



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Inre säkerhet | Inrikesministeriets publikationer 2019:38

Anvisning för övningar enligt externa räddningsplaner

Inrikesministeriets publikationer 2019:38

Anvisning för övningar enligt externa räddningsplaner

Anna-Mari Kosunen, Mika Kurvinen, Seppo Lehto,
Mirja Palmén, Hannu Timonen, Mika Tirroniemi

Inrikesministeriet

ISBN: 978-952-324-310-1

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2019

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet	10.12.2019	
Författare	Anna-Mari Kosunen, Mika Kurvinen, Seppo Lehto, Mirja Palmén, Hannu Timonen, Mika Tirroniemi		
Publikationens titel	Anvisning om övningar enligt externa räddningsplaner		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriets publikationer 2019:38		
Diarie-/ projektnummer	SM031:00/2018, SMDno 2018-2173	Tema	Inre säkerhet
ISBN PDF	978-952-324-310-1	ISSN PDF	2490-077X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-310-1		
Sidantal	20	Språk	svenska
Nyckelord	extern räddningsplan, övning enligt extern räddningsplan, storolyckor, räddningsplaner		
Referat	<p>Enligt 48 § i räddningslagen (379/2011) och inrikesministeriets förordning om externa räddningsplaner ska räddningsverket med minst tre års mellanrum öva i objekt med risk för storolycka. Sådana objekt är t.ex. produktionsanläggningar för hantering och upplagring av farliga kemikalier, bangårdar, hamnområden, kärnkraftverk och deponier för utvinningsavfall. I Finland finns det ca 200 objekt som är skyldiga att göra upp en extern räddningsplan och öva regelbundet.</p> <p>Genom anvisningen förenhetligas och förtydligas planeringen, genomförandet, utvärderingen och rapporteringen av övningar som gäller externa räddningsplaner i objekt enligt 48 § i räddningslagen. I anvisningen kallas övningen på finska UPS-harjoitus (övning enligt extern räddningsplan).</p> <p>Räddningsverken ansvarar för uppgörandet av externa räddningsplaner och ordnandet av övningar enligt extern räddningsplan, detta i samarbete med verksamhetsidkaren. Regionförvaltningsverken har till uppgift att övervaka att skyldigheterna fullgörs. Finland har enligt Seveso III-direktivet och direktivet om hantering av avfall från utvinningsindustrin en skyldighet att rapportera om planerna och övningsverksamheten till Europeiska kommissionen.</p> <p>För att genomföra övningarna enligt externa räddningsplaner finns det flera skeden i processen. Övningsprocessen består av planering, beredning och genomförande av övningen samt av utvecklingsåtgärder. Syftet med anvisningen är att förenhetliga övningsverksamheten enligt räddningsverkens externa räddningsplaner och att förtydliga kraven på övningar.</p>		
Förläggare	Inrikesministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö	10.12.2019	
Tekijät	Anna-Mari Kosunen, Mika Kurvinen, Seppo Lehto, Mirja Palmén, Hannu Timonen, Mika Tirroniemi		
Julkaisun nimi	Ulkoisten pelastussuunnitelmien harjoitusohje		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisu 2019:38		
Diaari/hankenumero	SM031:00/2018, SMDno 2018-2173	Teema	Sisäinen turvallisuus
ISBN PDF	978-952-324-310-1	ISSN PDF	2490-077X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-310-1		
Sivumäärä	20	Kieli	ruotsi
Asiasanat	ulkoinen pelastussuunnitelma, ulkoisen pelastussuunnitelman harjoitus, UPS-harjoitus, suuronnettomuudet, pelastussuunnitelmat		
Tiivistelmä	<p>Pelastuslain (379/2011) 48 § ja ulkoisia pelastussuunnitelmia koskevan sisäministeriön asetuksen mukaan pelastuslaitoksen tulee harjoitella vähintään kolmen vuoden välein suuronnettomuusvaarallisissa kohteissa, kuten vaarallisia kemikaaleja käsittelevät ja varastoivat tuotantolaitokset, ratapihat ja satamat sekä ydinvoimalaitokset ja kaivannaisjätealueet. Suomessa on noin 200 kohdetta, joissa on velvoite laatia ulkoinen pelastussuunnitelma ja harjoitella säännöllisesti.</p> <p>Tämä ohje yhdenmukaistaa ja selventää pelastuslain 48 § mukaisten kohteiden ulkoisia pelastussuunnitelmia koskevien harjoitusten suunnittelua, toteuttamista, arviointia ja raportointia. Ohjeessa käytetään harjoituksesta termiä UPS-harjoitus.</p> <p>Ulkoinen pelastussuunnitelman laatiminen ja UPS-harjoitusten järjestäminen ovat pelastuslaitoksien vastuulla ja ne toteutetaan yhteistoiminnassa toiminnanharjoittajan kanssa. Aluehallintovirastojen tehtävänä on valvoa velvoitteiden toteutumista. Suomella on velvollisuus raportoida suunnitelmista ja harjoitustoiminnasta EU komissiolle sekä Seveso III -että kaivannaisjätedirektiivien perusteella.</p> <p>UPS-harjoitusprosessi sisältää useita eri vaiheita harjoituksen läpiviemiseksi. Harjoitusprosessi muodostuu harjoituksen suunnittelusta, valmistelusta, toteutuksesta ja kehittämistoimenpiteistä. Ohjeen tavoitteena on yhdenmukaistaa pelastuslaitoksien ulkoisia pelastussuunnitelmia koskevaa harjoitustoimintaa sekä selventää harjoitusten vaatimuksia.</p>		
Kustantaja	Sisäministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Interior	10.12.2019	
Authors	Anna-Mari Kosunen, Mika Kurvinen, Seppo Lehto, Mirja Palmén, Hannu Timonen, Mika Tirroniemi		
Title of publication	Instructions for external emergency plan exercises		
Series and publication number	Publications of the Ministry of the Interior 2019:38		
Register number	SM031:00/2018, SMDno 2018-2173	Subject	Internal security
ISBN PDF	978-952-324-310-1	ISSN (PDF)	2490-077X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-310-1		
Pages	20	Language	Swedish
Keywords	external emergency plan, external emergency plan exercise, major accidents, emergency plans		
<p>Abstract</p> <p>Under section 48 of the Rescue Act (379/2011) and the decree of the Ministry of the Interior on external emergency plans, rescue departments must organise exercises at least once every three years at high-risk sites such as production plants, railway yards and ports that handle and stockpile dangerous chemicals as well as at nuclear power plants and facilities for extractive waste. Finland has about 200 sites that are required to draw up an external emergency plan and to practise for emergencies regularly.</p> <p>These instructions streamline and clarify the planning, implementation, evaluation and reporting of exercises on external emergency plans for sites under section 48 of the Rescue Act. The instructions use the term external emergency plan exercise.</p> <p>Rescue departments are responsible for drawing up external emergency plans and for organising external emergency plan exercises and they are carried out in cooperation with the operator. The Regional State Administrative Agencies are responsible for supervising that these requirements are met. Finland is obliged to report on such plans and exercises to the European Commission under the Seveso III Directive and the Mining Waste Directive.</p> <p>To complete the exercise, the external emergency plan exercise process includes several stages. The process includes several stages, namely planning, preparation and implementation of the exercise as well as development measures. These instructions serve to harmonise rescue departments' exercise activities related to the external emergency plans and to clarify the requirements for the exercises.</p>			
Publisher	Ministry of the Interior		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Innehåll

1	ERP-övningsprocessen och dess mål	9
1.1	Övningsprocessen	9
1.2	Övningens syfte.....	10
2	Planerings- och förberedelsefasen	11
2.1	Förberedande åtgärder.....	11
2.2	Inledande möte	12
2.3	Förberedelsefasen.....	13
3	Genomförandet av en ERP-övning	14
4	Utvärderings- och utvecklingsfasen	18
4.1	Responsmöte.....	18
4.2	Rapportering	19
4.3	Utvecklingsfasen	19

1 ERP-övningsprocessen och dess mål

För övningar enligt externa räddningsplaner (ERP-övning) har angetts mål som ska beaktas under hela övningsprocessen. Om var och en som deltar i övningen känner till övningsprocessen och dess mål i huvuddrag är övningen motiverande och givande. En tydlig och logisk övningsprocess gör det enklare och snabbare att planera och genomföra en övning enligt den externa räddningsplanen.

1.1 Övningsprocessen

En ERP-övning är en 9–15 månader lång process som delas upp i en planerings- och förberedelsefas före övningen, själva ERP-övningen och en utvärderings- och utvecklingsfas efter övningen. Tidsangivelserna för övningsprocessen är riktgivande och ger en bild av den tid som går åt till att genomföra övningen. Figur 1 visar övningsprocessens faser, som presenteras i detalj i anvisningen.

PLANERINGS- OCH FÖRBEREDELSEFAS			GENOMFÖRANDEFAS	UTVÄRDERINGS- OCH UTVECKLINGSFAS		
– 1 mån.	0 mån.	1–6 mån.	6 mån.	7 mån.	9 mån.	9–15 mån.
Förberedande åtgärder	Inledande möte	Förberedelsefas	ERP-övning	Utvärderingsfas		Utvärderingsfas
			Ledningsövning	Operativ övning	Responsmöte	Rapportering

Figur 1. ERP-övningsprocessen

1.2 Övningens syfte

Syftet med en ERP-övning är att förbättra beredskapen för samarbete mellan myndigheterna och verksamhetsutövarna samt säkerhetskompetensen och säkerhetsarrangemangen.

Följande teman ska tas upp under övningen:

- akuta åtgärder
- samarbete
- ledning
- kommunikation
- hur de interna och externa räddningsplanerna fungerar

Utöver de allmänna målen fastställer de organisationer som deltar i ERP-övningen sina särskilda organisationsspecifika mål.

För objekt inom samma område (s.k. dominoobjekt) rekommenderas det att man väljer flera övningsformer, vilket gör det lättare att i övningshelheten inkludera övningar som utnyttjar varje verksamhetsutövare.

2 Planerings- och förberedelsefasen

Planerings- och förberedelsefasen inför en ERP-övning lägger grunden för hela ERP-övningsprocessen. Planerings- och förberedelsefasen är också en viktig del av lärande- och utvecklingsprocessen i en ERP-övning.

2.1 Förberedande åtgärder

Syftet med förberedande åtgärder är att säkerställa att det inledande mötet lyckas och ger en grund för att förbereda övningen. Den av räddningsverket utsedda övningsledaren ska stå i kontakt med verksamhetsutövaren och komma överens om att inleda förberedelserna inför övningen. Följande förberedande åtgärder hör till övningsprocessen:

- Meddela verksamhetsutövaren om skyldigheten att ordna en ERP-övning och kom överens om datum för ett inledande möte.
- Gör tillsammans med verksamhetsutövaren en preliminär bedömning av övningsformen, övningens omfattning, det scenario som bygger på säkerhetsutredningen samt de organisationer som kallas till det inledande mötet.
- Ge ett förhandsmeddelande om det inledande mötet till samarbetsparterna och tillsynsmyndigheterna i tillräckligt god tid.
- Gå igenom rapporten från den tidigare ERP-övningen och riskerna för en storolycka vid objektet (t.ex. ERP, säkerhetsutredning, intern räddningsplan) samt tidigare uttryckningar och säkerhetsincidenter.
- Skapa en möteskallelse och föredragningslista till det inledande mötet som skickas till överenskomna organisationer (bilaga 1).

De organisationer som deltar i övningsplaneringen och övningen fastställs alltid med beaktande av objektets läge, verksamhet, risker, övningens olycksscenario och övningsform. I figur 2 finns exempel på organisationer som deltar i en övning.



Figur 2. Exempel på organisationer som deltar i en övning.

2.2 Inledande möte

På det inledande mötet inleds förberedelserna för övningen i samarbete med en arbetsgrupp där olika organisationer ingår. Företrädaren för räddningsverket är ordförande för mötet. På det inledande mötet behandlas följande teman:

- presentation av övningsprocessen (bilaga 2)
- utvärdering av hur utvecklingsåtgärderna efter den föregående ERP-övningen har genomförts
- planering av övningsscenarioet och övningsformerna
- målen för övningen
- arbetsplan för övningsprocessen (t.ex. tidsplan, objektsbesök, uppskattade resurser)
- fastställande av ansvariga personer
- fastställande av övningstidpunkt/övningstidpunkter
- rekommenderad namngivningskonvention för övningarna är "ERP-övning objekt år", t.ex. "ERP-övning Nordsjö hamn 2019"

- fastställande av utbildningsbehov inför övningen
- uppdrag till nästa möte.

2.3 Förberedelsefasen

Förberedelsefasen omfattar i regel 3–5 planeringsmöten och ett behövligt antal möten eller sammankomster som gäller förberedelserna. Det kan t.ex. handla om utbildningar före övningen eller förberedelser inför simuleringen av en olyckssituation. En promemoria ska upprättas över varje förberedande möte, och den ska skickas till övningsarbetsgruppen, regionförvaltningsverket och tillsynsmyndigheten för objektet. Av promemorian ska framgå vem som deltog, genomförda och nya uppdrag, övriga beslutade ärenden och tidpunkten för nästa möte. Som bilaga till anvisningen finns en mall för mötespromemorior (bilaga 3).

Efter det inledande mötet omfattar förberedelsefasen följande uppgifter:

- inhämta en förhandsbedömning om övningsscenarioet och övningsformen från regionförvaltningsverket
- fastställ målen för övningen
- planera och förbered övningsscenarioet
- arrangera utbildningar och objektsbesök som anknyter till övningen
- upprätta en övningsplan, mall som bilaga (bilaga 4)
- upprätta en kostnadskalkyl (rekommendation)
- identifiera risker och faror i samband med övningen (rekommendation)
- praktiska arrangemang inför ERP-övningen (bilaga 5).

3 Genomförandet av en ERP-övning

Efter förberedelserna inleds själva ERP-övningen. Övningen ger information om olika aktörers arbetssätt och stärker samarbetet samt lyfter fram viktiga utvecklingsobjekt och identifierade brister i säkerhetsplanerna, arbetssätten och utrustningen. Under en ERP-övning ska man öva akuta åtgärder, samarbete, ledning och kommunikation. Temana presenteras närmare i tabell 1.

Tabell 1. ERP-övningens mål och innehåll.

Mål	Innehåll
Akuta åtgärder	Akuta åtgärder för verksamhetsutövarens personal vid olycksobjektet Ledningsgruppsarbetet inleds
Samarbete	Räddningsverksamheten inleds i samarbete med verksamhetsutövaren Myndighetssamarbete Se figur 2.
Ledning	Ledningsgruppsarbete Ledning av räddningsverksamheten (inkl. ledningscentralen för räddningsverksamheten, lägescentralen) Verksamhetsutövarens egen lägesledning (t.ex. process, logistik, personal)
Kommunikation och information	Varningsmeddelanden Verksamhetsutövarens interna information Räddningsbranschens interna information (inkl. meddelande enligt IM:s/regionförvaltningsverkets gällande anvisningar) Extern kommunikation och information (inkl. åtgärder mot vilseledande information)

De ERP-övningar som ingår i externa räddningsplaner (ERP) kan ordnas och genomföras på flera olika sätt med beaktande av objektets särdrag, risker och verksamhet. Om räddningsverket under ett och samma kalenderår ordnar flera ERP-övningar, kan olika övningar ha gemensamma delar t.ex. i fråga om seminarier, utbildningar och övningar.

ERP-övningar kan genomföras på olika sätt, bl.a. som flerformsövningar, skrivbordsövningar, operativa fältövningar och utvecklingsseminariedagar. I en flerformsövning kan man kombinera enskilda övningar av olika slag till en ERP-övningshelhet. Övningsplanen ska innehålla en redogörelse för vilka delar en övningshelhet består av. Om övningarna

fokuserar på ett eller flera teman i stället för en operativ fältövning ska de teman som ägnats mindre uppmärksamhet beaktas under nästa ERP-övning vid objektet. I tabell 2 presenteras de olika övningsformerna mer detaljerat.

Tabell 2. ERP-övningsformer

ÖVNINGSFORMER	INNEHÅLL	EXEMPEL / TILLÄMPNINGSOBJEKT
OPERATIV FÄLTÖVNING	<p>Övningen genomförs som en helhet som innehåller alla delar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allmän ledning • Tvärsektoriell myndighetsverksamhet • Lednings- och lägescentraler (ledningscentralen för räddningsverksamheten, lägescentralen) • Övning på minst kompaninivå • Verksamhetsutövarens akuta åtgärder, t.ex. intern varning och internt skydd, räddning, processhantering • De kommunala myndigheternas verksamhet 	<p>Lämpar sig särskilt väl för objekt med stor personal och för industriparkar.</p> <p>Under ledningsövningsdelen kan virtuella enheter användas som komplement till de faktiska enheterna.</p>
UTVECKLINGSSEMINARIEDAG(AR)W	<p>Räddningsväsendet, verksamhetsutövarna, de övriga myndigheterna och säkerhetsorganisationerna diskuterar tillsammans åtgärder för att utveckla objektets säkerhet samt de utmaningar, förändringar och hot som framtiden medför.</p>	<p>Temanför utvecklingsseminariet kan vara t.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risker/hot på produktionsområdet • Säkerhets- och släckningssystem • Kraven i den externa och den interna räddningsplanen och i Sevesodirektivet • Extrema klimatfenomen som orsakas av klimatförändringen (omfattande terrängbränder p.g.a. torka, stormar och översvämningar, köldperioden) • Långvariga störningar, såsom el- och dataavbrott • Cyberhot • Betydande fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor.
LEDNINGSÖVNING (Skrivbordsövning)	<p>I en skrivbordsövning övas verksamhet i en olycksituation under simulerade förhållanden med virtuella resurser utifrån ett på förhand upprättat manuskript. Genom övningen kan man säkerställa att den externa och interna räddningsplanen fungerar.</p>	<p>Övningsformen lämpar sig för övningar inför mycket långvariga situationer och för alla slags objekt, men särskilt för upplag och deponier för utvinningsavfall.</p>
<p>FLERFORMSÖVNING</p> <p>Innehåller flera olika övningsdelar som anknyter till övningsscenariot.</p> <p>Flerformsövningen ska innehålla åtminstone tre delar.</p>	<p>Objektets egna åtgärder enligt räddningsplanen genomförs som separata övningar, t.ex. larm, släckningssystem, akuta åtgärder.</p> <p>Besök vid objekt, inklusive objektets risker, verksamhet och säkerhetssystem.</p> <p>Flera separata operativa övningar.</p> <p>Utbildningar om riskerna vid objektet.</p> <p>Övningar på olika förläggningssorter inom räddningsverkets område.</p>	<p>Exempel på flerformsövningar</p> <p>Scenariot för ett hamnområde är en maskinbrand på ett stort fraktfartyg.</p> <p>Övningen består av</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En utbildningsdag med temat släckning av fartygsbrand. 2. Flera separata operativa övningar på hamnområdet. 3. Besök vid objektet. 4. Akuta åtgärder enligt de interna räddningsplanerna för verksamhetsutövarna inom hamnområdet i en olycksituation, den interna informationsgången, släckningssystem och skydd.

Efter ERP-övningen förs en kort sammanfattande diskussion med de centrala aktörerna där varje deltagare kan ta upp de viktigaste utvecklingsobjekt som kommit fram under övningen.

4 Utvärderings- och utvecklingsfasen

Utvärderings- och utvecklingsfasen börjar efter ERP-övningen, då skriftlig respons samlas in av övningens deltagare och observatörer. Utifrån responsen bedöms hur kompatibel och användbar den interna och externa räddningsplanen är och de viktigaste utvecklingsåtgärderna fastställs. Utifrån de slutsatser som dragits vid utvärderingen av övningen utarbetas en övningsrapport som skickas till regionförvaltningsverket.

Utvärderingen av övningsprocessen är självutvärdering av räddningsverkets verksamhet och sakkunnigbedömning som utförs av anknutna partner. Syftet är att utveckla räddningsverkets verksamhet med avseende på genomförandet av övningsprocessen.

4.1 Responsmöte

Syftet med responsen är att bedöma hur de mål som anges i övningsplanen har uppnåtts och hur övningsprocessen har genomförts.

Vid formuleringen av responsfrågorna ska nationella och lokala synpunkter beaktas och frågorna kan preciseras separat för varje övning. För att utreda det nationella perspektivet bör man utreda bl.a. utvecklingsobjekt i samband med tele- och radiokommunikation, övrig kommunikation, ledning och materiel. På lokal nivå kan man granska förberedelserna inför övningen, de akuta åtgärderna vid objektet, räddningsverksamheten och ledningen av räddningsverksamheten, samarbetet, kommunikationen, materielen, genomförandet av den prehospitla akutsjukvården, informationen och ledningsgruppens verksamhet.

Responsen kan samlas in med hjälp av elektroniska enkätplattformar. Insamlingen av respons kan ske genom öppna frågor eller flervalsfrågor (bilaga 6).

De responsamtal som förts efter övningen och den respons som samlats in efter övningen samlas ihop och går igenom vid responsmötet. Myndigheterna och företrädarna för de organisationer som deltagit i övningen är närvarande vid responsmötet. Mötet ska

ordnas senast en månad efter övningen och då fastställs utvecklingsåtgärderna, tidsplanen för genomförandet av dem samt ansvaret för genomförandet.

4.2 Rapportering

Räddningsverket och verksamhetsutövaren ska i samarbete göra upp en rapport över övningen (bilaga 4) inom tre månader från en övning. Rapporten över övningen ska åtminstone innehålla

- en kort beskrivning av planeringsprocessen för storolycksövningen och av de parter som deltog i den
- datum för planeringen och genomförandet av övningen
- en beskrivning över övningens innehåll, vilka som deltog i övningen och genomförandet
- viktiga iakttagelser i samband med övningen och genomförande av eventuella utvecklingsåtgärder
- behovet av uppdatering av den interna och den externa räddningsplanen
- ordnade utbildningar
- När övningsrapporten upprättas ska lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och EU:s dataskyddsförordning beaktas.

Räddningsverket ska föra in övningsrapporterna från de Seveso-anläggningar som är skyldiga att göra säkerhetsutredningar i Säkerhets- och kemikalieverkets KEMU-register. Räddningsverket förmedlar övningsrapporten även för kännedom till de aktörer som deltagit i övningen och till regionförvaltningsverket. Regionförvaltningsverkets utvärderingskriterier (bilaga 7).

4.3 Utvecklingsfasen

Utvecklingsfasen för övningen inleds efter responsen när utvecklingsobjekten har fastställts och en plan har utarbetats för genomförandet av dem. Utvecklingsfasen inbegriper genomförande och uppföljning av utvecklingsåtgärderna. Uppföljningen kan genomföras t.ex. genom ett uppföljningsmöte 6–9 månader efter övningen, där man utvärderar hur de fastställda utvecklingsåtgärderna har genomförts. Om utvecklingsåtgärder inte har vidtagits utreds orsaken till detta och beslut fattas om fortsatta åtgärder.

Bilagor

Bilaga 1 [Kallelse och föredragningslista till inledande möte](#)

Bilaga 2 [Presentation för inledande möte](#)

Bilaga 3 [Mötespromemoria](#)

Bilaga 4 [Mall för övningsplaner och rapporter](#)

Bilaga 5 [Checklista](#)

Bilaga 6 [Responsenkät efter ERP-övning](#)

Bilaga 7 [Utvärdering av ERP-övning](#)



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi