



Dokumentnummer
VL2018-01

Giltighet
Kommuner inom Storstockholms brandförsvär

Handläggare
Fredrik Nilsson

Kvalitetsgranskning
Robin Haglund
Anna Ståhle Bofjäll

Berörda regelverk
LSO, FSO

Beslutad 2018-06-20 Giltigt t.o.m. 2019-12-31

Beslutad av
David Nyman

Vägledning för riskanalys vid farlig verksamhet (LSO 2 kap. 4 §)

Inledning

Syftet med denna vägledning är att underlätta processen med framtagande av riskanalyser i de verksamheter som är klassade som farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Målgruppen för vägledningen är verksamhetsutövare samt sakkunniga brand- och riskkonsulter m.fl. Vägledningen följer i stort den europeiska standarden *Riskhantering – principer och riktlinjer* SS-ISO 31000:2009.

Denna vägledning gäller endast inom SSBF:s medlemskommuner och ska ses som lokala rekommendationer som kompletterar Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd och kommentarer, MSBFS 2014:2. Syftet med vägledningen är att lägga grunden för en riskanalys som kan utgöra ett beslutsunderlag för att bestämma nivån på den kompletterande beredskapen vid verksamheten.

Lagstiftning

- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet (MSBFS 2014:2).

Avgränsning

Dokumentet är avgränsat till att utgöra en vägledning för riskhantering som syftar till att utreda verksamhetens risker enligt 2 kap. 4 § LSO.

Riskhantering är ett brett begrepp som förekommer i flera olika sammanhang. En verksamhet kan exempelvis ha behov av en utvecklad riskhantering utifrån fler avseenden än de som omfattas av skyldigheter vid farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO. Dessa fall berörs inte här.

Allmänt om farlig verksamhet

Det är anläggningar där verksamheten i sig har en sådan inneboende fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljö som bör betraktas som farlig verksamhet. De verksamheter som ska vidta åtgärder enligt 2 kap. 4 § LSO bör också ha en sådan omfattning att det kan anses skäligt att ställa krav på beredskap och åtgärder utöver kommunens beredskap för räddningstjänst.

Vid en anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador. Den som utövar verksamheten är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som kan orsaka allvarliga skador. Länsstyrelsen är den myndighet som beslutar vilka verksamheter som omfattas av skyldigheterna. För flygplatser som har meddelats drifttillstånd enligt 6 kap. 8 § första stycket luftfartslagen (2010:500) och verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor gäller dock skyldigheterna utan att Länsstyrelsen behöver fatta beslut.



Figur 1. Storstockholms brandförsvär, bild från årsredovisning 2013.

Syftet med kompletterande beredskap och övriga nödvändiga åtgärder är att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön i samband med en olycka eller överhängande fara för en olycka. Skyldigheterna vid farlig

verksamhet reglerar således inte sådana åtgärder som kan vidtas för att förebygga att en olycka uppstår. Sådana olycksförebyggande åtgärder regleras i andra bestämmelser än 2 kap. 4 § LSO.¹

”I rekvisitet för bestämmelserna om farlig verksamhet ligger att olyckan har inträffat. Bestämmelserna syftar till att möjliggöra effektiva räddningsinsatser och i det ligger bl.a. att varna allmänhet som befinner sig inom ett riskområde i ett tidigt skede. Det finns alltså ingen olycksförebyggande aspekt. Det är förberedande och vid räddningsinsatsen stödjande åtgärder som avses.

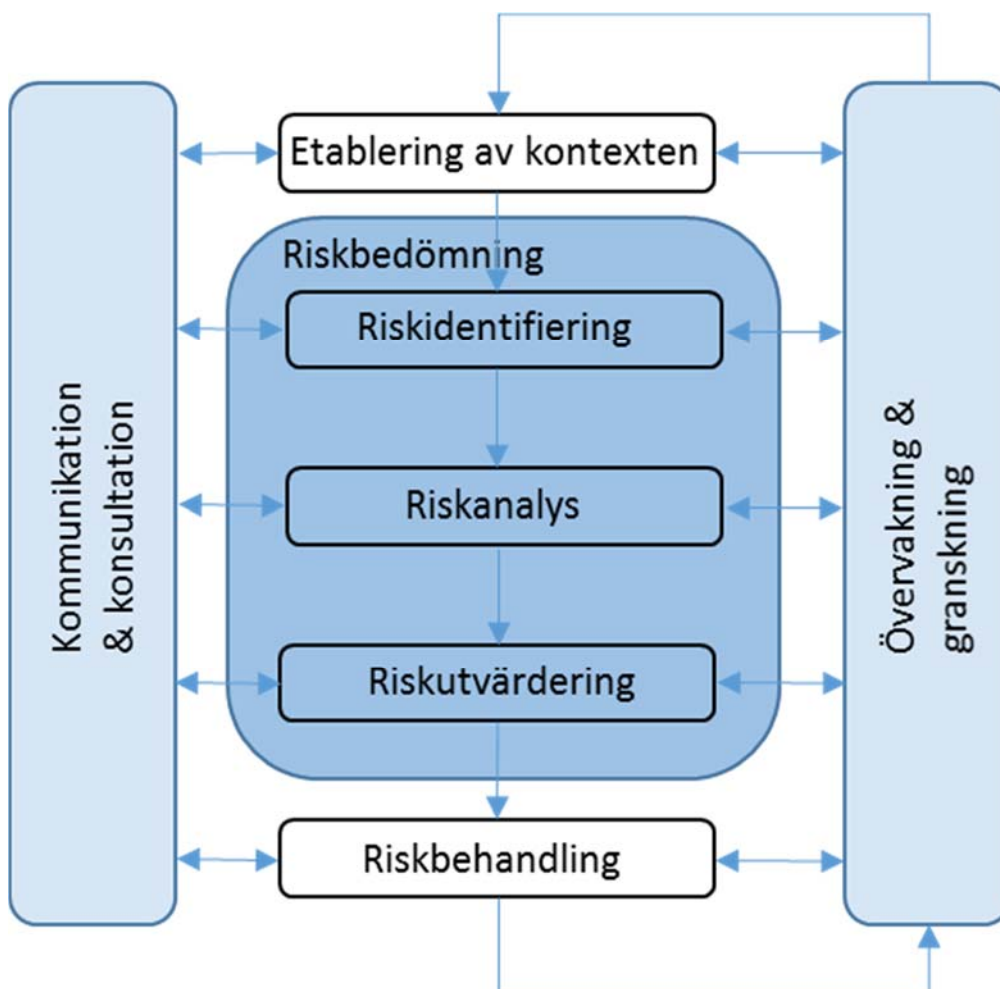
Syftet med bestämmelserna i LSO 2:4 är inte att förebygga olyckan utan att hindra eller begränsa skador av en olycka som trots olycksförebyggande åtgärder ändå inträffar. Det handlar om att komplettera kommunens resurser för räddningstjänst om riskerna är av det slaget att de avviker från de risker som kommunen normalt har att hantera.” (Ds 2009:47, Försvarsdepartementet).

¹ MSBFS 2014:2

Riskhanteringsprocessen

Detta avsnitt utgör SSBF:s tolkning av MSB:s allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet (MSBFS 2014:2). Denna vägledning ska läsas tillsammans med det allmänna rådet och dess kommentarer.

Varje delsteg beskrivs kortfattat och avslutas med en kommentar där SSBF anger viktiga aspekter kopplade till kravet på utredning av verksamhetens risker enligt 2 kap. 4 § LSO.



Figur 2 – Riskhanteringsprocess

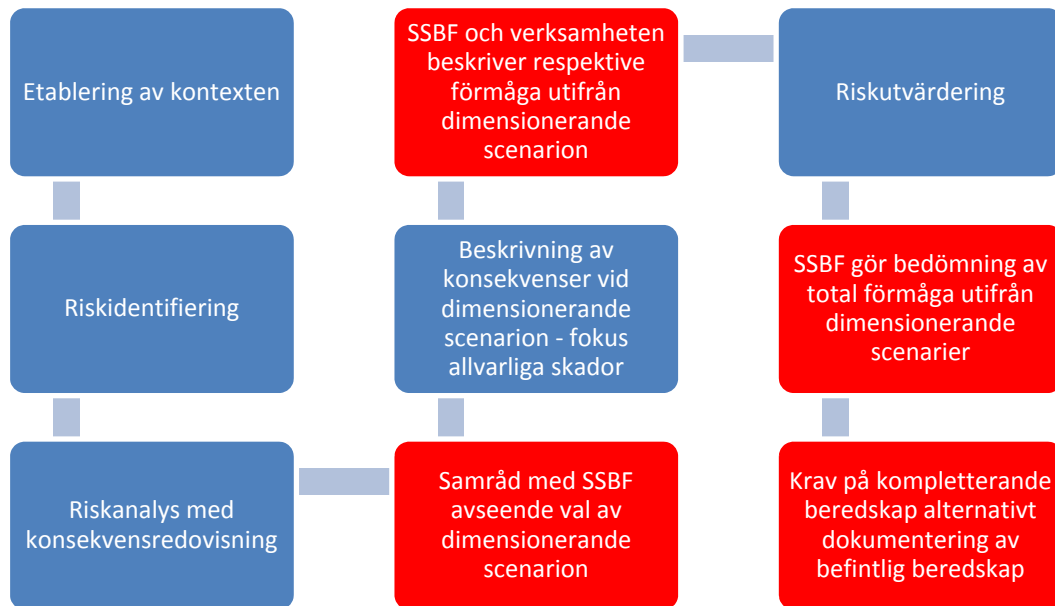
Kommunikation och konsultation

SSBF anser utifrån sin roll som tillsynsmyndighet för farliga verksamheter att kommunikation och konsultation (dialog) med SSBF bör ske kontinuerligt i riskhanteringsprocessen. Huvudsyftet med de skyldigheter som följer med farlig verksamhet är att skapa förberedande och vid räddningsinsatsen stödjande åtgärder. Därmed är dialogen med SSBF viktig för att definiera rätt typ av beredskap och att adekvata åtgärder identifieras och implementeras.

SSBF ser även ett värde i att medverka för att:

- Etablera kontexten på ett lämpligt sätt.
- Säkerställa att risker identifieras på ett tillfredsställande sätt.
- Säkerställa att olika åsikter beaktas på lämpligt sätt vid definiering av riskkriterier och vid värdering av risker.

SSBF:s förslag till arbetsgång i riskhanteringsprocessen



Figur 3 - Schematisk skiss över ett förslag på SSBF:s medverkan vid framtagandet av utredning av verksamhetens risker enligt LSO 2 kap. 4 §. 1 rött deltar SSBF aktivt.

Etablering av kontexten²

Här utformar verksamheten sina mål, definierar faktorer som bör beaktas vid hantering av risker, och anger omfattning och riskkriterier för den återstående processen.

Kontexten bör kunna etableras samordnat om krav på riskbedömning/riskanalys /riskutredning finns i flera lagstiftningar. Detta för att minska belastningen för verksamheten.

Följande anser SSBF vara viktigt med avseende på LSO 2:4:

- Analysen av risker syftar till att identifiera och beskriva vilka allvarliga skador verksamheten vid den aktuella anläggningen kan ge upphov till. Målet med utredningen är bland annat att den ska kunna ligga till grund för en bedömning av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Enligt LSO 2:4 är syftet att skapa en skadeavhjälpande organisation som kan hantera inträffade olyckor. Ett

² Se även *Riskhantering – principer och riktlinjer SS-ISO 31000:2009*.

tydligt syfte och mål med utredningen är därmed viktigt.

- Formalia, dvs. syfte, antaganden i analysen, beskrivning av kvalitetskontroll, beskrivning av skadekriterier etc. Vid definition av syfte rekommenderar SSBF att det utformas utifrån det allmänna rådet.
- En beskrivning av normal driftorganisation med roller etc. samt en beskrivning av nödlägesorganisation.
- En beskrivning av den verksamhet som bedrivs och hur anläggningen ser ut, är lokaliserad samt även hur omgivningen ser ut med tillhörande beskrivning av känsliga verksamheter och områden.
- Situationsplan samt en måttbestämd karta med verksamheten, omgivning och kringliggande verksamheter, gärna även med topografi och markförhållanden.

Riskbedömning

Riskbedömning (se figur 2) är den övergripande processen för riskidentifiering, riskanalys och riskutvärdering.

I det allmänna rådet (MSBFS 2014:2) beskrivs vilka delar som bör ingå i riskbedömningen. Det är viktigt att de punkter som beskrivs i det allmänna rådet beaktas så att riskanalysen kan utgöra ett tillfredsställande beslutsunderlag.

SSBF anser att det är viktigt att verksamhetens egen personal har en aktiv roll i arbetet med riskanalysen, även om den tas fram med hjälp av extern kompetens. Riskanalysgruppens kompetens och sammansättning har en stor betydelse för utfallet och kvaliteten på den färdigställda riskanalysen. Om extern konsult eller motsvarande anlitas anser SSBF att det är viktigt att det säkerställs att erfarenhet av riskanalys för farlig verksamhet sedan tidigare finns hos konsulten.

Riskidentifiering

Verksamheten bör identifiera riskkällor, områden som kan påverkas, händelser och deras orsaker samt potentiella konsekvenser. Syftet med detta steg är att generera en lista över möjliga risker.

Följande delar anser SSBF vara viktiga i riskidentifieringen med avseende på LSO 2:4:

- En beskrivning av möjliga scenarier för sådana olyckor som kan medföra allvarliga skador på människor eller miljön, från mer sannolika scenarier till värsta trovärdiga scenario samt vilka händelser som kan orsaka scenarierna, såväl inom som utanför den egna verksamheten.

Riskanalys

Momentet riskanalys syftar till att skapa en förståelse för risken. Delmomentet tillhandahåller underlag för riskutvärdering och för beslut om huruvida risker behöver behandlas eller inte, samt om vilka riskbehandlingsstrategier och metoder

som är mest lämpliga. Risker analyseras genom att undersöka vilka konsekvenser som kan uppstå och hur stor sannolikheten är att de inträffar.

Samråd bör ske med SSBF vid val av vilka scenarier man går vidare med som dimensionerande scenarier i utredningen.

Följande delar anser SSBF vara viktiga i riskanalysen med avseende på LSO 2:4:

- En beskrivning av vilka skadekriterier som används och hur de relaterar till allvarlig skada för människa eller miljö.
- En beskrivning av skadeutfall utom och inom verksamheten, hur miljön påverkas samt vilka risk- och skyddsavstånd som kan uppkomma och fordras.
- Beskrivning av vilka händelser som kan leda fram till att scenarierna inträffar.
- Vilka osäkerheter som är förenade med den analys som genomförts.

Riskutvärdering

Syftet med riskutvärderingen är att, baserat på utfallet av riskanalysen, ge stöd vid beslutsfattande om vilka risker som kräver behandling och om prioritering av fortsatta åtgärder.

Följande delar anser SSBF vara viktiga i riskutvärderingen med avseende på LSO 2:4:

- I riskanalyser kvantifieras ofta påverkan på människors hälsa som antal dödsfall. Dessa data används sedan för att jämföra verksamhetens risk med riskkriterier för individrisk och samhällsrisk. Enligt LSO 2:4 är dock syftet att skapa en skadeavhjälpare organisation givet att en olycka inträffat. I detta hänseende är hänsyn till antalet omkomna alltför grovt. De som riskerar att få allvarliga skador måste också inkluderas. En räddningsinsats syftar till att rädda liv och omhänderta skadade samt att förhindra att miljön tar skada. Skadeutfallet bör därför vara dimensionerande framför antalet omkomna.
- En beskrivning av vilka åtgärder som kan hantera de dimensionerande scenarierna. Detta bör beskrivas för respektive scenario.
- En beskrivning av verksamhetens befintliga förmåga att hantera olyckor utifrån de dimensionerande scenarierna. Här kan det ingå delar så som beredskap med personal, inställelsetider vid beredskap, anläggnings-tekniska system, varningsmöjligheter mm.
- SSBF bistår med en beskrivning av brandförsvarets förmåga att hantera olyckor utifrån dimensionerande scenarier.

- SSBF samråder vid framtagandet av respektive förmågebeskrivning.

Riskbehandling

Momentet riskbehandling omfattar att välja ett eller flera alternativ för modifiering av risker, samt att implementera dessa val.

Följande delar anser SSBF vara viktiga i riskbehandlingen med avseende på LSO 2:4:

- Syftet med den kompletterande beredskapen och de övriga nödvändiga åtgärder som ska vidtas enligt skyldigheterna vid farlig verksamhet är att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön i samband med en olycka eller överhängande fara för en olycka. Skyldigheterna vid farlig verksamhet reglerar således inte sådana åtgärder som kan vidtas för att förebygga att en olycka uppstår. Sådana olycksförebyggande åtgärder regleras i andra bestämmelser än 2 kap. 4 § LSO.³
- SSBF gör en bedömning av total förmåga utifrån dimensionerande scenarier och upprättade förmågebeskrivningar. Baserat på detta fastställs kompletterande beredskap.

Övervakning och granskning

Detta innebär att hantera det löpande riskhanteringsarbetet i organisationen. En viktig aspekt kan vara att utveckla riskhanteringsarbetet utifrån inträffade händelser och tillbud, ny kunskap och liknande.

Rutin för översyn och revidering av riskanalys behöver finnas i verksamhetens kvalitetssystem.

Avslutning

SSBF fattar beslut om krav på kompletterande beredskap alternativt dokumentation av befintlig beredskap.

SSBF är tillsynsmyndighet över verksamheter som berörs av LSO 2:4. Regelbunden tillsyn ska genomföras vid farliga verksamheter.

³ MSBFS 2014:2

Handlingens giltighet

SSBF genomför en årlig översyn av vägledningsdokumenten och uppdaterar innehållet efter behov.

Kontakta SSBF:s handläggare vid frågor. Maila till registrator@ssbf.brand.se alt. SSBF växel 08 – 454 87 00.