



Enheten för farliga ämnen
Joakim Agås
010-240 53 97
joakim.agas@msb.se

Konsekvensutredning av förslag till föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor

A. Allmänt

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Överföring och import av explosiva varor är tillståndspliktigt enligt 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Det är mottagaren av varorna som ska ha tillståndet.

Överföring definieras av 5 § LBE som varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor. Förflyttning inom en och samma anläggning utgör dock inte överföring.

Med import menas vidare införsel till Sverige från annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor.

MSB har idag bestämmelser¹ om överföring och import i:

1. Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1997:5) om import och om överföring av explosiva varor,
2. Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1998:4) om tillverkning av explosiva varor (se undantag från tillståndsplikt i kap.3, avsnitt 3.4),
3. Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2005:1) om identifiering och om överföring av vissa explosiva varor, och
4. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2014:7) om undantag från tillståndskraven vid användning och överföring av explosiva varor inom Sverige (se undantag från tillståndsplikt i 4 §).

¹ Författningarna kan hämtas från MSB:s hemsida: www.msb.se/sv/Om-MSB/Lag-och-ratt

LBE tillsammans med MSB:s föreskrifter implementerar bestämmelserna om överföring av explosiva varor i direktiv 93/15/EEG². Direktivets bestämmelser om överföring av ammunition implementeras av vapenlagen (1996:67).

Föreskrifterna i punkterna 1 till 4 ovan behöver revideras av följande skäl:

- Överföring av explosiva varor är reglerat av rådets direktiv 93/15/EEG. Direktivet ersätts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/28/EU³, vilket ska vara implementerat i svensk lagstiftning senast den 20 april 2016. Direktivets bestämmelser om överföring är oförändrade, men dagens föreskrifter innehåller några bestämmelser (undantag för tillverkare av explosiva varor) som medför att direktivet inte till fullo har implementerats korrekt. Dessa behöver därför revideras.
- Gällande föreskrifter (utom MSBFS 2014:7) är utfärdade mot bakgrund av den lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor som var i kraft före nu gällande lagstiftning på området (LBE). Det betyder att föreskrifterna exempelvis innehåller bestämmelser som numera finns direkt i LBE eller som MSB saknar bemyndigande för.
- MSB har identifierat ett behov av att undanta vissa grupper från det generella krav på tillstånd för överföring som finns i LBE. Det gäller främst sådan överföring som görs av vissa myndigheter, men även viss typ av överföring som görs av privatpersoner. Alla dessa undantag rör enbart överföringar inom Sverige.
- Från och med den 20 april 2016 förväntas LBE ändras så att lagen inkluderar tillståndsplikt för export av explosiva varor⁴. Denna tillståndsplikt följer av reglerna i direktiv 2014/28/EU. MSB förväntas få bemyndigande att föreskriva om undantag från tillståndsplikten och bli tillståndsmyndighet respektive tillsynsmyndighet. Föreskriftsförslaget innehåller undantag från den förväntade tillståndsplikten.
- Bestämmelserna om tillstånd för överföring och import finns idag i olika föreskrifter och behöver samlas i en författning för att förbättra tydligheten och förståelsen av dem. Detta föreskriftsförslag kommer att ersätta bestämmelserna om överföring och import som nämnts i punkterna 1 till 4 ovan.

MSB har också gjort en allmän översyn av bestämmelserna och en språkgranskning i samband med genomgången av föreskrifterna. Nedan redovisas förslaget och problemen ytterligare.

² Rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/28/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (omarbetning).

⁴ Se Justitiedepartementets promemoria Genomförande av det omarbetade explosivvarudirektivet (Ju2015/05400/L4).

Undantag för vissa typer av varor (1 kap. 4 §)

Direktiv 2014/28/EU, liksom direktiv 93/15/EEG, anger ett antal varor för vilka reglerna om överföring inte ska gälla. Dels ska direktivet inte tillämpas på överföring av explosiva varor som är avsedda för användning av försvarsmakten eller polisen, dels inte på pyrotekniska artiklar som omfattas av 2013/29/EU⁵ (dvs. pyrotekniska artiklar som omfattas av CE-märkning). Sådana varor är därför exkluderade från krav på överföringstillstånd.

Bestämmelser om överföring av ammunition finns i artikel 12 i direktiv 2014/28/EU. Motsvarande bestämmelser återfinns även i direktiv 93/15/EEG och är implementerade genom vapenlagen. Dessa bestämmelser kommer även i fortsättningen att finnas i vapenlagen. Föreskriftsförslaget ska därför inte tillämpas på ammunition som omfattas av vapenlagen.

Ammunition definieras på olika sätt i LBE och vapenlagen. Skillnaden ligger i att vapenlagens definition av ammunition inkluderar tändhattar och andra tändmedel till sådan ammunition, vilket underliggande författningar till LBE inte gör.

Om denna skillnad består omfattas tändhattar och andra tändmedel till ammunition av krav på överföringstillstånd enligt både föreskriftsförslaget och vapenlagen.

För att komma till rätta med skillnaden och för att undvika dubbelreglering, har MSB valt att uttryckligen exkludera tändhattar och andra tändmedel till ammunition som omfattas av vapenlagen, från krav på tillstånd för överföring enligt 16 § LBE. Detta bedöms också vara det förfarandet som i praktiken tillämpas idag.

Om företag som tillverkar pyrotekniska artiklar, ammunition eller försvarsmateriel överför explosiva varor till sin verksamhet, såsom krut, för att de ska ingå som komponenter i varorna, omfattas sådana explosiva varor av krav på överföringstillstånd. Det är därför sådana företag omnämns i denna utredning när konsekvenser ska beskrivas för kraven på överföringstillstånd.

Undantag för myndigheter (1 kap. 5 §)

Tillsynsmyndigheterna, dvs. MSB och kommunerna, är undantagna från kraven på tillstånd vid hantering av explosiva varor som sker som ett led i tillsynen. Dessutom behöver inte Tullverket och Kustbevakningen tillstånd för hantering i samband med beslag av explosiva varor. Det framgår av 13 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE). I samma paragraf får också Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ett generellt undantag från tillståndsplikten vid hantering av explosiva varor.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (omarbetning).

Eftersom överföring utgör ett eget begrepp och inte ingår i definitionen på hantering, lämnar FBE inget undantag från kravet på tillstånd för överföring. Det betyder att myndigheterna utan tillstånd kan hantera explosiva varor (t.ex. förvara och destruera), men måste söka tillstånd för överföring när varorna ska förflyttas. Detta bör försvåra myndigheters arbete när explosiva varor exempelvis beslagtas eller anträffas.

Direktiv 2014/28/EU, liksom direktiv 93/15/EEG, tar inte sikte på överföring som sker vid myndighetsutövning, utan bara sådan överföring som ekonomiska aktörer står för.

MSB föreslår därför ett undantag från tillståndsplikten för tillsynsmyndigheter, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen vid överföring av explosiva varor inom Sverige. Undantaget är formulerat i analogi med 13 § FBE. Detta undantag avser också att komplettera 1 kap. 4 § 1., som tar sikte på varor som är avsedda för användning av polis.

MSB bedömer att det inte är nödvändigt med undantag från tillståndsplikten vid import av explosiva varor, eftersom verksamhet som rör tillsyn och beslag i första hand sker inom Sverige.

Överföring till flyttbart förråd eller plats för användning (1 kap. 6 §)

Den som har en verksamhet som innebär att explosiva varor överförs till flyttbart förråd eller plats för användning i flera kommuner behöver enbart tillstånd för överföring från den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Detta finns idag reglerat i 4 § MSBFS 2014:7. Undantaget är utan ändring infört i 1 kap. 6 § i detta föreskriftsförslag⁶.

Handladdning av ammunition för eget bruk och laddning av skjutvapen för eget bruk (1 kap. 7 §)

Den som handladdar ammunition för eget bruk är under vissa villkor undantagen från kraven på att ha tillstånd till hantering av explosiva varor. Det framgår av 8 kap. 2 § i föreskrifterna⁷ om förvaring av explosiva varor respektive 1 kap. i föreskrifterna⁸ om tillverkning av explosiva varor, bl.a. gäller villkoret att högst 5 kg krut i riskgrupp 1.3 eller 1.4 får hanteras.

Det är främst inom jakt- och sportskyttesammanhang som handladdning av ammunition för eget bruk förekommer.

Krut till handladdning införskaffas i praktiken genom att uppvisa giltig vapenlicens för säljaren. Men med dagens föreskrifter saknas undantag från

⁶ MSBFS 2014:7 innehåller även undantag från tillståndsplikten vid användning av explosiva varor. Det kommer att överföras till MSB:s nya föreskrifter om hantering av explosiva varor.

⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2010:5) om förvaring av explosiva varor.

⁸ Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1998:4) om tillverkning av explosiva varor.

krav på överföringstillstånd. Det betyder att den som införskaffar krut ska ha överföringstillstånd, även om undantag finns för den fysiska hanteringen av krutet.

Direktiv 2014/28/EU innehåller ett krav på att mottagaren ska inneha ett tillstånd för överföring för att en överföring ska få ske. MSB anser att den prövning som polisen gör i samband med att utfärda vapenlicens uppfyller den lämplighetsprövning som skulle behövas för överföringstillstånd och att syftet med direktivets krav därmed är uppfyllt. Att samtidigt kräva överföringstillstånd skulle betyda en önskad dubbelreglering. Därför föreslås att överföringstillstånd inte behövs vid överföring av krut i syfte att handladda ammunition för eget bruk. Detta under förutsättning att användaren har tillstånd för skjutvapnet ifråga (vapenlicens) enligt vapenlagen och mängden krut är högst 5 kg (nettovikt). Mängdgränsen baseras på gränsen som anges för undantagen för tillverkning och förvaring.

Om syftet är att handladda ammunition för överlåtelse, exempelvis för försäljning, gäller dock kraven på överföringstillstånd, liksom tillstånd för hanteringen av den explosiva varan, exempelvis förvaring och tillverkning.

Vissa skjutvapen laddas direkt från mynningen med bl.a. krut för att kunna avfyras (mynningsladdade skjutvapen), detta är framförallt vanligt för skjutvapen av äldre typ. Krutet som behövs införskaffas på samma sätt som beskrivits ovan, dvs. genom att uppvisa giltig vapenlicens. MSB gör samma bedömning i denna situation och föreslår motsvarande undantag för att överföra krut med syftet att ladda skjutvapen för eget bruk. Om skjutvapnet inte omfattas av krav på tillstånd enligt vapenlagen, vilket kan komma ifråga för antika skjutvapen, behövs dock överföringstillstånd då polisen inte har gjort en prövning.

Undantag vid import av ammunition (1 kap. 8 §)

I kap. 3, avsnitt 3.1.1, i SÄIFS 1997:5 finns undantag från krav på importtillstånd vid import av ammunition som omfattas av vapenlagen. Undantaget syftar till att undvika dubbelreglering då vapenlagen ställer krav på tillstånd vid införsel av ammunition till Sverige. MSB anser att denna reglering även fortsättningsvis ska gälla och har därför överfört undantaget till föreskriftsförslaget. För att undantaget ska harmonisera med vapenlagens definition på ammunition, enligt tidigare redovisning, inkluderas även tändhattar och andra tändmedel till ammunition.

Undantag från kravet på exporttillstånd (1 kap. 9 §)

I Justitiedepartementets promemoria Genomförande av det omarbetade explosivvarudirektivet (Ju2015/05400/L4) föreslås att LBE ändras så att export av explosiva varor blir tillståndspliktigt, samt att MSB blir tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet för detta. Med export menas utförsel från Sverige till annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor. Ändringarna föreslås träda i kraft den 20 april 2016.

Bakgrunden till förslaget är att artikel 16 i direktiv 2014/28/EU innehåller ett tillståndskrav för export. LBE saknar idag denna tillståndsplikt. I Justitiedepartementets promemoria görs ingen begränsning av tillståndspliktens omfattning, utan den gäller alla typer av explosiva varor. Av promemorian framgår vidare att den föreslagna ändringen av LBE inte avser någon ändring i sak då export torde täckas in av det idag gällande regelverket. Inte heller MSB:s tillståndsprövning ska ändras till följd av att export nu uttryckligen omfattas.

Sett till att tillståndsprövningen ska vara oförändrad och att ändringar i sak inte är aktuella anser MSB att tillståndsplikten endast bör gälla explosiva varor som omfattas av tillståndskraven i direktiv 2014/28/EU. MSB föreslår därför undantag vid export av explosiva varor som är avsedda för försvarsmakt eller polis, pyrotekniska artiklar som omfattas av direktiv 2013/29/EU (dvs. artiklar som ska CE-märkas enligt MSBFS 2015:6⁹) och ammunition.

Materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel omfattas av lagen (1992:1300) om krigsmateriel. För att exportera denna materiel måste Inspektionen för strategiska produkter (ISP) pröva och utfärda tillstånd. Explosiva varor som är avsedda för en försvarsmakt ingår därmed i den tillståndsprövning som ISP gör för export. Export av ammunition omfattas även den av krav på tillstånd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012¹⁰, prövningsmyndighet är återigen ISP. Förslaget till undantag medför i dessa fall att en oönskad dubbelreglering undviks.

För pyrotekniska artiklar saknas parallell reglering för tillståndsprövning av export. Men MSB kan inte se några skäl för att införa en tillståndsplikt som går utöver direktivets tillståndskrav.

MSB:s förslag till undantag förutsätter att LBE ändras på det sätt som promemorian beskriver.

Ansökan om tillstånd för gränsöverskridande överföring (2 kap. 2 §)

Vilka uppgifter som krävs för ansökan om gränsöverskridande överföring av explosiva varor regleras av direktiv 2014/28/EU och kommissionens beslut 2004/388/EG¹¹. Ett särskilt dokument som kommissionen har fastställt ska användas enligt beslutet och upprättas i tre exemplar.

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:6) om tillhandahållande av pyrotekniska artiklar och ammunition.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition.

¹¹ Kommissionens beslut (2004/388/EG) av den 15 april 2004 om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen.

Föreskrifterna innehåller, liksom nu gällande författning, en regel om att sökanden ska använda det särskilda dokument som MSB tillhandahåller, samt att detta ska upprättas i tre exemplar.

Mottagaren ska behålla tillstånd för överföring (2 kap. 2 §)

Direktiv 2014/28/EU, liksom direktiv 93/15/EEG, anger att ett exemplar av tillståndet, för gränsöverskridande överföring, ska behållas av mottagaren. Föreskriftsförslaget innehåller därför motsvarande krav i 2 kap. 2 §.

I nu gällande föreskrifter, 3 kap., avsnitt 3.2.6, i SÄIFS 1997:5, är kravet att mottagaren ska bevara tillståndet i tre år från det att den explosiva varan har tagits emot, vilket gäller för både gränsöverskridande överföringar och överföringar inom Sverige. Detta är inget som är reglerat av direktivet och idag finns ett annat system som ska göra alla CE-märkta explosiva varor spårbara.

När överföringen övergår till hantering ska nämligen MSB:s föreskrifter om identitetsmärkning och registrering¹² följas. Bestämmelserna innebär att den som hanterar eller importerar explosiva varor som är CE-märkta ska föra ett uppdaterat register över varorna tills de har överförts till annan (som också omfattas av registerkrav) eller förbrukats. Därefter ska den som fört registret arkivera uppgifterna i minst 10 år. Med hjälp av registret kan flödet av de explosiva varorna följas från en aktör till en annan. De varor som inte kan följas är varor som inte ska CE-märkas. Detta är enligt MSB:s bedömning en ytterst liten del som främst handlar om halvfabrikat som förs mellan tillverkningsenheter eller prov som förflyttas i forskningssyfte.

Mot bakgrund av ovanstående och det faktum att MSB saknar liknande arkiveringsregler för tillstånd för hantering respektive import av explosiva varor föreslår MSB att regeln om att behålla tillstånd för överföring i 3 år tas bort.

Tillstånd för överföring ska följa de explosiva varorna tills de når destinationen (2 kap. 2 och 3 §§)

I direktiv 2014/28/EU, artikel 11.4, anges att överföringstillståndet ska medfölja varorna tills de når destinationen. Detta krav finns också i nu gällande föreskrifter (se kap. 3, avsnitt 3.2.5, i SÄIFS 1997:5).

För gränsöverskridande överföring finns som tidigare nämnts krav i direktivet på vilken information som en sökande ska lämna till en tillståndsmyndighet och i vilken form den ska lämnas. För nationella överföringar finns dock inte motsvarande formkrav i direktivet. MSB bedömer därför att det vid överföring inom Sverige är tillräckligt att en kopia av tillståndet medföljer de explosiva varorna. Den kopian kan även vara i digital form. Vid gränsöverskridande överföringar måste dock ett original av tillståndet medfölja varorna tills de når den angivna destinationen. Detta framgår tydligt av direktivet.

¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2012:2) om identitetsmärkning och registrering av explosiva varor för civilt bruk.

Regler som har tagits bort

Nedan beskrivs regler som har tagits bort i jämförelse med föreskrifterna som gäller idag.

Undantag för tillverkare av explosiva varor

Den som tillverkar explosiva varor får enligt dagens regler i 3 kap., avsnitt 3.4, i SÄIFS 1998:4, utan tillstånd till tillverkningsplatsen överföra och importera explosiva varor som omfattas av tillverkningsstillståndet. Det samma gäller explosiva råvaror och komponenter till dessa varor.

Av 3 kap., avsnitt 3.1.2, i SÄIFS 1997:5, framgår också att en tillverkare inte behöver tillstånd för import av sådana godkända explosiva varor som denne har tillstånd att hantera. Av 3 kap., avsnitt 3.2.1, punkten 3, framgår att tillstånd inte heller behövs för överföring av explosiva varor som är avsedda att användas av tillverkaren direkt på tillverkningsplatsen.

Effekten av alla dessa undantag är att den som har tillstånd att tillverka explosiva varor i dagsläget inte behöver söka tillstånd för vare sig överföring eller import av de explosiva varor som man har tillstånd att tillverka, hantera eller som används i samband med tillverkningen.

MSB föreslår att båda dessa undantag tas bort och att denna typ av överföring och import därmed blir tillståndspliktig. Orsakerna till detta beskrivs nedan.

Överföring

Direktiv 2014/28/EU, och även direktiv 93/15/EEG, innehåller en absolut tillståndsplikt för överföring av explosiva varor. Det framgår av artikel 11.2. Direktivet innehåller ingen möjlighet till undantag från denna tillståndsplikt. MSB har därför kommit fram till att nuvarande undantagsregel står i direkt strid mot direktivets bestämmelser och att dessa undantag måste upphävas.

Då undantaget strider mot EU-rätten kan MSB inte heller föreslå några övergångsbestämmelser. Tillståndsplikten gäller därför från och med den 20 april 2016.

Import

När det gäller import av explosiva varor har det erfarenhetsmässigt visat sig vara problematiskt för företagen att använda det undantag som finns från tillståndsplikten vid import av explosiva varor till tillverkningsplatsen. Vid gränspassager har myndigheter krävt att det ska finnas importtillstånd för varorna. Det har visat sig vara svårt för företagen att vid gränserna bevisa att varorna faktiskt är undantagna från tillståndsplikten och företag respektive tullmyndigheter har därför vänt sig till MSB för att få klarhet i vilka tillstånd som krävs. En följd av detta är onödig administration och i vart fall initialt en risk för försenade leveranser om varorna blir stoppade vid gräns. Detta har särskilt varit ett problem vid import av pyrotekniska artiklar. Som följd av de problem som har uppkommit har MSB också utfärdat flera importtillstånd för

att förenkla införseln, trots att tillstånden egentligen inte krävs enligt gällande författningar.

MSB bedömer därför att en tillståndsplikt ger en tydligare regel, som också förenklar företagens administration vid införsel.

Då MSB är tillståndsmyndighet kan prövningen av importtillstånden göras samtidigt med prövningen av tillverkningen, utan att det för den skull innebär en administrativ börda för företagen. Så är också redan fallet i flera ärenden. Prövningen av tillverkningen är mer långtgående och komplicerad än den för importen, varför MSB bedömer att importtillstånd bör kunna utfärdas som en följd av att företaget beviljas tillstånd för tillverkning av explosiva varor.

Ovan beskrivna problem har inte framkommit lika tydligt vid import av andra typer av explosiva varor. Flera tillverkande företag har emellertid redan importtillstånd trots att de egentligen omfattas av undantagsregeln, vilket tyder på att det generellt underlättar företagens administration vid gränskontroll. MSB anser därför att importregeln bör utformas lika för alla varor.

Krav på föreståndare

Den som ska ha tillstånd för överföring eller import ska enligt 9 § LBE utse en föreståndare. Föreståndaren ska vara godkänd av tillståndsmyndigheten, vilket innebär av MSB för gränsöverskridande överföring och import respektive av kommunen för nationell överföring. 9 § LBE anger vidare krav som ställs på föreståndaren. Utöver dessa finns ytterligare krav på föreståndaren i SÄIFS 1997:5 avseende överföring och import.

Kraven som ställs i SÄIFS 1997:5 är övergripande och handlar om kunskap som föreståndaren ska ha, exempelvis kunskap om explosiva varor, lagstiftning, klassificeringssystem och märkning. Eftersom kraven är övergripande bedömer MSB att det är lämpligare att ge vägledande information om föreståndarens roll än att föreskriva om detta. Då det vidare rör sig om så vitt skilda typer av explosiva varor är det också svårt att föreskriva om specifik kompetens hos föreståndaren.

MSB anser därför att det saknas skäl för att ställa krav på föreståndaren specifikt för överföring och import. Kraven i 9 § LBE bedöms vara tillräckliga.

Uppgifter i ansökan

Den som ansöker om tillstånd för överföring eller import ska enligt dagens regler lämna uppgifter enligt 3 kap., avsnitt 3.1.3 eller 3.2.3, i SÄIFS 1997:5.

Vilka uppgifter som behövs för att pröva en ansökan behöver emellertid inte framgå av föreskrifter. Sådan vägledande information som beskriver ett administrativt förfarande bedöms vara lämpligare att lämnas på annat sätt, exempelvis via MSB:s hemsida alternativt på en kommunal hemsida.

MSB har därför valt att utelämna krav på vilka uppgifter som ansökan ska innehålla.

Allmänna råd till SÄIFS 1997:5

De allmänna råden som är utfärdade till SÄIFS 1997:5 är enligt MSB:s mening allmänt hållna och av informationskaraktär. Sådan information ska därför presenteras i annan form, exempelvis i handböcker eller på MSB:s hemsida. MSB har därför kommit till slutsatsen att de allmänna råden i SÄIFS 1997:5 inte ska överföras till föreskriftsförslaget.

Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Huvuddelen av innehållet i den föreslagna föreskriften är direktivstyrd. I dessa delar måste Sverige utfärda föreskrifter som implementerar direktivets bestämmelser. Några reella alternativa lösningar i dessa delar finns inte.

De delar som inte är direkt styrda av direktivet är 1 kap. 5-9 §§, samt slopandet av det undantag från krav på tillstånd som idag finns för den som till tillverkningsstället importerar sådana explosiva varor som omfattas av tillverkningsstillståndet.

Om MSB inte skulle meddela undantagen i 1 kap. bedöms både myndigheter (5 §), företag (6 §) och vissa privatpersoner (7 §) drabbas av administrativa bördor utan att hanteringen av de explosiva varorna bedöms bli säkrare eller leda till en mindre risk för obehörigt förfarande med varorna. MSB ser det därför inte som ett alternativ att inte meddela dessa regler. MSB har inte heller identifierat ytterligare undantag från tillståndsplikten som behövs och samtidigt är möjliga att genomföra med hänsyn till direktivets långtgående tvingande tillståndsplikt för överföring av explosiva varor.

Vad gäller undantaget i 8 § syftar det enbart till att undvika en dubbelreglering, eftersom direktivet i denna del har implementerats genom vapenlagens bestämmelser. Här ser MSB vare sig behov av eller möjlighet till alternativa lösningar.

Alternativet till undantaget i 9 § om export av explosiva varor är att införa tillståndsplikt. Då skulle dock explosiva varor avsedda för försvarsmakten och ammunition omfattas av en olämplig dubbelreglering utifrån lagen om krigsmateriel och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012. Avseende övriga explosiva varor som omfattas av 9 § kan MSB inte se några skäl för att införa ett tillståndskrav som därmed går utöver kraven i direktiv 2014/28/EU.

När det kommer till frågan om slopandet av det undantag som idag finns för import av vissa explosiva varor till tillverkningsstället har MSB övervägt att behålla undantaget så som det är formulerat idag. Men även detta skapar en administration för företagen som kan behöva ta kontakt med MSB om problem uppstår med införseln av varorna. Detta riskerar också att leda till situationer där företagen ställs inför akuta problem vid gränsen och MSB har inte vid alla tillfällen möjlighet att hantera ärendena lika skyndsamt som företagen önskar.

För att kunna verifiera att varorna omfattas av nuvarande undantag behöver företagen visa, för tullmyndigheterna, att tillverkningstillståndet omfattar varorna i fråga. Exempelvis genom att visa upp tillverkningstillståndet. Det är heller inte uppenbart att tillverkningstillståndet kan behövas vid importen, vilket kan skapa problem i att verifiera vilka explosiva varor som företaget tillverkar. MSB anser att processen blir otymplig. Det borde vara enklare om företagen direkt kan uppvisa ett importtillstånd, istället för andra dokument som tillsammans med läsning av regeltext ska resultera i att varorna kan importeras eller inte.

En ärendeprocess sker mer planerat från både företagens och MSB:s sida, samt kan ske samtidigt med MSB:s prövning av tillverkningen. Redan idag utfärdar dessutom MSB importtillstånd för att införseln av varor ska vara enklare.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Bestämmelserna om tillstånd för överföring riktar sig till mottagare av explosiva varor för civilt bruk, oavsett om varorna är CE-märkta eller inte. Mottagare kan vara företag som bedriver sprängarbete, tillverkar explosiva varor, verkar inom gruvindustrin eller handlar med explosiva varor. Regleringen omfattar inte enbart företag utan exempelvis även myndigheter, föreningar och privatpersoner som överför explosiv vara, eftersom LBE talar om *den* som överför. Undantagen berör försvarsmakten, polisen, den som hanterar pyrotekniska artiklar eller ammunition, privatpersoner som handladdar ammunition för eget bruk eller laddar skjutvapen för eget bruk, tillsynsmyndigheter, Kustbevakningen, Tullverket och företag som överför explosiv vara till flyttbara förråd eller plats för användning.

Förslagets bestämmelser om tillstånd för import rör förslag på undantag från LBE:s tillståndsplikt och riktar sig till den som importerar ammunition, samt tändhattar och andra tändmedel till sådan ammunition. Förslaget berör också de som har tillstånd att tillverka explosiva varor och som idag utan tillstånd importerar explosiv vara som omfattas av tillverkningstillståndet. Då MSB föreslår att undantaget tas bort kommer sådana verksamheter att omfattas av tillståndsplikten. Det berör framförallt företag som tillverkar pyrotekniska artiklar, sprängkapslar, ammunition eller försvarsmateriel, eller använder MEMU-fordon.

Avseende förslagets bestämmelser om export rör detta undantag från tillståndsplikten och berör den som exporterar explosiva varor avsedda för försvarsmakt eller polis, pyrotekniska artiklar eller ammunition.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

MSB har bemyndigande att utfärda föreskrifter i enlighet med 25 § FBE. För dessa föreskrifter har 25 § p. 4 och 7 FBE tillämpats.

Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Konsekvenser av att föreskrifterna upphävs

Ett upphävande av nuvarande föreskrifter skulle leda till att Sverige inte fullt implementerar reglerna i direktiv 2014/28/EU, vilket Sverige är skyldigt att göra. Dessutom skulle vissa explosiva varor omfattas av en oönskad dubbelreglerad tillståndsprövning. Vissa undantag från tillståndsplikten som MSB bedömer vara möjliga att utfärda utifrån EU-rättens villkor, kommer heller inte vara i kraft. Det leder till onödig administration för företag och myndigheter.

Konsekvenser av att behålla nuvarande föreskrifter och revidera i syfte att uppfylla EU-rätten

Denna lösning innebär att nuvarande föreskriftsmassa lämnas orörd. Konsekvensen av ett sådant förfarande bedöms vara att föreskrifterna inte harmoniserar med den övergripande nationella lagstiftningen på området. Föreskriftsförslaget är dessutom en del i ett större revideringsarbete av huvuddelen av de föreskrifter som på olika sätt reglerar explosiva varor. Arbetet syftar bl.a. till att modernisera föreskrifterna och lägga samman likartade regler i gemensamma föreskrifter. Eftersom nuvarande författningar inte kommer att vara kvar i samma form är det därför inte heller möjligt att revidera befintliga föreskrifter.

MSB bedömer slutligen att detta alternativ leder till otydligare och mindre ändamålsenliga regler, samt till en otillräcklig överblick av vilka regler som gäller.

Konsekvenser av att föreskrifterna utfärdas

I nedanstående avsnitt tillämpas en timkostnad på 323 kr. Den baseras på den genomsnittliga månadslönen för tjänstemän inom privat sektor som i augusti 2015 uppgick till 37 700 kr enligt Statistiska centralbyrån. Med sociala avgifter etc. på 50 % och en genomsnittlig arbetstid på 175 timmar per månad (enligt uppgift från Tillväxtverket) ger detta en uppskattad genomsnittlig timkostnad på 323 kr.

Övergripande

Föreslagna föreskrifter är en bearbetning av flera gällande föreskrifter. Ambitionen har varit att i en författning lägga samman bestämmelserna om tillstånd för överföring och import av explosiva varor, samt om kommande tillståndsplikt för export. Dessutom ska föreskrifterna harmonisera med den övergripande nationella lagstiftningen på området och implementera reglerna om överföringstillstånd i direktiv 2014/28/EU. I den mån direktivet öppnar upp för undantag föreslår MSB också lättnader eller undantag för att undvika onödig administration eller dubbelregleringar.

Överföring till flyttbart förråd eller plats för användning

Undantagsreglerna om överföring i MSBFS 2014:7 är överförda till föreskriftsförslaget utan ändring. Då reglerna är nyligen utfärdade är konsekvensutredningen därför fortfarande giltig. Utredningen bifogas denna utredning, se bilaga.

Handladdning av ammunition för eget bruk och laddning av skjutvapen för eget bruk

I praktiken förändrar förslaget inte sättet som krut införskaffas, då den tillståndsplikt för överföring som finns idag inte tillämpas av de som handladdar ammunition eller laddar skjutvapen för eget bruk och myndigheterna inte genomför tillsyn av det. Det blir således ingen reell besparing genom att införa undantaget.

Kommunen tar ut avgifter för sin prövning, vilka varierar uppskattningsvis mellan 1 000 kr och 3 500 kr, beroende på vilken kommun som prövar tillståndet. Avsaknaden av undantag skulle därför ge motsvarande kostnader för att ansöka om tillstånd.

MSB bedömer att ca 30 000 privatpersoner kan omfattas av undantaget. Det ger en uppskattad totalkostnad mellan 30 – 105 Mkr i det fall MSB inte skulle föreslå undantaget. Kostnader skulle återkomma när tillståndens giltighetstid löper ut, men denna tid kan vara olika beroende på hur kommunerna utfärdar tillstånden. Kostnadernas storlek vid förnyelse är därför svåra att bedöma.

Undantag från kravet på exporttillstånd

MSB bedömer att ca fem företag exporterar explosiva varor avsedda för försvarsmakten och att ca 10 – 15 företag exporterar pyrotekniska artiklar eller ammunition. Det vill säga totalt ca 15 – 20 företag.

En ansökan bedöms ta fyra timmar att färdigställa, vilket motsvarar en kostnad av 1 292 kr. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Undantaget ger således en besparing på 1 292 kr per företag.

Genom undantaget slipper berörda företag ansöka om exporttillstånd när ändringarna av LBE träder i kraft i april 2016. Besparingen är då en engångsbesparing. Förnyad prövning av tillståndet skulle därefter ske samtidigt med prövning av tillverkningen. Då skulle varken kostnader eller besparingar uppstå, eftersom prövning av export inte avser att tillföra något utöver den prövning som ska göras i enlighet med dagens regler.

Ansökan om tillstånd för gränsöverskridande överföring

Vid gränsöverskridande överföring ska ansökan göras på dokument som MSB tillhandahåller. Dokumentet kan utan kostnad beställas bl.a. från MSB:s hemsida. Dokumentet är det samma som ska användas enligt nuvarande föreskrifter.

MSB bedömer att det tar åtta timmar att färdigställa en ansökan om gränsöverskridande överföring enligt dokumentets mall. Det motsvarar en kostnad av 2 584 kr per ansökan. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Företagen kan också behöva flera tillstånd för sin verksamhet.

MSB utfärdar ca 200 stycken gränsöverskridande överföringstillstånd per år. Under 2014 hade 76 stycken av dessa mottagaren i Sverige, vilka därmed också använde MSB:s dokumentmall. Resterande tillstånd var transittillstånd där mottagaren fanns i annat land.

Mottagaren ska behålla tillstånd för överföring

MSB:s förslag om att ta bort regeln om att behålla överföringstillstånden i tre år bedöms innebära en kostnadsbesparing för slopad arkivhållning. Besparingen är svår för MSB att kvantifiera och mottagaren behöver fortfarande behålla de tillstånd som företagen vill nyttja. Vilken kostnad företagen har för att spara aktuella tillstånd är även den svår att bedöma, men den bör vara låg.

Tillstånd för överföring ska följa de explosiva varorna tills de når destinationen

Reglerna om att överföringstillståndet ska följa de explosiva varorna till destinationen finns även i nu gällande föreskrifter.

MSB bedömer att mottagarens administration kring dokumentet, t.ex. för att förmedla en kopia eller ett original till den som utför förflyttningen, motsvarar en timme i arbetstid. Det motsvarar en kostnad på 323 kr. Företagen kan ha flera överföringstillstånd för samma verksamhet och det är svårt att uppskatta hur många tillstånd en verksamhet har i genomsnitt.

Den som förflyttar de explosiva varorna bedöms få en mindre administration för att se till att tillståndet medföljer transporten. Hur mycket tid som går åt för detta är svårt att bedöma.

Möjligheten att förmedla digitala kopior för nationell överföring kan också medföra att företagen får lägre kostnader.

Undantag för tillverkare av explosiva varor

Genom att ta bort undantagsregeln för tillverkare behöver tillverkare som tidigare tillämpat undantaget ansöka om tillstånd för att överföra respektive importera explosiva varor som omfattas av deras tillverkningsstillstånd.

Överföring

MSB är tillståndsmyndighet för tillverkning och annan hantering som sker i anslutning till den. När det gäller överföring är MSB behörig myndighet att pröva gränsöverskridande överföringar. Vid överföring av explosiva varor inom landet är det istället den kommun där varorna ska hanteras som är prövningsmyndighet. När undantaget tas bort för tillverkaren innebär det att om överföringen är nationell, dvs. bara sker inom Sverige, behöver tillverkaren

ha tillstånd från två tillståndsmyndigheter. Från MSB för tillverkning (inklusive hantering som sker i anslutning till tillverkningen, gränsöverskridande överföring och import) och från kommunen för nationell överföring. Om tillverkaren har tillverkningsplatser i flera kommuner kan tillstånd för överföring komma att behövas från varje kommun dit explosiva varor förs.

I regeringens proposition 2009/10:203 om ny lag om brandfarliga och explosiva varor beskrivs att överföringstillståndet ska utfärdas utan vidare granskning i de fall hanteringstillstånd är utfärdat, samt att det bör vara en del av beslutet om exempelvis förvaring. Som beskrivits ovan kan det i vissa fall bli en annan myndighet som prövar överföringstillståndet. Följden blir en administrativ börda för företagen i både tid och kostnad när ytterligare en myndighet ska pröva verksamheten.

Det hade därför varit önskvärt om MSB i samband med prövningen av tillverkningen även skulle kunna pröva nationell överföring som sker i anslutning till den, dvs. på samma sätt som MSB prövar annan hantering som sker i anslutning till tillverkningen. MSB har emellertid inte möjlighet att föreskriva om vilken myndighet som ska vara behörig att pröva tillstånd. Om en ändring ska komma till stånd i detta avseende måste lagen ändras. MSB har kommunicerat myndighetens syn i detta till Justitiedepartementet och föreslagit nödvändiga lagändringar.

MSB bedömer att företagen som regel redan bör ha gränsöverskridande överföringstillstånd, eftersom detta krävs i avsändarlandet och eventuella transitländer. Däremot saknar företagen nationella överföringstillstånd. Exakt hur många nationella tillstånd som behöver utfärdas känner MSB inte till. En sektor som berörs är mobil tillverkning av sprängämnen, dvs. vid användning av MEMU-fordon. Ett MEMU-fordon kännetecknas av att fordonet transporterar varor som i sig inte är klassificerade som explosiva varor, men som vid blandning (tillverkning) vid användningsplatsen blir sprängämne. För att initiera sprängämnet behövs booster, sprängkapslar, etc. vilka är klassificerade som explosiva varor. Dessa varor kan tillhandahållas av den som har beställt sprängtjänsten, men det är lika vanligt att företagen som använder MEMU-fordon också överför sådana varor till användningsplatsen, tillika tillverkningsplatsen. I dessa fall krävs således överföringstillstånd.

En lättnad som kan tillämpas i detta sammanhang är 6 § i föreskriftsförslaget. Lättnaden innebär att överföringstillstånd enbart behövs från en kommun om företaget har en verksamhet där flera kommuner berörs av överföringar av explosiva varor. Företag som använder sig av MEMU-fordon har i regel sådan verksamhet. Tillstånd behövs emellertid fortfarande från två myndigheter.

MSB bedömer att det som helhet finns ca 75 företag som har tillstånd att tillverka explosiva varor och som hos kommunen kan behöva söka tillstånd för nationell överföring av explosiva varor till tillverkningsplatsen. Cirka 15 företag tillverkar explosiva varor på själva användningsplatsen, dvs. använder MEMU-fordon, ca 30 stycken handladdad ammunition för överlåtelse och övriga

företag tillverkar explosiv vara i form av sprängkapslar, pyrotekniska artiklar, ammunition eller försvarsmateriel.

En ansökan om nationell eller gränsöverskridande överföring bedöms ta åtta timmar i anspråk att färdigställa, vilket motsvarar en kostnad på 2 584 kr. Kommunen tar ut avgifter för sin prövning, vilka varierar uppskattningsvis mellan 1 000 kr och 3 500 kr, beroende på vilken kommun som prövar tillståndet. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Det ger en initial totalkostnad på uppskattningsvis 3 584 kr – 6 084 kr för ett nationellt överföringstillstånd respektive 2 584 kr för ett gränsöverskridande överföringstillstånd när tillståndsplikten träder i kraft. Men som nämnts tidigare bedöms företagen främst bli berörda av kostnader för nationella överföringstillstånd.

Företagen kan behöva flera överföringstillstånd för samma verksamhet och det är svårt att uppskatta hur många tillstånd en verksamhet behöver i genomsnitt.

Prövningen bör vara enkel att göra, eftersom MSB redan har prövat tillverkningen och annan hantering som sker i anslutning till den, samt har godkänt föreståndare för verksamheten.

Kostnader uppkommer igen när tillstånden ska förnyas, men bör vara lägre då företagen har erfarenhet av hur ansökan ska sammanställas. Eftersom tillståndens giltighetstid kan variera är det svårt att bedöma hur ofta kostnaderna återkommer.

Import

Då MSB är tillståndsmyndighet för både import och tillverkning av explosiva varor kan prövningen av importen göras samtidigt med prövningen av tillverkningen, utan att det för den skull innebär en administrativ börda för företagen.

Av de företag som har tillstånd att tillverka explosiva varor bedömer MSB att ca 30 företag träffas av tillståndskravet. Av dessa har uppskattningsvis ca 10 företag redan importtillstånd. Ca 20 företag bedöms därför få kostnader till följd av tillståndskravet.

Eftersom MSB redan har prövat och gett tillstånd för tillverkningen bör prövningen av importen vara enkel att genomföra.

En ansökan om import av explosiva varor bedöms ta åtta timmar att färdigställa, vilket motsvarar en kostnad på 2 584 kr per ansökan. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Detta är en engångskostnad som uppkommer då företagen måste ansöka om tillstånd när kravet träder i kraft. En förnyad prövning kan sedan göras samtidigt som prövningen av tillverkningen. Eftersom tillverkningen prövas mer djupgående bör importtillståndet kunna utfärdas som följd av att tillverkningstillstånd beviljas. Företagen bör därför inte få löpande kostnader för förnyad prövning av importtillstånd.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

MSB bedömer att föreskriftsförslaget inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU eller direktiv 2014/28/EU.

Föreskriftsförslaget bedöms vara anmälningspliktigt enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden i den del som avser ett upphävande av det undantag från tillståndsplikt som idag finns för tillverkare som importerar sådana explosiva varor som man har tillstånd att hantera.

MSB bedömer däremot att förslaget inte är anmälningspliktigt enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Direktiv 2014/28/EU ska vara implementerat i svensk lagstiftning för att gälla senast den 20 april 2016. Föreskrifterna behöver därför träda i kraft vid samma tidpunkt. När det gäller krav på importtillstånd för tillverkare som idag importerar explosiva varor med stöd av undantagen i SÄIFS 1997:5 och SÄIFS 1998:4 föreslår MSB en övergångsperiod på ett år. Detta för att de tillverkare som saknar tillstånd ska kunna inhämta det från MSB utan att det inverkar på pågående verksamhet.

Information om nya föreskrifter kommer att lämnas via MSB:s hemsida och nyhetsbrev. Föreskriftsförslaget är en del i ett större revideringsarbete av huvuddelen av de föreskrifter som på olika sätt reglerar explosiva varor. MSB har informerat branschorganisationer och myndigheter om arbetet och kommer att fortsätta göra det.

B. Kommuner och landsting

Markera med x

- () Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.
(X) Regleringen bedöms få effekter för kommuner ~~eller landsting~~.

Beskrivning av effekter för kommuner

Kommunerna är tillstånds- och tillsynsmyndighet för nationell överföring av explosiva varor. Föreskriftsförslaget bör i grunden inte få effekter för kommunerna i jämförelse med de föreskrifter som är gällande idag. Av de förändringar som föreslås kan följande nämnas.

Överföring till flyttbart förråd eller plats för användning

Undantagsreglerna om överföring i MSBFS 2014:7 är överförda till föreskriftsförslaget utan förändring. Då reglerna är nyligen utfärdade är konsekvensutredningen därför fortfarande giltig. Utredningen bifogas denna utredning, se bilaga.

Undantag för tillverkare av explosiva varor

Kommunerna förväntas få fler ansökningar om överföringstillstånd att pröva till följd av att MSB måste ta bort undantaget från tillståndsplikten för överföring av explosiva varor som tillverkare gör till sin tillverkningsplats. Antalet nya tillståndsansökningar är svårt att bedöma. Arbetsbelastningen ökar för kommunerna, men eftersom MSB i dessa fall redan har prövat tillverkningen och annan hantering i anslutningen till den och dessutom har godkänt föreståndare, bör kommunens handläggning förenklas.

C. Företag

Markera med x

() Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt C.

(X) Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför en beskrivning av punkterna i avsnitt C.

Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Föreskriftsförslaget bedöms få konsekvenser för företag inom nedanstående områden. Därutöver hänvisas till avsnitt A ovan. Avseende undantag för överföring till flyttbart förråd eller plats för användning hänvisas till tidigare gjord konsekvensutredning, se bilaga.

Undantag från kravet på exporttillstånd

MSB bedömer att ca fem företag exporterar explosiva varor avsedda för försvarsmakten och ca 10 – 15 företag exporterar pyrotekniska artiklar eller ammunition. Totalt ca 15 – 20 företag. Företagens storlek bedöms variera mellan 10 och 500 anställda.

Ansökan om tillstånd för gränsöverskridande överföring

Förslaget bedöms beröra främst företag som tillverkar explosiva varor, exempelvis sprängkapslar, pyrotekniska artiklar, ammunition eller försvarsmateriel (ca 30 stycken) och företag som använder MEMU-fordon för

sprängarbete (ca 15 stycken). Totalt ca 45 företag. Företagens storlek bedöms variera mellan 10 och 500 anställda.

Mottagaren ska behålla tillstånd för överföring

Förslaget bedöms beröra:

- företag som tillverkar explosiva varor, exempelvis sprängkapslar, pyrotekniska artiklar, ammunition eller försvarsmateriel (ca 30 stycken),
- vapenhandlare som säljer krut (ca 300 stycken),
- företag som utför sprängarbete ovanjord (ca 120 stycken),
- företag som använder MEMU-fordon för sprängarbete (ca 15 stycken),
- företag eller personer som handladdar ammunition för överlåtelse (ca 30 stycken).

Totalt ca 495 företag. Företagens storlek bedöms variera från 1 till 500 anställda.

Tillstånd för överföring ska följa de explosiva varorna tills de når destinationen

Förslaget berör:

- företag som tillverkar explosiva varor, exempelvis sprängkapslar, pyrotekniska artiklar, ammunition eller försvarsmateriel (ca 30 stycken),
- vapenhandlare som säljer krut (ca 300 stycken),
- företag som utför sprängarbete ovanjord (ca 120 stycken),
- företag som använder MEMU-fordon för sprängarbete (ca 15 stycken),
- företag eller personer som handladdar ammunition för överlåtelse (ca 30 stycken):

Totalt ca 495 företag. Företagens storlek bedöms variera från 1 till 500 anställda. Eftersom tillståndet ska följa varorna kommer även den som förflyttar varorna att beröras. Denne kan vara mottagaren, men även ett transportföretag.

Undantag för tillverkare av explosiva varor

Det nya kravet på överföringstillstånd bedöms beröra ca 75 företag. MSB bedömer vidare att det främst är nationella överföringstillstånd som behövs och att företagen redan bör ha gränsöverskridande överföringstillstånd, eftersom avsändarland och eventuella transitländer kräver överföringstillstånd trots MSB:s undantag. Cirka 15 företag tillverkar explosiv vara på själva användningsplatsen, dvs. använder MEMU-fordon, ca 30 stycken handladdar ammunition för överlåtelse och övriga företag tillverkar explosiv vara i form av sprängkapslar, pyrotekniska artiklar, ammunition eller försvarsmateriel.

Det nya kravet på importtillstånd för tillverkare bedöms beröra ca 30 företag. MSB uppskattar att ca 10 företag redan har importtillstånd, vilket innebär att ca 20 företag bedöms få kostnader till följd av tillståndskravet. Företagen tillverkar pyrotekniska artiklar, sprängkapslar, ammunition eller försvarsmateriel, eller använder MEMU-fordon.

Företagens storlek bedöms variera från 1 till 500 anställda.

Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

Föreskriftsförslaget bedöms få konsekvenser för företag inom nedanstående områden. Därutöver hänvisas till avsnitt A ovan.

I nedanstående avsnitt tillämpas en timkostnad på 323 kr. Den baseras på den genomsnittliga månadslönen för tjänstemän inom privat sektor som i augusti 2015 uppgick till 37 700 kr enligt Statistiska centralbyrån. Med sociala avgifter etc. på 50 % och en genomsnittlig arbetstid på 175 timmar per månad (enligt uppgift från Tillväxtverket) ger detta en uppskattad genomsnittlig timkostnad på 323 kr.

Undantag från kravet på exporttillstånd

Genom undantaget slipper berörda företag ansöka om exporttillstånd när ändringarna av LBE träder i kraft i april 2016. En ansökan bedöms ta fyra timmar att färdigställa, vilket motsvarar en kostnad av 1 292 kr. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Eftersom införandet av tillståndsplikten i LBE, enligt Justitiedepartementets promemoria Ju2015/05400/L4, inte ska ändra MSB:s tillståndsprövning, bedöms undantaget inte leda till löpande besparingar. En förnyad prövning skulle således ha skett inom ramen för prövningen av tillverkningen. Undantaget ger således en engångsbesparing på 1 292 kr per företag.

Total engångsbesparing för 15 – 20 företag uppskattas till 19 380 kr – 25 840 kr.

Ansökan om tillstånd för gränsöverskridande överföring

MSB bedömer att det tar åtta timmar att färdigställa en ansökan om gränsöverskridande överföring enligt dokumentets mall. Det motsvarar en kostnad av 2 584 kr per ansökan. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Företagen kan också behöva flera tillstånd för sin verksamhet.

MSB utfärdar ca 200 gränsöverskridande överföringstillstånd per år. Under 2014 hade 76 stycken av dessa mottagaren i Sverige, vilka därmed också använde MSB:s dokumentmall. Resterande tillstånd var transittillstånd där mottagaren fanns i annat land.

Med uppgifterna från 2014 uppgår totalkostnaden till uppskattningsvis 196 384 kr per år.

Mottagaren ska behålla tillstånd för överföring

MSB:s förslag om att ta bort regeln om att behålla överföringstillstånden i tre år bedöms innebära en kostnadsbesparing för slopad arkivhållning. Besparingen är svår för MSB att kvantifiera och mottagaren behöver fortfarande behålla de tillstånd som företagen vill nyttja. Vilken kostnad företagen har för att spara aktuella tillstånd är även den svår att bedöma, men den bör vara låg.

Tillstånd för överföring ska följa de explosiva varorna tills de når destinationen

MSB bedömer att mottagarens administration kring dokumentet, t.ex. för att förmedla en kopia eller ett original till den som utför förflyttningen, motsvarar en timme i arbetstid. Det motsvarar en kostnad på 323 kr. Företagen kan ha flera överföringstillstånd för samma verksamhet och det är svårt att uppskatta hur många tillstånd en verksamhet har i genomsnitt.

Om varje företag har ett till tre tillstånd uppskattas totalkostnaden för ca 495 företag till 159 885 kr – 479 655 kr.

Den som förflyttar de explosiva varorna bedöms få en mindre administration för att se till att tillståndet medföljer transporten. Hur mycket tid som går åt för detta är svårt att bedöma.

Möjligheten att förmedla digitala kopior för nationell överföring kan också medföra att företagen får lägre kostnader.

Undantag för tillverkare av explosiva varor

En ansökan om nationell eller gränsöverskridande överföring bedöms ta åtta timmar i anspråk att färdigställa, vilket motsvarar en kostnad på 2 584 kr. Kommunen tar ut avgifter för sin prövning, vilka varierar uppskattningsvis mellan 1 000 kr och 3 500 kr, beroende på vilken kommun som prövar tillståndet. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Det ger en initial totalkostnad på uppskattningsvis 3 584 kr – 6 084 kr för ett nationellt överföringstillstånd respektive 2 584 kr för ett gränsöverskridande överföringstillstånd när tillståndsplikten träder i kraft. Men som nämnts tidigare bedöms företagen främst bli berörda av kostnader för nationella överföringstillstånd.

Företagen kan behöva flera nationella överföringstillstånd för samma verksamhet och det är svårt att uppskatta hur många tillstånd en verksamhet behöver i genomsnitt. Om varje företag behöver ett till fem nationella tillstånd och den genomsnittliga totalkostnaden per nationellt tillstånd uppskattas till 4 834 kr¹³ är totalkostnaden för 75 företag 362 550 kr – 1 812 750 kr.

Kostnader uppkommer igen när tillstånden ska förnyas, men bör vara lägre då företagen har erfarenhet i hur ansökan ska sammanställas. Tillståndens

¹³ En genomsnittlig avgift på 2 250 kr har använts.

giltighetstid kan variera och det är därför svårt att bedöma hur ofta kostnaderna återkommer.

En ansökan om import av explosiva varor bedöms ta åtta timmar att färdigställa, vilket motsvarar en kostnad på 2 584 kr per ansökan. MSB tar inte ut avgifter för sin prövning. Detta är en engångskostnad som uppkommer då företagen måste ansöka om tillstånd när kravet träder i kraft. Total engångskostnad för ca 20 företag uppskattas därmed till 51 680 kr. En förnyad prövning kan sedan göras samtidigt som prövningen av tillverkningen. Eftersom tillverkningen prövas mer djupgående bör importtillståndet kunna utfärdas som följd av att tillverkningsstillstånd beviljas. Företagen bör därför inte få löpande kostnader för förnyad prövning av importtillstånd.

Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

MSB tar inte ut avgifter för prövning av tillstånd för gränsöverskridande överföring, import eller export. Dokumentet som sökanden ska använda för ansökan om gränsöverskridande överföring tillhandahåller MSB utan kostnad. Kommunen tar ut avgifter för prövning av nationella överföringstillstånd vilka varierar uppskattningsvis mellan 1 000 kr och 3 500 kr.

Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Föreskriftsförslaget bedöms inte påverka konkurrensförhållandena.

Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Företag som har tillstånd att tillverka explosiva varor får med dagens regler utan tillstånd överföra till tillverkningsplatsen explosiva varor som omfattas av tillverkningsstillståndet. Detta undantag måste MSB ta bort med hänsyn till EU-rätten.

Det leder till att företagen avseende nationella överföringar måste vända sig till två myndigheter, dvs. MSB och kommunen, för prövning av tillverkning respektive nationell överföring. Att två myndigheter prövar tillstånd för samma verksamhet kommer att leda till onödig administration och omotiverade kostnader. Företagen kan uppleva regleringen som oskälig.

Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Föreskriftsförslaget innehåller undantag från tillståndsplikten som bör underlätta för små företag att bedriva sin verksamhet. Se särskilt 1 kap. 6 § om

undantag vid överföring av explosiva varor inom Sverige som berör flera kommuner. Dessa bestämmelser är oförändrade sett till dagens reglering.

MSB föreslår också förenklingar i dokumenthanteringen som bör underlätta för små företags förutsättningar.

Genom att samla alla bestämmelser om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor i en författning bör också kraven bli tydligare och mer lättillgängliga.

D. Samråd

Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd

MSB har inte haft ett formellt tidigt samråd, men har under arbetets gång haft kontakt med branschföreträdare.

E. Kontaktpersoner

Ange vem som kan kontaktas vid eventuella frågor

Joakim Agås
Enheten för farliga ämnen
010-240 53 97
joakim.agas@msb.se

Karin Sjöberg
Rättsenheten
010-240 54 40
karin.sjoberg@msb.se



Enheten för farliga ämnen
Joakim Agås
010-240 53 97
joakim.agas@msb.se

Konsekvensutredning om nya föreskrifter om undantag från tillståndskraven vid användning och överföring av explosiva varor inom Sverige

1 Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreslår att föreskrifter antas om undantag från tillståndskraven vid användning av explosiva varor och överföring av explosiva varor inom Sverige.

MSB föreslår att den som i mer än en kommun använder explosiva varor eller inom Sverige överför explosiva varor till flyttbart förråd eller plats för användning, endast behöver tillstånd för detta i den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Detta under förutsättning att tillämpliga villkor i tillståndet är uppfyllda.

2 Beskrivning av problemet och vad MSB vill uppnå

2.1 Bakgrund

Hantering, inklusive användning, och överföring av explosiva varor är tillståndspliktigt enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE)¹. Tillstånd för överföring krävs för alla explosiva varor som omfattas av explosivvarudirektivet (direktiv 93/15/EEG).

I LBE så har man valt att använda begreppet hantering som ett samlingsbegrepp för olika typer av hantering av explosiva varor. Av 5 § p1 LBE framgår att i begreppet hantering ingår bl.a. användning av explosiva varor. Kommunen är tillståndsmyndighet för användning och överföring av explosiva varor inom Sverige. Om användningen sker i anslutning till en hantering som MSB är tillståndsmyndighet för enligt 18 § LBE (tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll eller återvinning), är MSB också tillståndsmyndighet för användningen. MSB är också tillståndsmyndighet för gränsöverskridande överföring av explosiva varor.

¹ Se 16 § LBE.

Enligt nuvarande reglering ska tillstånd för användning inhämtas från den kommun där användningen ska ske, medan tillstånd för överföring ska inhämtas från den kommun dit varan ska föras. Tillstånd behövs dock inte från kommuner som överföringen eventuellt passerar (transitkommuner) på väg till destinationen.

2.2 Problemet

Ett sprängarbete kännetecknas i regel av korta ledder och bergsprängningsentreprenaderna kan oftast inte ha en långsiktig planering vad gäller kommande arbeten, det vill säga var de ska utföras eller när. Oftast är tiden från beställning till att arbetet ska vara utfört mellan en dag till någon vecka enligt Bergsprängnings Entreprenadernas Förening (BEF). Vid ett anläggningsarbete är det också vanligt att man kan stöta på berg som måste sprängas för att arbetet ska kunna fortskrida. Tiden som står till buds är därför mycket kort för dels att ansöka hos kommunen om tillstånd för användning respektive överföring, och dels för kommunens handläggning av ärendena. Kommunerna har därmed små möjligheter att hinna handlägga ärendena innan arbetet ska vara utfört. Det betyder i praktiken att det är svårt att följa LBE:s regler om tillståndskrav avseende användning och överföring givet branschens art.

När LBE trädde i kraft under 2010 överfördes ansvaret för prövning av användning från polisen till kommunerna. Likaså överfördes ansvaret för prövning av nationell överföring från MSB till kommunerna. I och med detta finns det numera 290 tillståndsmyndigheter istället för 22. Med nu gällande reglering behöver verksamhetsutövarna därför vara i kontakt med flera tillståndsmyndigheter för att inhämta tillstånd för användning och överföring.

Bergsprängnings Entreprenadernas Förening (BEF) uppger att cirka 50 entreprenader har verksamhet i hela Sverige och de behöver därmed tillstånd för användning och överföring från samtliga 290 kommuner. I Storstockholm verkar enligt BEF ca 50 entreprenader som behöver tillstånd från cirka 26 kommuner. Därtill kommer övriga entreprenader som normalt har verksamhet som berör flera kommuner.

Vad gäller överföring kan explosiva varor överföras till förråd eller direkt till platsen för användning. Beroende på hur kommunen utformar besluten kan tillstånd behövas vid varje tillfälle som varan förs till kommunen och även varje gång den förs mellan förrådet och platsen för användningen. Sammantaget ger detta en påtaglig administrativ börda, samtidigt som det sett till branschens art är svårt att uppfylla LBE:s tillståndskrav.

En annan effekt är att bergsprängningsentreprenaderna inte alltid kan lämna anbud på sprängarbeten i kommuner där entreprenaden saknar tillstånd för användning och överföring, eftersom det kan finnas osäkerheter om kommunen hinner handlägga ärendena innan arbetet ska vara utfört. Denna omständighet hämmar konkurrensförhållandena enligt BEF.

Sammanfattningsvis har nuvarande tillståndskrav för användning och överföring i praktiken inneburit att kraven inte fullt kan uppfyllas av verksamheterna. Eftersom användning av explosiva varor dessutom omfattas av tillståndskrav i ordningslagen (1993:1617), det vill säga tillstånd från polismyndigheten, har kommunerna i liten omfattning prövat tillstånd för användning enligt kraven i LBE.

2.3 Vad MSB vill uppnå med föreslagna föreskrifter

Föreslagna föreskrifter är framtagna för att få ett mer ändamålsenligt och förenklat tillståndsförfarande mot bakgrund av problemen som är beskrivna i avsnitt 2.2.

MSB:s förslag innebär att verksamheter som använder eller överför explosiva varor till flyttbart förråd eller plats för användning, i mer än en kommun, enbart behöver ha tillstånd för detta i den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas, under förutsättning att tillämpliga villkor i tillståndet är uppfyllda.

Verksamheterna behöver således enbart inhämta tillstånd från en kommun vid hantering som omfattar användning och överföring inom Sverige. Vid användning och överföring i andra kommuner är verksamheten undantagen från tillståndskraven för detta. Övrig hantering, exempelvis förvaring och försäljning, omfattas även fortsättningsvis av tillståndsplikt i varje kommun. Förslaget gäller enbart för användning respektive överföring inom Sverige.

En förutsättning för att tillämpa undantagsreglerna är att verksamheten uppfyller tillämpliga villkor i tillståndet. Den bedömning och de villkor som kommunen anser ska gälla, ska enligt MSB mening också vara uppfyllda när undantaget tillämpas. Med tillämpliga villkor menas exempelvis mängden explosiva varor som får överföras. Villkor som rör till vilken plats överföring ska ske är följaktligen inte är tillämpliga.

Observera också att undantagen enbart gäller i relation till LBE. Andra tillståndskrav enligt annan lagstiftning gäller fortfarande, exempelvis kraven i ordningslagen.

Tillstånd ska enligt förslaget sökas antingen i kommunen där sökanden är bosatt eller i kommunen där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Samma ansökningsprincip finns för förvaring av explosiva varor i flyttbara förråd (se 18 § LBE).

Med lydelsen "där sökanden är bosatt" avses framförallt de fall då det är aktuellt att privatpersoner eller fåmansföretag ska söka tillstånd. Den senare lydelsen "där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas" avser främst företag, föreningar och andra verksamheter. Vilken kommun man ska vända sig till beror på hur verksamheten ser ut och det blir en bedömning från fall till fall. En verksamhet kan exempelvis ha kontor i en kommun, men ha sprängverksamhet och förråd förlagd i en annan. I det fallet bör tillstånd för

användning och överföring sökas i kommunen där sprängverksamhet och förråd är förlagda.

2.3.1 Tillstånd för användning (3 §)

MSB föreslår att den som använder explosiva varor i mer än en kommun enbart behöver tillstånd för detta från den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas.

Vid prövning av tillstånd för användning är det framförallt den sökandes lämplighet och kunskap som prövas av kommunen. Det vill säga om sökande har den kompetens som krävs för att använda explosiva varor och är lämplig i övrigt för uppgiften. Dessutom bedömer och godkänner kommunen föreståndaren för verksamheten. MSB menar att prövning av föreståndare enbart behöver göras av en kommun.

Det föreslagna undantaget gäller oavsett vilken typ av verksamhet som avses och omfattar därför exempelvis sprängarbete, användning av pyrotekniska artiklar, användning av scen- och teatereffekter och civil provning av produkter avsedda för försvaret.

Observera dock att användning av explosiva varor omfattas av ordningslagens tillståndskrav. Dessa krav gäller fortfarande och ska vara uppfyllda, även om detta förslag till undantag tillämpas. Exempelvis får sprängning inom område som omfattas av detaljplan endast äga rum med tillstånd från polismyndigheten².

Likaså får inte heller pyrotekniska artiklar användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom³.

Därvidlag förändras inte tillståndskraven.

Kommunerna har som regel inte prövat tillstånd enligt LBE för användning av pyrotekniska artiklar (fyrverkerier) eftersom ordningslagen är tillämplig. Det samma gäller för sprängarbete. Det nya förslaget innebär att tillstånd kommer att behöva sökas för användning av explosiva varor, men enbart i den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Undantag för allmänhetens användning av fyrverkerier regleras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2014:3) om pyrotekniska artiklar.

2.3.2 Tillstånd för överföring inom Sverige (4 §)

MSB föreslår att den som överför explosiva varor i mer än en kommun enbart behöver tillstånd för detta från den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Den föreslagna undantagsregeln

² Se 3 kap. 6 § ordningslagen.

³ Se 3 kap. 7 § ordningslagen.

omfattar enbart överföring inom Sverige, det vill säga överföring som uteslutande sker inom Sverige. Regeln omfattar vidare enbart överföring till flyttbara förråd och plats för användning.

Det innebär att undantaget inte är tillämpligt på överföring av explosiva varor till fasta förråd. Förvaring i fasta förråd är tillståndspliktig och tillstånden prövas av kommunen⁴.

Om undantaget skulle inkludera överföring till fasta förråd finns en risk att sökanden presenterar ett underlag som omfattar förvaring i andra kommuner, vilket kommunen som prövar ärendet inte kan ta ställning till. MSB anser att det blir tydligare för både kommunen och sökanden om överföring till fasta förråd prövas i samband med kommunens prövning av förvaringen.

2.3.3 Kommunens prövning

Kommunerna ska pröva användning och överföring utifrån kommunens perspektiv. Förslaget till föreskrifter innebär ingen förändring i detta avseende. Kommunen får således genom förslaget inte till uppgift att pröva användning och överföring utifrån perspektivet att tillstånden kan användas i hela Sverige.

Eftersom lagstiftningen inte ger någon möjlighet att lägga en kommun att pröva tillstånd som gäller utanför kommunens gränser och MSB heller inte har bemyndigande att lägga kommunen ytterligare uppgifter är den föreslagna regeln utformad som en undantagsregel.

2.3.4 Kommunens tillsyn

Tillståndsmyndigheten för en viss hantering är också tillsynsmyndighet för samma hantering. Kommunen ska således genomföra tillsyn över tillstånd som utfärdas för användning och överföring.

Den kommun som utfärdar tillstånd för användning och överföring har emellertid inte tillsynsansvaret i andra kommuner. Det är fortfarande kommunen där varan används eller dit varan överförs som har tillsynsansvaret för verksamheten. Eftersom verksamheten, enligt förslaget, inte behöver inhämta tillstånd från andra kommuner än där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas, kommer andra kommuner inte få direkt vetskap om vilken verksamhet som sker enligt LBE och således även sakna direkt vetskap om tillsynsobjekten. Detta gäller framförallt avseende användning och överföring till flyttbara förråd eller arbetsplats kommunen har dock fortfarande vetskap om överföring till fasta förråd och annan hantering som kräver tillstånd enligt LBE.

När kommunen ger tillstånd till användning enligt LBE så är det kompetens och lämplighet för att använda de explosiva varorna som kommunen ska bedöma. I bedömningen ligger att tillståndshavaren har rätt kompetens och kan göra riskbedömningar vid användandet av explosiva varor. MSB anser att

⁴ MSB är tillståndsmyndighet om förvaringen sker i anslutning till sådan hantering som MSB ska pröva enligt LBE, exempelvis tillverkning.

det är tillräckligt ur risksynpunkt Om tillståndshavaren har ansetts lämplig att använda och få överföra explosiva varor i endast en kommun, eftersom att det är tillståndshavarens kompetens och lämplighet som ska bedömmas.

MSB ser inte att det föreligger stora risker med att kommuner där explosiva varor används eller dit varorna överförs till inte alltid har vetskap om detta. MSB har inte kunnat se några olyckor som sker på grund av att man bryter mot LBE i samband med bergsprängningsarbeten, däremot har olyckor skett då företag inte följer Arbetsmiljöverkets föreskrift, Sprängarbete⁵. Eftersom den föreslagna föreskriften rör överföring och användning av explosiva varor berörs inte frågan om tillsyn över flyttbara förråd i denna konsekvensutredning. Tillsyn över flyttbara förråd följer föreskriften om förvaring av explosiva varor, vilken är under upparbetande. Det kan i samband med detta finnas anledning att analysera behovet av anmälan och tillsyn av flyttbara förråd.

Tillståndsplikt för användning finns dock fortfarande enligt ordningslagen för användning av pyrotekniska varor och för sprängarbeten inom område som omfattas av detaljplanen. Polisen samverkar i regel med kommunen i fråga om dessa ärenden och därigenom får kommunen vetskap om en stor del av de tillsynsobjekt som kan finnas i kommunen.

2.3.5 Tillstånd enligt annan lagstiftning

Som tidigare redovisats gäller ordningslagens tillståndskrav vid användning av explosiva varor. Enligt 3 kap. 6 § ordningslagen får inte sprängning äga rum inom område som omfattas av detaljplan utan tillstånd av polismyndigheten. Enligt 3 kap. 7 § får inte heller pyrotekniska varor användas utan tillstånd av polismyndigheten. Det innebär att för sprängning inom planlagt område och för användning av pyrotekniska varor krävs tillstånd av polismyndigheten enligt ordningslagen. Polismyndigheten har därför kännedom om när och var användning av explosiva varor kommer att ske och har i många fall kontakt med räddningstjänsten i kommunen inför att användningen av de explosiva varorna.

I MSB:s föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S)⁶ finns dessutom tillståndskrav om lastning och lossning av explosiva varor. Kraven innebär att lastning och lossning på allmän plats inom tätbebyggt område endast får ske med tillstånd av behörig myndighet (polismyndigheten). Om lastning och lossning ska ske på allmän plats utanför tätbebyggt område måste behörig myndighet (polismyndigheten) ha fått förhandsmeddelande om det enligt kraven i ADR-S. Dessa krav knyter an till överföring till förråd och plats för användning.

⁵ Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2007:1) Sprängarbete

⁶ Se kapitel 8.5 i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2012:6) om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S).

Vad gäller explosiva varor för civilt bruk ska dessa uppfylla kraven i MSB:s föreskrifter om identitetsmärkning och registrering⁷. Föreskrifterna införlivar direktiv 2008/43/EG⁸ och ställer krav på att aktörer bland annat ska registrera överlämning och förbrukning av explosiva varor. Dessa krav knyter an till överföring av explosiva varor.

I MSB:s föreskrifter om förvaring av explosiva varor (MSBFS 2010:5) föreskriver MSB om krav på att den som förvarar sprängämnen, sprängkapslar eller detonerande stubin ska föra dagbok. I dagboken ska det fortlöpande föras in uppgifter om mängd för varje explosiv vara som förvaras.⁹ Genom dagboken ska således den som förvarar ha översikt över hanteringen av explosiva varor och hur de förs till och från förrådet, vilket knyter an till överföring till förråd.

Av ovanstående kan det konstateras att även om föreslagna föreskrifter medger undantag från tillståndskraven, finns parallella regler som knyter an till både användning och överföring. En förenklad tillståndprocess vad det gäller användning och överföring av explosiva varor inom Sverige kan utifrån det perspektivet därför vara motiverad.

3 Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om regleringen inte kommer till stånd

Alternativa lösningar som MSB övervägt är att:

- behålla nuvarande reglering,
- införa krav på anmälningsplikt, och
- begränsa undantag till specifika verksamheter
- begränsa undantag till mängden explosiv vara som används eller överförs

3.1 Behålla nuvarande reglering

Sett till de problem som nuvarande reglering ger upphov till (se avsnitt 2.2) bör regleringen ses över. Reglerna ger inte önskad effekt när verksamheterna inte kan följa kraven. MSB har stannat vid att nuvarande reglering inte kan behållas.

3.2 Krav på anmälningsplikt vid användning och överföring

MSB har övervägt att komplettera förslaget om användning och överföring av explosiva varor med en anmälningsplikt. Anmälningsplikten skulle innebära att när en verksamhet har tillstånd för användning eller överföring från en

⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2012:2) om identitetsmärkning och registrering av explosiva varor för civilt bruk.

⁸ Kommissionens direktiv 2008/43/EG av den 4 april 2008 om inrättandet av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EEG.

⁹ Se MSBFS 2010:5 4 kap. 4 §.

kommun, skulle verksamheten sedan ha en plikt att i förväg anmäla till andra kommuner när man avser att använda eller överföra explosiva varor i kommunerna i fråga. Det vill säga i en kommun som inte har utfärdat tillståndet i fråga. En liknande anmälningsplikt finns när flyttbara förråd flyttas till olika kommuner och den planerade uppställningstiden är längre än fem dagar¹⁰.

Med en anmälan skulle kommuner få kännedom om när verksamheter använder explosiv vara i kommunen på basis av tillstånd utfärdat från annan kommun. Kommunen skulle också på så sätt få vetskap om tillsynsobjekten.

Men en anmälningsplikt i detta avseende innebär också ytterligare en uppgift för kommunen att administrera och ta hand om. Eftersom MSB har bemyndigande att utfärda föreskrifter om undantag från tillståndskravet i 16 § LBE, är det tveksamt om kommunen kan åläggas att hantera en sådan anmälningsplikt.

Om en anmälningsplikt skulle införas uppkommer en rad frågeställningar som måste övervägas.

Ett alternativ är att införa en anmälningsplikt som innebär att tillståndshavaren i förväg ska göra en anmälan till den berörda kommunen för varje enskild överföring och/eller användning och att det av anmälan ska framgå tid och plats för överföringen eller användningen. Det andra alternativet är att införa en mer generell anmälningsplikt som innebär att tillståndshavaren i förväg ska anmäla till berörda kommuner att överföring och/eller användning kommer att ske i kommunen under en viss tidsperiod, utan att det av anmälan närmare framgår när eller var överföringen eller användningen kommer att ske.

Det första alternativet har fördelen att kommunen får god kännedom om vilka tillsynsobjekt som finns i kommunen, var tillsynsobjekten finns och när överföringen eller användningen kommer att ske. Nackdelen med detta alternativ är att en sådan typ av anmälan riskerar att bli en tung administrativ börda, både för kommuner och verksamhetsutövare eftersom anmälningsplikten skulle innebära att ett stort antal anmälningar skulle behöva göras. Ett annat problem med detta alternativ är att många tillståndshavare kommer att ha svårt att följa en sådan typ av anmälningsplikt pga. de korta ledtider som finns i vissa branscher. Om en verksamhet ska utföra ett sprängarbete med mycket kort varsel finns det en risk att verksamheten i fråga inte i förväg hinner anmäla detta till kommunen.

Det andra alternativet, dvs. en generell anmälningsplikt, har fördelen att kommunerna inte behöver hantera lika många anmälningar, samtidigt som det också skulle innebära en mindre administrativ belastning för tillståndshavarna i jämförelse med det första alternativet. Nackdelarna med en generell anmälningsplikt är att kommunen inte har någon kännedom om var eller när

¹⁰ Se MSBFS 2010:5 8 kap. 3 §.

en överföring eller användning av explosiva varor kommer att ske. Eftersom överföring och användning är moment som är av tillfällig karaktär kan det vara mycket svårt för kommunerna att bedriva tillsyn av överföringen och användningen av de explosiva varorna om kommunerna inte har kännedom om var eller när överföringen eller användningen kommer att ske. För kommuner som är stora till ytan blir dessa nackdelar särskilt tydliga.

En övergripande fråga som måste ställas vid övervägandet om en anmälningsplikt ska införas är också i hur stor omfattning som kommunerna idag utövar tillsyn vid överföring och användning av explosiva varor. Sett ur ett riskperspektiv är MSB av uppfattningen att riskerna vid överförings- och användningstillfällena inte är större än t.ex. vid förvaring av explosiva varor. Dessutom är överförings- och användningstillfällena momentana till sin natur, vilket kan göra det svårt för kommunerna att bedriva tillsyn över överföring och användning av explosiva varor. Om kommunerna i realiteten inte utövar, eller har någon möjlighet att utöva, tillsyn vid användning och överföring av explosiva varor anser MSB att det inte finns någon anledning att införa en anmälningsplikt som kommer att rendera ett stort antal anmälningar till kommunerna.

En anmälningsplikt som innebär att en tillståndshavare i förväg ska anmäla att överföring eller användning av explosiva varor ska ske kan också skapa nya frågor för kommun och verksamhet, såsom t.ex. hur och när en anmälan ska ske. En anmälningsplikt kan också innebära ett nytt administrativt system som blir svårhanterligt för både verksamhet och kommun. Sett till de förutsättningar som redovisats i avsnitt 2.2 finns risken att anmälningsplikten inte heller går att uppfylla för verksamheterna eller följa upp för kommunerna. MSB kan inte meddela föreskrifter om hur en kommun ska vara organiserad eller ska utföra sina uppgifter. MSB kan därför inte föreskriva om hur en anmälningsplikt ska gå till i praktiken. En anmälningsplikt som inte innefattar närmare krav på hur och när en anmälan ska ske riskerar att leda till stora praktiska variationer mellan olika kommuner. Om en anmälningsplikt skulle införas för tillståndshavare finns det risk att olika kommunerna ställer upp olika krav på hur lång tid i förväg anmälan ska göras, på vilket sätt anmälan ska göras och till vilken adressat inom kommunen som anmälan ska göras. Eftersom vissa verksamheter kan ha mycket korta ledtider, ibland bara med några timmars framförhållning innan exempelvis ett sprängarbete ska utföras, finns det risk för att verksamheterna inte kan fullgöra sin anmälningsplikt om det t.ex. krävs att anmälan ska göras lång tid i förväg eller att anmälan görs till en viss adressat eller på ett visst sätt som inte är tillgängligt vid det givna tillfället.

Vid övervägandet om en anmälningsplikt ska införas måste också en proportionalitetsbedömning göras av behovet av en anmälningsplikt och konsekvenserna för enskilda om anmälningsplikten inte följs. Av 20 och 28 §§ LBE följer att den som inte följer vad som har meddelats i föreskriften kan få sitt tillstånd återkallat och kan dömas till böter. Med hänsyn till de oklarheter

och de praktiska tillämpningsproblem som införandet av en anmälningsskyldighet skulle innebära anser MSB att det inte är proportionerligt eller ändamålsenligt att införa en anmälningsskyldighet i den föreslagna föreskriften. En anmälningsskyldighet skulle medföra att verksamheterna riskerar att påföras ytterligare ett krav vid överföring och användning av explosiva varor som inte kan efterlevas i praktiken. Den problembild som har beskrivits i avsnitt 2.2. bedöms därför inte lösas genom att införa en anmälningsskyldighet. MSB bedömer att inte heller kommunerna skulle få bättre förutsättningar att bedriva tillsyn mot bakgrund av de skäl som redovisats ovan. MSB har mot bakgrund av ovanstående skäl valt att inte föreslå en anmälningsskyldighet i de föreslagna föreskrifterna.

3.3 Begränsa undantag till specifika verksamheter

MSB har inte sett någon anledning att begränsa undantagen till specifika verksamheter och har därför valt att föreslå undantag som gäller samtliga berörda verksamheter.

3.4 Begränsa undantag till mängden explosiv vara som används eller överförs

MSB har valt att inte begränsa undantaget till mängd explosiv vara som överförs. Ett undantag som skulle vara begränsat till en viss mängd skulle lätt kunna kringgås då verksamheten skulle kunna överföra en liten mängd explosiv vara men i stället göra det ofta. En undantagsregel som är begränsad till viss mängd explosiv vara skulle därför inte vara ändamålsenlig. I konsekvens med detta har MSB valt att det föreslagna undantaget gäller oavsett mängd även för användning.

4 Berörda

MSB har identifierat följande huvudsakliga områden som föreslagna föreskrifter berör. Områdena utgår från att kommunen är tillståndsmyndighet, vilket medför att alla områden som MSB är tillståndsmyndighet för är exkluderade, exempelvis sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd.

4.1 Kommunerna

Kommunerna som idag är 290 st är enligt LBE tillståndsmyndighet för användning och överföring av explosiva varor inom Sverige. Om användningen sker i anslutning till hantering som MSB är tillståndsmyndighet för, är MSB också tillsynsmyndighet för detta.

4.2 Sprängarbete

Idag så är det mestadels bergsprängning ovanjord som berörs av undantaget. MSB uppskattar att det finns ca 120 företag som utför ovanjordssprängningar. De företag som arbetar inom gruvindustrin berörs inte på samma sätt av undantaget då de oftast är på samma plats. Gruvindustrin behöver därför bara

söka överföringstillstånd hos en kommun. Övriga tillstånd söks vanligtvis hos MSB.

4.3 Användning av fyrverkerier

Allmänhetens användning av fyrverkerier regleras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2014:3) om pyrotekniska artiklar. I MSBFS 2014:3 finns undantag från tillståndsplikten för allmänhetens användning.

Det finns idag runt 30 verksamheter i Sverige som använder fyrverkerier som är tillståndspliktig enligt LBE för de verksamheterna krävs enligt de nu föreslagna föreskrifterna enbart tillstånd från en kommun. Observera att det fortfarande krävs tillämpliga tillstånd enligt ordningslagen. De föreslagna föreskrifterna innebär ingen förändring i det avseendet.

4.4 Användning av scen- och teatereffekter

Det finns i Sverige runt 10 företag som använder scen- och teatereffekter och agerar i flera kommuner som kan komma att beröras.

4.5 Civil provning av produkter avsedda för försvaret

Det finns idag 2-3 företag som har tillstånd från MSB för bearbetning och användning. Dessa företag arbetar oftast med ammunition och för ammunition behövs inget överföringstillstånd. Däremot behöver dessa företag tillstånd från kommunen för användning i de fall då användningen inte sker i anslutning till sådan hantering som MSB ger tillstånd till, dvs. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning. Om användningen däremot sker i anslutning till den hantering som MSB ger tillstånd till är det också MSB som prövar frågan om tillstånd för användning. För att användningen ska anses ske i anslutning till sådan hantering som MSB ger tillstånd till ska användningen ske i en sådan geografisk närhet till denna hantering att det finns ett riskmässigt samband.

5 Kostnader och andra konsekvenser

5.1 Kostnader för företag

Administrativa kostnader för företag kommer att undvikas och minskas. Kostnaden för att ansöka hos en kommun om överföringstillstånd för explosiva varor kan variera mellan olika kommuner. Snittkostnaden för en tillståndsansökan är uppskattningsvis ca 2000 -3000 kr per ansökan. Hur stora ett företags administrativa kostnader är avseende tillståndsansökningar beror dels på hur många kommuner som företaget är verksamt i, och dels på hur ofta företaget behöver ansöka om tillstånd i dessa kommuner. Eftersom tillstånden gäller under en viss tid kan ett företag behöva ansöka om flera tillstånd i en kommun om tillståndet har en kort giltighetstid. Om tillståndet däremot gäller under en lång tidsperiod kan företaget bara behöva ansöka om tillstånd en gång i en kommun. Det är mot denna bakgrund mycket svårt att

beräkna hur många tillstånd ett företag behöver ansöka om under ett år t.ex. och det är därmed också mycket svårt att beräkna hur stora företagens administrativa kostnader är utifrån nu gällande reglering.

Många företag som utför sprängarbeten är verksamma i ett stort antal kommuner varav många företag är verksamma i hela landet. För företag som är verksamma i flera kommuner och därmed behöver ansöka om tillstånd i flera kommuner kan det nuvarande tillståndskravet för användning och överföring av explosiva varor vara förenat med stora administrativa kostnader.

Vad det gäller företags administrativa kostnader för att ansöka om tillstånd för användning av explosiva varor är kostnaderna svåra att beräkna i realiteten eftersom inte alla kommuner utfärdar sådana tillstånd idag, trots det tillståndskrav för användning av explosiva varor som finns i LBE. Det är också svårt att beräkna företagens administrativa kostnader i realiteten vad det gäller ansökningar om överföringstillstånd eftersom nuvarande tillståndskrav har inneburit att företagen inte fullt ut kunnat uppfylla kraven.

De föreslagna föreskrifterna innebär att företagen endast kommer att behöva ansöka om tillstånd för överföring och användning av explosiva varor i en kommun vilket kommer att innebära en avsevärd minskning av de administrativa kostnaderna för företagen. För ett företag som är verksamt i 290 kommuner skulle de administrativa kostnaderna för att ansöka om tillstånd enligt de föreslagna föreskrifterna i snitt bli ca 2000-3000 kr istället för ca 580 000 – 870 000 kr enligt MSB:s uppskattning om företaget skulle ansöka om tillstånd i samtliga kommuner i Sverige.

5.2 Andra och alternativa konsekvenser för företag

Som redovisats i avsnitt 2.2 finns det en risk för snedvridna konkurrensförhållanden om nuvarande reglering behålls. Detta gäller inte enbart de företag som utför sprängarbeten, utan samtliga berörda företag som använder och överför explosiva varor inom Sverige. Genom föreslagna föreskrifter bedömer MSB att verksamheterna får mer rättvisa förhållanden och kan konkurrera på lika villkor.

5.3 Kostnader för kommuner

Då föreslagna föreskrifter innebär undantag från tillståndskraven bedömer MSB att kommunerna behöver handlägga färre tillståndsärenden än tidigare. Tillsynsansvaret kommer dock att finnas kvar på samma sätt som tidigare. Då kommunerna får ta betalt för den tid de använder för tillståndsgivning och tillsyn så bedömer MSB att kostnaderna bör vara oförändrade för kommunerna även om tillståndsprovningen kan komma att koncentreras till vissa kommuner.

5.4 Andra och alternativa konsekvenser för kommuner

Genom förslaget behövs enbart tillstånd för användning och överföring från kommunen där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska

bedrivs. Om sedan verksamheten använder eller överför explosiva varor i andra kommuner föreslås verksamheten vara undantagen från tillståndskraven för detta. Dessa kommuner kan därför inte utifrån tillståndskraven i LBE få information om vilka verksamheter som använder eller överför explosiva varor i kommunen. Kommunerna i fråga har inte heller utifrån LBE:s tillståndskrav information om vilka tillsynsobjekten är.

Användning av explosiva varor omfattas dock av ordningslagen och tillståndskraven som anges där. Inom planlagt område ska verksamheten inhämta tillstånd från polismyndigheten före sprängning. I regel samråder polismyndigheten med kommunen i frågan i dessa ärenden. Utanför planlagt område finns dock inte denna tillståndsplikt och vid dessa tillfällen får kommunen inte kännedom om verksamheten.

Avseende användning av pyrotekniska artiklar får inte detta ske utan polismyndighetens tillstånd, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

6 Överensstämmelse med Sveriges medlemskap i EU

Överföring av explosiva varor regleras av rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk.

Föreslagna föreskrifter harmoniserar med reglerna om överföring i direktiv 93/15/EEG, vilka ger respektive medlemsstat möjlighet att utforma tillståndsplikten för nationell överföring av explosiva varor.

7 Ikraftträdande och informationsinsatser

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Information om de nya föreskrifterna kommer att publiceras på MSB:s hemsida och i MSB:s nyhetsbrev om Lag och rätt samt förmedlas till remissinstanserna.

8 Sammanfattning

MSB har remitterat föreskrifterna till en rad remissinstanser innan föreskrifterna har beslutats. Några av remissinstanserna har framfört synpunkter på föreskrifterna och konsekvensutredningen. MSB har beaktat synpunkterna men har inte gjort några ändringar i föreskrifterna efter remisstiden. Däremot har vissa justeringar gjorts i konsekvensutredningen för

att förtydliga de delar som remissinstanserna haft synpunkter på och de överväganden som MSB gjort inför att föreskrifterna beslutats.

MSB anser mot bakgrund av de skäl som ovan angetts i konsekvensutredningen att tillståndskravet kan begränsas på motsvarande sätt som har gjorts i 18 § LBE för förvaring i flyttbara förråd. Undantaget från tillståndskravet i MSBFS 2014:10 för användning och överföring av explosiva varor till flyttbart förråd eller plats för användning, innebär att tillstånd endast behövs för detta från den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. MSB har gjort bedömningen att undantaget från tillståndskravet för användning och överföring av explosiva varor inom Sverige är motiverat med hänsyn till de stora praktiska problem som tillståndskravet enligt LBE:s ordalydelse har medfört och att riskerna med att införa ett sådant undantag inte har bedömts vara större än vid förvaring av explosiva varor. Lagstiftaren har redan genomfört en motsvarande ordning med ett undantag i 18 § LBE från tillståndskravet vad det gäller förvaring i flyttbara förråd. Det är därför motiverat att föreskriva om ett undantag från tillståndskravet beträffande överföring och användning av explosiva varor likt det undantag som redan idag finns för flyttbara förråd i 18 § LBE.

9 Kontaktpersoner

Agneta Jansson
Enheten för farliga ämnen
010-240 52 27
agneta.jansson@msb.se

Amanda Swahn
Rättsenheten
010-240 54 05
amanda.swahn@msb.se