

Nr 53

Jordbruksutskottets betänkande i anledning av motion om översyn av säkerhetsbestämmelserna för oljeraffinaderier och oljeupplag.

Motionen

I motionen 1972:373 av herr Strömberg m. fl. (fp) har hemställts att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär en översyn av gällande säkerhetsbestämmelser för oljeraffinaderier och oljeupplag.

Remissyttrandena

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från statens naturvårdsverk, kommerskollegium, statens brandinspektion och Svenska petroleum institutet. Se bilaga till detta betänkande.

Utskottet

I de över motionen avgivna remissyttrandena lämnas utförliga uppgifter angående bl. a. frågan hur säkerhetstillsynen över oljeraffinaderier och oljeupplag är organiserad. Av yttrandena framgår vilka uppgifter i förevarande hänseenden som ankommer på olika myndigheter -- kommerskollegium, sprängämnesinspektionen, byggnadsnämnderna, brandväsendet och länsstyrelserna. Det kan i detta sammanhang nämnas att de av kommerskollegium utfärdade tillämpningsföreskrifterna till förordningen om brandfarliga varor tillkommit i samråd med arbetarskyddsstyrelsen och statens brandinspektion. De ansvariga myndigheterna ägnar gällande bestämmelser en fortlöpande översyn. De internationella oljeföretagen har egna säkerhetsbestämmelser, och internationellt gällande normer för anläggningarnas konstruktion tillämpas i den mån inte myndigheterna utfärdat strängare föreskrifter. Utskottet vill också erinra om att räddningstjänstutredningen avgivit ett förslag som bl. a. innefattar åtgärder avsedda att förstärka det allmännas beredskap vid inträffade oljekatastrofer på land. Förslaget är under prövning i Kungl. Maj:ts kansli.

Utskottet har mot bakgrund av det anförda inte funnit skäl förorda den i motionen föreslagna översynen av säkerhetsbestämmelserna för oljeraffinaderier och oljeupplag.

Utskottet hemställer
att riksdagen lämnar motionen 1972:373 utan åtgärd.

Stockholm den 14 november 1972

På jordbruksutskottets vägnar

NILS G. HANSSON

Närvarande: herrar Hansson i Skegrie (c), Mossberger (s), Johanson i Västervik (s), Hedström (s), Jonasson (c), Magnusson i Grebbestad (s), Augustsson (s), fru Lindberg (s), herrar Krönmark (m), Takman (vpk), Johansson i Holmgården (c), fröken Anderson i Lerum (s)*, herrar Åberg (fp)*, Leuchovius (m) och Strömberg (fp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Yttranden över motionen 1972:373**Statens naturvårdsverk (25.4.1972)**

Naturvårdsverket framhåller att säkerheten vid lagring av olja m. m. anknyter till skyddet av den yttre miljön så till vida som betryggande säkerhet är en av förutsättningarna för att förorenande utsläpp skall kunna undvikas. Verket anför att bedömning av åtgärder för att förebygga skada genom brand eller explosion emellertid faller utanför dess kompetensområde.

Kommerskollegium (3.5.1972)

Kommerskollegium hävdar att befogad kritik ej kan riktas från säkerhetssynpunkt mot den ordning som byggts upp genom förordningen om brandfarliga varor och den medverkan som sker från myndigheternas sida. Självfallet borgar inte denna ordning för att en svårare olycka ej inträffar, men kollegiet tror inte heller att en skärpning av gällande bestämmelser skulle göra detta. Det bör dock enligt kollegiet hållas i minnet att under de senaste tio åren allvarlig olycka inte inträffat i vårt land i samband med förvaring av brandfarlig vara i oljeupplag eller hantering i raffinaderi. Kollegiet anför i övrigt.

Enighet råder därom att sådana varor som bensen, fotogen, eldnings- och dieselolja, råolja m. m. är så farliga från olika synpunkter att det är nödvändigt att statsmakterna ingriper med reglerande åtgärder på detta område. År 1961 utfärdades den nu gällande förordningen om brandfarliga varor (SFS 1961:568), vilken trädde i kraft den 1 januari 1963.

Enligt 14 § förordningen – som reglerar förvaring, hantering, transport och försäljning av sådan vara – åligger det *kollegiet* att i samråd med berörda myndigheter utfärda de närmare föreskrifter som erfordras för tillämpningen av förordningen ävensom de allmänna anvisningar till denna vilka kan finnas erforderliga. Vidare har kollegiet att med uppmärksamhet följa utvecklingen på området.

Av 15 § framgår att *sprängämnesinspektionen* skall lämna vederbörande myndighet tekniskt sakkunnigt biträde vid tillämpningen av gällande bestämmelser om brandfarliga varor. Vidare får inspektionen tillhandagå allmänheten med råd och anvisningar i fall där så begäres. Härjämte ankommer det på inspektionen att utöva tillsyn över efterlevnaden av förordningen samt föranstalta om rättelse, för den händelse inspektionen skulle finna att mot förordningen stridande förhållande föreligger.

Jämlikt 16 § skall *byggnadsnämnd* pröva ansökan om tillstånd enligt förordningen samt i tillståndsbeslut meddela de föreskrifter som krävs för att förebygga skada genom brand och annorledes. I 55 § finns bestämmelser som reglerar den ordning i vilken byggnadsnämnd skall handlägga tillståndsärenden. Sålunda föreskrivs samråd med brandchefen och hälsovårdsnämnden samt i viktigare ärenden med sprängämnesinspektionen.

I 17 § stadgas att det åligger *brandchef* bl. a. att medverka i tillsynen över efterlevnaden av förordningen samt att yttra sig i ärende enligt denna.

Av 25 och 33 §§ framgår att *tillstånd* alltid krävs i fråga om förvaring

av brandfarlig vara i upplag (oljeupplag) samt beträffande hantering i raffinaderi. Av 16 § 4 mom., 28 §, 34 § och 59 § framgår att byggnadsnämnden skall *avsyna* tillståndspliktig anläggning, innan den får tagas i bruk, samt att kallelse till avsyning i god tid skall sändas till bl. a. brandchefen, annan sakkunnig vars närvaro finnes erforderlig samt till sprängämnesinspektionen, om den hos byggnadsnämnden anmält att den önskar vara företrädd vid avsyningen.

Enligt 29 § skall upplag förestås av särskilt utsedd *föreståndare*, som skall vara väl förtrogen med de brandfarliga varornas beskaffenhet och egenskaper samt med befintliga skydds- och säkerhetsanordningar. Föreståndaren är ansvarig för att förvaringen sker enligt gällande bestämmelser. Motsvarande regler, såvitt avser hantering, finns i 35 §.

I 23 § lämnas utförliga regler om invallning av cistern ovan jord för förvaring av brandfarlig vara samt i 24 § grundläggande bestämmelser om skyddsavstånd, säkerhetsavstånd samt huvudbrandgator och andra brandgator i anslutning till upplag. Motsvarande bestämmelser, såvitt gäller hantering, finns i 32 §.

Under årens lopp har kollegiet i särskilda kungörelser utfärdat detaljerade föreskrifter om invallning, om skyddsavstånd, säkerhetsavstånd, huvudbrandgator och andra brandgator, om beskaffenheten av cisterner ovan och under jord, i byggnad och bergrum, om utförandet av förvaringslokaler, om rörledningar över och under jord, samt om märkning av rörledningar. I samtliga fall har bestämmelserna tillkommit i samråd med arbetarskyddsstyrelsen och statens brandinspektion.

För fullständighetens skull bör också nämnas att, såvitt kollegiet vet, är brandförsvaret inom oljeupplagen och raffinaderierna väl uppbyggt, varvid god vägledning erhållits genom brandinspektionens medverkan.

Genom sina tillämpningsföreskrifter har kollegiet i stort sett täckt hela området när det gäller förvaring av brandfarlig vara. Däremot har kollegiet ej utfärdat föreskrifter beträffande hanteringen inom ett raffinaderi. Såsom kollegiet förutskickade i den promemoria, som ligger till grund för förordningen om brandfarliga varor, är det knappast möjligt att ifråga om sådan hantering lämna generella föreskrifter, eftersom den inbegriper en mängd olika och säregna processer som handhas av förändamålet utbildade experter. Utvecklingen måste styras genom det ingående samarbete mellan vederbörande myndigheter och de för hanteringen ansvariga som påbörjas i planeringsstadiet och fortsätter så länge anläggningen brukas. Framförallt sprängämnesinspektionen följer utvecklingen, varvid inte minst rön från utlandet tillvaratages och delges vederbörande intressenter. Föreligger behov av särskilda föreskrifter, får de utfärdas av byggnadsnämnden med stöd av 16 §.

Statens brandinspektion (23.5.1972)

Statens brandinspektion framhåller att inspektionen inte kan finna att det nu skulle föreligga skäl att låta verkställa en särskild översyn — utöver den som fortlöpande äger rum inom ramen för berörd myndighets ansvarsområde — av gällande säkerhetsbestämmelser av brandförsvarsnatur för oljeraffinaderier och oljeupplag.

Brandinspektionen anför vidare.

Jämlikt brandlagen den 30 mars 1962 (nr 90) är brandförsvaret en kommunal självförvaltningsuppgift. Varje kommun skall sålunda (1 § brandlagen) "hålla ett brandförvar, som tillfredsställer skäliga anspråk på trygghet mot skada av brand".

Att tillse att brandförsvaret inom länet är tillfredsställande ordnat ankommer på länsstyrelsen. I frågor, som röra länets brandförsvär, biträds länsstyrelsen av en länsbrandinspektör (undantag utgör Gotlands län, där statens brandinspektion på länsstyrelsens begäran fullgör länsbrandinspektörens funktioner).

Tillsyn över brandförsvaret i riket utövas av statens brandinspektion.

Inrättandet av oljeraffinaderier och oljeupplag, liksom den brandfarliga verksamheten vid dessa, regleras i första hand i förordningen om brandfarliga varor den 1 december 1961 (nr 568) och i med stöd av denna förordning av kommerskollegium utfärdade tillämpningsbestämmelser. Tillstånd att inrätta oljeraffinaderier och oljeupplag och för hanteringen där av den brandfarliga varan meddelas efter ansökan av byggnadsnämnden i ifrågavarande kommun. Det meddelade tillståndet är regelmässigt förenat med föreskrifter bl a om brandvattenförsörjningen och övriga anordningar för brandsläckning.

Enligt brandlagstiftningen åligger det brandchefen i kommunen bl a att övervaka efterlevnaden av brandlagstiftningen, kommunens brandordning samt andra föreskrifter, som röra brandförsvaret; däribland ovan nämnda förordning om brandfarliga varor med tillhörande tillämpningsföreskrifter. Regelbunden brandsyn skall vidare förrättas på alla sådana byggnader, anläggningar och upplag som är särskilt brandfarliga.

Vidare må erinras om att brandlagen innehåller en allmän föreskrift om skyldighet för ägare eller innehavare av byggnad, upplag eller annan anläggning att anskaffa och underhålla erforderliga brand- och livräddningsredskap. Vid befintliga raffinaderier finnes - oaktat att åläggande härom inte lagligen kan meddelas - för förstahandsinsats industribrand-kärer bestående av vid företaget anställd fackkunnig personal.

Statens brandinspektion har jämlikt sin instruktion den 3 december 1965 (nr 677) bl a att ge råd och anvisningar till kommuner och enskilda i frågor av allmän betydelse för brandförsvaret och att verka för att brandförsvaret i olika delar av riket ordnas ändamålsenligt. Nämnda råd och anvisningar utfärdas i form av meddelanden, vilka utges i en särskild publikationsserie benämnd "Statens Brandinspektion Meddelanden".

Av de hittills sedan år 1956 utgivna, i dag aktuella, meddelandena (90 st) torde i förevarande sammanhang följande vara av intresse att redovisa.

- 1) Exempel på brandordningar 1963:3 med tillägget
- 2) Vakt- och beredskapsstyrka 1965:7

För varje kommun skall finnas brandordning, upptagande de bestämmelser, som utöver vad i brandlagen och brandstadgan föreskrives är erforderliga för brandförsvarets ordnande i kommunen. Brandordningen skall sålunda innehålla bestämmelser om bl. a. brandstyrkans storlek, sammansättning och beredskap, basering, alarmering och vattenförsörjning. Ovan redovisade anvisningsmeddelanden anger bl. a. hur hänsyn härvidlag bör tas till förekomsten inom kommunen av objekt av den art motionen gäller.

- 3) Brandsynefrister 1971:6
- 4) Brandsläckning inom upplag ovan jord för eldfarlig olja 1959:2 med tillägget
- 5) Fast anordning för skuminföring i cistern 1961:3

Sistnämnda anvisningar (4/ och 5/) berör brandvattenförsörjningen, fasta släck- och kylanordningar, rörlig utrustning, skummedelstillgång och alarmering.

Tillkomsten av ny förordning om brandfarliga varor jämte utvecklingen inom brandförsvaret och brandsläcktekniken - främst skumsläcktekniken - liksom inom petroleumbranschen har motiverat en

översyn och modernisering av dessa anvisningar. Denna översyn pågår sedan ett par år tillbaka i en takt som väsentligen bestäms av resursläget vid brandinspektionen.

- 6) Organisation av släckningsarbete vid katastrofbrand 1959:5
- 7) Utnyttjande av vissa statliga beredskapslager av skumväska 1970:3
- 8) Skumväska för alstring av mekaniskt skum 1968:3 och 1970:9
- 9) Beredskap avseende större kvantiteter koloxid 1967:11
- 10) Länsor för inneslutning av oljeutsläpp 1961:2
- 11) Brandredskap vid bensinstationer och depåer för brandfarliga vätskor 1968:11.

Till ytterligare belysning av de frågeställningar motionen innefattar bedömer inspektionen följande vara värt beaktande.

Klart är att frekvensen av bränder berörande objekt varom här är fråga – oaktat att antalet dylika objekt är stort – är låg. Detta tyder på bl. a. att de föreskrifter av förebyggande brandförsvarsnatur som utfärdats angående bl. a. förvaring och hantering av brandfarlig vara borde kunna bedömas som ändamålsenliga.

Även om utvecklingen väsentligen går mot allt större inlagrade kvantiteter och därmed större förvaringsenheter kan konstateras en samtidig utveckling mot från brandsynpunkt säkrare lagringsmetoder. Lagring i berg liksom i cisterner med s. k. flytande tak är exempel på detta.

I fråga om samhällets resurser – särskilt på sikt – för de brandförebyggande och brandsläckande aktiviteterna är den omstrukturering av det svenska brandförsvaret som följer med pågående kommunindelningsreform att beakta. De nya större kommunenheterna ger förutsättningar för allt bättre möjligheter att lösa de med brandförsvaret förenade uppgifterna.

Svenska petroleum institutet (28.4.1972)

Institutet anser att det icke f. n. finns någon anledning att skärpa nu gällande bestämmelser på ifrågavarande område och anför.

Av motionens text framgår att bakgrunden till förslaget är ett TV-program under hösten 1971. Detta program torde av tekniska och tidsmässiga skäl ha redigerats, så att väsentliga och viktiga delar av intervjuerna utesluts eller kommit att framstå såsom missvisande gentemot oljeföretagens strävanden att uppnå största möjliga säkerhet vid sina anläggningar.

Eftersom programmet och motionen i huvudsak berör säkerheten vid raffinaderier, vill vi framföra våra synpunkter på dessa och samtidigt bemöta vissa påståenden som motionen innehåller. Motsvarande synpunkter gäller i tillämpliga delar även för företagens oljedepåer.

Bränder – ofta även av mindre omfattning inom industrier och liknande – fotograferas eller filmas ur nyhetssynpunkt, varför det är lätt att göra en sammanställning av dessa i t. ex. ett TV-program. Detta kan medföra felaktiga slutsatser. Inom oljeindustrin över hela världen har bränder och skador förekommit i obetydlig omfattning i förhållande till det ansenliga antal anläggningar, som är i drift. Eftersom bränder och personskador står i viss relation till varandra, visas å bilagda tabell Shell-gruppens olycksstatistik för såväl de skandinaviska raffinaderierna som totalt under 1969–71. Tabellen tarvar inga ytterligare kommentarer från vår sida; siffrorna är aktuella även för andra oljeföretag med egna raffinaderier. I jämförelse med andra industrigrenar torde statistiken vara gynnsam.

Det har vidare påtalats, att cisternavstånden i andra länder är större än vad svenska bestämmelser föreskriver. Detta måste bero på en misstolkning, då man tydligen jämfört avstånd för råoljetankar med fast takkonstruktion med tankar försedda med "flytande tak". Det senare utförandet, som är betydligt mindre riskabelt, användes vid svenska raffinaderier, då råoljan ej lagras i bergrum. Något belägg för att cisternavstånden över huvud skulle vara för små kan ej anses föreligga och den olycksstatistik, som omnämnts ovan, ger ej heller belägg för detta.

Cisterninwallningar är till för att uppsamla den olja, som av någon orsak kan rinna ut. Inwallningarna rymmer 100 % av lagrad vätska för enstaka cisterner och 75 % vid två eller flera cisterner inom samma inwallning. Reduktionen till 75 % är grundad på erfarenhet om bl. a. cisternernas uppfyllnadsgrad.

Vad i motionen skrives om facklan måste vara ett rent missförstånd, grundat på otillräckliga informationer. Facklan slocknar, när bränslet tar slut, men evighetslågorna fortsätter att brinna och återtänder den, när bränsle tillströmmar. Utsläpp av kväveoxider förekommer ej. För att tända evighetslågorna finns rör monterade från en tändanordning på marken till fackelmastens topp. Shell/Koppartrans har tre evighetslågor och BP fyra, alla med sina separata rör för tändning om någon skulle slockna. Tändningen sker manuellt genom enkla handgrepp. Automatik är ej lämplig, då den ytterst sällan användes. Shell/Koppartrans fackla har ej slocknat under de senaste två åren, och BP redovisar liknande erfarenhet, vilket ger en uppfattning om den låga frekvensen.

De bestämmelser, som utfärdats av olika myndigheter, har under de gångna åren ändrats, kompletterats eller förnyats och nya anvisningar utkommer ofta -- allt grundat på de erfarenheter, som erhållits vid om- eller nybyggnader samt genom de regelbundet återkommande diskussioner, som föres mellan oljeföretagen eller SPI och respektive myndighet.

Beträffande brandförsvaret kan särskilt påpekas att såväl raffinaderier som oljedepåer har internt brandförsvär, upprättat i samråd med och övervakat av respektive kommuns brandchef för att omgående kunna bekämpa ett tillbud. Alla brandtillbud, hur ringa de än kan vara, föranleder larm till brandkåren, som därvid alltid gör utryckning. Detta kan naturligtvis från allmänhetens sida missuppfattas men ingår som ett led i de noggranna säkerhetsbestämmelser oljeföretagen tillämpar.

Till slut kan nämnas att de internationella oljeföretagen har egna säkerhetsbestämmelser och/eller API-normer (utfärdade av American Petroleum Institute); efter dessa normer skall deras egna anläggningar konstrueras, om inte lokala myndigheter utfärdat strängare föreskrifter, i vilket fall dessa gäller.

OLYCKSFALLSFREKVENSEN VID SHELL-RAFFINADERIER ÅREN 1969-1971

Olycksfall är här nedan definierat som olycksfall (exkl. färd till och från arbetet) som föranlett minst 1 dags frånvaro från arbetet.

	Antal olycksfall per 1 milj. arbets- timmar			Antalet indivi- duella olycksfall med dödlig utgång		
	1969	1970	1971	1969	1970	1971
Shell-Koppartrans, Göteborg	0	7,5	0	0	0	0
Shell-raff., Fredericia, Danmark	3,0	0	0	0	0	0
Shell-raff., Sola, Norge	11,2	0	0	0	0	0
Samtliga Shell-opererade raffinaderier (ca 60 raff., ca 30 000 anställda)	9,8	8,5	6,5	5	3	2

Den vägda genomsnittsfrekvensen för Shells samtliga 3 raffinaderier i Skandinavien under 1969 till 1971 har således varit 2 olycksfall per 1 milj. arbetstimmar.

Genomsnittet för svensk industri är f. n. ca 23.

Det har till i april 1972 arbetats mer än 1,5 milj. arbetstimmar sedan det senaste olycksfallet vid ett Shell-raffinaderi i Skandinavien.

Som ett genomsnitt över de sista 10 åren har samtliga (drygt 60) Shell-opererade raffinaderier haft olycksfallsfrekvensen 11,7 per 1 milj. arbetstimmar. Årliga *antalet* olycksfall med dödlig utgång har varierat mellan 2 och 7 och har i genomsnitt varit 4,7 (på drygt 30 000 årsanställda). Av en jämförelse med tabellmaterialet för 1969/1971 framgår att trenden betr. olycksfall har varit och fortfarande är fallande, främst beroende på en målmedveten satsning på bred front.