

Byggregler

63. Inför ett enhetligt regelverk för kontroll och oberoende besiktning vid nybyggnad av cisterner

Regelverk

EKS 9 & 10 (BVFS 2013: 10 m.fl.) samt Plan- och Byggförordningen (SFS 2011:338) 6 kap. 1§, punkten 4

Mottagare

Justitiedepartementet / Boverket

Påverkan på företag idag

När en cistern ska byggas har man grovt sett tre faser: 1. Konstruktionsfas, 2. Byggandefas och 3. Drift (när cisternen börjar användas). Det har tidigare funnits myndighetskrav på att alla cisterner ska ha en oberoende kontroll – en kontroll av tredje part – i varje led 1-3 ovan, så att de är säkra vid användning. Detta har fungerat väl utifrån tidigare krav.

Sedan 2013-07-01 gäller Boverkets föreskrift BVFS 2013:10 som innebär att Eurokoder ska användas för dimensionering av cisterner. Eurokodens krav avser dimensionering eller som Boverket uttrycker det "bärförmåga, stadga och beständighet" det vill säga konstruktionens bärighet för laster. I övrigt finns inga andra krav på cisterner med avseende på funktionskrav.

Eurokoder är numer enda och tvingande standard för beräkning och dimensionering av cisterner. En cistern är nämligen rent juridiskt kategoriserad som ett "byggnadsverk" så länge den står utomhus och är utsatt för laster från t.ex. vind och snö. "Eurokoder" är egentligen tänkt att vara en sammansättning enhetliga dimensioneringsanvisningar inom EU-området för att underlätta för företag som säljer tjänster inom EU. Man eftersöker alltså enhetliga principer inom EU för att dimensionera lastbärande konstruktioner i byggnader (bara byggnader, alltså hus).

En cistern, som just i Sverige räknas till det juridiska begreppet "byggnad" eller rättare sagt byggnadsverk, kommer också att omfattas av samma krav enligt BVFS 2013:10. Det blir därmed mycket problematiskt, att hantera cisterner så som byggnader eftersom cisterner med stora volymer farliga vätskor också för med sig risker som bygglagstiftningen inte beaktar.

En cistern med farliga vätskor som havererar för med sig avsevärt större risker då den farliga vätskan kan spridas utanför cisternen med oanade konsekvenser, så som brand, explosion och farliga utsläpp i omgivningen med risk för person och miljö. För en byggnad begränsas naturligtvis skador till själva byggnaden i sig själv. Nu är cisterner inte heller statiska till sin natur så som byggnader, då cisterner ofta är att avse som arbetsutrustning och ofta ingår i en mer eller mindre komplicerad industriprocess där man måste beakta gränssnitt gentemot annan utrustning. Med detta hävdas att det är ytterst olämpligt att behandla "cisterner" som "hus", utan att beakta de risker och konsekvenser som farliga vätskor nu tillför. Vidare stipulerar PBL endast "Egenkontroll" vid färdigställandet. Det betyder att den som bygger cisternen själv kan kontrollera sitt eget arbete, som enligt Boverket anses vara tillfyllest.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter innebär att en första tredjepartskontroll ska genomföras, men på en färdigtillverkad och utrustad cistern innan driftsättning. Arbetsmiljöverket hävdar att "Anläggningsägaren har ansvaret i alla fall". Notera här att anläggningsägaren även är byggherre och ansvarar för cisternens konstruktion och tillverkning enl. bygglagstiftningen. Tillverkaren av cisternen - oftast företag specialiserade på konstruktion, tillverkning och montering av skraddarsydd cisterner och industrianläggningar - har inte längre produktansvaret så som enligt tidigare praxis.

Problemet med detta förhållningssätt (alltså "verksamhetsutövaren har ansvaret i alla fall", respektive endast kontroll i sista fasen den s.k. Driftfasen då cisternen är färdigbyggd), är att verkligheten inom industrin eller kommunerna inte ser ut på det sättet. Det krävs nämligen omfattande teknisk kompetens hos såväl den som i så fall ska beställa som hos den som ska konstruera och tillverka cisternen. Det kommer även att krävas hög kompetens hos kommunernas bygglovshandläggare för att värdera byggherrens egen-kontrollplan. Den kompetensen saknas i de allra flesta fall, utom kanske för just större industrier, raffinader och så vidare. Dessutom ska "kontrollen" ske först strax innan drift, alltså när cisternen redan är färdig och på plats. Detta helt enligt PBLs bestämmelser, i och för sig, men det är definitivt ett olämpligt förfarande. Anta att kraven inte uppfyllts, anta att lämpligheten för cisternen inte granskats och att det är en farlig konstruktion för vätskan eller det farliga ämnet ifråga. Det förekommer dessutom att en verksamhetsutövare byter användningsområde (annan vätska) i samma cistern över tid. Ska man underkänna cisternen då, fast man redan byggt den? De flesta inser att en oberoende kontroll i faserna innan drift måste vara den rimliga och förnuftiga arbetsgången, för att förebygga risker med olämplig konstruktion och/eller tillverkning.

Observera att det handlar om storskalig lagring och industriell hantering av vätskor som är: explosiva, mycket brandfarliga, extremt brandfarliga, oxiderande, giftiga, mycket giftiga, frätande, cancerframkallande, mutagena, reproduktionstoxiska eller miljöfarliga.

För "bara" brandfarliga vätskor gäller Brandfarlig Vara-lagstiftningen och MSBs föreskrifter, där tredjepartskontroll fortfarande finns kvar som lagkrav. Med det är inte tillräckligt utifrån ett risk- eller processäkerhetsperspektiv för att förhindra kemikalieolyckor (alltså alla andra kemikalieolycksrisker än endast från brandfarliga varor).

Den bristande enhetligheten för regelverken som styr tillverkning och drift av cisterner behöver åtgärdas så att samma krav på tredjepartskontroll som gäller för cisterner innehållande brandfarliga vätskor också gäller för cisterner innehållande andra farliga vätskor eller produkter.

Åtgärdsförslag

Utred och enhetliggör hur tillsynsbehovet för förvaring av farliga vätskor och andra produkter i cisterner kan uppfyllas på bästa sätt och uppnå bästa säkerhet för samhället och företagen när det avser tredjepartskontroll i konstruktions-, tillverknings och byggandefasen. En viktig del i detta måste vara att införa enhetliga regler för alla typer av farliga vätskor (både brandfarliga och icke brandfarliga vätskor) så att företagets villkor vid verksamhet som inbegriper farliga vätskor eller produkter blir så tydlig som det bara är möjligt.

Ett sätt att åstadkomma en sådan enhetlighet vore att exkludera "cisterner" från begreppet "byggnadsverk" i Plan- och Byggförordningen (SFS 2011:338) enligt 6 kap. 1§, punkten 4, så att det går att återinföra krav på kontrollbesiktning genom tredjepartskontroller för ej trycksatta cisterner ovan mark. Behållare som till sin natur är att anse som riktiga byggnader eller byggnadsverk t.ex. vattentorn eller cisterner av betong kan lämpligen kvarstå.

Bedömning av åtgärdsförslagets effekter för företagen

Ett genomförande av åtgärdsförslaget skapar enhetliga och förutsägbara regler vid konstruktion, tillverkning och byggande av lagringscisterner för farliga ämnen (brandfarliga, giftiga, hälsovådliga, miljöfarliga kemikalier o.s.v.). Det skulle också motverka osäkerhet vid investeringar och skapa trygghet för företagen när det gäller investeringar i nya cisterner samtidigt som det höjer skyddet mot och förebygger allvarliga kemikalieolyckor vid storskalig lagring av farliga produkter.

Genom åtgärdsförslaget slipper man "dolda" inneboende olycksrisker över tid i nya cisterner som byggs. Detta skapar trygghet vid nyinvesteringar vid byggande av cisterner.

Kontaktuppgifter

Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet, SPBI, Per Brännström
08-667 09 47
0706-67 09 48
per.brannstrom@spbi.se