rekommendationerna. Beträffande övriga ämnen och föremål måste dock lagens tillämpningsområde avgränsas på ett tydligt sätt. Detta kan ske genom att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att ange vilka övriga farliga ämnen och föremål som skall omfattas av lagen. I 5 § förordningen om transport av farligt gods bör motsvarande ändringar göras.

Transportmyndigheterna - Räddningsverket ensamt om vårt förslag till förändrad myndighetsorganisation genomförs - kommer därmed att bemyndigas att närmare ange vilka övriga farliga ämnen och föremål som omfattas av lagen. På detta sätt kan den svenska lagen på ett enkelt sätt anpassas till de internationella bestämmelser som gäller för transport av farligt gods. Transportmyndigheternas föreskrifter utgörs, som framgår

ovan, till helt övervägande delen av de internationella överenskommelser som gäller för transport av farligt gods.

13.2 Bemyndiganden

Förslag: Vi föreslår att 9 § lagen om transport av farligt gods kompletteras med att även krav om utbildning får föreskrivas.

Tillsynsbemyndigandet i förordningen om transport av farligt gods anser vi inte skall ändras i annat avseende än att gränskontroll stryks i angivandet av tullmyndigheternas tillsynsområde samt att tullmyndigheternas tillsyn av transport av farligt gods skall ske i samråd med polisen.

I utredningens uppdrag ingår att granska om transport- och tillsynsmyndigheternas bemyndiganden är tillräckliga för att myndigheterna på ett effektivt sätt skall kunna genomföra sina uppgifter i fråga om tillsyn och utbildning. Om vårt förslag att samla myndighetsansvaret för samtliga transportslag till Räddningsverket kommer att genomföras kommer begreppet transportmyndighet att utgå och ersättas av Räddningsverket.

Utbildning

När det gäller utbildning har Räddningsverket framfört att 9 § lagen om transport av farligt gods bör förtydligas så att det uttryckligen nämns att föreskrifter om krav på utbildning får meddelas med stöd av bemyndigandet. Enligt nämnda lagrum har regeringen och transportmyndigheterna /Räddningsverket en omfattande föreskriftsrätt i fråga om transport av farligt gods. Där anges att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om klassificering av farligt gods, om transportmedel och andra transportanordningar, märkning, uppgiftsplikt, säkerhetsutrustning, lastning, lossning, förvaring och annan hantering av farligt gods samt om försiktighetsmått och åtgärder i övrigt, allt i den utsträckning som krävs från transportsäkerhetssynpunkt. Vidare får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas föreskriva att transportmedel och andra transportanordningar får användas vid transport endast om de är provade och godkända.

Bestämmelsen är som synes både omfattande och detaljerad. Det är dock inte möjligt att exakt precisera alla enskilda frågor som ett så pass omfattande bemyndigande som det här är fråga om avser. Detta har i 9 § lagen om transport av farligt gods beaktats genom att bemyndigandet utöver särskilt angivna områden avser försiktighetsmått och åtgärder i övrigt.

Att uppställa särskilda utbildningskrav kan ses som ett försiktighetsmått för att höja transportsäkerheten. Frågan är om detta måste preciseras för att omfattas av bemyndigandet. I fråga om transportmedel och transportanordningar har förutom bemyndigandet att meddela föreskrifter om dessa särskilt angivits att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att sådana endast får användas för transport om de är provade och godkända. Med hänsyn härtill och bestämmelsens höga detaljeringsgrad i övrigt synes ett förtydligande vara befogat avseende utbildning.

Vi föreslår således att 9 § lagen om transport av farligt gods kompletteras med att även krav om utbildning får föreskrivas.

Tillsyn

Enligt 25 § förordningen om transport av farligt gods utövas tillsynen över efterlevnaden av lagen om transport av farligt gods och med stöd av lagen meddelade föreskrifter av följande myndigheter inom nedan angivna områden.

Tillsynsmyndighet	*Tillsynsområde*
Sjöfartsverket	Sjötransporter
Luftfartsverket	Lufttransporter
Polismyndigheterna	Landtransporter utom järnvägstransporter
Sprängämnesinspektionen	Landtransporter av varor enligt klasserna 1-6 samt 8 och 9, såvitt gäller varor enligt klasserna 6, 8 och 9, dock endast om de transporteras i

	tankfordon
Tullmyndigheterna	Gränskontroll av vägtransporter till och från utlandet samt kontroll av fordon och andra lastenheter som inkommer med fartyg
Banverket	Järnvägstransporter

När det gäller Sjöfartsverkets och Tullmyndighetens tillsynsområden utövas tillsynen även av Kustbevakningen i den utsträckning som Sjöfartsverket och Generaltullstyrelsen var och en inom sitt område beslutar i samråd med Kustbevakningen.

Med hänsyn till Sveriges medlemskap i EU har Generaltullstyrelsen framfört att tullmyndigheternas tillsynsområde bör modifieras så att det inte endast avser gränskontroll. Tillsynsansvaret av farligt gods-transporter har nämligen enligt Generaltullstyrelsen i sig inget att göra med själva gränsöverskridandet, utan det har här varit fråga om att, vid de i Sverige naturliga kontrollpunkterna, utnyttja de resurser som ändå finns vid gränsen.

Enligt de bestämmelser som gäller för transport av farligt gods skall transportmedel och andra transportanordningar vara märkta med särskilda farligt gods-skyltar. Det förekommer emellertid att farligt gods transporteras i omärkt skick.

Fråga har därvid uppkommit från polismyndigheterna och Banverket vilken rätt tillsynsmyndigheterna har att även kontrollera omärkta transporter. Detta gäller även för Kustbevakningens tillsyn, som i likhet med polismyndigheternas främst är inriktad på kontroller ute på fältet. Lagen om transport av farligt gods gäller endast för transport av farligt gods. Någon allmän befogenhet för tillsynsmyndigheterna att kontrollera även omärkta transportmedel och transportanordningar finns därmed inte enligt lagen om transport av farligt gods. Tillsynsmyndigheternas befogenheter enligt 12 § lagen om transport av farligt gods omfattar endast sådana transporter där det framgår att farligt gods förekommer eller där det finns skäl att misstänka att farligt gods finns i lasten.

Att komma till rätta med problemet är inte okomplicerat. Med hänsyn till lagen om transport av farligt gods begränsade tillämpningsområde är det inte möjligt att införa någon generell rätt för tillsynsmyndigheterna att

kontrollera transportmedel och transportanordningar. En sådan lösning är inte heller lämplig med hänsyn till att tillsynsmyndigheternas kontroll innebär ett visst mått av tvång. För att utföra kontroll med stöd av lagen om transport av farligt gods bör det i vart fall krävas misstanke om att transporten innehåller farligt gods, men för att en sådan misstanke skall kunna uppkomma fordras det emellertid ofta att tillsynsmyndigheten har möjlighet att vidta någon form av undersökning av transporten. Frågan är då om tillsynsmyndigheterna har möjlighet att med stöd av annan lagstiftning utföra kontroller av transportmedel och transportanordningar.

Vägtransporter

Kontroll av lastsäkring är en fråga som har nära anknytning till farligt gods-frågor. I 102 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) anges följande. Last skall vara anbringad så att den ej kan utgöra fara för person, medföra skada på egendom, släp eller falla på vägen, åstadkomma störande dammbildning eller liknande olägenhet, försvåra förandet av fordonet eller framkalla onödigt buller. När det krävs med hänsyn till lastutrymmets eller lastens beskaffenhet, skall lasten vara fastgjord. Om det behövs skall den vara övertäckt. Kedja, rep, presenning eller annan anordning som tjänar till att hålla fast eller skydda lasten skall vara säkert angjord och får ej hänga lös utanför fordonet eller släpa på marken.

Polisens rätt att stoppa fordon är inte lagreglerad. Det har ansetts ligga i sakens natur att polisen har rätt att stoppa ett fordon för att kunna genomföra en trafikkontroll eller företa någon annan liknande åtgärd. I prop. 1996/97:175 föreslås dock att polisens rätt att stoppa fordon regleras i polislagen. Regleringen utgår från vad som i dag anses vara gällande rätt. Bland annat skall det anges att polisen får stoppa fordon om det behövs för att genomföra husrannsakan i fordonet eller för att genomföra en fordons- eller förarkontroll samt för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet.

Frågor om lastsäkring och farligt gods är intimt sammankopplade med varandra. Det finns därför skäl för polisen att vid kontroll av lastsäkring även kontrollera förekomsten av farligt gods och vice versa. Ett sådant utnyttjande av polisens tillsynsbemyndigande torde vara mest effektivt både från trafiksäkerhetssynpunkt och resurssynpunkt.

Järnvägstransporter

Banverkets tillsyn enligt såväl järnvägssäkerhetslagen och lagen om transport av farligt gods utövas av Järnvägsinspektionen, som ingår i Banverket. Om tillsyn i 21 § järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) anges bl.a. att den som driver verksamheten skall lämna tillsynsmyndigheten de upplysningar och tillhandahålla de handlingar som behövs för tillsynen samt ge myndigheten tillträde till anläggningar, fordon och annat materiel, lokaler och områden som berörs av verksamheten för de undersökningar som behövs för tillsynen.

Enligt 10 § järnvägssäkerhetslagen skall spåranläggningar, spårtrafik och trafikledningsverksamhet med hänsyn till verksamhetens art och övriga förhållanden drivas så att skador till följd av verksamheten förebyggs. Vidare anges att de åtgärder och försiktighetsmått som behövs skall vidtas för att upprätthålla en betryggande säkerhet.

Ovan nämnda bestämmelser är allmänt hållna och ger Järnvägsinspektionen stora möjligheter att utöva tillsyn. Det torde bl.a. vara möjligt att bereda sig tillträde till järnvägsvagnar för att kontrollera lastsäkring, vilket som ovan nämnts kan vara ett sätt att upptäcka farligt gods. Någon rätt att öppna slutna försändelser ger emellertid bestämmelserna inte. I 6 kap. 5 § järnvägstrafiklagen (1985:192) ges däremot en möjlighet att undersöka innehållet i resgodskollin eller godsförsändelser om innehållet är okänt för järnvägen och det finns skäl att misstänka att de innehåller något som kan äventyra säkerheten i järnvägsdriften. Järnvägsinspektionen har därmed en möjlighet att även undersöka innehållet i icke farligt gods-skyltade försändelser.

I likhet med vad som ovan nämnts om tillsynen av vägtransporter kan Järnvägsinspektionen bedriva farligt gods-tillsynen som en integrerad del av den tillsyn man i övrigt har att utföra.

Tullmyndigheterna

Generaltullstyrelsen har i skrivelse framfört att Tullverkets befogenhet avseende tillsynen av farligt gods-transporter bör ändras så att den avser hela territoriet och inte som i dag begränsas till transportenheter som landvägen förs in över rikets gränser eller anländer med färja.

Med hänsyn till tullmyndigheternas verksamhetsområde i övrigt anser vi dock att dess tillsynsområde avseende vägtransporter av farligt gods allt-

jämt bör vara knutet till in och utresa ur landet. Gränspassagerna är naturliga kontrollpunkter. Tullmyndigheternas möjligheter att kontrollera farligt gods-transporter är störst när det gäller icke EU-transporter, d.v.s. sådana transporter som kommer från ett tredje land utanför EU. Farligt gods-tillsynen kan då ske i samband med kontroll av att deklarations- och uppgiftsskyldigheten enligt tullagen fullgjorts. Enligt 57 § tullagen (1994:1550) har en tullmyndighet möjlighet att bl.a. undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras.

För interna EU-transporter är däremot tullmyndigheternas möjligheter att utöva tillsyn begränsade. För att undvika att tullmyndigheternas tillsyn av farligt gods-transporter uppfattas som diskriminerande i förhållande till andra EU-stater bör tillsynen ske i samråd med Polismyndigheterna som har ansvaret för tillsynen av vägtransporter med farligt gods i övrigt inom landet. Genom ett sådant samråd bör tillsynen kunna spridas över landet på ett icke diskriminerande sätt samtidigt som tullmyndigheternas resurser kan tas till vara.

Några ytterligare befogenheter utöver vad som följer av 12 § lagen om transport av farligt gods har dock inte tullmyndigheterna avseende interna EU-transporter. Detta betyder att tullmyndigheternas möjligheter att kontrollera icke farligt gods-skyltade transporter i dessa fall är begränsade. Här har Kustbevakningen större möjligheter genom att kombinera farligt gods-tillsynen med kontroll av lastsäkring. Detta förutsätter dock att Sjöfartsverket kommer överens med Kustbevakningen om att tillsynen enligt 10 kap. 8 § fartygssäkerhetslagen (1988:49) även får skötas av Kustbevakningen samt att Generaltullstyrelsen kommer överens med Kustbevakningen om att låta Kustbevakningen utöva farligt gods-tillsyn av transportenheter som ännu inte förts ombord på en färja.

Tullmyndigheternas tillsynsområde bör således fortfarande vara knutet till landets gränspassager. Ordet gränskontroll kan dock tas bort i beskrivningen av tillsynsområdet eftersom det många gånger endast handlar om farligt gods-tillsyn och inte gränskontroll i egentlig bemärkelse.

För att tillsynen inte skall uppfattas som diskriminerande bör det i förordningen om transport av farligt gods anges att tullmyndigheternas tillsyn skall ske i samråd med polismyndigheterna. På det sättet kan polismyndigheterna och tullmyndigheterna planera tillsynen på ett sätt så att den sprids jämt över landet och inte uppfattas som diskriminerande.

För att effektivisera tillsynen anser vi vidare att det är angeläget att Kustbevakningens kompetens kan utnyttjas fullt ut.

13.3 Överklagandebestämmelser

Enligt utredningens direktiv skall överklagandebestämmelserna som i dag finns i förordningen om transport av farligt gods flyttas över till lagen. Detta bör ske genom att 27, 28, 28 a och 29 §§ förordningen om transport av farligt gods förs över till lagen och där placeras som 18-21 §§ under en särskild rubrik "Överklagande". Några andra ändringar är inte nödvändiga att göra i de aktuella överklagandebestämmelserna.

13.4 Säkerhetsrådgivardirektivet

Förslag: Bestämmelser om säkerhetsrådgivare föreslår vi skall införas i lagen om transport av farligt gods. Kravet på säkerhetsrådgivare skall omfatta samtliga transportslag. Säkerhetsrådgivaren skall ses som ett medel för företagen att följa de regler som gäller för transport av farligt gods och även i övrigt uppnå en hög säkerhet. Ansvaret för säkerheten skall dock alltjämt ligga på företagsledningen oavsett om säkerhetsrådgivare utsetts eller inte. Bestämmelserna om säkerhetsrådgivare skall därför inte omfattas av straffbestämmelserna i lagen om transport av farligt gods.

För att höja säkerheten vid transport av farligt gods har EU antagit ett direktiv om utnämning av och kompetens hos säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar. Utredningen har fått i uppdrag att undersöka och lägga fram förslag på lagstiftning som krävs i anledning härav.

Enligt artikel 1 i direktivet skall varje företag som utför transporter av farligt gods eller lastar eller lossar farligt gods utse en eller flera säkerhetsrådgivare. Att direktivet inte endast avser transport av farligt gods utan även lastning och lossning innebär att inte endast transportföretag berörs av direktivet utan också avsändare och mottagare i den mån de utför lastning och lossning av farligt gods.

I artikel 2 definieras begreppen företag, säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods, farligt gods och berörda verksamheter.

Enligt artikel 3 får medlemsstaterna föreskriva att direktivet inte skall tillämpas på företag:

a. vars berörda verksamhet gäller transport av farligt gods med transportmedel som tillhör militären eller som sker under militärens ansvar, eller

b. vars berörda verksamhet gäller sådana begränsade kvantiteter per transportenhet, som understiger de mängder som fastställts i marginalanteckningarna 10010 och 10011 i bilaga B i direktiv 94/55/EG (det s.k. ADR-direktivet), eller

c. vars huvud- eller biverksamhet inte består av transport av farligt gods eller lastning eller lossning i samband med sådan transport, men som tillfälligt genomför nationell transport av farligt gods eller utför lastning eller lossning i samband med sådan transport och där risken för fara eller miljöförstöring är minimal.

Av artikel 4 framgår att säkerhetsrådgivarens huvuduppgift är att under företagsledningens ansvar se till att den del av transportkedjan som företaget har ansvar för sker enligt tillämpliga bestämmelser och under bästa möjliga säkerhetsförhållanden. Säkerhetsrådgivarens arbetsuppgifter anges närmare i bilaga I till direktivet. Om en olycka som skadat människor, egendom eller miljö inträffar under transport, lastning eller lossning av farligt gods vid ett företag skall säkerhetsrådgivaren enligt artikel 7 upprätta en olycksrapport och lämna denna till företagsledningen eller i förekommande fall till en lokal myndighet.

Säkerhetsrådgivaren har således inget personligt ansvar för säkerheten vid företaget. Detta ansvar vilar i stället på företagsledningen. Säkerhetsrådgivarens uppgift är att följa upp säkerhetsrutinerna i företaget och att göra företagsledningen uppmärksam på eventuella brister i säkerheten samt rapportera om inträffade olyckor. Om en olycka inträffar till följd av fel och brister i säkerheten är det således företagsledningen som i första hand är ansvarig. Införandet av säkerhetsrådgivare innebär inte att företagsledningen kan friskriva sig från sitt ansvar för säkerheten.

En säkerhetsrådgivare skall enligt artikel 5 ha en särskild utbildning som skall bekräftas med ett särskilt utbildningsintyg. Inom EU pågår för närvarande ett arbete med ett särskilt direktiv om examination av säkerhetsrådgivare. Utbildningens syfte är att ge säkerhetsrådgivaren erforderliga kunskaper om de risker som är förenade med transport av farligt gods, om lagar, förordningar och föreskrifter som är tillämpliga för det eller de berörda transportslagen samt om de arbetsuppgifter som i övrigt åligger säkerhetsrådgivaren enligt ovan. Det prov som de blivande säkerhetsrådgivarna måste avlägga skall innehålla vissa obligatoriska moment som anges i bilaga II och utbildningsintyg skall utformas i enlighet med bilaga III.

Ett utbildningsintyg skall enligt artikel 6 vara giltigt i fem år. Därefter förlängs intyget automatiskt med fem år i taget om innehavaren under det år som föregår intygets sista giltighetsdag genomgått repetitionsutbildning eller har godkänts vid ett prov som godtagits av behörig myndighet.

Överväganden

Bestämmelser om transport av farligt gods finns i svensk lagstiftning i lagen och förordningen om transport av farligt gods samt därtill knutna myndighetsföreskrifter. Den svenska regleringen om säkerhetsrådgivare bör därför ske inom ramen för nämnda lagstiftning. Direktivet är som framgår ovan begränsat till att gälla för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar medan lagen om transport av farligt gods omfattar samtliga transportslag. Säkerhetsrådgivardirektivet är emellertid ett minimidirektiv och det finns därför inget som hindrar att vi i den svenska lagstiftningen låter reglerna om säkerhetsrådgivare även omfatta sjö- och lufttransporter. Några avgörande skäl till varför inte även dessa transporter skall omfattas har utredningen inte funnit. Vi anser således att de svenska reglerna om säkerhetsrådgivare bör ha samma tillämpningsområde som lagen om transport av farligt gods i övrigt.

I likhet med Hot- och riskutredningen anser vi att en rambestämmelse bör införas i lagen om transport av farligt gods som anger behovet av säkerhetsrådgivare samt deras huvudsakliga uppgift enligt artikel 4 och 7. I olycksrapporteringen enligt artikel 7 bör även ingå att rapportera tillbud. Övriga bestämmelser i anledning av direktivet och dess bilagor kan ges i förordning och myndighetsföreskrifter. Ett bemyndigande härom bör införas i nämnda rambestämmelse. Något förslag på förordningstext kommer vi inte att ge. Vad som skall regleras i förordning eller

myndighetsföreskrifter får i stället avgöras av regeringen och berörda myndigheter.

Säkerhetsrådgivarens arbetsuppgifter kommer inte att omfattas av straffbestämmelsen i 16 § lagen om transport av farligt gods. Företagsledningen kan inte genom att utse en säkerhetsrådgivare friskriva sig från sitt ansvar för säkerheten. Detta innebär naturligtvis inte att säkerhetsrådgivaren kan göra vad som helst utan att kunna straffas. Även han är ansvarig för att han följer gällande bestämmelser och instruktioner. Han är däremot inte ansvarig för om företaget där han verkar bryter mot säkerhetsbestämmelser. Det är väsentligt att klarlägga att säkerhetsrådgivaren är ett medel för att säkerställa en hög säkerhet i samband med transport av farligt gods och inte en medel för företagsledningen att befria sig från ansvar för hanteringen.

Företagsledningens eventuella underlåtenhet att utse säkerhetsrådgivare bör inte vara straffbart. I stället bör företaget enligt 13 § lagen om transport av farligt gods föreläggas att inom viss tid utse en säkerhetsrådgivare. Ett sådant föreläggande bör som regel förenas med vite.

Med hänsyn till att de säkerhetsrådgivare som skall utses enligt direktivet först behöver viss utbildning bör genomförandet av direktivet ske i två steg. Detta kan ske genom att det i ikraftträdandebestämmelser anges att ovan nämnda rambestämmelse om säkerhetsrådgivare först endast skall tillämpas avseende utbildning. Inom en rimlig tidsrymd bör sedan bestämmelsen i övrigt träda i kraft. Om det inledningsvis skulle bli en alltför stor anhopning av utbildningssökande bör det finnas en möjlighet att få anstånd för de företag vars säkerhetsrådgivare inte hunnit bli godkända. Bestämmelser härom kan ges i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Några andra lagstiftningsåtgärder bedömer utredningen inte som nödvändiga i anledning av säkerhetsrådgivardirektivet.

När det gäller möjligheten att undanta vissa typer av transporter enligt artikel 3 anser vi att den möjligheten inte bör utnyttjas för militära transporter eller transporter under militärt ansvar. I enlighet med vad vi ovan anfört angående genomförandet av Seveso II och ratifikationen av Industriolyckskonventionen bör i allt väsentligt samma regler gälla för militär och civil verksamhet.

Räddningsverket är i dag ansvarig myndighet för landtransporter av farligt gods medan Sjöfartsverket är ansvarigt för sjötransporter och Luftfartsverket för lufttransporter. Utredningen har emellertid, som tidigare nämnts, föreslagit att Räddningsverket skall bli ansvarig myndighet för samtliga transportslag. Vi anser därför, under förutsättning att föreslagen förändring genomförs, att Räddningsverket även bör blir ansvarig myndighet för att fastställa kunskapskraven och förrätta examination av säkerhetsrådgivare och utfärda utbildningsintyg. Den utbildning som de blivande säkerhetsrådgivarna skall genomgå behöver dock inte nödvändigtvis ske i Räddningsverkets regi utan kan lika gärna ske privat. Bestämmelser om kunskapskrav kan meddelas i myndighetsföreskrifter. Några särskilda krav om hur kunskaperna skall inhämtas bör dock inte meddelas. Det väsentliga är att de som utses till säkerhetsrådgivare kan visa att de har erforderliga kunskaper.

För att förbättra underlaget för statistik om farligt gods-olyckor och tillbud om sådana bör en skyldighet för företagen att rapportera olyckor och tillbud till ansvariga centrala myndigheter införas i lagen om transport av farligt gods. Därmed skulle myndigheternas möjligheter att förbättra säkerheten och minska antalet olyckor öka.

14 Ansvar och befogenheter vid miljöräddningsoperationer till sjöss

Utredningen har fått i uppdrag att överväga behovet av klarläggande i lagstiftningen avseende ansvar och befogenheter vid miljöräddningsoperationer till sjöss. Räddningsverket, Kustbevakningen, Svenska kommunförbundet, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket och Institutet för vatten- och luftvårdsforskning har gemensamt utarbetat en rapport - Det svenska marina oljeskadeskyddet inför 2 000-talet - som anger målen för olje

skadeskyddet till sjöss. Regeringen har i prop. 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred anslutit sig till myndigheternas förslag till mål för verksamheten. I rapporten föreslås bl.a. att räddningstjänstlagen ändras eller kompletteras på följande punkter.

1. Räddningstjänstbegreppet vid miljöräddningsoperationer till sjöss.

2. Ansvaret för räddningsinsatser i hamn.

3. Utnyttjande av hamn för skadat fartyg.

4. Brandbekämpning ombord.

5. Nödbogsering av fartyg.

Räddningstjänstlagen innehåller föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas. Ansvaret för räddningstjänsten tillkommer, liksom ansvaret för upprätthållandet av lag och ordning, traditionellt det offentliga. Räddningstjänsten är uppdelad i kommunal och statlig räddningstjänst.

Enligt 6 § räddningstjänstlagen svarar varje kommun för räddningstjänsten inom sitt område under förutsättning att det inte är fråga om statlig räddningstjänst. Den statliga räddningstjänsten omfattar enligt 25-27b §§ räddningstjänstlagen fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall samt miljöräddningstjänst till sjöss.

Kustbevakningen har ansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss. Arbetet karaktäriseras dock av långtgående samverkan mellan ett flertal myndigheter och organisationer. Således berörs Sjöfartsverket, Räddningsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och inte minst kommunernas räddningstjänst. Den kommunala räddningstjänsten tar över räddningstjänstansvaret när oljan eller kemikalierna nått stränderna.

Målsättningen för miljöräddningstjänsten till sjöss är att genom ett snabbt agerande kunna förhindra eller begränsa ett olje- eller kemikalieutflöde och samla in så mycket av oljan som möjligt till havs. Om oljan når kusten blir både skadorna i miljön och kostnaderna för bekämpningen betydligt större. Begränsningsåtgärder skall därför kunna påbörjas senast fyra

timmar efter larm, och bekämpningsåtgärder skall kunna inledas senast åtta timmar efter larm. Vid andra kemikalieolyckor till sjöss skall en insats kunna påbörjas inom fyra timmar efter larm.

14.1 Räddningstjänstbegreppet vid miljöräddningsoperationer till sjöss

Förslag: För att effektivisera oljeskadeskyddet till sjöss föreslår vi att Kustbevakningen skall få möjlighet att inleda en miljöräddningsoperation redan när fara för utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen föreligger och inte som nu först när det föreligger överhängande fara. Någon förändring i förhållandet mellan räddningstjänstlagen och lagen om åtgärder mot förorening från fartyg innebär inte vårt förslag.

Begreppet räddningstjänst definieras i 2 § första stycket räddningstjänstlagen som de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelse för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. I lagrummets andra stycke görs en utvidgning av räddningstjänstbegreppet för den statliga räddningstjänsten med undantag för miljöräddningstjänsten till sjöss. Räddningstjänstbegreppet omfattar enligt sist nämnda stycke även insatser som görs utan att det har inträffat någon olyckshändelse eller föreligger överhängande fara för en olyckshändelse.

Problemet när det gäller olyckor och tillbud till sjöss är att situationen kan ändras mycket snabbt på grund av de yttre förhållandena. En incident som inledningsvis inte verkar utgöra någon överhängande fara för miljön kan mycket snabbt förbytas i en olycka med utflöde av olja eller andra kemikalier. De verksamma metoderna för att bekämpa oljeutsläpp är tekniskt sett mycket enkla och tidsfaktorn är därför av stor betydelse. Det svenska marina oljeskadeskyddet bygger uteslutande på mekaniska bekämpningsmetoder. Varken kemiska eller biologiska bekämpningsmetoder används. Det finns i dag ingen metod för att ta upp olja som hunnit påverkas så mycket av vindar, strömmar eller vågor att det blandats ner i vattenmassan. Bekämpningsinsatserna under det första dygnet efter ett utsläpp till sjöss är därför avgörande.

Det bästa är om man genom förebyggande insatser kan pumpa över oljan från ett nödställt fartyg redan innan ett utsläpp skett. Med dagens lagstift-

ning är emellertid Kustbevakningens möjligheter att ingripa med stöd av räddningstjänstlagen i detta tidiga skede begränsade till följd av att det måste föreligga en överhängande fara för utsläpp innan en räddningsoperation kan inledas.

Om olja eller något annat skadligt ämne släpps ut från ett fartyg i strid mot gällande bestämmelser eller det skäligen kan befaras att så kommer att ske och det finns grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan skadas härigenom i avsevärd mån, får enligt 7 kap. 5 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, såsom

1. förbud mot fartygets avgång eller vidare resa,
2. förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring,
3. förbud att använda viss utrustning,
4. föreläggande att fartyget skall följa en viss färdväg,
5. föreläggande att fartyget skall anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats
6. föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift,
7. föreläggande att läktra olja eller annat skadligt ämne.

Enligt 7 kap. 8 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg får föreläggande enligt nämnda bestämmelse förenas med vite. Om åtgärd inte vidtas inom förelagd tid eller om fartygets befälhavare inte kan underrättas om beslutet utan sådant dröjsmål som äventyrar syftet med beslutet, får enligt 7 kap. 9 § nämnda lag myndigheten låta verkställa åtgärden på bekostnad av fartygets redare eller ägare.

Beslut enligt 7 kap 5 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg får enligt 7 kap 4 § förordningen med samma namn förutom av Sjöfartsverket meddelas av Kustbevakningen om Sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas med hänsyn till att det behövs snara åtgärder för att förebygga, begränsa eller bekämpa föroreningar. Motsvarande bestämmelse finns i 45 § tredje stycket räddningstjänstlagen avseende räddningsledarens befogenheter.

Miljöräddningstjänsten till sjöss enligt räddningstjänstlagen är subsidiär till lagen om åtgärder mot förorening från fartyg i den meningen att förbud och föreläggande som avses i 7 kap 5 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg får utfärdas enligt 45 § räddningstjänstlagen endast

om Sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas. En utvidgning av räddningstjänstbegreppet avseende miljöräddningstjänsten till sjöss innebär därvidlag ingen förändring förutom att det gemensamma tillämpningsområdet utvidgas något.

Med hänsyn till vad som ovan beskrivits om svårigheterna att samla upp olja som hunnit sprida sig anser vi att det finns starka skäl som talar för att Kustbevakningen bör få möjlighet att inleda en räddningstjänstoperation redan när det föreligger fara för utsläpp av olja eller andra farliga ämnen. Därmed skulle också lydelsen av 27 b § räddningstjänstlagen avseende miljöräddningsoperationer till sjöss bättre överensstämma med 45 § räddningstjänstlagen som är tillämplig redan vid fara.

Ett utvidgat räddningstjänstbegrepp avseende miljöräddningsoperationer till sjöss föreslogs för övrigt redan i räddningstjänstkommitténs slutbetänkande, Effektiv räddningstjänst (SOU 1983:77), men ändrades i propositionen 1985/86:170 utan någon närmare motivering.

För att inleda en miljöräddningsoperation till sjöss är det naturligtvis inte tillräckligt att lasten i sig utgör en fara. Det måste även med ett utvidgat räddningstjänstbegrepp föreligga någon form av konkret farosituation för fartyget som sådant för att ett ingripande från Kustbevakningen skall få ske med stöd av räddningstjänstlagen. Hänsyn bör också tas till fartygets befälhavare. Om fartyget hamnar i sjönöd är fartygets befälhavare enligt 6 kap. 6 § sjölagen (1994:1009) skyldig att göra allt som står i hans makt för att rädda de ombordvarande samt bevara fartygets last.

För att effektivisera oljeskadeskyddet till sjöss anser vi således att Kustbevakningen bör få möjlighet att inleda en miljöräddningsoperation på ett tidigare stadium än vad som för närvarande gäller. Detta kan ske genom att begreppet miljöräddningstjänst till sjöss i 27b § räddningstjänstlagen ändras så att det även omfattar fara för utsläpp och att 2 § andra stycket räddningstjänstlagen ändras så att miljöräddningstjänst till sjöss också kommer att ingå i det utvidgade räddningstjänstbegreppet. Någon förändring i förhållandet mellan räddningstjänstlagen och lagen om åtgärder mot förorening från fartyg innebär vårt förslag inte.

14.2 Ansvaret för räddningsinsatser i hamn

Kustbevakningen har ansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss och i Vänern, Vättern och Mälaren. För andra vattenområden, hamnar och strandområden har kommunerna räddningstjänstansvaret. I praktiken är dock gränsen flexibel och vid en räddningsinsats tas hänsyn till vilka praktiska förutsättningar som föreligger i det enskilda fallet.

Den främsta orsaken till att kommunerna har ansvaret för räddningstjänsten i ovan nämnda vattenområden är att de i allmänhet har bra resurser för dessa räddningsinsatser. Detta gäller inte minst i hamnområden. Om ett fartyg ligger vid kaj eller i närheten av den kan t.ex. brandbekämpning ofta ske från land. Kommunens räddningstjänst har också, som framgått tidigare av betänkandet, god kännedom om de risker som föreligger i hamn. Vidare har den kommunala räddningstjänstpersonalen en bredare utbildning och erfarenhet på räddningstjänstområdet än Kustbevakningens personal.

Det är emellertid tveksamt om räddningstjänstansvaret med automatik alltid bör övergå på kommunens räddningstjänst när ett fartyg i en av Kustbevakningen ledd miljöräddningsoperation bogseras in till hamn som ett led i räddningsarbetet. I vissa situationer som t.ex. vid brandsläckning är det naturligt att låta räddningstjänstansvaret övergå på kommunens räddningstjänst. I andra situationer med mer renodlad olje- eller kemikaliebekämpning där den kommunala räddningstjänsten har begränsade resurser och risken för andra olyckor inte föreligger förefaller det dock mindre lämpligt att låta räddningstjänstansvaret under pågående räddningsoperation övergå från Kustbevakningen till den kommunala räddningstjänsten.

I dag är det enligt räddningstjänstlagen formellt den kommunala räddningstjänsten som har räddningstjänstansvaret i hamn oavsett var och hur olyckan inträffat. Ansvaret för räddningsinsatsen övergår således med automatik på den kommunala räddningstjänsten när fartyget når hamn. Den yttersta konsekvensen härav är att den kommunala räddningsledaren kan neka att släppa in fartyget i hamnen, t.ex. på grund av den risk för omgivningen som detta medför. Även ekonomiska skäl har enligt vad utredningen erfarit i något fall legat bakom ett sådant beslut. Samtidigt måste också beaktas att i en hamn en avvägning av samtliga risker och insatsbehov skall göras, vilket i första hand den kommunala räddningstjänsten har förutsättningar för.

Det är således svårt att ge ett entydigt svar på frågan vem som bör ha räddningsledaransvaret i hamn för ett dit nödbogserat fartyg. Eftersom varje olyckstillbud eller olycka är mer eller mindre unik finns inte någon på förhand given ansvarsfördelning som vid varje tillfälle är mest lämplig. Den bästa lösningen är därför om ansvarsfördelningen kan lösas genom samverkan mellan Kustbevakningen och den kommunala räddningstjänsten. Enligt 34 § andra meningen räddningstjänstförordningen har länsstyrelsen en skyldighet att samordna omfattande räddningsinsatser som berör både statlig och kommunal räddningstjänst. För att undvika konfliktsituationer i enlighet med vad som ovan beskrivits skulle dock grunden för räddningstjänstansvaret behöva förändras. Problemet skulle kunna lösas genom att räddningstjänstansvaret mera knöts till räddningsoperationen som sådan i stället för till ett visst geografiskt område som nu. Detta är emellertid en komplicerad fråga som berör hela räddningstjänsten och inte enbart miljöräddningstjänsten till sjöss. Frågan bör därför tas upp vid en revidering av hela räddningstjänstlagstiftningen.

14.3 Utnyttjande av hamn för skadat fartyg

Förslag: För att förhindra att kompetenskonflikt uppstår mellan kommunal och statlig räddningstjänst vid miljöräddningsoperationer till sjöss där risken för allvarliga konsekvenser för miljön är stor föreslår vi ett förtydligande av 33 § räddningstjänstlagen.

Kommunernas verksamhet är uppdelad i en sektor med obligatoriska uppgifter som ålagts dem enligt särskilda författningar och en fri sektor där de själva kan bestämma vilka verksamheter de skall bedriva. Till den förstnämnda hör t.ex. räddningstjänsten och till den senare hör bl.a. hamnväsendet. Frågan är om den kommunala självstyrelsen ger kommunerna en rätt att vägra upplåta hamn vid en räddningstjänstoperation.

Enligt 34 § räddningstjänstlagen skall på anmodan av räddningsledaren statliga och kommunala myndigheter bistå vid räddningsoperationer. Eftersom flertalet kommunala hamnar sköts av kommunala bolag omfattas de dock inte av bestämmelsen. Räddningsledaren, kommunal eller statlig, kan således inte med stöd av 34 § räddningstjänstlagen ta en kommunal hamn i anspråk för en räddningstjänstoperation.

I 45 § räddningstjänstlagen finns däremot en slags nödregel som anger när en räddningsledare får göra ingrepp i annans rätt och ta resurser utanför

den egna myndigheten i anspråk för en räddningstjänstoperation under förutsättning att åtgärden är försvarlig. Denna rätt gäller såväl privat som allmän egendom. Räddningsledaren kan således med stöd av denna regel bestämma att en hamn skall tas i anspråk för ett skadat fartyg. Eftersom det är den kommunala räddningstjänsten som har räddningstjänstansvaret i hamn är det dock endast det kommunala räddningsledaren som kan åberopa nödregeln för att ta hamnen i anspråk för ett skadat fartyg. Kustbevakningen har t.ex. ingen möjlighet att åberopa denna regel för att ta in ett skadat fartyg i hamn.

Den nuvarande ordningen avseende räddningstjänstansvaret kan därför, som ovan nämnts, leda till att ett fartyg som Kustbevakningens räddningsledare anser bör bogseras in till hamn för att hindra en olycka eller för att begränsa följderna av en redan inträffad olycka nekas tillträde till en kommunal hamn av den kommunala räddningsledaren. Skälen för ett sådant beslut kan skifta. Det finns dock skäl att anta att de fall då frågan verkligen kommer att ställas på sin spets är relativt få. Som vi ovan redogjort för anser vi inte att det finns tillräckliga skäl att föreslå en särlösning beträffande räddningsledaransvaret för miljöräddnings-operationer till sjöss. Dessutom finns den ovan nämnda skyldigheten för länsstyrelsen att samordna räddningsinsatser enligt 34 § räddningstjänst-förordningen. Bestämmelsen ger dock inte länsstyrelsen någon beslutanderätt i fråga om räddningsinsatsens genomförande.

I 33 § räddningstjänstlagen finns en möjlighet för regeringen att vid omfattande räddningsinsatser föreskriva eller i särskilt fall bestämma, att en länsstyrelse eller någon annan statlig myndighet skall ta över ansvaret för räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Räddningsledaren utses därvid av den myndighet som regeringen bestämmer. Som en temporär lösning skulle nämnda bestämmelse kunna kompletteras så att det klart framgår att den även täcker in den här typen av konflikt-situationer mellan statlig och kommunal räddningstjänst då risken för allvarliga konsekvenser är stor. Därmed skulle risken för onödiga kompetenskonflikter vid miljöräddningsoperationer till sjöss kunna undvikas. Det är dock i enlighet med vad som ovan anförts önskvärt att frågan om räddningsledaransvaret i en situation som denna övervägs ytterligare vid en samlad översyn av räddningstjänstansvaret, där även andra eventuella kompetenskonflikter kan beaktas.

14.4 Brandbekämpning till sjöss och nödbogsering

Brandbekämpning till sjöss och nödbogsering av fartyg kan vara effektiva metoder att förhindra svåra oljeutsläpp. Ett exempel är räddningsinsatsen i Bosporen år 1994 när ett torrlastfartyg och en oljetanker kolliderade. I det fallet var fyra fartyg sysselsatta i fyra dygn med att bekämpa brand ombord. Tack vara insatsen kunde 66 500 ton olja hindras från att komma ut i vattnet eller brinna upp. Samtidigt med brandsläckningen bogserades det brinnande tankfartyget bort från Bosporen till en mindre utsatt plats i Svarta havet.

Även olyckan med färjan Scandinavien Star visar på behovet av tidiga brandsläckningsinsatser. Scandinavien Star bogserades brinnande in till hamn i Lysekil där möjligheterna var bättre att slutföra släckningsarbetet. Behovet av brandsläckningsresurser vid räddningsoperationer till sjöss påtalades i den norska utredningen om Scandinavien Star-olyckan, NOU 1991:1A.

Den svenska räddningstjänsten till sjöss omfattar räddning av människoliv och miljö. Däremot omfattar den inte något egendomsskydd. Att släcka brand ombord på ett fartyg är primärt en uppgift för besättningen. Sjöfartsverkets och Kustbevakningens resurser för brandsläckning är därför begränsade. Beredskapen för fartygsbränder till sjöss har dock förbättrats genom att avtal slutits med den kommunala räddningstjänsten i Göteborg, Helsingborg, Karlskrona, Gotland, Stockholm och Härnösand/Kramfors. Dessa resurser räcker dock endast för relativt begränsade insatser. Inte heller inom bärgningsnäringen finns det några mer betydande resurser för brandbekämpning till sjöss. För en effektiv brandbekämpning till sjöss vid mer omfattande fartygsbränder krävs det därför enligt Kustbevakningen att nya resurser i form av fartygsbunden brandbekämpningsutrustning tillförs. Man anser det angeläget att Sverige som en kustnation bygger upp en sådan beredskap. Om detta sker inom Kustbevakningen eller genom samverkan mellan flera myndigheter har ingen betydelse. Inom nuvarande anslagsramar har dock Kustbevakningen ingen möjlighet att göra detta.

Som utredningen ser det är detta framför allt ett resursproblem och inte en fråga om bristande befogenheter. Visserligen finns det i dag inget egendomsskydd för räddningstjänsten till sjöss. Brandsläckning kan dock ske som ett led i räddningstjänstarbetet med att rädda liv eller för att skydda miljön eller om ingen av dessa situationer är för handen som ett bärg-

ningsuppdrag om fartygets befälhavare begär det. Utredningen har emellertid enligt sitt uppdrag ingen möjlighet att föreslå att ytterligare resurser tillförs Kustbevakningen eller andra myndigheter för att öka brandsläckningsberedskapen. Den utökning av brandsläckningsberedskapen som i nuläget är möjlig kan endast ske genom omprioriteringar av befintliga medel. Utredningen anser dock att det finns skäl att överväga frågan vidare i annat sammanhang.

När det gäller nödbogsering har Kustbevakningen påtalat att det i dag saknas tillräckliga resurser i Östersjön för att klara av att bogsera större fartyg som t.ex. finlandsfärjor och större oljetankers. Denna brist gör att en olycka med ett sådant fartyg riskerar att få betydligt allvarligare konsekvenser än om möjlighet till nödbogsering hade funnits. För att uppnå en fullgod beredskap avseende nödbogsering borde därför ny kapacitet tillföras. I vilken form detta skall ske är emellertid en besvärlig fråga. Stora fartygsolyckor eller tillbud om sådana olyckor har hittills varit ovanliga i Östersjön. Det torde därmed vara svårt att företagsekonomiskt motivera en sådan höjd beredskap för ett privat bärgarföretag även om den ökning av fartygstrafiken som i dag sker i Östersjön på sikt också kommer att öka risken för allvarliga olyckor. För att garantera att det finns tillräckliga resurser om det skulle inträffa en större olycka torde därför ny kapacitet behöva tillföras i statlig regi eller i vart fall med statligt stöd. Eventuellt kan detta ske i samarbete med övriga östersjöstater. Problemet kan dock inte - såvitt vi kan se - lösas utan att betydande resurser avsätts. Vi anser därför att detta är en fråga som ligger utanför vårt uppdrag. Frågan bör dock utredas vidare.

15 Kostnader

För genomförandet av våra förslag anser vi inte att några ytterligare medel behöver tillföras. De organisatoriska förändringar som framför allt blir följden av genomförandet av Seveso II och ratifikationen av Industriolyckskonventionen bör kunna ske inom befintliga anslagsramar. På sikt kommer dock en ökad ambitionsnivå avseende tillsynen att föranleda

ökade kostnader för berörda myndigheter. Dessa kostnadsökningar anser vi dock bör kunna täckas genom avgifter.

Vi anser således att säkerhetstillsynen, i likhet med miljötillsynen, bör avgiftsfinansieras i likhet med vad som i dag gäller för brandsyn enligt räddningstjänstlagen och miljötillsyn enligt miljöskyddslagen. För att rätt bedöma vilken nivå avgifterna skall ligga på bör emellertid de nya reglerna vara i kraft ett tag, bl.a. för att bedöma vilka samordningsvinster som kan uppnås med den samordnade miljö- och säkerhetstillsynen som vi föreslår. Det är viktigt både med hänsyn till myndigheterna och företagens konkurrenssituation att avgifterna bestäms på ett sätt som svarar mot tillsynsbehovet.

16 Författningskommentarer

Utförliga motiveringar och kommentarer av förslagen till ny lagstiftning och ändringar i befintlig lagstiftning samt i förordningar finns i den löpande texten. Vi anser därför inte att det är nödvändigt att även göra särskilda författningskommentarer. För att det skall bli lätt att finna motiveringarna och kommentarerna ges här nedan en förteckning över de enskilda bestämmelserna med hänvisning till de avsnitt i betänkandet där de motiveras och kommenteras.

Lagen (1998:00) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Bestämmelse	*Avsnitt (underrubrik)*
1 § Syftet	11.1
2 § Tillämpningsområdet	11.2
3 § Undantag	11.4

4 § Definitioner	11.3
5 § Verksamhetsutövarnas allmänna skyldigheter	11.5 (Verksamhetsutövarnas allmänna skyldigheter)
6 § Anmälan	11.5 (Anmälan och säkerhetspolicy)
7 § Säkerhetspolicy	Samma avsnitt
8 - 11 §§ Säkerhetsrapporten	11.5 (Säkerhetsrapporten)
12 och 13 §§ Interna planer för räddningsinsatser	11.6
14 § Dominoeffekter	11.8 och 11.11
15 § Information	11.9
16 - 19 §§ Tillsyn m.m.	10.3 och 11.10-11
20 § Överklagande	11.12

Miljöskyddslagen (1969:387)

Bestämmelse	*Avsnitt*
5 §	10.1 och 11.13
13 §	11.13
38 §	11.13

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Bestämmelse	*Avsnitt*
5 kap 3 §	11.8 och 11.13

Förslaget till miljöbalk

Bestämmelse	*Avsnitt*
6 kap. 3 §	11.8 och 11.13
9 kap. 1 §	11.13
19 kap. 5 §	11.13
22 kap. 1 §	11.13
22 kap. 4 och 6 §§	10.1
22 kap. 25 §	11.13
26 kap. 3 §	11.10 och 11.13

Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Bestämmelse	*Avsnitt*
4 §	11.4

Lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Bestämmelse	*Avsnitt*
6 §	11.14 Bistånd

Sekretesslagen (1980:100)

Bestämmelse	*Avsnitt (underrubrik)*
8 kap. 18 §	11.14 (Sekretess)

Lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Bestämmelse	*Avsnitt*
2, 4 och 5 §§	13.1
8 a och b §§	13.4

9 §	13.2
18-21 §§	13.3

Förordningen (1982:923) om transport av farligt gods

Bestämmelse	*Avsnitt*
5, 7, 8 och 25 §§	13.1
25 §	13.2

Räddningstjänstlagen (1986:1102)

Bestämmelse	*Avsnitt (underrubrik)*
2 och 27 b §§	14.1
30 §	11.14 (Alarmering)
33 §	14.3
43 §	10.2
43 a §	12

Räddningstjänstförordningen (1986:1107)

Bestämmelse	*Avsnitt*
69 och 69 a §§	11.6
70 och 70 a §§	11.9

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Bo Barrefelt, Magnus Blomqvist och Åke Persson

Sammanfattning
Sammanfattningsvis anser vi att utredaren i sina förslag inte tillräckligt har beaktat vad som är Seveso(II)-direktivets tyngdpunkt, nämligen anläggningens säkerhet, och hur denna förhåller sig till de olika berörda myndigheternas respektive ansvarsområden och kompetens. Förslagen har inte heller på ett tillfredsställande sätt utformats med hänsyn till det behov av samordning som finns mot bakgrund bl.a. av de brister som utredaren själv konstaterar i dag finns vid tillämpningen av Seveso(I)-direktivet. Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att utpeka en myndighet för vissa samordningsuppgifter för att få effektiv användning av myndigheternas resurser. Arbetarskyddsstyrelsen bör få dessa särskilda samordningsuppgifter.

Utvidgningen av 43 § räddningstjänstlagen bör inte genomföras.

Behovet av samordning
Det s.k. Seveso(I)-direktivet har genomförts i svensk rätt genom författningar på fyra lagstiftningsområden. Direktivets genomförda regler berör därmed fyra centrala tillsynsmyndigheters ansvarsområden. De avsedda myndigheterna är Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sprängämnesinspektionen och Räddningsverket. Regional respektive lokal tillsyn bedrivs av Yrkesinspektionen, länsstyrelsen, den kommunala räddningstjänsten och den kommunala miljöförvaltningen (eller motsvarande). Den splittrade regleringen och tillsynsorganisationen har tillsammans med bristande samordning medfört problem vid tillämpningen av Sevesoreglerna. Tillsynen ställer stora krav på kompetens inom riskanalys- och riskbedömningsområdet hos tillsynspersonalen. Det kan ifrågasättas om tillräcklig kompetens finns hos alla tillsynsmyndigheter idag. Ökad samverkan behövs för att bättre utnyttja befintlig kompetens.

Seveso(II)-direktivet ställer än högre krav på tillsynen och tillsynsmyndigheternas kompetens än vad Seveso(I)-direktivet gör. Syftet med direktivet är i första hand att stora kemikalieolyckor ska förebyggas.

Detta sätter just anläggningens säkerhet i fokus. I andra hand är syftet att skadorna ska begränsas om en olycka ändå inträffar. Detta innebär att det primärt gäller att se till att anläggningarna är säkert projekterade, konstruerade och byggda samt att de kontrolleras och underhålls väl och att företagets säkerhetsarbete fungerar bra.

Anläggningens säkerhet beror bl.a. på om
- utrustning som tryckkärl, reglerutrustning m.m. är säker
- företagets säkerhetsarbete (internkontroll) fungerar
- personalen har tillräckliga kunskaper för att kunna hantera anläggningen på ett säkert sätt

De angivna säkerhetsfaktorerna är sådana som regleras främst i arbetsmiljölagstiftningen. Med stöd av arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen har Arbetarskyddsstyrelsen utfärdat detaljregler beträffande många av de faktorer som rör säkerheten i anläggningarna, t.ex. om farliga ämnen, tryckkärl, gaser, underhåll av tekniska anordningar och internkontroll. Arbetarskyddsstyrelsen centralt och Yrkesinspektionen regionalt bedriver tillsyn av efterlevnaden av arbetsmiljöbestämmelserna och har en bred kompetens inom dessa områden.

Säkerheten hos anläggningen har givetvis inte betydelse enbart för arbetsmiljön utan också för den yttre miljön och för dem som bor eller eljest vistas i närheten av anläggningen. Detta innebär att samtliga berörda tillsynsmyndigheter måste ta ställning till frågor om anläggningens säkerhet, karaktären på de risker den medför samt vilka konsekvenser olika händelser i anläggningen kan få. För att på bästa sätt utnyttja den befintliga kompetensen och för att undvika dubbelarbete är det nödvändigt med samordning vid granskning av säkerhetsrapporter och vid den direkta tillsynen.

Om inte en väl fungerande samordning kommer till stånd kommer myndigheternas sammantagna kostnader för aktiviteterna på området att bli betydligt högre än vad som annars blir fallet. Det finns risk för omfattande dubbelarbete och risk för att befintlig kompetens inte tillvaratas på optimalt sätt. Tillgången på personal med hög kompetens inom såväl processäkerhetsområdet som riskanalysområdet är mycket begränsad. Bristande samordning medför också olägenheter för den berörda industrin.

Detta resonemang leder fram till att en av de centrala tillsynsmyndigheterna bör få samordnande uppgifter på området. En tydlig

myndighetssamordning behövs som täcker samtliga berörda ansvarsområden. Samordningsbehovet är omfattande och gäller bl.a. framtagande av vägledning för tillämpning av Sevesoreglerna, utbildning av tillsynspersonal och samordning av tillsynsinsatser. Detta medför inte nödvändigtvis att alla samordnande uppgifter måste ligga på den myndighet som får huvudansvaret för samordningen. Med hänsyn till omfattningen av samordningsbehovet behöver dock särskilda resurser tillföras den myndigheten.

Vi finner inte att den i betänkandet föreslagna samordningen av prövningen av säkerhetsrapporter med miljöprövningen tar hand om de samordningsuppgifter som tidigare berörts. För övrigt innehåller direktivet inte något krav på prövningsförfarande.

Vi finner, med hänsyn till att tyngdpunkten i direktivet är anläggningens säkerhet och med beaktande av de berörda myndigheternas olika ansvarsområden och kompetensinriktning, att huvudansvaret för samordningen bör läggas på Arbetarskyddsstyrelsen. Yrkesinspektionen bör få ett ansvar för regional samordning.

43 § räddningstjänstlagen
Vi anser inte att förslaget till utvidgning av räddningstjänstlagens 43 § är tillräckligt underbyggt. Utvidgningen behövs inte för införande av Sevesolagen och innebär ytterligare dubbelreglering samt att oklarheter uppstår beträffande olika tillsynsmyndigheters ansvarsområden.

Det är enligt vår mening också olämpligt från allmänna utgångspunkter, t.ex. rättssäkerhetssynpunkt, att ge en bestämmelse om åtaganden för enskild en så generell och obegränsad innebörd. Den skulle närmast få karaktären av en generalklausul. En så genomgripande förändring bör inte genomföras utan en grundligare analys.

Särskilt yttrande av Inga Birgitta Larsson

Med utredarnas förslag enligt betänkandet, att införa en särskild ny lag, en Sevesolag, kan Sevesolldirektivet införas med texter som i allt väsentligt följer direktivtexten. Att granskningen av säkerhetsredovisningarna kopplas till miljöprövningen innebär att man får direktivets krav tillgodosedda om förfaranden som innebär insyn och påverkansmöjligheter från allmänheten dock med den skillnaden att Sevesolldirektivet inte också kräver en formell tillståndsgivning. Emellertid har förslaget samma nackdel som den ordning som gäller den svenska implementeringen av Sevesoldirektivet nämligen i det att den genomförs inom en mångfald lagar, förordningar och föreskrifter. De samordningsproblem som utredarna har framhållit som problem i nuvarande ordning har inte blivit lösta utan kvarstår om än i ny tappning. Här behövs tydliga ansvarsfördelningar och klara mekanismer för de olika berörda myndigheterna och dessas arbete.

Trots de av utredarna påtalade erfarenheterna med brister i det nuvarande systemet har de i sitt förslag inte tillräckligt beaktat den samverkan som erfordras. Exempelvis innebär förslaget att föreskrifter som ska precisera de verksamheter som ska inge säkerhetsredovisningar föreslås bestämmas i två parallella ordningar; en kopplad till den föreslagna nya lagen och en kopplad till arbetarskyddslagstiftningen. Motsvarande dubbelarbete gäller för den tillsyn som utpekas i Sevesolldirektivets artikel 18. När det gäller de tillsynsprogram som ska upprättas enligt denna artikel måste givetvis också tillsyn inom arbetarskyddet och inom skyddet vad gäller brandfarliga och explosiva varor omfattas och detta har inte utredarna beaktat. Det föreligger således en brist i förslaget i denna del. Därtill blir en följd av förslaget att tillsynen på arbetarskyddssidan och vad gäller hanteringen av brandfarliga och explosiva varor inte kommer till utnyttjande i tillsynsprogrammen enligt Sevesolagen, något som i många fall kan innebära en onödig dubblering av tillsynsarbetet.

En annan fråga som är oklart framställd i betänkandet rör vad säkerhetsfrågor innefattar och dessas samröre med begrepp som hälsa och miljö liksom huruvida det finns en avgränsning mot dessa begrepp. En viktig bit i säkerhetsbedömningar om olyckor är huruvida och hur en olycka kan uppkomma genom risker i processutrustningen, i produktionsutformningen eller vid hanteringen i övrigt. Denna del av en säkerhetsanalys är gemensam för de olika intressen som sen därtill har att göra bedömningar som rör intressernas särskilda ansvar över skyddsobjekt såsom arbetarskydd eller yttremiljöskydd eller för räddningsinsatser.

Denna senare del av säkerhetsbedömningen måste göras anpassat till de särskilda förhållanden som är av betydelse för aktuellt ansvar. Den görs således i delar, dessa ansvar emellan, olikartad och den kan till och med vara motstridig i sina slutsatser. Här kommer frågor in som rör spridningen av kemikalien ifråga och som rör de olika skyddsobjektens känslighet av olika slag.

Utredarnas förslag är emellertid inte tillräckligt baserat på att Sevesodirektivets säkerhetsfrågor är integrerade med hälsa, vari ingår såväl arbetarskydd som skydd av människor som vistas i omgivningen av en verksamhet, och vidare integrerade med yttre miljöskydd. Detta tar sig uttryck i att utredarnas förslag på olikartat sätt behandlar samverkan mellan Sevesodirektivets säkerhetsfrågor och yttre miljöfrågor och samverkan mellan Sevesodirektivets säkerhetsfrågor och inre miljöfrågor. Utredarna har heller inte tillräckligt beaktat den säkerhetskompetens som kan utnyttjas för Sevesolagens del genom det arbete som bedrivs inom ramen för arbetarskyddslagen liksom inom ramen för lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Slutsats.

Utredarnas förslag att införa SevesoIIdirektivet i Sverige med frågor som rör arbetsmiljöområdet och med specialområdet brandfarliga och explosiva varor utanför den gemensamma regleringen innebär som de själva framhåller en viss dubbelreglering. Genom den utformning som den nya lagen föreslås få innebär den dock också att den samordning som är av vikt att få till stånd inte ges en tillräcklig uppstyrning.

Det är inte tillräckligt att bara reglera samröret mellan den föreslagna Sevesolagen och miljölagstiftningen utan därtill behöver motsvarande klargöranden göras mot övriga berörda lagar redan i den nya lagen. Såvitt jag förstår kan detta låta sig ske på ett formellt godtagbart sätt. Enligt min mening borde så göras och jag föreslår att, såsom vad gäller miljölagstiftningen, förslaget till ny Sevesolag anpassas till arbetsmiljölagstiftningen för att reglera säkerhetsrapportering, anmälningsplikt och tillsynsprogram samt vidare till lagen om brandfarliga och explosiva varor, den senare i vart fall i sådana delar som rör Sevesodirektivets tillsynsprogram.

Förutom att man med sådana tillägg vinner ett system som allsidigt rymmer Sevesodirektivets säkerhetsfrågor, så ges, jämfört med utredarnas mer begränsade förslag till Sevesolag, bättre möjlighet med ett sådant

system som bas att förtydliga ansvarsfördelningen på ett bredare plan och med beaktande av alla berörda myndigheter. Mekanismer för arbetsfördelningen myndigheterna emellan kan därtill bättre klargöras för att undvika onödigt dubbelarbete, ineffektivt resursutnyttjande och oklara ansvarsförhållanden.

Bilaga 1

Dir.
1996:90

Kommittédirektiv

Utredning om lagstiftning i fråga om kemikalieolyckor m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall klarlägga och lägga fram förslag till den lagstiftning som krävs bl.a. med anledning av EU-direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och EU-direktivet om säkerhetsrådgivare vid transport av farligt gods. I detta sammanhang skall även utredas vilken lagstiftning som krävs för en ratifikation av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor. Utredaren skall också ha till uppgift att undersöka om myndighetsansvaret för transport av farligt gods bör förändras för att uppnå en bättre samordning. Dessutom skall vissa frågor om definition, tillsyn, utbildning och överklagande inom ramen för lagen (1982:821) om transport av farligt gods behandlas av utredaren. Vidare skall utredaren överväga behovet av klarläggande i lagstiftningen av ansvar och befogenheter vid miljöräddningsoperationer till sjöss. Förslagen skall kostnadsberäknas.

Bakgrund

I det internationella samarbetet har stor uppmärksamhet ägnats åt säkerheten i samband med farlig industriell verksamhet och transport av farligt gods. Det grundläggande utvecklingsarbetet har genomförts inom OECD och resulterat i bl.a. OECD:s rekommendationer

- med vägledande principer för förebyggande av, beredskap för och insatser vid kemikalieolyckor, och

- om tillämpningen av principen om att förorenaren betalar (Polluter Pays Principle) i fråga om kostnader som uppkommer för åtgärder som är avsedda att förebygga och skydda mot föroreningar till följd av olyckor.

Resultatet av OECD-arbetet har i hög grad legat till grund för framtagandet inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UN/ECE) av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor. Det har också haft betydelse inom EU vid utarbetandet av det nya s.k. Seveso-direktivet om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.

Inom EU har det även pågått ett arbete med direktiv om utnämning av och yrkeskompetens hos säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar.

Hot- och riskutredningen behandlade i sitt huvudbetänkande (SOU 1995:19) Ett säkrare samhälle de frågor som sammanhänger med konventionen och tillämpningen av förorenar-betalar-principen. I betänkandet behandlades även frågan om myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns i Försvarsdepartementets akt (dnr. FO95/635/CIV).

Sedan Hot- och riskutredningen överlämnat sitt betänkande, har EU den 9 december 1996 antagit rådets direktiv om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (111 85/96 ENV 329 PRO-COOP 154, 111 86/96 ENV 330 PRO-COOP 155). Rådet har

den 3 juni 1996 antagit direktiv 96/35/EG om säkerhetsrådgivare vid transport av farligt gods.

Statens räddningsverk har på regeringens uppdrag i juni 1996 i samråd med Kustbevakningen redovisat resultatet av en översyn av nu gällande inriktning för beredskapen för oljebekämpning och sanering efter oljeutsläpp till sjöss och bl.a. lämnat förslag till mål för det svenska marina oljeskadeskyddet inför 2000-talet. Räddningsverket föreslår också att räddningstjänstlagen (1986:1102) ändras eller kompletteras på några punkter, nämligen i fråga om begreppet överhängande fara, räddningsledaransvaret i hamn, utnyttjandet av hamn för ett skadat fartyg samt brandbekämpning ombord och nödbogsering av fartyg. Regeringen har i prop. 1996/97:11 om beredskapen mot svåra påfrestningar på

samhället i fred anslutit sig till myndigheternas förslag till mål för det svenska marina oljeskyddet.

Uppdraget

För att förbereda ett genomförande av EU-direktiven, är det nu nödvändigt att göra en kompletterande utredning för att klarlägga vilken lagstiftning som krävs och för att lägga fram förslag till lagstiftning som beaktar innehållet i direktiven. I detta sammanhang skall även, mot bakgrund av de synpunkter som framförts under remissbehandlingen, övervägas om de förslag som Hot- och riskutredningen lagt fram - och som går längre än vad som krävs med anledning av direktiven - skall tas in i lagstiftningen. Vidare krävs utredning om nödvändig lagstiftning för att Sverige skall kunna ratificera konventionen. De frågor som aktualiserats av Räddningsverket i samråd med Kustbevakningen behöver också övervägas.

När det gäller OECD-rekommendationerna, särskilt förorenaren-betalar-principen, framhöll regeringen i propositionen 1990/91:90 En god livsmiljö att principen spelat en betydelsefull roll i nationell och internationell miljöpolitik. Genom principen läggs fast att det är förorenaren som har ansvaret för miljökostnaderna. Redan vid FN:s miljökonferens i Stockholm år 1972 togs principen in i slutdokumentet. Principen utvidgades år 1989 till att omfatta kostnader för åtgärder avsedda att förebygga och skydda mot föroreningar till följd av olyckor. Sådana kostnader bör således bäras av dem som kan ge upphov till föroreningarna.

Principen har sedan år 1990 en ställning som allmän princip inom internationell miljörätt bl.a. till följd av att den infördes i Europeiska enhetsakten år 1987 och Maastricht-fördraget år 1992. I regeringens skrivelse 1994/95:20 Miljön - Vårt gemensamma ansvar framhålls att ett mål med ekonomiska styrmedel är att "internalisera" (vid produktprissättning ta hänsyn till) de externa miljökostnader som uppstår under en produkts hela livscykel, från källa, vid produktion, distribution och slutligt omhändertagande, så att inte mera miljövänliga produkter får en konkurrensmässig nackdel jämfört med miljömässigt sämre produkter. Därmed kan man uppnå det internationellt vedertagna målet att förorenaren bör betala för de miljökostnader som denne orsakar och på ett effektivt sätt styra över till mindre miljöbelastande verksamheter.

En särskild utredare skall därför tillkallas för att klarlägga vilka lagstiftningsåtgärder som krävs med anledning av EU-direktiven om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga

olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om utnämningen av och kompetens hos säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar.

Lagstiftningsåtgärderna skall även möjliggöra en ratifikation av konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor och tillgodose behovet av att tillämpa OECD:s rekommendationer, särskilt förorenaren-betalar-principen men även försiktighets- och substitutionsprinciperna, inom räddningstjänsten. Den övergripande prövningen av vilka åtgärder som skall fordras för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor skall anpassas till miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagstiftningen. Även i övrigt skall förslagen från Hot- och riskutredningen och från Räddningsverket övervägas vid utformningen av de lagförslag som behövs.

Utredaren skall vidare undersöka om myndighetsansvaret för transport av farligt gods bör utformas annorlunda än för närvarande. En genomgång bör göras av berörda såväl nationella som internationella myndighetsuppgifter hos Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Statens räddningsverk. Utredaren skall exempelvis överväga frågan om att låta en myndighet vara transportmyndighet för all transport av farligt gods, med undantag för bulktransporter till sjöss. Utredaren skall därvid väga fördelarna med att ansvaret för transport av farligt gods samlas hos en myndighet mot fördelarna av att systemet för sjö- respektive luftsäkerhet hålls samlat hos en myndighet. De ekonomiska konsekvenserna av en eventuell förändring skall belysas.

Sedan tillkomsten av lagen (1982:821) om transport av farligt gods har i FN:s rekommendationer och i andra relevanta internationella regelverk upptagits varor som inte omfattas av lagens definition. Vidare har klassindelningen förändrats. Utredaren skall se över vilka författningsändringar som erfordras på grund av detta. Utredaren skall dessutom granska om transport- och tillsynsmyndigheternas bemyndiganden är tillräckliga för att myndigheterna på ett effektivt sätt kan genomföra sina uppgifter i fråga om tillsyn och utbildning. Slutligen skall bestämmelserna om överklagande, som nu finns i förordningen (1992:923) om transport av farligt gods tas in i lagen om transport av farligt gods.

Samråd m.m.

Utredaren skall samråda med Miljöbalksutredningen

(M 1993:04), Kemikommittén (M 1996:02) och Utredningen angående ingripanden mot oljeutsläpp till sjöss (K 1996:05).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa om konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) samt att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Utredaren skall kostnadsberäkna samtliga förslag som läggs fram. Förslag som lämnas av utredaren skall belysas även ut ett samhällsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv. Förslag som leder till ökade utgifter eller minskade inkomster för staten skall åtföljas av förslag till omprioriteringar eller andra finansieringsvägar.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 december 1997. Frågan om myndighetsansvaret för transport av farligt gods skall dock behandlas med förtur och redovisas senast den 15 augusti 1997.

(Försvarsdepartementet)

KUNGL BIBLIOTEKET · STOCKHOLM ·

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar - näringsrättsliga frågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar - näringsrättsliga frågor. [14]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91 TELEFON 08-690 91 90
E-POST fritzes.order@liber.se
INTERNET www.fritzes.se

ISBN 91-38-20827-X
ISSN 0375-250X