Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

VÄGLEDNING

Sanering efter en kärnteknisk olycka – lagstiftning – LSO

Sanering efter en kärnteknisk olycka - lagstiftning - LSO

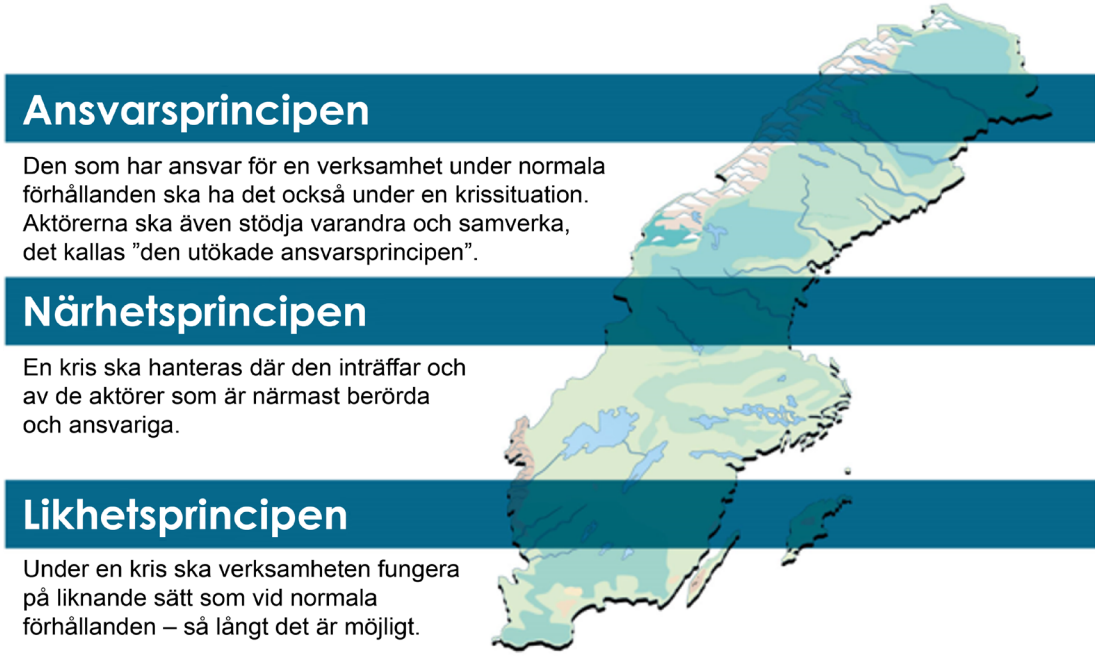
© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för industriella risker

Foto omslag: Anders Landgren
Text: Pelle Postgård
Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1833 – reviderad mars 2023

Lagen om skydd mot olyckor – vid sanering

I detta dokument återfinner du en text från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som syftar till att ge en generell bild av vilka lagar och regler som rör sanering efter en kärnkraftsolycka.



Figur 1. Förklaring av ansvarsprincip, närhetsprincip och likhetsprincip.

Principer för krisberedskap

När man tittar på lagstiftningen för räddningstjänst och sanering vid och efter en kärnteknisk olycka så går det att utgå ifrån de grundläggande principerna för krisberedskap. Hela tanken med den svenska beredskapen är att ta hand om olyckan så nära som möjligt, ansvaret ligger också på den som normalt ansvarar för något. Oavsett olycka ska vi alltså inte förändra ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.
De tre principer som krisberedskapen är byggd på är:

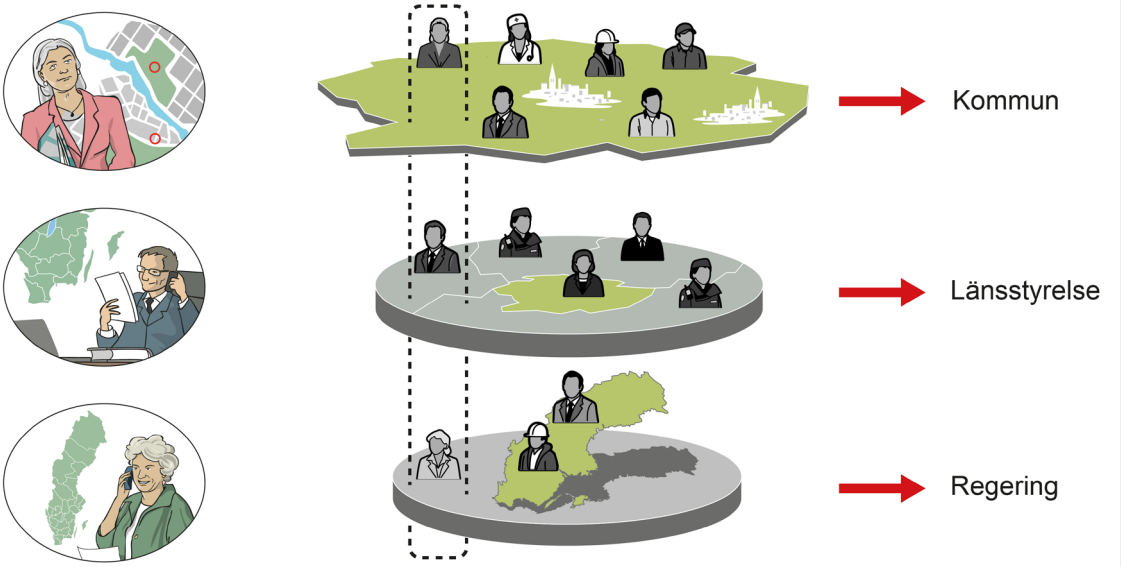
- **Ansvarsprincipen** innebär att den som har ansvaret för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.

- **Närhetsprincipen** innebär att en samhällsstörning ska hanteras där den inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- **Likhetsprincipen** innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i den egna organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under en samhällsstörning ska alltså fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Utöver de tre principerna är det även viktigt att ta hänsyn till det geografiska områdesansvaret som skapar förutsättningar för att hantera inte bara olyckan, utan allt runt omkring.

Geografiskt områdesansvar är en viktig del i krisberedskapen.

- Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen enligt 2 kap. 7 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). Kommunerna ska, inom sitt geografiska område, verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska också verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.
- Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet och ska vid en krissituation, i egenskap av geografiskt områdesansvarig, vara en sammanhållande länk för de åtgärder som behöver vidtas.
- Regeringens uppgift avseende det nationella områdesansvaret är bland annat att svara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. Det nationella områdesansvaret innefattar därmed de samlade krishanteringsåtgärderna som regeringen med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna utövar. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.



Figur 2. Förklaring av geografiskt områdesansvar.

Lagstiftning som styr saneringen efter en kärnteknisk olycka

Det finns flera lagar som reglerar sanering efter en kärnteknisk olycka från en kärnteknisk anläggning. Lagarna gäller parallellt och reglerar olika aspekter av saneringen vilket gör att ingen av lagarna står över någon annan. Det innebär att den som genomför saneringen efter en kärnteknisk olycka måste ha god förståelse för lagstiftningen för att kunna använda den på rätt sätt. I nedanstående text kommer en kort förklaring av respektive lagstiftning.

Lagrum för statlig sanering

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) med tillhörande förordning (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO)

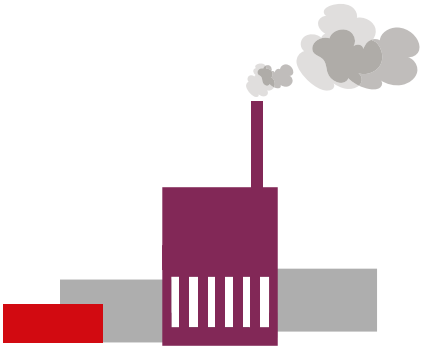
Det övergripande syftet med LSO är att bereda människors liv, egendom och miljö ett likvärdigt skydd utifrån de lokala förutsättningarna. (1 kap. 1 §). Det ställer stora krav på räddningstjänst och de som ska planera för sanering efter en kärnteknisk olycka eftersom de hela tiden ska utgå ifrån det lokala perspektivet.

LSO reglerar ansvaret/skyldigheten för den enskilde, kommunen och staten. Regeringen har i FSO utsett länsstyrelsen att vara ansvarig för saneringen efter en kärnteknisk olycka (4 kap. 16 § FSO).

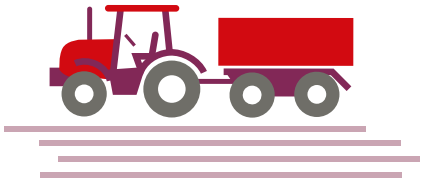
I propositionen (1991/92:41) definieras sanering som alla de slags åtgärder som vidtas så att marken eller egendomen kan utnyttjas på nytt i någon form. Riksdagen har vidare uttryckt det som de åtgärder som staten ska vidta för att åter kunna använda mark, vatten, anläggningar och annan egendom. Det innebär alltså att saneringen inte behöver ha målet att marken kan användas till det som den gjorde innan, utan att den kan användas till något annat. Det är viktigt för länsstyrelsen att kunna kommunicera detta till allmänheten, kommunerna och andra intressenter.

Att värdera sanering utifrån de fyra kriterierna

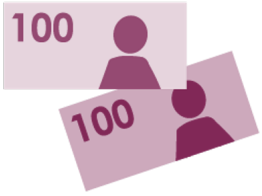
Riksdagen har formulerat krav på när staten ska genomföra sanering. För att staten ska vara ansvarig ska nedanstående fyra kriterier vara uppfyllda (4 kap. 8 § LSO):



- Det ska vara motiverat med hänsyn till följderna av utsläppet.
    - Vid ett utsläpp är det flera faktorer som påverkar nedfall och grad av kontamination. Vissa områden kommer att bli mindre kontaminerade vilket innebär att staten inte kommer att genomföra sanering. Personer som bor i dessa områden kan anse att sanering ändå bör genomföras. länsstyrelsen ska då kunna motivera åtgärden utifrån t.ex. stråldos för att saneringen ska genomföras av staten.



- Det ska vara motiverat med hänsyn till det histade intressets vikt.
    - Om en plats är svår att sanera men är viktig för samhället, t.ex. för infrastrukturen, så kan det ändå krävas att sanering genomförs.



- Det ska vara motiverat med hänsyn till kostnaderna för insatserna.
    - Länsstyrelsen måste väga kostnaderna för saneringen främst mot det hotade intressets vikt. Det innebär inte att marken måste saneras till ursprungligt skick utan den kan saneras så att den går att använda till något annat.

- Det ska vara motiverat med hänsyn till omständigheterna i övrigt.
    - Omständigheterna i övrigt styr om det är staten, kommunen eller den enskilde som är ansvarig för saneringen. Staten är skyldig att sanera om dosen ligger över en bestämd referensnivå. Vid uppmätta värden under den fastställda målvärdet kommer staten inte att sanera. Om någon kommun eller allmänhet ändå vill sanera så får de i så fall själva stå för kostnaderna. I andra fall kan det dock finnas områden där uppmätta värden ligger långt över referensnivån för vad som anses lönt att sanera. Dessa områden kommer i normalfallet inte att saneras, men om det finns anläggningar som är viktiga för samhället kan staten ändå komma att sanera, trots höga kostnader. Ett exempel på detta är en knutpunkt för kollektivtrafik.

- Precis som vid räddningstjänst ska samtliga ovanstående kriterier vara uppfyllda för att staten/länsstyrelsen ska genomföra en sanering. Om något av kriterierna inte uppfylls är staten inte ansvarig för saneringen. Det innebär att länsstyrelsen ska väga varje saneringsåtgärd mot samtliga kriterier. Det är alltså inte tillräckligt att länsstyrelsen t.ex. väger stråldosen efter åtgärder mot kostnaden utan man måste ta med alla aspekterna vid bedömning av saneringen.

Ett exempel:

Ett skogsområde är kraftigt kontaminerat av radioaktivt nedfall. Så här kan en bedömning göras utifrån de fyra kriterierna:

- *Det ska vara motiverat med hänsyn till följderna av utsläppet.*

  Området är kraftigt kontaminerat så kriteriet är uppfyllt,

- *Det hotade intressets vikt*

  Beroende på var detta skogsparti ligger kan det vara viktigt utifrån olika perspektiv.

- Skogspartiet är ett viktigt rekreationsområde för de som bor nära.
  - Kan man skapa detta på ett annat ställe? Om svaret är ja kan detta kriteriet falla, annars så är kriteriet uppfyllt
- Skogspartiet är en vanlig skogsfastighet utan rekreationsområde.
  - Skogspartiet kan vara av stort intresse för den som bor där, men är det viktigt för länet/Sverige att det saneras?
  - Kan man skörda skogen utan att sanera? Då faller kriteriet.

- *Kostnaderna för insatsen*

  Om det är ett rekreationsområde som man inte kan flytta till annan plats måste samhällets kostnader för saneringen analyseras. Om exempelområdet är viktigt för att personer ska vilja bo kvar och samhället ska överleva kanske det är motiverat att betala kostnaderna.

- *Omständigheterna i övrigt*

  Det här kriteriet handlar om att avgöra om det är statens ansvar eller någon annans ansvar att sanera. Krävs en sanering eftersom det överstiger en bestämd referensnivå? Behöver allmänheten befinna sig på platsen? Krävs en sanering för att upprätthålla samhällets funktionalitet?

Kommunernas ansvar och skyldighet

För att länsstyrelsen ska kunna genomföra saneringen på ett effektivt sätt måste kommunerna medverka aktivt i åtgärderna. Riksdagen har därför ålagt alla kommuner att medverka med personal och egendom vid sanering (6 kap. 7 § LSO).

För att genomförandet av saneringen ska bli effektiv måste kommunerna även vara delaktiga i den planering som görs för sanering. Kommunerna är skyldiga att medverka vid planering och övning av sanering (6 kap. 9 § LSO). Detta gäller alltså alla kommuner oavsett om de befinner sig i någon beredskapszon, planeringszon eller utanför dessa.

Resurser

Länsstyrelsen behöver vid en olycka veta vilken typ av resurser som finns tillgängliga. Därför har kommunerna och statliga myndigheter en skyldighet att lämna information om personal och utrustning som kan användas vid sanering (6 kap. 8 § LSO). Denna skyldighet gäller dock bara om kommunen eller myndigheten har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar deras vanliga verksamhet.

Länsstyrelsen ska efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Länsstyrelsen har därmed det lagliga stödet som krävs för att genomföra sanering i ett nära samarbete med kommunerna.

Ett exempel:

Försvarsmakten har utrustning för sanering men om Sverige befinner sig i krig kan inte Försvarsmakten undvara denna utrustning utan att det allvarligt hindrar deras förmåga att fungera i CBRN-miljö. Alltså får länsstyrelsen vara utan dessa resurser. Länsstyrelsen bör därför skapa sig en förståelse för vilka typer av stöd man kan få av vem, och när.

Ingrepp i annans rätt

Länsstyrelsen har mandat att göra ingrepp i annans rätt vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen om det är nödvändigt för att göra det möjligt att åter använda den förorenade egendomen (6 kap. 2 § LSO). Det länsstyrelsen har rätt att göra är att:

- bereda sig och medverkande tillträde till annans fastighet
- avspärra områden
- utrymma områden
- använda områden och
- föra bort eller förstöra egendom.

Men detta ingrepp i annans rätt ska vara försvarligt med hänsyn till

- farans beskaffenhet,
- den skada som vållas genom ingreppet och
- omständigheterna i övrigt.

Om länsstyrelsen beslutar om ingrepp i annans rätt ska detta redovisas skriftligt. Av beslutet ska det framgå vem som har fattat beslutet samt vilka skälen för beslutet är och vem det avser (6 kap. 6 § LSO).

Om länsstyrelsen fattar beslut om utrymning eller avspärrningar, ska länsstyrelsen i skälig omfattning hjälpa de som drabbas med att ordna uppehälle om de inte kan ordna det själva (6 kap. 4 § LSO).

I regleringen har länsstyrelsen alltså det utpekade ansvaret men i praktiken är det den som enligt arbetsordningen eller en tjänsteföreskrift är ansvarig för saneringen som fattar beslut om att göra ingrepp i annans rätt.

Länsstyrelsen kan här få hjälp av polisen om det behövs (LSO 6 kap. 3 §).

Allmänheten

För att genomföra sanering krävs det stor samverkan med de som saneringen är till för dvs. allmänheten, företag osv. länsstyrelsen måste därför tillsammans med kommunerna länet arbeta med hur information ska spridas. Allmänheten har rätt att få information om olyckan och de regler som gäller för dem. De har också rätt att få information om eventuella hälsoskyddsåtgärder som ska vidtas. Detta innebär att länsstyrelsen i sin plan måste planera för hur man ska möta allmänheten för att nå ut med sina budskap. (4 kap. 18 § FSO)

Avslutande av räddningstjänst

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna är ansvariga för vid olyckor eller överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skada på människor, egendom eller miljö.

Likt sanering är staten/kommunerna bara ansvariga för sådana räddningsinsatser om de fyra kriterierna är uppfyllda:

1. Det krävs ett snabbt ingripande.
2. Det hotade intressets vikt.
3. Kostnaderna för insatsen.
4. Omständigheterna i övrigt.

Den stora skillnaden mellan saneringskriterierna och räddningstjänsten är första punkten; som anger kravet på ett snabbt

ingripande (1 kap. 2 § LSO jämför med 4 kap. 8 § LSO).

När ett av dessa kriterier inte längre uppfylls ska räddningsinsatsen avslutas. Precis som när en räddningsinsats inleds ska den som leder insatsen fatta ett skriftligt beslut om att avsluta den. Eftersom Länsstyrelsen är ansvarig för både räddningsinsatsen och för den efterkommande saneringen ska räddningsledaren och saneringsledaren arbeta tillsammans så att beslut om t.ex. utrymning på ett enkelt sätt kan beslutas även för saneringen.

Länsstyrelsen har samma mandat att göra ingrepp i annans rätt vid räddningstjänst som den har vid sanering (6 kap 2 § LSO). Att tydligt samverka vid olika beslut kommer att underlätta avslutandet av räddningstjänst och fortsätta saneringen. När räddningstjänsten avslutas får inte tjänsteplikten längre användas (6 kap 1 § LSO). Det är endast räddningsledaren som får anmoda personer till tjänsteplikt.

Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 **www.msb.se**
Publ.nr MSB1833 – reviderad mars 2023