



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 ålägga en kommun att pröva tillstånd som gäller utanför kommunens gränser och MSB heller inte har bemyndigande att ålägga 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 användningstillfällen 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 göras 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 anmälningsplikt skulle innebära anser MSB att det inte är proportionerligt eller ändamålsenligt att införa en anmälningsplikt i den föreslagna föreskriften. En anmälningsplikt 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 anmälningsplikt. 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 anmälningsplikt 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 begränsad 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 tillståndsprövningen 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