



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I HÄRNÖSAND**

DOM
2014-06-18
Meddelad i
Härnösand

Mål nr
695-13

KLAGANDE

Jämtlands Räddningstjänstförbund
Box 71
831 21 Östersund

MOTPART

Swedavia AB, 556797-0818
Swedavia Arlanda Airport
190 45 Stockholm-Arlanda

ÖVERKLAGAT BESLUT

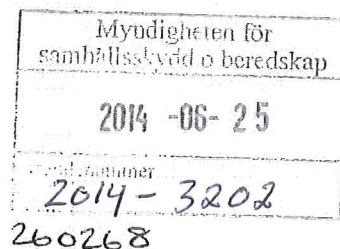
Länsstyrelsen i Jämtlands län beslut den 31 januari 2013, diariernr 452-6664-12

SAKEN

Vitesföreläggande enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.



Dok.Id 74372

Postadress
Box 314
871 27 Härnösand

Besöksadress
Backgränd 9

Telefon
0611-46 06 00

E-post:
forvaltningsratteniharnosand@dom.se

Telefax
0611-51 18 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

Med stöd av LSO beslutade Jämtlands Räddningstjänstförbund (Räddningstjänstförbundet) den 14 juni 2012 att vid löpande vite om 20 000 kr förelägga verksamhetsutövaren Swedavia AB på Åre Östersunds flygplats att senast den 1 december 2012 ta fram en riskanalys där av Räddningstjänstförbundet 6 uppställda punkter skulle uppfyllas. Swedavia AB överklagade Räddningstjänstförbundets beslut till Länsstyrelsen i Jämtlands län som den 31 januari 2013 beslutade att bifalla överklagandet och upphäva Räddningstjänstförbundets beslut. Länsstyrelsen motiverade sitt beslut i huvudsak enligt följande. Föreläggandets punkt 1, 2 och 6 uppfyller inte kravet på tydlighet. Punkterna 3, 4 och 5 får anses så pass tydligt utformade att de går att efterleva. Det framgår vilka åtgärder som ska vidtas samt vilka krav som ställs på utförandet. Vid en genomgång av Räddningstjänstförbundets beslut samt utredningen i ärendet finner länsstyrelsen dock inte visat varför vitesföreläggande behövs för att lagen ska kunna efterlevas. Enbart hänvisning till de allmänna råden kan inte anses utgöra tillräckliga skäl.

YRKANDEN M.M.

Räddningstjänstförbundet överklagar länsstyrelsens beslut och yrkar att beslutet upphävs. Räddningstjänstförbundet anför i huvudsak följande. Av förarbetena till LSO framgår syftet med en riskanalys och vad en sådan bör omfatta. Swedavia AB har måhända genomfört en riskanalys som uppfyller kraven enligt Transportstyrelsens regelverk men den riskanalys som lämnats in omöjliggör för Räddningstjänstförbundet att kunna bedöma utifrån LSO vilken slags beredskap som behövs vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Riskanalysen når inte upp till kraven enligt 2 kap. 4 § LSO. Räddningstjänstförbundet har angett exempel ur Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skyldigheter vid farlig verksamhet, SRVFS 2004:8, till stöd för verksamhetsutövaren att använda för att ta fram en riskanalys, som är användbar som underlag för

Räddningstjänstförbundets senare bedömning av vilken insatsberedskap som ska finnas vid den farliga verksamheten. I riskanalysen den 26 mars 2008 redovisas den statistik som gäller för Åre Östersund flygplats för åren 1994 till 2007. Beträffande riskkällan haveri redovisas två händelser. Underlaget är alltför begränsat vilket leder till osäkerheter i riskanalysen som inte är acceptabla. Dimensionerande kriterier/skadefall anger i vilken omfattning ett system bedöms kunna bidra till någon typ av skadehändelse. Detta kriterium/skadefall ligger till grund för den riskvärdering som beslut om förebyggande och skadebegränsande åtgärder baseras på. I den aktuella riskanalysen saknas detta helt. Syftet med att definiera dessa kriterier är att såväl flygplatsen som den kommunala räddningstjänsten ska kunna förbereda sig för ett allvarligt men ändå troligt scenario. I riskanalysen saknas även referenser samt underlag till gjorda antaganden. Detta medför att det inte går att följa händelsekedjorna från början till slut. Beträffande sannolikheten och konsekvensen av de olyckor som identifierats är beskrivningen av dessa undermålig. I den aktuella riskanalysen berörs inte osäkerheterna i riskanalysen överhuvudtaget. I likhet med det som framhålls i viss litteratur ska det göras. Riskanalysen tar inte upp vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Analysen bör även innehålla en beskrivning av hur samverkan med räddningstjänsten ska ske.

Swedavia AB bestrider bifall till överklagandet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

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 ska-

dor. Den som utövar verksamheten är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som anges ovan (2 kap. 4 § LSO).

Av förarbetena till LSO framgår bl.a. följande. I andra stycket har lagts till en skyldighet för den som utövar verksamhet på anläggningen att utföra en riskanalys. Denna ska hållas aktuell och på begäran kunna redovisas till kommunen. Riskanalysen bör innehålla en beskrivning av möjliga scenarier för sådana olyckor som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller miljön. Sannolikheten för att olyckor av det slaget skulle kunna inträffa eller omständigheter under vilka det kan ske bör anges. En sammanställning bör göras av sådana händelser som skulle kunna bidra till uppkomsten av scenarierna. Även händelser som kan inträffa utanför verksamheten bör beaktas. Vidare bör riskanalysen innehålla en bedömning av hur omfattande och svåra konsekvenserna skulle kunna bli för människor eller miljön av de olyckor som beskrivits. Analysen ska i första hand kunna tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver 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 (prop. 2002/03:119 s. 105 f.).

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite (5 kap. 2 § andra och tredje stycket LSO).

Förvaltningsrättens bedömning

Räddningstjänstförbundet har med stöd av 2 kap. 4 § och 5 kap. 2 § LSO beslutat att vid vite förelägga Swedavia AB att ta fram en riskanalys där av Räddningstjänstförbundet angivna punkter uppfylls. Länsstyrelsen har vid

sin prövning funnit dels att vissa punkter i föreläggandet inte uppfyller kravet på tydlighet dels att skäl saknats för Räddningstjänstförbundet att utfärda föreläggandet för att lagen ska kunna efterlevas.

Vad gäller vitesföreläggandets utformning konstaterar förvaltningsrätten att ett vitesföreläggande ska utformas så, att adressaten får helt klart för sig vad som fordras av honom för att han ska undgå att erlægga det fastställda vitesbeloppet. Information om detta måste förmedlas genom själva föreläggandet. Ett vitesföreläggande ska därför vara så tydligt att det genom dess lydelse klart framgår vad som krävs av den enskilde för att denne ska undvika vitet.

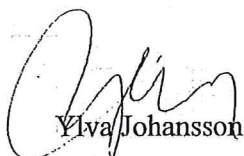
Räddningstjänstförbundet har vitesförelagt Swedavia AB att ta fram en riskanalys som ska uppfylla ett antal angivna punkter. När det gäller själva riskanalysen har Swedavia AB en skyldighet enligt LSO att analysera riskerna för olyckor som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. Swedavia AB har den 26 mars 2008 upprättat en riskanalys som bolaget menar varit tillräcklig för att uppfylla den skyldighet som följer av LSO. Räddningstjänstförbundet menar å andra sidan att riskanalysen inte var tillräcklig för att tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen.

Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skyldigheter vid farlig verksamhet, SRVFS 2004:8, är allmänna råd och är inte rättsligt bindande. Kraven på en riskanalys får inte ställas högre än vad som följer av reglering i lag eller föreskrifter. I 2 kap. 4 § andra stycket LSO uppställs ett krav på att en verksamhetsutövare ska analysera riskerna för olyckor som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. Vad riskanalysen bör innehålla och hur den ska utformas är inte reglerat i LSO. Förarbetena ger viss vägledning för vad riskanalysen bör innehålla men inte heller här

finns en detaljerad beskrivning och om och i vilken omfattning den företagna analysen behöver styrkas med exempelvis referenser och statistik.

Förvaltningsrätten delar länsstyrelsens bedömning att det inte är visat att Swedavia AB, genom den riskanalys som upprättades den 26 mars 2008, inte uppfyllt sin skyldighet enligt LSO att analysera riskerna för olyckor som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. Lagen ställer inte upp krav på att en riskanalys ska vara utformad på sätt Räddningstjänstförbundet angett. Den omständigheten att riskanalysens kvalitet kan förbättras utgör inte grund för ett föreläggande enligt LSO. Räddningstjänstförbundet har därför saknat skäl att förelägga Swedavia AB att upprätta en ny riskanalys. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1C).



Ylva Johansson
lagman

I avgörandet har även nämndemännen Kerstin Byberg, Sonia Seidevall och Yngve Tyni deltagit. Målet har föredragits av föredraganden Ann Grundström.



BESLUT

Datum
2013-01-31

Dnr (anges vid skriftväxling)
452-6664-12

Klagande Swedavia AB
Att: Jesper Sandahl
190 45 Stockholm-Arlanda

Motpart Jämtlands Räddningstjänstförbund
Box 71
831 21 ÖSTERSUND

Överklagande av beslut om föreläggande med vite

Jämtlands Räddningstjänstförbund, 2012-06-14, § 15, dnr 241.2012.00761.18368
(1 bilaga- Skiljaktig mening)

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen bifaller överklagandet och upphäver Jämtlands
Räddningstjänstförbunds beslut.

Bakgrund

Den 14 november 2006 utförde Jämtlands Räddningstjänstförbund (härefter räddningstjänstförbundet) tillsyn av verksamhetsutövaren på Åre Östersunds Flygplats. Det uppdagades att flygplatsens verksamhetsutövare inte upprättat en riskanalys. Detta påtalades varpå en riskanalys kom räddningstjänstförbundet tillhanda den 17 december 2007. Räddningstjänstförbundet påpekade brister i upprättad riskanalys och förelade verksamhetsutövaren (då Luftfartsverket, numera Swedavia AB) att ta fram en ny riskanalys som uppfyller de krav som ställs i Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skyldigheter vid farlig verksamhet (SRVFS 2004:8). Räddningstjänstförbundet erhöll en ny riskanalys men även denna var, enligt deras bedömning, bristfällig.

Med stöd av 2 kap. 4 § samt 5 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO, beslöt räddningstjänstförbundet den 14 juni 2012 att vid vite förelägga Swedavia AB att, i egenskap av verksamhetsutövare, senast 1 december 2012 ta fram en riskanalys där följande punkter uppfylls.

1. Ett adekvat statistiskt underlag används.
2. Dimensionerade kriterier anges.



3. Referenser samt underlag till gjorda antaganden tydligt framgår vilket möjliggör att följa händelsekedjorna från början till slut.
4. Sannolikhet och konsekvens av identifierade olyckor tydligt beskrivs.
5. Validering eller annan granskning av riskanalysen är genomförd.
6. Det ska framgå hur riskanalysen ska kunna tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen.

Vitet bestämdes till 20 000 kr. Swedavia AB förpliktades vidare att utge samma belopp för varje period om en kalendermånad, räknat från 2012-12-01 under vilken tid ovanstående punkter inte uppfylls i riskanalysen.

Överklagandet

Swedavia AB (härefter Swedavia) har överklagat räddningstjänstförbundets beslut och yrkat att det undanröjs. Till stöd för sin talan har Swedavia anfört i huvudsak följande.

Föreläggandet avser samma sak som prövades i länsstyrelsens beslut den 3 november 2011. Hinder föreligger att pröva samma sak på nytt och överklagandet ska i första hand bifallas på denna grund.

Swedavia efterlever de krav som ställs i lag (2003:778) om skydd mot olyckor eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen. De krav som räddningstjänstförbundet i sin skrivelse ställer på Swedavias riskanalys går längre än lagens krav på hur en sådan analys bör vara utförd. Riskanalysen vid Åre Östersund flygplats är utformad på samma sätt som godkänts vid Swedavias övriga flygplatser.

I sin argumentation har Swedavia anfört följande.

Bakgrund

Swedavia AB driver ett antal flygplatser i Sverige, för närvarande 11 stycken, däribland Åre-Östersund Airport. Flygplatsen har tidigare varit en flygstation med såväl militär som civil trafik. Flygflottilj 4 lades emellertid ner år 2005 varvid alla risker som är förknippade med en militär flygplats har upphört. Av Swedavias flygplatser är Stockholm-Arlanda Airport den största med omkring 16 064 000 passagerare år 2009 medan Åre-Östersund Airport under samma år hade cirka 330 000 passagerare och 5 822 rörelser med tyngre



passagerarflygplan. Åre-Östersund Airport är en efter svenska förhållanden medelstor regionflygplats.

Räddningstjänsten på alla flygplatser regleras idag ytterst av ICAO (International Civil Aviation Organization) vilket är ett FN-organ och vars bestämmelser (standards and recommended practices) i Sverige återges genom Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Inom EU samarbetet förväntas EASA (European Aviation Safety Agency, Europeiska byrån för luftfartssäkerhet) även reglera flygplatsdrift inom några år. ICAO har funnits sedan 1946 och har idag 190 s.k. contracting states. Sverige blev medlemsstat 1947. Syftet med ICAOs verksamhet är att reglera luftfarten på ett enhetligt och säkert sätt. ICAO har således lång erfarenhet att bygga bestämmelser på och samverkar även med andra intresseorganisationer inom luftfarten för att ytterligare bidra till en säker luftfart. ICAO genomför s.k. audits av respektive medlemslands luftfartsmyndighet för att säkerställa att medlemslandet ligger minst på den nivå organisationen anger i sina bestämmelser. Tillsynen över luftfarten, inklusive räddningstjänsten, åvilar Transportstyrelsen, Luftfartsavdelningen. Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om beredskap för räddningsinsatser samt räddningstjänst på flygplats (TSFS 2010:29), giltig sedan 2010-07-01, innehåller föreskrifter och allmänna råd för räddningstjänstens utformning och dimensionering på flygplatser av det slag som Swedavia AB driver. Det är en självklar förutsättning för Swedavias verksamhet och flygplatsens drifttillstånd att Transportstyrelsens föreskrift och allmänna råd efterlevs. På Swedavias flygplatser är därför riskanalyserna utformade på ett enhetligt sätt. Den nya föreskriften ställer, i motsats till tidigare BCL-F 3.4 Räddningstjänst, ett större krav på landets flygplatser då det nu föreligger ett krav på räddningstjänst för alla kommersiella flygtransporter, oavsett vad som transporteras, något som också ger en högre säkerhet än med tidigare bestämmelse.

Risikanalyser

Av 2 kap 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor framgår vidare att verksamhetsutövaren skall utföra en riskanalys. Riskanalysens syfte är enligt prop. (2002/03:119) att tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap ur effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala beredskapen. Det handlar vanligtvis om personal samt om specialutrustning av olika slag, beroende på verksamhetens art. Bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala beredskapen är dock genomförd



av Transportstyrelsen som ställer omfattande specifika krav på utformningen av räddningstjänsten vid flygplatser.

Av propositionen framgår vidare att riskanalysen:

1. skall hållas aktuell;
2. bör beskriva möjliga scenarier för sådana olyckor som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller miljön;
3. bör bedöma sannolikheten för att olyckor som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller miljön skulle kunna inträffa eller ange under vilka omständigheter olyckor som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller miljön kan ske;
4. bör innehålla en sammanställning av sådana händelser som kan bidra till att scenarier av nämnda slag inträffar;
5. vidare bör riskanalysen innehålla en bedömning av hur omfattande och svåra konsekvenserna skulle kunna bli för människor eller miljön av de olyckor som beskrivits.

En riskanalys för en flygplats syftar i första hand till att tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Se ovan angående att bedömningen av behovet av beredskap är gjord av ICAO och Transportstyrelsen. Flygplatsen har en egen räddningsstyrka med fordon och nödvändig utrustning som uppfyller de krav som ställs.

Swedavia har genomfört och författat en skriftlig riskanalys.

Riskanalysen uppställer de krav som ställs i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor på följande sätt:

1. Aktualitet

Swedavia AB, Åre-Östersund Airport senaste riskanalys är från år 2008 och den har tidigare uppdaterats efter hand. Någon förändring av flygplatsverksamheten som påverkar aktualiteten har inte skett därefter. Riskanalysen är således aktuell.

Swedavias säkerhetsorganisation har dock nyligen fastställt en ny mall för riskanalyser och Åre-Östersund Airport har påbörjat arbetet med att uppdatera riskanalysen med utgångspunkt från den nya mallen. En uppdaterad riskanalys kommer således att färdigställas före utgången av november månad 2012.



2. Möjliga scenarier

Olyckor; av Swedavias statistiska redovisning som sträcker sig fjorton år tillbaka i tiden framgår ett antal scenarier som de facto redan har inträffat. Dessa beskrivs främst på sidan 5. Den enda regelbundna återkommande händelsen är s.k. landningsställsindikering d.v.s. en signal till piloten om att ett eller flera landningsställ inte är korrekt utfällt, en sådan indikering är ofta falsk i den bemärkelsen att landningsstället trots indikeringen i praktiken är korrekt utfällt. Vid tre tillfällen har man även antecknat extremt väder.

Tänkbara scenarier som skulle kunna inträffa finns beskrivna på sidan 6 f. i en riskvärderingsmatris. Matrisen beskriver allt från katastrofer till mindre allvarliga händelser.

I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsledning av godkänd flygplats (TSFS 2010:122) framgår bl.a. i 12 § att oönskade trender för säkerheten ska identifieras och åtgärdas omedelbart samt vidare att flygplatsoperatören ska utan dröjsmål och senast inom 72 timmar rapportera haverier, allvarliga tillbud, tillbud och händelser som skulle kunna påverka säkerheten för luftfartyg till Transportstyrelsen samt informera om genomförda åtgärder.

Således följer Transportstyrelsen löpande de Svenska flygplatserna och gör antingen tillsyn enligt Transportstyrelsens egen plan eller då behovet påkallar en tillsyn från deras sida. Flygplatsernas rapportering och Transportstyrelsens tillsyn ligger bl.a. till grund för krav på åtgärder från Transportstyrelsen på flygplatsen samt Transportstyrelsens regelarbete för att i kommande föreskrifter, uppdatering av befintliga, eliminera ytterligare risker.

Luftfarten, internationellt och nationellt, kännetecknas av en rapporteringsvillig kultur där alla avvikelser rapporteras för att på så sätt liknande avvikelser inte ska behöva uppstå igen.

Vad gäller miljöriskerna kan följande anföras. Större spill (över 20 liter) av bränsle eller olja är inte statistiskt belagda men ett större spill gällande flygbränsle tycks ha förekommit under de senaste femton åren. Mindre spill (under 20 liter) förekommer mera frekvent och Swedavia har enligt riskanalysen infört rapporteringsrutiner för sådant spill. De ovan nämnda faktiska olyckshändelserna har inte inneburet någon nämnvärd miljöpåverkan.

3. Sannolikhetsbedömning och omständigheter



Av riskanalysens riskvärderingsmatris sidan 6 f.f. framgår tydligt Swedavias sannolikhetsbedömning och bedömda risknivåer.

Swedavia har berört relevanta omständigheter i sin riskanalys, ett exempel är sidan 10 där Swedavia analyserar riskerna med att ett servicefordon kolliderar med ett luftfartyg och konsekvenserna av en sådan händelse inklusive totalhaveri samt miljöpåverkan i form av bränsle- och oljespill m.m.. Det finns en detaljerad beskrivning av de riskreducerande åtgärderna och vad Transportstyrelsen kräver av en flygplatshållare.

4. Sammanställning av händelser som bidrar till olycks-scenarier.

På sidan 7-14 beskrivs relevanta händelser som kan bidra till olycksscenarier, exempelvis manövreringsfel som leder till kollisioner av olika slag, fordon, fåglar, byggnader och en svårare miljöskadande händelse i form av kollision mellan luftfartyg och tankfordon.

5. Bedömning av hur omfattande och svåra konsekvenserna skulle kunna bli för människor eller miljön vid de olyckor som beskrivits.

Swedavia har beskrivit konsekvenserna. Det säger sig självt att antalet berörda människor i värsta fall är lika med antalet ombordvarande och de som kan träffas av ett luftfartyg på flygplatsområdet.

ICAO har i Doc 9137-AN/898 Airport Service Manual Part 7 Airport Emergency Planning second edition – 1991 beskrivet de grunder som flygplatshållare bör planera räddningsinsatser utifrån och som alla andra ICAO dokument är detta bakomliggande i Transportstyrelsens regelarbete.

Följderna av ett tankfordonshaveri och även mindre utsläpp samt resurserna för att hantera detta finns beskrivet på sidan 13 f.f..

Övrigt

Länstyrelsen har i ett beslut av den 3 november 2011, dnr 452-07152-2010, bifallit Swedavias överklagande av ett av räddningstjänstförbundet tidigare utfärdat vitesföreläggande. I det vitesföreläggandet hade räddningstjänstförbundet förelagt Swedavia att inkomma med en uppdaterad riskanalys som uppfyllde kraven som ställs i SRVFS 2004:8. Länstyrelsens grund för att bifalla Swedavias överklagande var att det inte förelåg något lagligt utrymme att vid vite förelägga Swedavia att följa SRV:s allmänna råd.



Räddningstjänstförbundet har i det nu aktuella vitesföreläggandet istället för att hänvisa till SRVFS 2004:8 angett sex specifika brister som förbundet menar föreligger i Swedavias riskanalys. Dessa sex brister är hämtade ur texten i SRVFS 2004:8. Det föreligger ingen skillnad mellan att hänvisa till SRVFS 2004:8 eller att räkna upp sex specifika punkter som anges i SRVFS 2004:8. Innehållet i SRVFS 2004:8 blir inte mer lag eller författning för att det anges i vitesföreläggandet som sådant. Allmänna råd är inte föreskrifter och således inte tvingande. Även mot den bakgrunden skall vitesföreläggandet undanröjas. Att vitesförelägga någon med krav om att förändra en befintlig korrekt riskanalys med stöd av en avvikande uppfattning om innebörden i allmänna råd är oproportionellt. Att utfärda vite är ett maktmedel som ska användas restriktivt och endast får användas vid klara överträdelse av lagregler. Rätten för ett räddningstjänstförbund att utfärda vite enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är inte avsedd att användas på det sätt som sker i detta fall. Det är konstaterat att det inte finns lagligt utrymme att vid vite förelägga Swedavia att följa SRV:s allmänna råd. Detta gäller oavsett om vitesföreläggandet hänvisar till de allmänna råden eller om texten i det allmänna rådet skrivs direkt i föreläggandet. Lagligheten i aktuellt vitesföreläggande är dessutom avgjord via ett lagakraftvunnet beslut från länsstyrelsen den 3 november 2011. Beslutets rättskraft medför att detta nya beslut från räddningstjänstförbundet skall ogillas även på denna grund.

Vad gäller de av räddningstjänstförbundet angivna punkterna i vitesföreläggandet kan följande anföras. Swedavias riskanalys är fullt adekvat och tillräcklig. Swedavia delar inte räddningstjänstförbundets uppfattning att riskanalysen innehåller brister, Särskilt vill Swedavia påtala att ICAO:s och Transportstyrelsens regelverk bygger på statistik från all världens flygtrafik sedan mycket lång tid tillbaka. Det statistiska underlaget för riskanalysen är således fullt adekvat. Vidare har Swedavia en stor brand- och räddningsorganisation som arbetar med organisationens mallar och ger stöd med granskning och validering.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsens beslut 2011-11-03, dnr 452-07152-2010, utgör inte hinder mot att förevarande ärende prövas i sak.

Åre Östersund flygplats är en sådan anläggning som omfattas av



2 kap. 4 § LSO. Bestämmelsen tar endast sikte på flygtrafikverksamheten (SOU 2002:10 s. 229).

Av bestämmelsen framgår att verksamhetsutövaren, i det här fallet Swedavia, är skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa skador som uppstår p.g.a. verksamheten. Swedavia är också skyldig att analysera riskerna för ovan nämnda olyckor genom en riskanalys. Med stöd av 5 kap. 2 § LSO kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta sådana nödvändiga åtgärder som behövs för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Intresset av att bereda skydd mot olika skador och framför allt liv och hälsa ska komma i första rummet. Tillsynsmyndigheten måste dock vara restriktiv med vitesförelägganden samt inte kräva större insatser av den som bedriver verksamheten än vad som finns stöd för i lag och bindande föreskrifter.

Mandat att vitesförelägga enligt LSO föreligger endast när vitesföreläggande behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av LSO ska kunna efterlevas. Det åligger kontrollmyndigheten att visa varför föreläggandet behövs. Det ställs därutöver mycket strikta krav på att, när en tillsynsmyndighet formulerar ett vitesföreläggande, detta görs så precist att mottagaren får helt klart för sig vad som krävs för att uppfylla föreläggandet.

Föreläggandets punkt 1, 2 och 6 uppfyller enligt länsstyrelsens mening inte kravet på tydlighet.

Punkterna 3,4 och 5 får anses så pass tydligt utformade att de går att efterleva. Det framgår vilka åtgärder som ska vidtas samt vilka krav som ställs på utförandet.

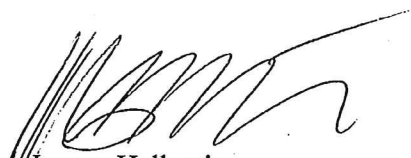
Vid genomgång av Räddningstjänstförbundets beslut samt utredningen i detta ärende finner länsstyrelsen dock inte visat varför vitesföreläggande behövs för att lagen ska kunna efterlevas. Enbart hänvisning till de allmänna råden kan, särskilt mot bakgrund av vad som anförts i ärendet, inte anses utgöra tillräckliga skäl.

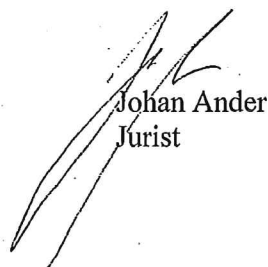
Av ovanstående följer att överklagandet ska bifallas.

Beslut i detta ärende har fattats av Ingvar Hellentin, jurist, efter föredragning av Johan Ander, jurist. I den slutliga handläggningen deltog även Staffan Edler, försvarsdirektör.

Skiljaktig mening. Se bilaga 1.




Ingvar Hellentin
Jurist


Johan Ander
Jurist

Sändlista
- delg. kv.
Swedavia AB
- lösbrev
Jämtlands Räddningstjänstförbund

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Om ni vill överklaga länsstyrelsens beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Härnösand. **Överklagandeskriften ska dock skickas till Länsstyrelsen i Jämtlands län, 831 86 ÖSTERSUND.**

Av överklagandet ska framgå vilket beslut ni överklagar (ange diarienummer) och hur ni vill att beslutet ska ändras. Ni bör också tala om varför ni anser att beslutet ska ändras.

Skrivelsen ska undertecknas. Uppge även namn och telefonnummer. Om ni har handlingar eller annat som ni anser stöder er uppfattning bör ni skicka med detta.

Länstyrelsen måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fick del av beslutet. Annars kan överklagandet inte tas upp till prövning. Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Om ni har frågor angående hur man överklagar går det bra att kontakta länsstyrelsens handläggare av ärendet.



SKILJAKTIG MENING

Datum
2013-01-31

Dnr (anges vid skriftväxling)
452-6664-2012

Särskilt yttrande över beslut kring överklagat ärende om riskanalys för Åre Östersunds flygplats.

Jag anser att Räddningstjänstförbundets föreläggande i sak är riktigt. Den analys som redovisas uppfyller inte de funktionskrav som ställs i lag om skydd mot olyckor (LSO) 2:4.

Enligt lag om skydd mot olyckor är kommunen ansvarig för räddningstjänsten inom sitt geografiska område om det inte omfattas av statlig räddningstjänst (t.ex. fjällräddning). Kommunen kan överlåta räddningstjänsten till ett kommunalförbund. Jämtlands räddningstjänstförbund är alltså ansvarigt för räddningstjänsten inom Östersunds kommun.

Ansvaret för enskilda framgår bl.a. av LSO 2:2 och 2:4 som ålägger verksamhetsägare vissa skyldigheter. När det gäller 2:2 riktar den sig allmänt till ägare av anläggningar och byggnader och handlar det om krav på utrustning och skydd mot brand. LSO 2:4 riktar sig särskilt till ägare av anläggningar med s.k. farlig verksamhet. Här ingår även flygplatser som är godkända enligt luftfartslagen.

Skyldigheterna för ägare till en verksamhet som omfattas av LSO 2:4 innebär att ägaren i skälig omfattning är skyldig att hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och att i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa skador. Tanken bakom införandet av särskilda skyldigheter för anläggningsägarens med farlig verksamhet var att avlasta det allmänna kostnader för särskilt dyra beredskapsåtgärder. En liten resurssvag kommun skulle därmed inte tvingas att dimensionera sin räddningstjänst för en verksamhet som i händelse av en olycka skulle kunna få omfattande konsekvenser och som därmed också kräver stora materiella och/eller personella krav på räddningstjänsten.

Enligt LSO är anläggningsägaren skyldig att analysera riskerna. Som framgår av prop: 2002/03:119 är syftet med riskanalysen är att den ska utgöra underlag för bedömning av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Den ska också utgöra ett underlag för kommunens tillsyn över anläggningen och dess beredskap.



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Med tanke på kommunens/förbundets ansvar för räddningsinsatser på flygplansområdet är det angeläget att analysen tydligt redovisar tänkbara olycksscenarioer och konsekvenser.

Eftersom riskanalysen för Åre Östersund Airport varken innehåller några beskrivningar av tänkbara olycksscenarioer eller analys av konsekvenser av sådana händelser uppfyller den inte intentionerna i lagstiftningen. Hänvisningarna till (BCL) Bestämmelser för Civil Luftfart beskriver inte scenarior och konsekvenser och förutsätter dessutom att läsaren har stor kunskap om dessa.

MSB har i allmänna rådet redovisat ett sätt att uppfylla de krav som ställs i LSO 2:4. Andra lösningar kan givetvis tillämpas. Syftet med det allmänna rådet är att det ska kunna fungera som ett stöd både för verksamhetsinnehavaren och för tillsynsmyndigheten. Precis som Swedavia påtalar finns inget lagligt utrymme att kräva att verksamhetsinnehavaren ska följa det allmänna rådet. Det allmänna rådet redovisar ett sätt (en nivå) att uppfylla de krav som ställs i LSO 2:4. Andra lösningar kan givetvis tillämpas men kravet är att den ska nå upp till den nivå som tolkats i rådet.

Med anledning av ovanstående ställer jag mig skiljaktig mot majoriteten i beslutet på så sätt att jag finner utrett att vitesföreläggande behövs för att lagen ska kunna efterlevas. Vitesföreläggande borde således avseende punkterna 3, 4 och 5 fastställas.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Staffan Edler'.

Staffan Edler
Försvarsdirektör

