

Brandskydd och brandfarlig vara
David Gårsjö
010-240 52 74
david.garsjo@msb.se

Förslag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor



1 Problembeskrivning

Hantering av brandfarliga gaser och vätskor medför risk för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö och egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion. Tillståndsprovning av sådan hantering är ett led i att hindra, förebygga och begränsa sådana händelser och deras konsekvenser.

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor föreskriver tillståndsplikt som huvudregel. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har bemyndigats att meddela undantag från tillståndsplikten för hantering som bedöms vara förenad med mindre risk.

De idag gällande föreskrifterna (SÄIFS 1995:3) om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor innehåller undantag från tillståndsplikten baserade på tidigare lag (1988:868) och förordning (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. De idag gällande tillståndsföreskrifterna är föråldrade och behöver uppdateras.

1.1 Sammanfattning

Den 1 september 2010 trädde ny lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) och förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) i kraft.

Brandfarliga gaser och brandfarliga vätskor utgör brandfarliga varor. Definitioner av dessa begrepp finns närmare beskrivna i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2010:4) om vilka varor som ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor.

Syftet med lagstiftningen om brandfarliga varor är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av de brandfarliga varorna.

LBE föreskriver som huvudregel att hantering av brandfarliga varor är tillståndspliktig. De föreslagna föreskrifterna innehåller genomgående enbart undantag från lagens huvudregel, dvs. lättnader.

Med hantering avses LBE: tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Tillståndsprovning sker som en kontroll av att tillämpliga krav i lagstiftningen är uppfyllda för den planerade hanteringen, eller vid förnyelse av tillstånd; för den pågående hanteringen. Prövningen är därigenom ett led i att uppnå lagstiftningens syfte.

Tillstånd till hantering av brandfarliga varor prövas av tillståndsmyndigheten i den kommun där hanteringen ska bedrivas. Till skillnad mot i den tidigare lagen och förordningen, där byggnadsnämnden i varje kommun ansvarade för tillståndsprovningen, är det enligt nya LBE och FBE upp till kommunen att själv besluta vilken nämnd som ska ansvara för tillståndsprovningen. Idag har ca 80 % av landets kommuner valt att lägga detta ansvar på Räddningsnämnden. I resterande fall ligger ansvaret vanligen kvar på Byggnadsnämnden.

Det finns inget heltäckande register över hur många tillstånd det finns utfärdade i Sverige idag, men enligt MSBs sammanställning från 2009 fanns då drygt 20 000 tillstånd utfärdade för civil hantering av brandfarliga varor. Genom de föreslagna föreskrifterna ställs tillståndskrav på att verksamheter som inte tidigare behövt ha tillstånd nu ska ha det. Detta som följd av att vissa tidigare undantag föreslås utgå. Uppskattningsvis innebär det att flera hundra nya tillstånd tillkommer, främst för grossister och importörer av aerosolbehållare samt reningsverk och deponier som producerar biogas. Jämfört med de regler som gäller idag märks en ökning av den tillståndspliktiga mängden i flera fall, dessutom kommer flera mindre farliga produktgrupper helt att undantas från tillståndsplikt, bland annat som följd av anpassning till det europeiska regelverk som beskrivs i avsnitt 1.2 nedan. Ytterligare lättnader införs genom att viss hantering undantas från tillståndsplikt i de föreslagna föreskrifterna. Dessa lättnader påverkar främst små och medelstora företag. Uppskattningsvis medför lättnaderna att uppåt 1 000 verksamheter befrias från den tillståndsplikt som gällt hittills.

Sammantaget uppskattas antalet verksamheter som är tillståndspliktiga därmed minska med flera hundra sett till hela landet. Utöver dessa tillkommer även tillstånd för sådana verksamheter där tillstånd tidigare ersatts av anmälan till räddningstjänsten. Medräknat dessa verksamheter bedöms antalet tillstånd i stället öka med några hundra. De antas dock redan ha mycket av den dokumentation som krävs, och kravet på tillstånd blir därför inte lika betungande för dem.

Tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket prövas liksom enligt den tidigare lagen och förordningen av MSB. Denna typ av tillståndsprovning påverkas på samma sätt som övriga verksamheter av de föreslagna föreskrifterna och beskrivs därför inte specifikt i denna utredning.

1.2 Europeisk klassificering och märkning av kemikalier

Indelning av brandfarliga gaser och brandfarliga vätskor i gemensamma europeiska regelverk skiljer sig från indelningen i de idag gällande tillståndsföreskrifterna.

De föreslagna tillståndsföreskrifterna harmoniseras med indelningen av brandfarliga gaser och vätskor i europeiska regelverk enligt 1.2.1.

1.2.1 CLP-förordningen¹ om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar

Kriterier och testmetoder för fysikaliska faror (brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper etc.) i CLP-förordningen harmoniserar kraven inom EU för de brandfarliga vätskor med en flampunkt av högst 60 °C som släpps ut på marknaden.

CLP-förordningen delar in brandfarliga gaser i två farokategorier. Brandfarliga gaser kategori 1 enligt CLP-förordningen omfattar de gaser som traditionellt förknippas med brandfarliga gaser i de idag gällande tillståndsföreskrifterna, exempelvis gasol, metan, vätgas och acetylen. Brandfarliga gaser kategori 2 enligt CLP-förordningen har en relativt hög undre explosionsgräns och ett begränsat brännbarhetsområde. Risken för att brandfarliga gaser kategori 2 ska orsaka brand eller explosion är därmed mer begränsad än att brandfarliga gaser kategori 1 gör det, se även avsnitt 1.3.5 nedan.

För att verksamhetsutövarna ska hinna anpassa sig till de nya reglerna träder CLP-förordningen i kraft stegvis under en övergångsperiod. Senast den 1 december 2010 skulle verksamhetsutövarna ha klassificerat sina rena ämnen enligt CLP-förordningen och senast den 1 juni 2015 ska de även ha klassificerat sina blandningar.

Indelning av brandfarliga gaser och brandfarliga vätskor i CLP-förordningen skiljer sig från vad som anges i de idag gällande tillståndsföreskrifterna.

I de föreslagna föreskrifterna anpassas indelningen av brandfarliga vätskor med flampunkt upp till 60 °C till CLP-förordningen, och brandfarliga gaser kategori 2 enligt CLP, däribland ammoniak, undantas från tillståndsplikt.

1.3 Särskilda förutsättningar för hantering av vissa brandfarliga gaser och vätskor

1.3.1 Hantering av förnybara drivmedel och bränslen

Samhällsutvecklingen går generellt mot att minska användningen av ändliga naturtillgångar till förmån för förnybara energilag. Inom brandfarlig varuområdet sker det bland annat genom inblandning av förnybara alternativ i petroleumbaserade drivmedel och bränslen eller att helt förnybara alternativ släpps ut på marknaden. Brandfarliga högvolymprodukter med delvis nya egenskaper saluförs därigenom redan idag och utvecklingen förutses fortgå under överskådlig tid.

De föreslagna föreskrifterna reglerar tillståndsplikten även för drivmedel och bränslen som är förnybara eller syntetiskt tillverkade på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006, EUT L 353, 31.12.2008, s. 1–1355.

1.3.2 Hantering av aerosolbehållare

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2010:8) om aerosolbehållare (s.k. sprejburkar) genomför EU-direktivet² om aerosolbehållare. Föreskrifterna ställer krav om utförande, funktion och märkning av aerosolbehållare som släpps ut på marknaden.

Innehållet i de flesta aerosolbehållare klassificeras som mycket brandfarligt eller brandfarligt.

Hantering av större mängder aerosolbehållare med brandfarligt innehåll kan utgöra en fara, exempelvis vid värmepåverkan från omgivande brand.

I de föreslagna föreskrifterna undantas hantering av vissa mängder aerosolbehållare med brandfarligt innehåll från tillståndsplikt, medan större mängder kvarstår som tillståndspliktiga enligt lagens huvudregel om tillstånd.

Tillstånd till hantering av icke brandfarliga aerosolbehållare regleras inte av de föreslagna föreskrifterna.

1.3.3 Biproduktion av brandfarliga gaser

Yrkesmässiga verksamheter som producerar brandfarliga gaser som biprodukt i sin huvudsakliga verksamhet har hittills varit undantagna från tillståndsplikten under vissa förutsättningar. Sådan hantering sker exempelvis vid reningsverk där biogas produceras som biprodukt vid rening av avloppsslam. Incident- och olycksrapportering från sådana verksamheter visar tyvärr att hanteringen inte alltid bedrivs i linje med lagstiftningens krav. Ett led i att komma till rätta med dessa problem är att verksamheterna ska omfattas av tillståndsplikt, vilket ger den kommunala tillståndsmyndigheten möjlighet att kontrollera om hanteringen sker enligt lagstiftningens krav. Tillståndsplikten ger också en tydligare signal till den kommunala tillsynsmyndigheten, vanligen Räddningstjänsten, att prioritera kontroll av dessa verksamheter i drift (tillsyn).

Förutom den tillståndsplikt som införs för biogasproduktion vid reningsverken medför det borttagna undantaget att gasuppsamlingsystem på deponier och biogasanläggningar på lantbruk kommer att bli tillståndspliktiga. Även den starkgas, i form av merkaptaner mm, som produceras inom pappers- och massaindustrin och den masugnsgas med flera gaser som produceras inom stålindustrin blir tillståndspliktig. Dessa industrier hanterar dock redan idag så pass stora mängder andra brandfarliga varor att hanteringen ändå är tillståndspliktig, såväl enligt de idag gällande tillståndsföreskrifterna som enligt de föreslagna.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 75/324/EEG av den 20 maj 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar beträffande aerosolbehållare, EUT nr L 147, 9.6.1975, s. 40, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 219/2009 av den 11 mars 2009, EUT nr L 87, 31.3.2009, s. 109.

I de föreslagna föreskrifterna kommer inte längre biproduktion av brandfarliga gaser att undantas från tillståndsplikt. Lagens huvudregel om tillståndsplikt blir istället gällande.

1.3.4 Distribution av brandfarliga gaser i rörledningssystem

För brandfarliga gaser i gasfas (exempelvis naturgas, biogas och gasol) som distribueras i rörledningssystem vid ett högsta drifttryck av 4 bar är tillståndskravet i de nuvarande tillståndsföreskrifterna ersatt av särskilda krav. Den typen av reglering bedöms inte vara förenlig med LBE och FBE.

I de föreslagna föreskrifterna undantas brandfarliga gaser i gasfas som distribueras i rörledningssystem vid ett högsta drifttryck av 4 bar från tillståndsplikt.

1.3.5 Ammoniak

Ammoniak klassificeras enligt CLP-förordningens bilaga VI som brandfarlig gas kategori 2 trots att den uppfyller kriterierna för kategori 1. Detta för att den har en hög minsta antändningsenergi (MIE) och svårt kan underhålla sin egen förbränning under normala betingelser. Den huvudsakliga faran vid hantering av ammoniak utgörs av dess giftighet och inte dess brandfarlighet.

Det finns inga rapporter om att de ammoniakutsläpp som inträffat i Sverige under senare år har lett till brand eller explosion.

I de idag gällande tillståndsföreskrifterna görs ingen åtskillnad mellan ammoniak och andra brandfarliga gaser kategori 2 enligt CLP-förordningen.

I de föreslagna föreskrifterna undantas brandfarliga gaser kategori 2 enligt CLP-förordningen (däribland ammoniak) från tillståndsplikt.

1.3.6 Hantering inom lantbruksverksamhet

Dieselbränsle, dieselolja och lätt eldningsolja med flampunkt högre än 60 °C, som används inom lantbruksverksamhet hanteras ofta i flyttbara cisterner. Hanteringen sker vanligen utomhus på landsbygden med goda möjligheter att hålla lämpliga avstånd till andra risk- och skyddsobjekt. Samtidigt bedöms risken för att dessa vätskor värms upp till sin flampunkt som liten.

Den riskreduktion som kan uppnås genom tillståndsprövning av lantbrukets hantering av dessa drivmedel och bränslen bedöms inte motiverad i jämförelse med den kostnad och administrativa börda som själva prövningen medför.

I de idag gällande tillståndsföreskrifterna görs ingen åtskillnad för denna typ av verksamhet och hantering.

I de föreslagna föreskrifterna undantas brandfarliga vätskor med flampunkt högre än 60 °C som används inom lantbruksverksamhet från tillståndsplikt.

1.3.7 Värmepumpanläggningar för en- och tvåbostadshus

Köldbäraren, vanligen en utspädd etanollösning, i en värmepumpanläggning är ofta väl skyddad då merparten av den värmeupptagande kollektorn är placerad

i berg, mark eller sjö. Själva pumpaggregatet, som vanligen är placerat inomhus ovan mark, ska uppfylla tekniska krav i lagstiftningen oavsett om hanteringen är tillståndspliktig eller inte. Detta gäller exempelvis föreskrifterna (SRVFS 2004:7) om explosionsfarlig miljö vid hantering av brandfarliga gaser och vätskor.

Den riskreduktion som därmed kan uppnås genom tillståndsprövning av medelstora värmepumpanläggningar bedöms inte motiverad i jämförelse med den kostnad och administrativa börda som själva prövningen medför för fastighetsägarna.

I de föreslagna föreskrifterna undantas sådana brandfarliga vätskor, som används som köldbärare i värmepumpanläggningar med värmeupptagande kollektorer förlagda i berg, mark eller sjö, för en- och tvåbostadshus från tillståndsplikt.

1.3.8 Brandfarliga gaser och vätskor i små behållare

Brandfarliga gaser och vätskor hanteras i många olika typer av små förpackningar, allt från cigarettändare till nagellacksflaskor. Risken för brand eller explosion vid hantering av så pass små förpackningar bedöms som ringa. Risken bedöms inte heller öka nämnvärt vid hantering av kollin innehållande flera sådana små behållare, eller ens vid hantering av flera sådana kollin.

I de föreslagna föreskrifterna undantas behållare med volym upp till 50 ml från tillståndsplikt, oavsett antal.

1.3.9 Hantering där tillstånd tidigare ersatts med anmälan

I de tidigare gällande föreskrifterna fanns ett undantag från tillstånd ersatt med anmälan för byggarbetsplats, anläggningsarbete eller publik verksamhet under begränsad tid, samt vid underhåll och reparation. Möjligheten att anmäla finns inte i de nya föreskrifterna. Motivet till detta är att det är risken som ska styra om en verksamhet ska vara tillståndspliktig eller inte, och MSB:s bedömning har varit att hantering under begränsad tid snarare är förenat med högre risk jämfört med en kontinuerlig hantering.

De verksamheter som tidigare varit anmälningspliktiga kommer alltså nu att behöva söka tillstånd. I dagsläget är det uppskattningsvis runt 1000 verksamheter varje år som utnyttjar undantagen från tillståndsplikt ersatt med anmälan. Det finns dock troligtvis ett stort mörkertal i detta. I och med att dessa tidigare anmält sin verksamhet till räddningsnämnden är det rimligt att anta att de redan har stora delar av den dokumentation som krävs för en tillståndsansökan tillgänglig. Ett nytt krav på tillstånd bedöms därför inte vara lika betungande för dessa verksamheter.

1.4 Bemyndigande

MSB har ansvar för frågor som rör skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Uppdraget spänner över hela hot- och riskskalan, från vardagens olyckor till stora katastrofer. MSB har enligt 25 § FBE bemyndigande att

utfärda föreskrifter om undantag från tillståndsplikten vid hantering av brandfarliga gaser och vätskor.

2 Alternativa lösningar

LBE föreskriver som huvudregel att hantering av brandfarliga varor är tillståndspliktig. Utrymmet för alternativa lösningar bedöms därför som begränsat. MSB har dock bemyndigats att meddela undantag från tillståndsplikten vid hantering som är förenad med mindre risk. De föreslagna föreskrifterna anger följaktligen vilken hantering som är undantagen tillståndsplikt.

Nollalternativet, d v s att inte ha några tillståndsföreskrifter alls, bedöms inte vara ett realistiskt alternativ eftersom lagens huvudregel om tillståndsplikt då blir gällande fullt ut. Det skulle innebära att all yrkesmässig hantering och hantering i större mängd skulle vara tillståndspliktig. Konsekvenserna av ett nollalternativ berörs därför inte ytterligare i denna utredning.

3 Berörda

För att utreda vilka som berörs av de föreslagna föreskrifterna har i ett tidigt skede dialog och samråd förts med branschorgan, tillståndsmyndigheter och andra sektorsmyndigheter.

En referensgrupp har bildats med representanter för näringslivet. Gruppen har bestått av representanter för Plast- och kemiföretagen, Industriarbetsgivarna, Brandskyddsföreningen, Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet, Färg- Möbel- och Inredningsbranschen (f d Färgfackhandlarna), Jernkontoret, Kemisk- Tekniska leverantörförbundet, Energigas Sverige, Teknikföretagen, Svenskt Vatten, SSG Standard Solutions Group, Svenska Aerosolföreningen och Kyl- och Värmepumpsföretagen. Denna konsekvensutredning har tagits fram i samverkan med referensgruppen.

Samråd har skett med tillståndsmyndigheter i form av räddningstjänsterna i Attunda, Halmstad, Stenungsund och Storstockholm samt med sektorsmyndigheterna Arbetsmiljöverket och Naturvårdsverket.

Lagens huvudregel om tillståndsplikt berör den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga gaser eller brandfarliga vätskor. De undantag från huvudregeln som införs genom de föreslagna föreskrifterna kommer att beröra en mängd aktörer i samhället allt från enskilda hushåll, kommunala och statliga verksamheter samt enskilda företagare till multinationella koncerner. Även Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket berörs.

Tillstånd till civil hantering av brandfarliga varor prövas lokalt i de kommuner där hanteringen bedrivs varvid tillståndsmyndigheterna i dessa kommuner berörs av de förändringar som föreslås. På motsvarande sätt prövas tillstånd till

hantering inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket av MSB, varvid även MSB själv berörs.

3.1 Verksamheter som berörs av lagens huvudregel om tillståndsplikt

Nedan redovisas några exempel på verksamheter som omfattas av lagens huvudregel om tillståndsplikt och som inte undantas i de föreslagna föreskrifterna. Verksamheterna förblir alltså tillståndspliktiga enligt huvudregeln:

- Restauranger med gasolspis inomhus.
- Butiker eller hushåll som hanterar mer än 100 liter brandfarliga aerosolbehållare eller mer än 100 liter brandfarliga vätskor med flampunkt högst 60 °C (exempelvis bensin, koncentrerad spolarvätska, lösningsmedel eller etanol).
- Grossister som förvarar mer än 500 liter brandfarliga aerosolbehållare eller mer än 500 liter brandfarliga vätskor med flampunkt högst 60 °C inomhus.
- Bensinstationer.
- Stålindustri, såsom gjuterier och smidesverkstäder.
- Reningsverk som producerar biogas.
- Deponier med gasuppsamling.
- Raffinaderi samt kemisk industri såsom pappers- och massabruk.

Av ovanstående verksamheter gäller redan idag tillståndsplikt enligt gällande föreskrifter för:

- Butiker eller hushåll som hanterar mer än 100 liter brandfarliga vätskor med flampunkt högst 100 °C.
- Restauranger med gasolspis inomhus.
- Grossister som förvarar mer än 250 liter brandfarliga vätskor med flampunkt högst 100 °C inomhus.
- Bensinstationer.
- Stålindustri, såsom gjuterier och smidesverkstäder.
- Raffinaderi samt kemisk industri såsom pappers- och massabruk.

3.2 Exempel på verksamheter som undantas från tillståndsplikt

Nedan presenteras några exempel på verksamheter som undantas från tillståndsplikt i de föreslagna föreskrifterna till skillnad från de idag gällande tillståndsföreskrifterna och lagens huvudregel:

- Hushåll som hanterar högst 10 liter andra brandfarliga gaser än gasol (60 liter), exempelvis acetylen för hobbybruk.

- En- och tvåbostadshus med berg-, mark-, eller sjöförlagd värmepumpanläggning.
- Hantering av diesel och eldningsolja i lantbruksverksamheter.
- Livsmedelsindustrier och idrottsanläggningar som använder ammoniak i sina kyl- eller frysanläggningar.
- Grossister som förvarar upp till 500 liter brandfarliga vätskor.
-
- Bolag som distribuerar brandfarliga gaser i rörledningssystem vid ett högsta drifttryck av 4 bar.

4 Kostnader och andra konsekvenser

Det är visserligen lagens huvudregel som anger vilka verksamheter som ska ha tillstånd och inte de föreslagna föreskrifterna, men nedan beskrivs ändå översiktligt kostnader förknippade med tillståndspliktig verksamhet.

Verksamheter som hanterar tillståndspliktiga mängder av brandfarliga varor har olika komplexitet och spänner från den enskilde verksamhetsutövaren till den multinationella koncernen. För att redovisa skillnaderna i kostnadsbild för olika verksamhetsutövare presenteras nedan kostnaderna för sju olika typer av verksamheter:

- Restaurang med gasolinstallation.
- Färghandel.
- Grossist/importör av aerosolbehållare.
- Bensinstation med butik.
- Stålindustri med en större gasolanläggning, exempelvis gjuterier eller smidesverkstäder.
- Reningsverk som producerar biogas.
- Raffinaderi samt kemisk industri såsom pappers- och massabruk.

Kostnaderna som redovisas nedan avser ny verksamhet. De allra flesta tillstånd som utfärdas sker som förnyelse sedan den ursprungliga tillståndstiden löpt ut. Tillståndstiden sätts ofta till 10 eller 12 år, men även annan tillståndstid kan fastställas i den kommunala tillståndsmyndighetens beslut. Om det inte planeras några väsentliga förändringar i verksamheten eller i dess omgivning så är förnyelse av tillstånd en relativt okomplicerad process. Kostnader för sådan förnyelse av tillstånd beskrivs inte utförligare i denna utredning.

Under avsnitt 4.1-4.3 redovisas uppskattade kostnader för ett urval tillståndspliktiga verksamheter. Vardera verksamhets komplexitet och dess relation till kostnadsbild ger även en uppfattning om kostnadsbilderna för andra än de sju beskrivna verksamheterna. Kostnaderna sammanfattas i nedanstående tabell.

Verksamhetstyp	Finansiella kostnader (kr)	Administrativa kostnader (kr)	Materiella kostnader (kr)
Restaurang med gasolininstallation	6 500	450	0
Färghandel	6 500	450	0
Grossist/importör av aerosolbehållare	6 500	450	0
Bensinstation med butik	13 000	450-3 400	0
Stålindustri med en större gasolanläggning, exempelvis gjuterier eller smidesverkstäder	14 400	450-3 400	0
Reningsverk som producerar biogas	16 000	1 000 – 100 000	0
Raffinaderi eller kemisk industri såsom pappers- och massabruk	20 000 – 100 000	3 400	0

4.1 Finansiella kostnader (avgifter för tillståndsprövning)

För kommunal tillståndshandläggning gäller allmänt självkostnadsprincipen som uttrycks i 8 kap. 3 c § kommunallagen: "Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)". Självkostnadsprincipen är en målsättningsprincip som syftar på det totala avgiftsuttaget för en av kommunens verksamheter. Den innebär att syftet med verksamheten inte får vara att ge vinst.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) föreslår en modell för beräkning av avgiften i plan- och bygglovstaxan för 2011. Förslaget till avgift beräknas som en funktion av ett värde baserat på prisbasbeloppet samt ärendeberoende faktorer som grundar sig på den tidsåtgång och komplexitet som

handläggningen av respektive ärendetyp medför. Därutöver kan en justeringsfaktor läggas till modellen i syfte att anpassa avgiftsnivån till förhållanden i den enskilda kommunen. Avgiften innefattar kommunens totala arbetsinsats för tillståndsgivningen (även platsbesök).

För mer komplexa anläggningar föreslår SKL istället att tidsersättning debiteras. Den tidsersättning som då debiteras varierar i landets kommuner kring ett medianvärde av ca 900 kr/timme (+/- ca 150 kr/timme).

Flera kommuner har utvecklat egna taxemodeller och har lagt ut dem på sina hemsidor, där det i detalj går att läsa vilken avgift det enskilda ärendet kommer att belastas med. Värt att notera är att flera kommuner baserar sina taxor på att ansökanden inkommer med komplett underlag. Bristfälliga underlag är en vanlig orsak till att avgiften i det enskilda fallet ökar. Som stöd för att motverka detta anges i den tillhörande handboken vilka underlag som vanligen ska ingå i en tillståndsansökan.

Enligt SKLs modell uppgår avgiften för en restaurang med gasolinstallation till ca 6 500 kr. SKLs modell saknar rekommendation om avgift för en färghandel eller grossist eller importör av aerosolbehållare, men avgiften torde ligga på en liknande nivå som för restaurangen, dvs. ca 6 500 kr. Avgiften för en bensinstation med tillhörande butik uppgår till ca 13 000 kr.

SKLs modell saknar rekommendation om avgift för en stålindustri med en större gasolanläggning, exempelvis ett gjuteri eller en smidesverkstad, men handläggning av en komplett ansökan bedöms inte överstiga 2 dagars arbete, varvid tidsersättningen bör begränsas till ca 14 400 kr.

SKLs modell saknar rekommendation om avgift för ett reningsverk med biogasproduktion, så den debiteras per timme. Uppskattningsvis bör prövning av en komplett ansökan för en biogasanläggning (utan uppgradering till fordonsgaskvalitet) på ett reningsverk i en normalstor tätort ta ca 16-20 timmar. Tidsersättningen blir då ca 16 000 kr.

För tillståndsprovning av mer komplexa verksamheter såsom exempelvis raffinaderier samt kemiska industrier såsom pappers- och massabruk räknas kommunens tidsersättning ofta i 10 000-tals och ibland 100 000-tals kronor.

4.2 Administrativa kostnader

Erforderlig dokumentation av verksamheter som hanterar brandfarliga gaser och vätskor ska finnas oavsett om hanteringen är tillståndspliktig eller inte. I den tillhörande handboken till de föreslagna föreskrifterna framgår vilka underlag som vanligen ska bifogas en tillståndsansökan. I de flesta fall baseras således de administrativa kostnaderna på tiden det tar att ställa samman underlagen. Den administrativa kostnaden för det beror av hur komplex verksamheten är, dvs. hur mycket underlag det är som ska sammanställas och torde kunna ta allt från någon enstaka timmes tid för enklare verksamhet (lönekostnaden för restaurangchefens arbete under en timme uppgår till ca 450

kr) till ett flertal timmar för mer komplexa verksamheter (lönekostnaden för en projektledare vid en industri under en arbetsdag uppgår till ca 3 400 kr).

I särskilt ett fall; biogasproduktion vid reningsverk, kan det dock vara mer omständligt än i andra fall att sammanställa nödvändiga underlag. Biogasproduktion vid dessa verk har ofta bedrivits under lång tid och aktuella ritningsunderlag är ibland bristfälliga eller saknas helt. Det är en målsättning för de föreslagna föreskrifterna att komma åt denna problemställning och komma till rätta med riskerna i verksamheten. Underlagen ska enligt gällande lagstiftning finnas redan idag men situationen varierar väsentligt från reningsverk till reningsverk, vilket gör kostnaderna svårbedömda. Uppskattningsvis kan det röra sig om kostnader från några 1 000 kr upp till 10 000-tals kronor. I något enskilt fall kanske så mycket som 100 000 kr.

4.3 Materiella kostnader

De tekniska krav som regleras av andra föreskrifter under LBE gäller oavsett om hanteringen är tillståndspliktig eller inte. Den tillståndsprövning som sker enligt de föreslagna föreskrifterna tillför alltså inga tekniska krav och det uppstår således inte heller några materiella kostnader för verksamhetsutövaren till följd av förslaget.

4.4 Vinster i liv, hälsa, miljö och egendom

Den eftersträlvade konsekvensen av de föreslagna föreskrifterna är att de bidrar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö och egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av de brandfarliga varorna.

MSB bedömer att redovisade kostnader är motiverade ur ett skyddsperspektiv.

Som tidigare nämnts är det inte möjligt för MSB att undanta annan hantering än sådan som är förenad med mindre risk.

4.5 Klassificering, märkning mm

En omfattande konsekvens med tillhörande kostnader för de verksamhetsutövare som hanterar brandfarliga vätskor kommer av de nya klassificerings- och märkningskrav samt justerade flampunktsgränser som behöver införas till följd av ADR och CLP-förordningen som ersätter den tidigare svenska klassindelningen för brandfarliga vätskor. Detta styrs dock av EU-rätten (om säkerhet vid transport av farligt gods och om kemikaliers utsläppande på marknaden) och inte av lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor. Anpassningen av de planerade föreskrifterna till de nya flampunktsgränserna för brandfarliga vätskor ska ses som ett första led i anpassningen av samtliga författningar under LBE till gällande EU-rätt. Påverkan på andra författningar under LBE beskrivs inte ytterligare i denna utredning.

5 Överensstämmelse med Sveriges medlemskap i EU

Kravet på tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och brandfarliga vätskor regleras inte av EU-rätten. Kravet är inte diskriminerande men dock handelsbegränsande. Bedömningen är dock att det är motiverat, ändamålsenligt och proportionerligt, och därför förenligt med Sveriges medlemskap i EU. Detta prövades i lagstiftningsprocessen när man arbetade fram LBE. De föreslagna föreskrifternas undantag minskar handelsbegränsningen jämfört med huvudregeln om tillståndsplikt i LBE. De föreslagna föreskrifterna uppfyller således de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Indelningen av brandfarliga gaser och vätskor i de föreslagna föreskrifterna är anpassad till det europeiska regelverk som beskrivs i avsnitt 1.2.

De föreslagna föreskrifterna innehåller administrativa krav som följd av den hantering som bedrivs, men inga tekniska krav. Tillståndsprövningen, när sådan krävs, syftar till att verifiera att såväl tekniska som andra typer av krav är uppfyllda i andra delar av lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor. Utifrån detta anser MSB att anmälningsskyldighet föreligger enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler. De föreslagna föreskrifterna har följaktligen anmälts till EU-kommissionen.

6 Ikraftträdande och informationsinsatser

De föreslagna föreskrifterna planeras träda i kraft den 1 oktober 2013. En övergångstid på ett år införs för att de verksamheter som tidigare inte varit tillståndspliktiga ska hinna sammanställa ansökningshandlingar och söka tillstånd.

Information om det pågående arbetet har framförts vid de seminarier om ny LBE och FBE, som genomförts för landets tillståndsmyndigheter under 2010 och 2011. I projektets kommunikationsplan finns riktlinjer om vilket ytterligare stöd som ska lämnas till de kommunala tillståndsmyndigheterna i samband med att de föreslagna föreskrifterna färdigställs och träder ikraft.

Information om såväl det pågående föreskriftsarbetet, denna remiss och de nya reglerna när de väl beslutats kommuniceras via MSB:s hemsida www.msb.se. Ytterligare informationsinsatser kommer att behövas via branschorganisationerna. Särskilda informationsinsatser fordras för de verksamheter som hittills varit undantagna från tillståndskrav, men som inte längre kommer att vara det med de föreslagna föreskrifterna. Det gäller exempelvis grossister eller importörer av aerosolbehållare och reningsverk som producerar biogas. Företrädare för dessa branscher har genom deltagande i referensgruppen fått fortlöpande information om föreskriftsarbetet. Branschorganen behöver också informera de verksamheter som genom de föreslagna föreskrifterna undantas från tillståndsplikten, exempelvis

lantbruksverksamheter, vissa mindre verkstäder, industrier samt återförsäljare, se avsnitt 3.2.

7 Företag som berörs

Hantering av brandfarliga gaser och vätskor är utbredd i samhället och inom näringslivet. Hanteringen sker i verksamheter som spänner från den enskilda företagaren till den multinationella koncernen.

För företag med publik verksamhet får enbart små mängder brandfarliga varor hanteras utan tillstånd. Många sådana företag är små och flertalet av dem har sin kärnverksamhet inom något annat område än att just hantera den brandfarliga varan, exempelvis att tillaga eller sälja mat. Inom sådana verksamheter är det särskilt viktigt att tänka igenom hanteringen för att nå en tillfredställande risknivå och därigenom undvika olyckor och skador till följd av brand eller explosion.

De branschorgan som deltagit i framtagandet av de föreslagna föreskrifterna och denna konsekvensutredning har bidragit till att identifiera vilka företag som berörs. I flera fall har också branschorganen föreslagit anpassning av de tillståndspliktiga mängderna eller att en viss hantering ska undantas från tillståndsplikt, då det varit riskmässigt försvarbart. MSB har så långt som möjligt gått branschorganen till mötes i deras önskemål om undantag från tillståndsplikten, förutsatt att risknivån i den hantering som diskuterats befunnits tillfredställande låg.

Exempel på företag som i de föreslagna föreskrifterna härigenom inte omfattas av krav på tillstånd är:

- Lantbruksverksamheters hantering av diesel och eldningsolja.
- Frisörsalongers hantering av aerosolbehållare.
- Vissa mindre verkstäder, industrier och återförsäljare.
- Bolag som distribuerar brandfarliga gaser i rörledningssystem vid ett drifttryck av högst 4 bar.

Exempel på företag som berörs av de föreslagna föreskrifterna anges i kapitel 4. Bland dessa förtjänar särskilt grossister/importörer som hanterar aerosolbehållare och reningsverk som producerar biogas att lyftas fram eftersom de tidigare inte omfattats av tillståndsplikt.

8 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag

Kostnader för företag som bedriver tillståndspliktig hantering av brandfarliga varor är huvudsakligen förknippad med tidsåtgång och administration för att sammanställa kompletta ansökningshandlingar.

Tidsåtgång och administrativa kostnader exemplifieras under avsnitt 4.2.

Det finns inget heltäckande register över hur många företag som bedriver tillståndspliktig hantering av brandfarliga varor i Sverige idag, men en sammanställning från 2009 anger att det då fanns drygt 20 000 tillstånd utfärdade för civil hantering av brandfarliga varor. I dessa drygt 20 000 tillstånd inryms både kommunala verksamheter och enskilda hushåll, men till klart övervägande del, uppskattningsvis knappt 20 000, består tillståndshavarna av företag. Genom de föreslagna föreskrifterna ställs tillståndskrav på hantering som tidigare inte behövt ha tillstånd. Uppskattningsvis innebär det att ett 50-tal nya tillstånd tillkommer för företagare, främst för grossister eller importörer av aerosolbehållare. Utöver dessa tillkommer även tillstånd för sådana verksamheter där tillstånd tidigare ersatts av anmälan till räddningstjänsten. De antas dock redan ha mycket av den dokumentation som krävs, och kravet på tillstånd blir därför inte lika betungande för dem. Antalet företag som omfattas av detta bedöms vara ca 1000 st. Jämfört med de regler som gäller idag märks en ökning av den tillståndspliktiga mängden i flera fall, dessutom kommer flera mindre farliga produktgrupper helt att undantas från tillståndsplikt, bland annat som följd av anpassning till det europeiska regelverk som beskrivs i avsnitt 1.2.1. Ytterligare lättnader införs genom att viss hantering undantas från tillståndsplikt. Dessa lättnader påverkar främst små och medelstora företag. Uppskattningsvis medför lättnaderna att uppåt 1 000 verksamheter befrias från den tillståndsplikt som gällt hittills.

Sammantaget uppskattas antalet företag som behöver tillstånd förbli oförändrat.

9 Andra kostnader och förändringar för företag

De föreslagna föreskrifterna medför inte några materiella kostnader för företag.

Det som berör finansiella och administrativa kostnader under avsnitt 4.1 respektive 4.2 gäller även företag.

De vinster i liv, hälsa, miljö och egendom som nämns under 4.4 gäller även företag.

De förändringar av klassificering och märkning mm som redovisas under avsnitt 4.5 gäller även företag.

10 Konkurrensförhållanden för företag

Krav på tillstånd försvårar i allmänhet för nya företag att etablera sig på en marknad och kan begränsa det totala antalet företag. LBE föreskriver emellertid tillståndsplikt som huvudregel. MSB har bemyndigats att meddela undantag från tillståndsplikten. I den tillhörande handboken ges kommentarer och exempel som gör att processen för att söka tillstånd blir så enkel, billig och snabb som möjligt för företagen.

I de föreslagna föreskrifterna har MSB verkat för att kraven om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor ska vara konkurrensneutrala i alla avseenden. Avsikten är att exempelvis petroleumbaserade drivmedel och bränslen inte ska särbehandlas i förhållande till förnybara eller syntetiskt tillverkade ämnen eller blandningar med motsvarande fysikaliska risker och inte heller omvänt.

11 Andra aspekter för företag

Inga utöver tidigare nämnda.

12 Särskilda hänsyn till små företag

För mindre verkstäder, industrier och återförsäljare som hanterar brandfarliga vätskor har den tillståndspliktiga mängden höjts från 250 liter brandfarliga vätskor med flampunkt upp till 100 °C till att istället bara krävas vid hantering av mer än 500 liter brandfarliga vätskor med flampunkt upp till 60 °C. Förändringen reducerar den administrativa bördan för små företag.

Frisörsalonger hanterar vanligen så pass små mängder aerosolbehållare med brandfarligt innehåll att de i förslaget undantas från tillståndsplikten, vilket också reducerar deras administrativa börda.

Lantbruksverksamheter hanterar vanligen diesel och eldningsolja på sådant sätt att de i förslaget undantas från tillståndsplikten, vilket också reducerar deras administrativa börda.

13 Kontaktpersoner

Frågor kring denna konsekvensutredning är välkomna till

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete

Enheten för brandskydd och brandfarlig vara

David Gårsjö

Teknisk handläggare

E-post: david.garsjo@msb.se

Telefon: 010-240 52 74