

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 Stockholm

MOTPART

Stockholm Gas AB, 556742-7504
115 77 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Länsrättens i Stockholms län dom den 16 december 2008 i mål
nr 15841-07, se bilaga A

SAKEN

Farlig verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd för olyckor, LSO

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten bifaller överklagandet och fastställer, med upphävande av
länsrättens dom, Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 30 maj 2007.

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen i Stockholms län yrkar att kammarrätten upphäver länsrättens dom och fastställer länsstyrelsens beslut. Till stöd för sin talan anför länsstyrelsen bland annat följande. Det saknas tydliga grunder för länsrättens beslut. Den verksamhet Stockholm Gas AB (bolaget) bedriver i gasdistributionsnätet har en sådan inneboende fara för människor som krävs för att verksamheten ska klassas som farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO. Länsrättens bifallsbeslut har inte grundats på att så inte skulle ha varit fallet. Med hänsyn bland annat till att länsrätten i sina domskäl anger att ändamålet med LSO skulle tala för en extensiv tolkning av begreppet anläggning kan domens utfall inte heller ha grundats på att gasdistributionsnätet inte är en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO. Kvar återstår då att annan lagstiftning, i detta fall lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, LBE, skulle hindra en tillämpning av 2 kap. 4 § LSO. Väsentligt i detta sammanhang är att 2 kap. 4 § LSO kan resultera i mer långtgående krav på beredskap i fråga om egen personal och egendom eller andra nödvändiga åtgärder för att begränsa skadorna vid en olycka. Länsstyrelsen kan inte se att det råder en konflikt mellan resultaten av att både LBE och 2 kap. 4 § LSO tillämpas på gasdistributionsnätet. Snarare kompletterar skyldigheterna i 2 kap. 4 § LSO de skyldigheter som följer av LBE, och det på flera betydelsefulla sätt.

Bolaget bestrider bifall till överklagandet och anför bland annat följande. Stadsgasdistribution regleras av en mängd bestämmelser och lagregler för att verksamheten ska bedrivas på ett säkert sätt. Räddningsverket, numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, är den myndighet som hanterar dessa frågor och bolaget vill ansluta sig till vad som sägs i Räddningsverkets yttrande till länsrätten.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 2 kap. 4 § första stycket LSO gäller att 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.

Fråga i målet är om bolagets stadsgasnät i Stockholm är en anläggning i den mening som avses i 2 kap. 4 § LSO och, om det är en sådan anläggning, verksamheten vid anläggningen innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön.

Ett stadsgasnät får i normalt språkbruk anses innefattas i begreppet anläggning. Något tydligt stöd i förarbetena för att avsikten varit att stadsgasnät inte skulle omfattas av begreppet finns inte. Enligt kammarrättens mening utgör inte heller stadsgasnätets art av rörledningssystem, dess geografiska utbredning eller något annat förhållande skäl att anse att det skulle falla utanför begreppet anläggning i 2 kap. 4 § LSO.

Den verksamhet som bedrivs i nätet, distribution av stadsgas, får objektivt sett anses vara av sådan natur att den innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. Genom vad som framkommit om de gasläckage som skett från bolagets stadsgasnät i Stockholm är det enligt kammarrätten visat att faran för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljö inte är på något sätt försumbar i det aktuella stadsgasnätet, även om verksamheten enligt vad som framkommit omfattas av andra regelverk när det gäller säkerhet, beredskap och gasjour, etc.

Med hänsyn bl.a. till vad Räddningsverket anfört i yttrande till länsrätten uppkommer frågan om en förklaring att stadsgasnätet i Stockholm omfattas av 2 kap. 4 § LSO skulle kunna anses obehövlig med hänsyn till syftet med bestämmelsen och då framförallt syftet med beredskapen och övriga nödvändiga åtgärder.

Som Räddningsverket angett är syftet med beredskapen och övriga nödvändiga åtgärder att komplettera kommunens beredskap för räddningstjänst – som i sig ska baseras på de risker som finns i kommunen – för att hindra eller begränsa skador om olycka inträffar. Olycksförebyggande åtgärder täcks inte in utan endast beredskap och åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador vid olycka eller överhängande fara för olycka. Gemensamt för de anläggningar det är fråga om är att verksamheten är av den karaktären att en olycka kräver en effektiv insats vid anläggningen i ett tidigt skede.

Av uppgifterna i målet framgår enligt kammarrättens mening att den aktuella verksamhetens karaktär är sådan att en olycka kräver en effektiv insats vid anläggningen i tidigt skede. Vidare framgår av vad Brandförsvaret angett i länsrätten om att bolaget redan idag har befogenheter att i det tidiga och akuta skedet påkalla fri väg för att snabbare komma till den aktuella läckageplatsen, spärra av ett riskområde och vidta skadeavhjälpanande åtgärder att bolaget kan göra en effektiv insats i ett tidigt och akut skede. Även om kommunen har en beredskap för olyckor framstår det mot bakgrund av dessa uppgifter som självklart att t.ex. beredskap från bolagets sida med personal kan komplettera kommunens beredskap att hindra eller begränsa skador om olyckor inträffar. En förklaring att bolagets stadsgasnät i Stockholm omfattas av 2 kap. 4 § LSO kan därför inte heller anses obehövlig med hänsyn till bestämmelsens syfte.

Huruvida bolagets befintliga beredskap och de åtgärder som bolaget redan har vidtagit, på grund av verksamhetens art eller andra regelverk än LSO, är


tillräckliga för att komplettera den kommunala beredskapen i sådana tidiga och akuta situationer som kan bli aktuella är dock en fråga som det i första hand ankommer på vederbörande tillsynsmyndighet att avgöra.

Sammanfattningsvis finner således kammarrätten att bolagets stadsgasnät i Stockholm är en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön.

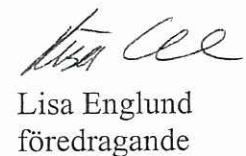
Överklagandet ska därmed bifallas på så sätt att länsrättens dom undanröjs och länsstyrelsens beslut fastställs.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1)


Per Anders Lindgren
lagman
ordförande


Astrid Eke
kammarrättsråd
referent


Robert Johansson
tf assessor


Lisa Englund
föredragande

KLAGANDE

Stockholm Gas AB, 556742-7504
(tidigare AB Fortum Värme)
115 77 Stockholm

MOTPART

Länsstyrelsen i Stockholms län
Räddningsenheten
Box 22067
104 22 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens beslut 2007-05-30 med beteckningen 452-07-49245,
se bilaga 1

SAKEN

Farlig verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd för olyckor – LSO

DOMSLUT

Länsrätten bifaller överklagandet och upphäver det överklagade beslutet.

BAKGRUND OCH YRKANDE M.M.

Länsstyrelsen beslutade den 30 maj 2007 att AB Fortum Värme Stadsgasnät i Stockholm skulle omfattas av skyldigheterna för farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO, se vidare bilaga 1. I skälen för beslutet anförde länsstyrelsen i huvudsak följande. Brandförsvaret har till länsstyrelsen anfört att det vore orimligt att länsstyrelsen skulle klassa den del av de stadsgasledningarna som abonnenterna har ansvar för som farlig verksamhet. Länsstyrelsen instämmer i Brandförsvarets bedömning eftersom detta skulle bli en övermäktig arbetsuppgift. Däremot har distributören (AB Fortum Värme) rådigheten över den delen av gasdistributionsnätet som abonnenten inte har ansvar för. Det inträffar ett stort antal utomhusläckage från gasdistributionsnätet varje år. Ett scenario med utläckande stadsgas in till en lokal som ligger i anslutning till t.ex. ett flerfamiljshus med påföljande explosion med allvarliga skador (dödsfall eller skador som kräver långvarig vård) på människor som följd kan inträffa, bedöms därför som ytterst rimligt. Scenariobeskrivningen grundar sig på liknande händelser som inträffat tidigare i Stockholms stad, enligt redovisningar från brandförsvaret.

I Räddningsverkets allmänna råd (SRVFS 2004:8) om skyldigheter vid farlig verksamhet anges att rörledningar kan klassas som farlig verksamhet. Brandförsvaret tolkar att rörledningar även är ledningar som är dragna utanför en verksamhets gränser. Länsstyrelsen gör samma tolkning.

Länsstyrelsen bedömer med utgångspunkt i beskrivningarna från brandförsvarets dokument och egen scenariobeskrivning att den verksamhet som bedrivs av AB Fortum Värme har en sådan inneboende fara för att en olycka kan orsaka allvarliga skador på människor enligt LSO.

AB Fortum Värme överlät den 31 december 2007 sina gasdistributionsnät till sitt helägda dotterbolag Stockholm Gas AB, vilket bolag trätt in som part i målet i stället för Fortum Värme. Fortsättningsvis anges Stockholm Gas som klagande i denna dom.

Stockholm Gas överklagar länsstyrelsens beslut och yrkar att det ska undanröjas. Grunderna för överklagandet är följande.

Stockholm Gas gasdistributionsnät är inte en anläggning i den mening som avses i LSO. Stockholm Gas gasdistribution är inte en farlig verksamhet i den mening som avses i LSO. Stockholm Gas gasdistributionsverksamhet är underställd annan lagstiftning varigenom beredskapen och förebyggande åtgärder redan är genomförda.

Till stöd för överklagandet anför bolaget bl.a. följande. När LSO infördes innebar denna inga förändringar i sak för vilka anläggningar som ska anses utgöra farlig verksamhet. Det är enbart anläggningar där verksamheten i sig har en inneboende fara för att en olycka ska orsaka skador på människor och miljö som bör betraktas som farlig verksamhet.

Länsstyrelsen påstår att det inte är klarlagt i vare sig propositioner eller i lagstiftning vad som menas med anläggning och menar att Stockholm Gas gasdistributionsanläggning är en anläggning utan att motivera detta närmare. Stockholm Gas är av motsatt uppfattning. Ett gasdistributionsnät kan inte anses vara en anläggning eftersom det inte någonstans i lagtexten, förarbetena eller i Räddningsverkets allmänna råd framgår att så är fallet. Länsstyrelsen har i tidigare inlagor hängt upp sitt resonemang på en skrivning i SRVFS 2004:8, utgiven av Räddningsverket, där det under rubriken "Anläggningar som hanterar farliga varor och ämnen" står att: "Exempel på anläggningar som kan vara aktuella är industrier, kraftverk, hamnar, lager, terminaler, depåer, rangerbangårdar, rörledningssystem, avfallsanläggningar och mikrobiologiska laboratorier."

För det första så är uppräknningen ett antal fysiska anläggningar, som ligger inom industriområden och som är en plats. Rörledningssystem i denna uppräkning avser rörledningar för bränsletillförsel inom raffinaderier, industri-

er, rörledningar och rörledningsbryggor vid oljecisterner m.m. inom industriområden. Detta är även den enda rimliga semantiska tolkningen av ordet "rörledningssystem", att det är knutet till ett väl avgränsat område. Stockholm Gas har distributionsledningar för stadsgas och dessa är inte lokaliserade med sådan avgränsning och faller därför utanför begreppet i SRVFS 2004:8. Jämför även med bestämmelserna i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av kemikalieolyckor. I den lagstiftningen är transport av farliga ämnen i rörledningar inte medtagen bland de verksamheter som omfattas av lagen. Detta innebär att rörledningssystem inte inbegrips i den verksamhet, där den farliga verksamheten hantearas. För att ytterligare förtydliga vad som avses med "anläggningar" hänvisas till att det i förarbetena (prop. 1985/86:170 s. 86) till dåvarande 43 § räddningstjänstlagen (materiellt densamma som i LSO) anges följande:

"När det gäller de krav på personal och egendom som ska ställas enligt denna paragraf måste utgångspunkten vara att människor ska kunna vistas i och utanför anläggningarna så riskfritt som möjligt."

Enligt Stockholm Gas kan man inte befina sig i eller utanför ett gasdistributionssystem. Det är sålunda klart att lagstiftaren med "anläggning" menar en fysisk plats, där en industriell verksamhet pågår.

Att klassa distributionsnät för energi som farlig verksamhet ger fel signaler, eftersom sådana distributionsnät finns överallt i samhället och hela samhället skulle sluta fungera utan dessa. Stockholm Gas har drivit stadsgasverksamhet i över 150 år och har en god uppfattning om vad detta innebär och vilka risker som finns. Det är sällsynt med stora läckage och dessa leder oftast till att gasen stiger till väders utan att orsaka skador. Gasen är luktsatt för att förenkla läcksökningen och personskador är ytterst ovanliga till följd av oönskat gasutsläpp, brand eller explosion.

Vid införandet av LSO var det inte meningen att klassning av olika verksamheter skulle ändras, utan de anläggningar som bedömdes vara farlig verksamhet enligt 43 § räddningstjänstlagen skulle fortsatt ha samma klass-

ning. Stockholm Gas stadsgasdistribution har inte tidigare varit klassad som farlig verksamhet och länsstyrelsen har inte motiverat varför man ändrar på denna praxis. Länsstyrelsens bedömning att abonnenternas del av stadsgasledningarna inte utgör farlig verksamhet saknar logik, då det rimligen inte kan anses att verksamheten blir mer farlig bara för att Stockholm Gas råkar ha rådigheten över ledningarna. Något stöd i LSO finns inte för länsstyrelsens uppfattning.

Distributionsnät för energi är redan idag underställda ett omfattande regelverk när det gäller säkerhet, beredskap och gasjour etc. Lagen, LBE, och förordningen, FBE, om brandfarliga och explosiva varor reglerar bland annat distributionssystem för stadsgas och naturgas. I Sprängämnesinspektionens föreskrifter SÄIFS 1997:3 beskrivs vad som är tillståndspliktigt enligt LBE och LBF. Samhällets tillståndsprövning av gasdistributionssystemet för stadsgas och naturgas har ersatts av andra krav, som erbjuder samma skyddsnivå för liv, hälsa, miljö och egendom. Stockholm Gas tillämpar svenska gasföreningens energigasnormer 2001 (EGN 01) och uppfyller de krav som ställs däri samt i SÄIFS 1997:3 punkten 1.3.

Att tillståndsprövningen av gasdistributionssystem för stadsgas m.m. ersatts med andra särskilda krav visar att verksamhetens skyddsnivå är så tillfredställande att företagen själva bedöms kunna hantera beredskap och säkerhet, vilket innebär verksamheten inte ska omfattas av 2 kap. 4 § LSO. Detta stämmer även överens med den definition av anläggning som fanns i den tidigare räddningstjänstlagen.

Räddningsverket, som på parternas begäran anmodats att yttra sig i målet, tillstyrker bifall till överklagandet samt anför i huvudsak följande. Länsstyrelsens beslut om att en anläggning ska omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet baseras på den inneboende faran i verksamheten. Denna fara ska, om anläggningen omfattas, innebära att en olycka orsakar allvarliga skador på människor eller miljön. Den beredskap med personal och

egendom som ska hållas eller bekostas i skälig omfattning vid den farliga verksamheten syftar till att komplettera kommunens beredskap för räddningstjänst (som i sig ska baseras på de risker som finns i kommunen, se 3 kap. 8 § LSO) för att hindra eller begränsa skador om olyckan inträffar. Gemensamt för de anläggningar det är fråga om är att verksamheten är av den karaktären att en olycka kräver en effektiv insats vid anläggningen i ett tidigt skede. Olycksförebyggande åtgärder täcks inte in i syftet med 2 kap. 4 § LSO, utan endast beredskap och åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador vid olycka eller överhängande fara för olycka.

Den första frågan som synes vara aktuell i detta ärende är om stadsgasnätet kan betraktas som en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO. När det gäller de anläggningar som avses i bestämmelsen finns följande vägledning i förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 54).

”Bestämmelsen gäller emellertid samtliga anläggningar där den verksamhet som bedrivs innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön (prop. 1985/86:170 s. 86). Som exempel kan anges anläggningar där farliga ämnen produceras eller hanteras, depåer, terminaler och lager för sådana ämnen, hamnar med t.ex. oljehantering, rangerbangårdar för uppställning av vagnar med farliga ämnen, rörledningssystem för farliga ämnen, dammanläggningar och gruvor. De typer av anläggningar som avses i bestämmelsen är av olika karaktär. Det är inte möjligt att i författningstext mer exakt definiera vilka olika anläggningar som omfattas. Dessutom blir nya typer av anläggningar aktuella på grund av ny teknik, nya farliga ämnen m.m. En bedömning får därför även i fortsättningen göras från fall till fall.”

Stadsgasnätet kan anses falla in under ”rörledningssystem för farliga ämnen”. Det kan dock ifrågasättas om stadsgasnätet är en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO p.g.a. den geografiska utbredningen, att stadsgasnätet huvudsakligen är förlagt i mark samt att nätet finns allmänt i stadsmiljö.

I förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 105-106) anges om riskanalysen följande.

”Analysen ska i första hand kunna tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behövs upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Det handlar vanligtvis om personal med särskild kompetens och kännedom om verksamheten samt om specialutrustning av olika slag beroende på verksamhetens art.”

Av detta uttalande och uttalandet i prop. 1985/85:170 s. 86 kan man dra slutsatsen att den anläggning som avses ska vara relativt geografiskt avgränsad till en viss plats.

Att fastställa om stadsgasnätet är en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO är grundläggande, men det bestämmelsen främst tar sikte på är den verksamhet som bedrivs. Detta uttrycks i prop. 2002/03:119 s. 105.

”Det är verksamheten, inte anläggningen, som är farlig till sin natur och som innebär att den enskilde måste vidta ytterligare åtgärder utöver dem som framgår av 2 kap. 2 §”.

Frågan om stadsgasnätet är en sådan annan anläggning som avses i 2 kap. 2 § LSO är parallell i ärendet då den bestämmelsen anger basen i den enskildes skyldigheter enligt LSO. Stadsgasnätets stora geografiska utbredning och att det till största delen är förlagt i mark gör att det kan vara svårt att i praktiken ställa krav på sådana åtgärder. När det gäller den eventuellt farliga verksamheten, dvs. att distribuera stadgas i stadsgasnätet kan följande sägas. Stadsgasen är inte ofarlig. Tvärtom kan det under vissa förhållanden vid läckor uppstå scenarier som kan innebära skador i samband med olyckor hos framförallt abonnent men även längs rörledningssystemet i marken. De faror som finns vid läckor är brand, explosion och förgiftning. De ska jämföras med de faror som finns i andra anläggningar med farlig verksamhet.

Av vad som framgår av handlingarna i ärendet skulle den befintliga s.k. gasjouren kunna betraktas som en sådan beredskap med personal och egendom

som avses i 2 kap. 4 § LSO, men den skulle även kunna ses som normal produktionsberedskap. Det ämne som har tillsatts stadsgasen i syfte att via lukten kunna upptäcka en läcka skulle också kunna ses som en åtgärd för att hindra eller begränsa sådana skador som avses i bestämmelsen. Dessa åtgärder, åtminstone den sistnämnda, kan även ses som ett resultat av krav i lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor då olika lagstiftningar kompletterar varandra och gäller parallellt.

Det finns sammanfattningsvis vissa sakskäl som talar för att stadsgasnätet skulle kunna vara en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO. Andra argument talar emot, framförallt att de risker som finns med stadsgasnätet skulle kunna ses som sådana allmänna samhällsrisker i Stockholm som i likhet med t.ex. risker med transport av farlig gods (även om det i de fallen inte är frågan om en anläggning) får anses täckas av den kommunala grundberedskapen för räddningstjänst. Det handlar alltså om en juridisk tolkning av var gränsen går i följande frågor.

- Om stadsgasnätet i sig kan anses vara en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO bl.a. med hänsyn till den geografiska utbredningen
- Om stadsgasnätet har en sådan omfattning och inneboende fara att det faller in under det bakomliggande syftet med 2 kap. 4 § LSO
- Om kommunens grundberedskap för räddningstjänst får anses täcka de risker som trots allt är förknippade med stadsgasnätet.

Räddningsverkets bedömning och uppfattning är att stadsgasnätet inte är en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO och att kommunens grundberedskap för räddningstjänst får anses täcka riskerna med stadsgasnätet i det tidiga skede som avses.

Länsstyrelsen bestrider bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande. Gasdistributionsnätet är en anläggning och verksamheten utgör en fara för att en olycka kan medföra allvarliga skador för människor. Det är

klarlagt att Stockholm Gas gasdistributionsnät har en sådan omfattande och inneboende fara att det faller in under det bakomliggande syftet med 2 kap. 4 § LSO. Räddningsverket anför citat från propositioner och ett allmänt råd som underlag för sina argument. Det går att tolka citaten på mer än ett sätt och de ger inte någon tydlig vägledning i detta fall. Vad Räddningsverket anfört om att brandförsvaret täcker riskerna med gasdistributionsnätet är inte omständigheter som medför att beslutet ska ändras. Kommunens grundberedskap är i stället av betydelse vid skälighetsbedömningen av bolagets skyldighet att hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa skador.

Stockholms brandförsvaret, som på egen begäran yttrat sig i målet, anför i huvudsak följande. Brandförsvaret anser att citatet från förarbetena (prop. 2002/03:119 s. 54) väl täcker in stadsgasnätet. Att nätet huvudsakligen är förlagt i mark talar inte däremot. En av orsakerna till problematiken med stadsgasutsläppen är just att stadsgasnätet är förlagt under marknivå. Detta medför att ett gasutsläpp kan spridas i de komplexa tunnelsystemen under staden och in i byggnader genom otätheter med gasansamlingar och stora explosionsrisker som följd. Hade stadsgasnätet inte varit förlagt i marken hade ett gasläckage i stället stigit upp i atmosfären på ett betydligt ofarligare sätt. Inget i nämnda proposition stöder att den geografiska utbredningen skulle hindra att stadsgasnätet, i enlighet med 2 kap. 4 § LSO, klassas som en farlig verksamhet. Övrig lagstiftning som idag reglerar säkerheten angående stadsgasnätet är inte tillfyllest för att hantera problematiken under det akuta skedet vid en olycka med läckage av stadsgas. Stockholm Gas har omfattats av 2 kap. 2 § LSO, 7 och 8 §§ lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt Räddningsverkets föreskrifter och allmänna råd om brandfarlig vara under förhållandevis lång tid. Effekten av detta har dock inte på ett tillräckligt effektivt sätt förebyggt utsläpp och framför allt inte ökat förmågan att hantera tillbud och olyckor med utsläpp av stadsgas.

Under åren 2000 - 2006 genomfördes 394 rapporterade räddningsinsatser vid misstanke om utsläpp av stadsgas. Vid dessa insatser visade det sig att det vid 138 fall rörde sig om konstaterade utsläpp av stadsgas, vilket innebär 20 insatser per år. Denna frekvens av tillbud och olyckor måste vara unik för anläggningar med farlig verksamhet i Sverige. De potentiella skadekonsekvenserna av stadsgasutsläpp är stora i jämförelse med övriga risker i anläggningar med farlig verksamhet i Stockholm. Anläggningens lokalisering mitt i staden innebär att de potentiella konsekvenserna av ett läckage, som inte hanteras på ett korrekt och säkert sätt, kan ge oproportionerligt stora konsekvenser.

Hanteringen av läckande stadsgas är primärt ett ansvar för Stockholm Gas, då det är bolaget som kan påverka förekomsten av läckage. En klassning av stadsgasnätet som en farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO skulle innebära att den förbättring av beredskapen som kan bli aktuell även skulle kunna disponeras vid utsläpp i den del av stadsgasnätet där ansvaret för skötsel och underhåll ligger hos gaskunderna.

Ingen av de farliga verksamheterna i Stockholm har en lika hög frekvens av tillbud och olyckor som stadsgasnätet. Brandförsvaret har tidigare exemplifierat inträffade händelser med brandförsvarets insatsrapporter. Den unika integrationen mellan stadsgasnätet och stadsmiljön gör att stadsgasutsläpp kan leda till mycket allvarliga konsekvenser som förgiftning, brand och explosion med byggnadsras som följd i både bostadshus och samlingslokaler där många människor uppehåller sig. Det unika, i förhållande till andra farliga verksamheter, är också att människor uppehåller sig i direkt anslutning till denna verksamhet utan att ha kännedom om de potentiella skaderiskerna. Tillbud och olyckor till följd av utsläpp av stadsgas, där människor ibland faktiskt omkommer och skadas allvarligt, är höga i jämförelse med tillbud och olyckor i övriga farliga verksamheter i Sverige.

Brandförsvaret anser att den befintliga kommunala beredskapen i Stockholm är bristfällig. Det är orimligt att begära att den kommunala beredskapen dessutom ska bära ytterligare kostnader för att hantera tillbud och olyckor till följd av utsläpp från stadsgasnätet som ägs, drivs och underhålls av Stockholm Gas då detta kan anses vara en verksamhet som rimligen borde omfattas av 2 kap. 4 § LSO. Den omfattande förekomsten av tillbud och konstaterade utsläpp av stadsgas motiverar i sig en tillämpning av 2 kap. 4 § LSO för denna verksamhet.

Ytterligare skriftväxling har förevarit i målet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 kap. 1 § LSO syftar lagen till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Enligt 2 kap. 2 § LSO ska ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

Enligt 2 kap. 4 § LSO gäller att 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.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket i förordningen (2003:789) om skydd för olyckor ska de begrepp som används i lagen om skydd mot olyckor ha samma betydelse i förordningen.

Enligt 2 kap. 3 § samma förordning ska länsstyrelsen, efter samråd med kommunen, besluta vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § LSO.

Enligt 1 § lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) gäller lagen hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.

Lagens syfte är att hindra att sådana varor orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor.

Enligt 7 § LBE ska den som hanterar brandfarliga eller explosiva varor vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att förhindra brand eller explosion som inte är avsedd och för att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela särskilda föreskrifter om sådana åtgärder och försiktighetsmått.

Enligt 11 § LBE ska den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ha tillstånd till det.

I 5 § första punkten i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor anges bl.a. att till brandfarliga varor hänförs brandfarliga gaser.

Enligt 6 § samma förordning avses med brandfarliga gaser sådana gaser som vid en temperatur av 20 C kan bilda antändbar gasblandning med luft.

Av SÄIFS 1995:3 om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor, ändrad genom SÄIFS 1997:3, framgår följande.

1.3 Tillstånd enligt 11 § LBE behövs inte för anläggande och drift av distributionssystem för naturgas, biogas, stadsgas och gasol i gasfas om

- driftrycket uppgår till högst 4 bar och
- gasen distribueras från en central enhet till **flera** abonnenter och
- ett distributionsföretag ansvarar för att anläggning, drift och kontroll av systemet utförs enligt regler som utarbetats i samråd med [Sprängämnesinspektionen] och
- föreståndare är utsedd på samma sätt som anges i 36 och 37 §§ FBE.

Länsrättens bedömning

Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är ägaren eller den som utövar verksamheten skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra

eller begränsa sådana skador. Den som utövar verksamheten är dessutom skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön (2 kap. 4 § LSO).

Frågan i målet är om Stockholm Gas stadsgasnät ska klassas som farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO och Stockholm Gas därigenom ska åläggas de skyldigheter som anges i bestämmelsen. Enligt 3 § förordningen om skydd mot olyckor ska länsstyrelsen besluta vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § LSO. En förutsättning enligt förordningen är att det rör sig om verksamhet som bedrivs på en anläggning. Begreppet anläggning ska ha samma betydelse i förordningen som i LSO. Vare sig i lagtexten eller i förarbetena till LSO definieras detta begrepp.

Begreppet anläggning i LSO:s mening är exemplifierat i Statens räddningsverks allmänna råd (SRVFS 2004:8). Exempelen utgörs, förutom av rörledningssystem, av områden på och inom vilka människor kan arbeta. Vidare anges i de allmänna råden att verksamheter som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor bör omfattas av skyldigheterna vid farlig verksamhet. Enligt 4 § punkten 3 i sistnämnda lag är lagen inte tillämplig på transport av farliga ämnen i rörledningar utanför den verksamhet som omfattas av lagen.

Enligt länsrättens mening finns skäl både för och emot att för anse att stadsgasnätet är en sådan anläggning som faller inom tillämpningsområdet för 2 kap. 4 § LSO. Väsentligare än en semantisk analys av begreppet anläggning är dock att se till syftet med LSO och också att beakta annan lagstiftning som reglerar den enskildes ansvar för att vidta åtgärder till skydd mot olyckor.

Syftet med LSO är, enligt 1 kap. 1 §, att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållan-

dena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Detta ändamål skulle tala för en extensiv tolkning av begreppet anläggning.

Som framgått av den tidigare lämnade redovisningen innehåller emellertid också lagen om brandfarliga och explosiva varor, LBE, bestämmelser som anger vilka skyldigheter som följer vid gasdistribution. Syftet med LBE är att hindra att brandfarliga och explosiva varor orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Syftet sammanfaller således delvis med det som anges i LSO. Relationen mellan LBE och LSO:s föregångare räddningstjänstlagen diskuteras i förarbetena till LBE. I förarbetena anges att vid tveksamhet får det avgöras från fall till fall vilken lagstiftning som ska ligga till grund för åtgärder (prop. 1987/88:101 s. 18-19).

I vare sig LSO eller LBE har angivits att tillämpning av den ena lagen utesluter tillämpning av den andra. I situationer där LBE ger ett resultat som är oförenligt med LSO har dock LBE företrädare enligt principen om *lex specialis*, dvs. att i händelse av kollision, äger en lag som reglerar ett speciellt förhållande företräde framför en lag av mer allmän karaktär.

Av de skyldigheter som följer enligt LSO finns vissa motsvarande skyldigheter enligt LBE. Exempelvis motsvaras de skyldigheter som återfinns i 2 kap. 4 § LSO delvis av 7 § LBE. I förarbetena till LBE anges att krav kan ställas i fråga om beredskap och personal (1987/88:101 s. 18) men i lagen och förordningen finns inga bestämmelser som är lika långtgående som i den i 2 kap. 4 § LSO. Både 7 § LBE och 2 kap. 4 § LSO är straffsanktionerade enligt respektive lag med den skillnaden att fängelse finns i straffskalan enligt LBE.

En fullständig överensstämmelse föreligger alltså inte mellan de skyldigheter som följer av LSO och de som följer av LBE.

Sammanfattningsvis finner länsrätten att en samtidig tillämpning av LSO och LBE inte är utesluten men att vid oförenliga resultat LBE har företräde. På sådan gasdistribution som det är fråga om i målet är LBE tillämplig. Denna lag och tillhörande förordning innehåller bestämmelser som har till syfte att hindra att brandfarliga och explosiva varor orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Det finns däremot inga bestämmelser som direkt ålägger enskilda skyldighet att hålla och bekosta beredskap med personal och egendom. Mot den nu angivna bakgrunden och då det krävs ett otvetydigt lagstöd för att ålägga enskilda rättssubjekt skyldigheter finner länsrätten, i likhet med Räddningsverket, att stadsgasnätet inte är en sådan anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO utan att kommunens grundberedskap för räddningstjänst får anses täcka riskerna med stadsgasnätet i det tidiga skede som avses. Överklagandet ska alltså bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (Dv 3109/1a)



Annika Sandström

chefsrådman

I avgörandet har, förutom ordföranden, deltagit nämndemännen Laila Högdahl (skiljaktig mening, se bilaga 2), Lars Jarpner (skiljaktig mening, se bilaga 2) och Monica Nordebo.



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Räddnings- och säkerhetsavdelningen
Brandingenjör Henry Linnsén
08-785 53 62

Bilaga 1
BESLUT

Datum
2007-05-30
Delgivn. kvitto

Beteckning
452-07-49245



AB Fortum Värme Stadsgasnät
att. Claes-Göran Johansson
115 77 STOCKHOLM

Beslut om AB Fortum Värme Stadsgasnät i Stockholm

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen i Stockholms Län beslutar härmed med stöd av 2 kap.3 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor att AB Fortum Värme Stadsgasnät i Stockholm omfattas av skyldigheterna för farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO).

Beskrivning av ärendet

Vid två tillfällen under hösten 2006 har Länsstyrelsen besökt AB Fortum Värme för att inhämta muntlig och skriftlig information om gasdistributionsnätet. Vid ett av tillfällena närvarade även Stockholms brandförsvaret med representanter.

Dokument som brandförsvaret lämnat in till länsstyrelsen har AB Fortum tagit del av och gett sina synpunkter på. Senare i beslutet bemöts synpunkterna från AB Fortum värme av länsstyrelsen.

Gasdistributionsnätet är ca 88 mil långt och det försörjer ungefär 93 000 kunder i Stockholm med förorter. Nätet består av hög- mellan och lågtryckt gas. De gaser som AB Fortum Värme distribuerar med gasdistributionsnätet är stadsgas producerad i spaltgasverket i Hjorthagen och vid vissa tillfällen används istället gasol (propan 95).

Stadsgasen innehåller:

- vätgas 51-57 %
- metan 27-32 %
- koldioxid 9-14 %
- kolmonoxid 1.5-3 %

Enligt uppgifter från AB Fortum Värme så har volymen stadsgas som distribuerats under de senaste fyra åren legat mellan 92,5-97.3 miljoner m³, d v s ca 24 miljoner m³/år. Mängd gasol som används årligen har varit mellan 2-100 ton.

Risakanalys

Enligt en upprättad risakanalys från 2003 registreras 225 läckor årligen från gasdistributionsnätet. 25 % av läckorna sker inomhus. 75 % av läckorna sker följaktligen utomhus. (Siffror från AB Fortum för år 2005 visar att antalet



BESLUT

Datum
Delgivn. kvitto

Beteckning
452-07-49245

registrerade gasläckor sjunkit till runt 200 per år.) Analysen visar att brand till följd av gasläckage kan förväntas ske 5-10 ggr per år. Explosioner som följd av gasläckage förväntas ske upp till 1 gång per år. Riskanalysen redovisar därutöver tänkta händelser/-scenarion samt frekvensen för dessa och förslag till åtgärder. Brandförsvaret har många invändningar mot hur riskanalysen genomförts och dess resultat. Länsstyrelsens granskning av riskanalysen ger ungefär samma invändningar som brandförsvaret har. Slutsatsen blir att riskanalysens resultat inte kan användas som beslutsunderlag i klassningsprocessen.

Tillståndsplikt

AB Fortum Värme menar i ett brev till Länsstyrelsen i prövningsförfarandet att gasdistributionssystemet för stadsgas, naturgas, biogas och gasol i gasfas undantagits från tillståndsplikten och att det visar på att risknivån är låg och att systemet därmed inte kan klassas som farlig verksamhet. Länsstyrelsen har i samtal med Lars Synnerholm vid Räddningsverket uppfattat saken på följande sätt; Att företaget undantagits från tillståndsplikten har inte att göra med att risknivån är låg. Lars menar att undantaget för tillståndsplikten har ersatts med alternativ som ska kontrollera att lagstiftningen efterlevs. Detta genom att man garanterar att kraven är uppfyllda i planeringskraven. Man har från myndighetshåll alltså ersatt tillståndsprövning med andra särskilda krav och detta har inget med risknivåer att göra.

Distributör kontra abonnent

Brandförsvaret skriver vidare att de anser det vore orimligt att Länsstyrelsen skulle klassa den delen av de gasdistributionsledningar som abonnenterna har ansvar för eftersom en sådan klassning skulle omfatta alla fastighetsägare med stadsgasledningar. Brandförsvaret menar att det borde vara AB Fortum värme som ska bära ansvaret för de myndighetskrav som kan ställas i och med en eventuell klassning av gasdistributionsnätet (fram till 0,5 meter från fastighetsgräns) som farlig verksamhet. Länsstyrelsen är av den uppfattningen att distributören med sin huvudverksamhet att distribuera gas har rådighet över sina risker på ett sätt som enskilda abonnenter inte har och instämmer i brandförsvarets anförande.

Möjliga olyckscenarier

Brandförsvaret redovisar muntligen att det vid en del tillfällen läckt in gas i byggnader, såsom garage och cykelrum vilket medfört komplicerade insatser med stora risker för utryckningspersonal och allmänhet. Utöver den muntliga redovisningen har Brandförsvaret översänt ett anförande med bilagor om dokumenterade fall av läckande stadsgas. Ett av fallen redovisar ett läckage där stadsgasen läckt ut och exploderat under en busskur. Busskuren stod i det aktuella fallet 400 meter från stadsgasledningen. Ett annat fall beskriver läckage av stadsgas utifrån och in till flera olika fastigheter. I anförandet står även följande: *"Om stadsgasen sprids till ett slutet utrymme kommer en antändning förorsaka ett explosionsartat förbränningsförlopp med stora konsekvenser i form av tryckvåg,*



BESLUT

Datum
Delgivn. kvitto

Beteckning
452-07-49245

splitter och värmestrålning. Mindre utsläpp utomhus är generellt sett mindre farliga för människors hälsa medan däremot stora utsläpp kommer att kunna orsaka betydligt mer omfattande konsekvenser och stor allmänfarlig ödeläggelse."

Svar på AB Fortum Värmes bemötande av brandförsvarets översända material

Beslut om klassning

Länsstyrelsen fick i och med införandet av lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) beslutanderätt i frågan om vilka verksamheter som ska omfattas av skyldigheter vid "farlig verksamhet". Jämför kap 2, § 4 LSO. Räddningsverket skriver i ett yttrande vid en "farlig verksamhets-bedömning" att *regeringen bedömde att länsstyrelserna har större förutsättningar att göra en mer övergripande bedömning än kommunerna och på så vis ville man åstadkomma större likformighet i bedömningarna. Detta framgår på sid. 54-55 i prop 2007/03:119. Att en anläggning inte tidigare omfattades av § 43 i dåvarande Räddningstjänstlagen spelar därför i sammanhanget ingen roll då det är fullt möjligt, och i vissa fall önskvärt, att länsstyrelsen gör en annan bedömning än kommunen gjorde tidigare.*

Definition av anläggning

Länsstyrelsen menar att det inte är klarlagt vare sig i proposition eller i lagstiftning exakt vad som menas med en anläggning. Länsstyrelsen tolkar dock att AB Fortum Värmes gasdistributionsnät är en anläggning som kan omfattas av kraven med utgångspunkt i lagstiftningen.

Risakanalys

Det finns inte något i svensk lagstiftning som reglerar vilka riskkriterier som ska användas för att en verksamhet ska uppnå en godtagbar risknivå. Med utgångspunkt i detta faktum kan inte Länsstyrelsen eller brandförsvaret sätta upp en standard för vilka kriterier som AB Fortum Värme ska använda i sin riskanalys. Utöver detta så menar Länsstyrelsen att riskanalysen som AB Fortum Värme inte är avgörande för klassningen av gasdistributionsnätet. Analysen innehåller tänkbara olycksscenarier och dessa scenarier tillsammans med de redan inträffade olyckorna med stadsgasen utgör en del av länsstyrelsens bedömningsgrund. Det är alltså inte relevant huruvida det finns uppställda kriterier för godtagbar risknivå eller inte då länsstyrelsen i sin bedömning ser på rimligheten i tänkta olycksscenarier som kan inträffa

Skäl till beslut

I likhet med Brandförsvarets anförande instämmer Länsstyrelsen i orimligheten att Länsstyrelsen skulle klassa den delen av de stadsgasledningarna som abonnenterna har ansvar för. Det skulle bli en övermäktig arbetsuppgift. Däremot har distributören (AB Fortum Värme) rådigheten över den delen av

**BESLUT**Datum
Delgivn. kvittoBeteckning
452-07-49245

gasdistributionsnätet som inte abonnenten har ansvar för. På så vis kan bolaget säkerställa en trygg och säker stadsgasleverans, vilket brandförsvaret pekar på.

Det inträffar ett stort antal utomhusläckage från gasdistributionsnätet varje år. Att ett scenario med utläckande stadsgas in till en lokal som ligger i anslutning till t ex ett flerfamiljshus med påföljande explosion med allvarliga skador¹ på människor som följd kan inträffa, bedöms därför som ytterst rimlig. Scenariobeskrivningen grundar sig på liknande händelser som inträffat tidigare i Stockholms stad, enligt bilagda redovisningar från brandförsvaret.

I Räddningsverkets allmänna råd (SRVFS 2004:8) om skyldigheter vid farlig verksamhet anges att rörledningar kan klassas som farlig verksamhet. Brandförsvaret tolkar att rörledningar även är ledningar som är dragna utanför en verksamhets gränser. Länsstyrelsen gör samma tolkning.

Länsstyrelsen bedömer med utgångspunkt i beskrivningarna från brandförsvarets dokument och egen scenariobeskrivning att den verksamhet som bedrivs av AB Fortum Värme (gasdistributionsnätet) har en sådan inneboende fara för att en olycka kan orsaka allvarliga skador på människor enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

Överklagan av Länsstyrelsens beslut

Detta beslut kan överklagas, se bifogad bilaga.

Roland Nilsson

Henry Linnsén

Bilaga

Hur man överklagar hos länsrätt

¹ Allvarlig skada på människor = Dödsfall eller skador som kräver långvarig vård.

Bilaga 2

Skiljaktig mening

Laila Högdahl och Lars Jarpner anför skiljaktig mening enligt följande.

Mot bakgrund av de stora riskerna med stadsgasnätet och de många incidenter som bl.a. Brandförsvaret pekat på delar vi länsstyrelsens uppfattning att den verksamhet som bedrivs av Stockholm Gas AB (gasdistributionsnätet) har en sådan inneboende fara för att en olycka kan orsaka allvarliga skador på människor att verksamheten ska omfattas av skyldigheterna för farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO. Överklagandet ska alltså avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande skall skriva till Regeringsrätten. Skrivelsen ställs alltså till Regeringsrätten *men skall skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet skall ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande skall kunna tas upp i Regeringsrätten fordras att *prövningstillstånd* meddelas. Regeringsrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Regeringsrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande skall undertecknas av klaganden eller dennes ombud och inges i original samt innehålla;

1. den klagandes namn, personnummer/organisationsnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom skall adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Regeringsrätten
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen härför
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.