

PM 2004 RVIII (Dnr 001-3973/2004)

Ändringar i den svenska Seveso-regleringen med anledning av direktivet 2003/105/EG av den 16 december 2003 om ändring av Seveso II-direktivet

Remiss från försvarsdepartementet

Remisstid 17 december 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss av Ändringar i den svenska Seveso-regleringen med anledning av direktivet 2003/105/EG av den 16 december 2003 om ändring av Seveso II-direktivet översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Stockholms stad har fått tillfälle att yttra sig över försvarsdepartementets förslag på ändringar i den svenska Seveso-regleringen med anledning av direktivet 2003/105/EG av den 16 december 2003 om ändring av Seveso II-direktivet.

Med anledning av ett antal stora olyckor som har inträffat i Europa de senaste decennierna syftar Sevesolagstiftningen till att minimera risken för stora kemikalieolyckor.

Direktivet innebär en skärpning på flera områden, t.ex. när det gäller information till allmänheten, utbildning för nödsituationer och medverkan av underentreprenörers personal. Enligt det nya direktivet är industriella verksamhetsutövare också skyldiga att ta fram kartor över riskområden som kan komma att påverkas av allvarliga olyckshändelser. I direktivet krävs dessutom att medlemsstaterna ska förse kommissionen med vissa minimiuppgifter om alla de verksamheter inom deras territorier som omfattas av direktivet.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till brand- och räddningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden (förvaltningsyttrande) och stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret har inget att invända mot ändringarna.

Miljöförvaltningens yttrande har inte behandlats av nämnden p.g.a. tidsbrist. Förvaltningen har inget att anföra mot de föreslagna förändringarna.

Stockholms brandförsvär delar inte försvarsdepartementets slutsats utan anser att lagstiftningen kring markanvändning bör revideras eftersom det finns flera brister i lagstiftningen, vilka redovisas detaljerat i brandförsvarets yttrande.

Mina synpunkter

För att minska riskerna att människor utsätts för olyckor vid framtida planering och byggande krävs det att verktygen för våra myndigheter blir tydligare. För att åstadkomma detta krävs antingen en översyn och ändringar direkt i gällande regelverk inom området eller att tydliga riktlinjer såsom förordningar, föreskrifter eller allmänna råd som ges ut av ansvariga myndigheter för att komplettera nuvarande lagstiftning.

Säkerhetsfrågorna bör liksom miljöfrågorna klaras ut i en tidig del av planeringsarbetet. De bör tas upp i översiktsplanen, lokala planer och i planer för projekt. I detaljplaneskedet är det oftast för sent att välja andra alternativ. Sevesodirektivet rör verksamheter med särskilda säkerhetskrav. Byggplaner i sådana områden bör omfattas av en särskild genomgång av skydd för allmänheten.

Stockholms sevesoanläggningar ligger i Värtan och Loudden, bl.a. ansvarar Fortum för en sådan anläggning. Planeringen av bostäder i Värtan bör därför omfattas av en särskild säkerhetsanalys.

Jag anser i likhet med brandförsvaret att förslagen på ändringar inte är tillräckliga utan att ytterligare konsekvensanalyser behövs. Jag anser att det bör framgå tydligare i gällande lagstiftning som berör planering och byggande vilken hänsyn som skall tas för att minimera risken för olyckor. En samordning behövs av de olika lagar som berör området.

Jag hänvisar åter till brandförsvarets synpunkter att det är oklart vilken av kommunens förvaltningar som bär ansvaret för att säkerhetsåtgärder genomförs. Detta ansvar bör klargöras genom att kommunerna utser en av sina förvaltningar som huvudansvarig för säkerhetsfrågorna.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remiss av Ändringar i den svenska Seveso-regleringen med anledning av direktivet 2003/105/EG av den 16 december 2003 om ändring av Seveso II-direktivet översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 9 december 2004

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Stockholms stad har fått tillfälle att yttra sig över försvarsdepartementets förslag på ändringar i den svenska Seveso-regleringen med anledning av direktivet 2003/105/EG av den 16 december 2003 om ändring av Seveso II-direktivet.

Med anledning av ett antal stora olyckor som har inträffat i Europa de senaste decennierna syftar Sevesolagstiftningen till att minimera risken för stora kemikalieolyckor.

Lagstiftningen kom till för att förebygga och begränsa olyckor som en direkt följd av två allvarliga händelser under 1970-talet. Den ena var en olycka i Flixborough i Storbritannien 1974 där cyklohexan läckte ut och antändes av en yttre tändkälla. 28 människor dog i den explosion och brand som utbröt. Olyckan hade också en dominoeffekt så att annan industriell verksamhet inom området drabbades. Den andra stora olyckan inträffade i Seveso i Italien 1976. Där var det utsläpp av dioxin som fick mycket allvarliga följder. Dioxin, som är giftigt och cancerframkallande, bildades då som en biprodukt i en okontrollerad exoterm reaktion. Detta ledde till en omedelbar kontaminering av en yta på ungefär 25 km². Ingen människa dog som en direkt följd av olyckan men mer än 600 människor måste evakueras från sina hem och ca 2 000 fick behandlas för dioxinförgiftning. Området var sedan obeboeligt för många år framåt.

Seveso-direktiven

För att förebygga och begränsa följderna av den här sortens olyckor antog rådet och Europaparlamentet 1982 direktiv 82/501/EEG om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (Seveso I-direktivet). Mot bakgrund av flera allvarliga kemikalieolyckor under de påföljande åren, reviderades Seveso I-direktivet två gånger, 1987 och 1988. Båda ändringarna syftade till att bredda direktivets tillämpningsområde.

Sevesobestämmelserna tillämpas på verksamheter där farliga ämnen vid ett och samma tillfälle förekommer eller kan förekomma i potentiellt farliga mängder. I bilagan till förordningen (SFS 1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, i bilaga 1 i AFS 2001:10 samt i förordningen (SFS 1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns dessa farliga ämnen förtecknade. För att kunna bedöma om en viss verksamhet omfattas av reglerna och i så fall på vilken kravnivå, finns ett bedömningssystem.

Den föreslagna förändringen i Seveso II-direktivet syftar till förenklingar och större enighet om summeringsreglerna och därtill hörande bedömningar av verksamheters inneboende risker.

Direktivet innebär en skärpning på flera områden, t.ex. när det gäller information till allmänheten, utbildning för nödsituationer och medverkan av underentreprenörers personal. Enligt det nya direktivet är industriella verksamhetsutövare också skyldiga att ta fram kartor över riskområden som kan komma att påverkas av allvarliga olyckshändelser. I direktivet krävs dessutom att medlemsstaterna ska förse kommissionen med vissa minimiuppgifter om alla de verksamheter inom deras territorier som omfattas av direktivet.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till brand- och räddningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsledningskontoret. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har ej behandlat ärendet p.g.a. tidsbrist.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande den 19 november 2004 har i huvudsak följande lydelse.

YTTRANDE

Detta yttrande tar inte upp förändringarna i förordningen om brandfarliga och explosiva varor.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte tagit över någon del av den tillsyn som Länsstyrelsen kan överlåta till kommuner vad gäller Sevesolagstiftningen. Även om tillsynen enligt denna lagstiftning och tillsyn med stöd av Miljöbalken, som nämnden har tagit över från Länsstyrelsen, ska samordnas så har nämnden begränsade erfarenheter av Sevesolagstiftningen.

De förändringar som föreslås följer helt av EU-direktiv och får ingen större inverkan på lagstiftning eller tillsyn av denna.

Miljöförvaltningen har inget att anföra mot de föreslagna förändringarna.

Brand- och räddningsnämnden beslutade den 9 december 2004 enligt brandförsvarets förslag till beslut, att tjänsteutlåtandet ska utgöra nämndens remissvar till kommunstyrelsen.

Stockholms brandförsvars tjänsteutlåtande daterat den 22 november 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning av brandförsvarets yttrande

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/105/EG, 16 december 2003 står det att medlemsstaterna skall se till att vid reglering av markanvändningen beakta nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan industrier och bostadsområden.

Försvarsdepartementets slutsats är att Seveso II-direktivets intresse av att tillförsäkra en säker fysisk planering och markanvändning tillgodoses genom befintliga bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken och anser att någon författningsändring inte krävs.

Stockholms brandförsvär delar inte försvarsdepartementets slutsats utan anser att lagstiftningen kring markanvändning bör revideras eftersom det finns flera brister i lagstiftningen, vilka redovisas detaljerat i brandförsvarets yttrande.

Bakgrund

Stockholms brandförsvär har fått försvarsdepartementets förslag till ändringar i den svenska Seveso-regleringen på remiss. Brandförsvär har endast synpunkter kring artikel 12.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/105/EG, 16 december 2003 står det att artikel 12 skall ändras på följande sätt. Andra stycket i punkt 1 skall ersättas med följande:

"Medlemsstaterna skall se till att vid reglering av markanvändningen och vid annan relevant reglering, liksom i förhållande till en sådan reglering, beakta nödvändigheten av att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i detta direktiv och å andra sidan bostadsområdena, byggnader och platser som besöks av allmänhet, större transportvägar så långt det är möjligt, rekreationsområden samt områden med särskilt intressant eller känslig natur, och, för befintliga verksamheter, nödvändigheten av kompletterande tekniska åtgärder i enlighet med artikel 5 så att inte riskerna för människor ökar".

Försvarsdepartementen skrev följande kommentar till de ändringar i direktivet nr 12-
"Kontroll över den fysiska planeringen":

"Seveso II-direktivet intresse av att tillförsäkra en säker fysisk planering och markanvändning tillgodoses genom befintliga bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken. Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om byggandet. I 3 och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De nu angivna författningar ger myndigheterna möjlighet att ställa långtgående krav på lokalisering och markanvändning. Allmänhetens möjlighet till insyn och deltagande är också väl tillgodosedda. Mot bakgrund av detta infördes inte några särskilda lagstiftningsåtgärder såvitt avser den fysiska planeringen vid införandet av Seveso II-direktivets tillägg (se prop. 1998/99:64 s. 44-46). På samma sätt bedöms ändringsdirektivets tillägg enligt ovan täckas av gällande regelverk. Någon författningsändring krävs således inte".

Stockholms brandförsvår yttrande

Stockholms brandförsvår anser att lagstiftningen kring markanvändning bör revideras och ändras för att kunna skydda bostadsområden, områden som besöks av allmänheten och naturområden som är av särskilt intresse.

Det finns flera lagstiftningar vilka hanterar riskfrågor t.ex. plan- och bygglagen, miljöbalken, lagen om brandfarliga och explosiva varor, Sevesolagen och lagen om skydd mot olyckor m.fl. Ett problem är att dessa lagar inte är samstämmiga samt att det är olika myndigheter som "äger" frågan. Detta har i en del fall lett till att riskfrågorna ramlat mellan stolarna eller att olika krav ställts på skyddsavstånd, beroende på vilken lag som åberopas. Detta skapar en förvirring och förlänger de olika tillståndprocesserna.

Plan- och bygglagen vilken reglerar markanvändningen bör framförallt revideras. Det finns åtskilliga paragrafer vilka kan hänföras till riskhänsyn i samhällsplaneringen.

I andra kapitlet i plan- och bygglagen står det vilka allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse m.m.

2 kap. 4§ står det följande:

"Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

- 1. Skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser*
- 2. ...*

I Plan- och bygglagen kan det tydligt utläsas att säkerhetsfrågorna ska klaras ut i detaljplaneprocessen eftersom Länsstyrelsen kan pröva kommunens beslut.

I PBL, 12 kap. 1 § står följande:

"Länsstyrelsen skall pröva kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att...

- 4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Lag (1998:839)".*

Men trots att PBL tydligt visar att Länsstyrelsen kan pröva en detaljplan är PBL inte lika tydlig om vad som gäller vid reglering av säkerhetshöjande/tekniska åtgärder eller hur dessa ska följas upp i bygglov och/eller byggnmälan anser brandförsvaret.

I PBL 5 kap. 3-8 §§ står det vad som får regleras i en detaljplan och i planbestämmelser. Det finns ingen paragraf som säger att säkerhetsåtgärder kan regleras i en detaljplan.

PBL reglerar även förutsättningarna för bygglov. Detta står i kap 8. 11§ m.m. inklusive 3 kap. 1,2 och 10-18 §§ (krav på byggnader). I dessa paragrafer står det inget om att byggnaden ska utformas eller placeras med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser.

I PBL 9 kap finns det reglerat hur tillsyn och kontroll ska ske.

9 kap. 8§

Vid byggsamråd skall en genomgång göras av

- 2. "de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen skall kunna antas komma att uppfylla de krav som avses i 3 kap".*

I 3 kap. 3§ står det att *"Byggnaden ska uppfylla de krav som anges i 2 och 2a §§ lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. i den utsträckning som följer av föreskrifter utfärdade med stöd av 21 § den lagen."*

I 2:a § i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (1994:847) står det följande:

"Byggnadsverk som uppförs eller ändras, skall under förutsättning av normalt underhåll, under en ekonomisk rimlig livslängd uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om

- 1. bärformåga, stadga och betändlighet*

2. säkerhet i händelse av brand
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö
4. säkerhet vid användning
5. skydd mot buller
6. energihushållning och värmeisolering
7. lämplighet för avsett ändamål
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse eller orienteringsförmåga
9. hushållning med vatten och avlopp”

(Dessa tekniska egenskapskraven skall iakttas med beaktande av de varsamhetskrav som finns i 3 kap. 10-14 §§ PBL.)

Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. innehåller föreskrifter för tillämpning av lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Här finns paragrafer vilket eventuellt kan användas som stöd för att en byggnad ska utformas med hänsyn till skydd mot olyckshändelser t.ex.:

3§ Byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att den påverkan de sannolikt utsätts för under bygg- och bruksskedet inte leder till

1. ras av byggnadsverk, helt eller delvis
2. oacceptabla större deformationer
3. skada på andra delar av byggnadsverket, dess installationer eller fasta utrustning till följd av större deformationer i den bärande konstruktionen, eller
4. skada som inte står i proportion till den händelse som orsakat skadan.

4§ Byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att

1. byggnadsverkets bärformåga vid brand kan antas bestå under en bestämd tid,
2. utveckling och spridning av brand och rök inom byggnader begränsas,
3. personer som befinner sig i byggnadsverket vid brand kan lämna det eller på annat sätt, och
4. räddningsmanskapets säkerhet vid brand beaktas.

5§ Byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte medför risk för brukarnas eller grannarnas hygien eller hälsa, särskilt inte som följd av

1. utsläpp av giftig gas,
2. förekomst av farliga partiklar eller gaser i luften,
3. farlig strålning
4. föroreningar eller förgiftning av vatten eller mark,
5. bristfälligt omhändertagande av avloppsvatten, rök och fast eller flyttande avfall,
6. förekomst av fukt i delar av byggnadsverk eller på ytor inom byggnadsverket.

6§ Byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte innebär oacceptabel risk för olyckor vid användning eller drift, såsom halkning, fall, sammanstötning, brännskador, elektriska stötar eller skador av explosioner.

7§ Byggnadsverk skall vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att buller, som uppfattas av brukarna eller andra personer i närheten av byggnadsverket, ligger på en nivå som inte medför risk för dessa personers hälsa och som möjliggör sömn, vila och arbete under tillfredsställande förhållanden.

Lagen om tekniska egenskapskrav eller förordningen ger ingen tydlig anvisning anser brandförsvaret om att en byggnad kan utformas eller placeras med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser. Det är svårt att utläsa om åtgärder kan krävas för att minska konsekvenserna av externa riskkällor t.ex. en farligt godsled, industri m.m.

Brandförsvarets erfarenhet är att plan- och bygglagen är utformad så att en viss riskhänsyn tas när en ny detaljplan upprättas men det finns fortfarande brister i denna process. Det finns bl.a. inget uttalat stöd i lagen att kunna reglera alla typer av tekniska åtgärder i en planbestämmelse.

Den största bristen i lagstiftningen med hänsyn till riskfrågor är i bygglovsskedet och i bygganmälan. Flertalet av de bygglov som söks sker på gamla stadsplaner, vilka är gjorda innan plan- och bygglagen trädde i kraft.

Brandförsvarets erfarenhet är att det inte finns något stöd i PBL att avstyrka ett bygglov för bostäder eller kräva tekniska åtgärder med hänsyn till att byggnaden ligger i närheten av en industri, om gällande plan medger bostadsändamål. På samma sätt är det omöjligt att neka ett bygglov eller ställa krav på tekniska åtgärder för en ny industri som ligger nära ett bostadsområde, om gällande plan medger industriändamål.

Vidare är brandförsvarets erfarenhet att i byggsamrådet finns det inget stöd i PBL att kräva att en industri eller bostäder ska genomföra olika tekniska åtgärder för att minska konsekvenserna vid en eventuell olycka.

Ett annat problem som brandförsvaret identifierat är tillfälliga bygglov. Denna lovprövning går sällan på remiss till brandförsvaret och som nämnts ovan finns det inget stöd att avstyrka ett tillfälligt lov med hänsyn till skydd mot olyckor. De tillfälliga lovet strider alltid mot gällande detaljplan. I praktiken innebär detta att en markägaren kan ansöka om tillfälligt bygglov i 5 år för tex. bostäder nära en industri även om detaljplanen säger kontor.

Det är även oklart vilken förvaltning som har ansvaret enligt plan- och bygglagen att se till att säkerhetsåtgärderna genomförs. I lagstiftningen står det att kommunen är ansvarig och detta leder till att riskfrågorna ibland hamnar mellan stolarna, eftersom de olika förvaltningarna tror att någon annan ansvarar för detta.

Brandförsvaret kan om försvarsdepartement önskar ta fram exempel vilka visar på de problem som nämnts ovan. Sammanfattningsvis vill brandförsvaret framföra att de olika lagstiftningarna bör ses över. Dessutom anser brandförsvaret att ett PM bör tas fram som visar hur olika lagstiftningar hör ihop när det gäller att planera och bygga för ett säkert samhälle.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 november 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret har inget att invända mot ändringarna i den svenska Seveso-regleringen med anledning av direktivet 2003/105/EG av den 16 december 2003.

Stadsledningskontoret har samrått med juridiska avdelningen om den föreslagna ändringen. Juridiska avdelningen har inga synpunkter på förslaget.

Stadsledningskontoret har också haft underhandskontakter med tjänstemän hos övriga remissinstanser. Miljöförvaltningen anger att staden sannolikt inte bedriver några egna verksamheter som omfattas av Sevesolagstiftningen. Miljöförvaltningen har inte heller tagit över tillsynen på denna typ av anläggningar, denna utförs av länsstyrelsen. Brandförsvaret gör generella påpekanden om att de lagrum som reglerar riskfrågor i samhällsbyggandet, däribland Sevesolagstiftningen, bättre bör samordnas.

Stadsledningskontoret konstaterar därmed att de åtgärder som föreslås i förslaget får små eller inga ekonomiska eller verksamhetsmässiga konsekvenser för staden.