



Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Diarienummer
2009:1658

Konsekvensutredning avseende förslag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk

1 Inledning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (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 41 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor bemyndigande att utfärda föreskrifter som avses i 6-11 §§ lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

Förslaget till föreskrifter genomför direktiv 2008/43/EG om inrättandet av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EG i svensk lagstiftning.

Ovan nämnda bemyndigande omfattar emellertid inte bemyndigande att föreskriva om åtgärder som motiveras av skyddet mot brott och terrorism, vilket direktivet och därmed föreskriftsförslaget reglerar. Bemyndigande finns dock i det förslag till ny lag om brandfarliga och explosiva varor som för närvarande bereds av regeringskansliet.

Mot bakgrund av att direktivet skulle ha varit genomfört i medlemsstaterna redan den 5 april 2009 och att nödvändigt bemyndigande förväntas ingå i ny lag om brandfarliga och explosiva varor, väljer MSB därför att påbörja remissförfarandet.

2 Bakgrund

Olika typer av sprängämnen förekommer ofta vid terroristattacker, att öka säkerheten vid hantering av sprängämnen är därför en prioriterad fråga inom den Europeiska Unionen. En av EU instiftad expertgrupp för sprängämnessäkerhet lade i juni 2007 fram en rapport med rekommendationer på åtgärder för att öka säkerheten vid hantering av sprängämnen. En av de rättsakter som antogs till följd av rekommendationerna är direktiv 2008/43/EG om inrättandet av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EG, det så kallade

spårningsdirektivet. I direktiv 93/15/EEG¹ finns bestämmelser om hur explosiva varor ska kunna omsättas på gemenskapsmarknaden på ett säkert sätt, bland annat ställs krav på CE-märkning.

Enligt direktiv 2008/43/EG är det nödvändigt att se till att företag som tillverkar och hanterar explosiva varor har ett system för spårning av explosiva varor, så att de när som helst kan fastställa var en vara befinner sig och vem som var den senaste officiella ägaren. En förutsättning för att kunna underhålla korrekta och fullständiga register över explosiva varor inom hela distributionskedjan, är att varje individuell vara förses med en identitetsmärkning. Det gör det möjligt att identifiera och spåra explosiva varor från produktion och utsläppande på marknaden, till slutanvändaren.

Av direktiv 2008/43/EG framgår således harmoniserade bestämmelser om skyldighet att märka explosiva varor, vilka explosiva varor som ska märkas och av vem, hur märkningen ska utformas och vilken information den ska innehålla, skyldighet att föra register över explosiva varor, krav på arkivering, skyldighet att lämna ut uppgifter och om att utpeka kontaktpersoner.

Rubricerat förslag till föreskrifter genomför direktiv 2008/43/EG i sin helhet i svensk lagstiftning.

3 Problembeskrivning

Syftet med direktiv 2008/43/EG och förslaget till föreskrifter är att försvåra och förhindra missbruk och stöld av explosiva varor genom att göra det möjligt att spåra var och när varorna försvunnit eller stulits. Detta för att underlätta för de brottsbekämpande myndigheterna att kunna identifiera den sista officiella ägaren när otillåtna sprängämnen anträffats.

4 Föreskrifternas innehåll

Innehållet i förslaget till föreskrifter speglar i sin helhet innehållet i direktiv 2008/43/EG.

4.1 Tillämpningsområde

Föreskrifterna gäller den som hanterar eller importerar explosiva varor för civilt bruk och som ska vara CE-märkta enligt direktiv 93/15/EEG. Med hantering avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Med import avses i föreskrifterna införsel från annat land än land inom Europeiska gemenskapen, land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och land som enligt avtal med den Europeiska gemenskapen utgör en del av den Europeiska gemenskapens inre marknad för varor. Direktiv 93/15/EEG har genomförts genom Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1997:4) om kontroll och om utsläppande på marknaden av explosiva varor för civilt bruk.

¹ Europaparlamentets och 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 (EGT nr L 121, 15.5.1993 s. 20, Celex 31993L0015). Direktivet ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1).

4.2 Undantag från föreskrifterna

Även om de explosiva varorna är CE-märkta enligt direktiv 93/15/EEG, gäller föreskrifterna inte sådana explosiva varor som transporteras och levereras, oförpackade eller i tankfordon, för att direkt lastas av i sprängborrhål. Föreskrifterna undantar också explosiva varor som tillverkas på sprängplatsen och som laddas omedelbart efter det att de har tillverkats.

Vidare undantar föreskrifterna sådan transport av explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods samt när befattningen med de explosiva varorna sker hos en myndighet som en del i myndighetsutövningen, för att upprätthålla ordning och säkerhet eller för att försvara riket.

4.3 Märkning

Föreskrifterna fastlägger ett system som innebär att den som tillverkar eller importerar explosiva varor åläggs att märka varje individuell vara med en beständig och läsbar identitetsmärkning. Detsamma gäller varornas innersta förpackning. Identitetsmärkningen ska bestå både av en alfanumerisk kod och en maskinläsbar del. Den maskinläsbara delen kan utgöras av en streckkod eller en matriskod som innehåller samma information som den alfanumeriska koden.

Den alfanumeriska koden ska innehålla information om i vilket land varan har tillverkats eller från vilket land den har importerats, vilket tillverkningsställe varan har, samt ett unikt nummer för varje explosiv vara och för den innersta förpackningen.

Koden som avser varans tillverkningsställe ska fastställas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och fås efter ansökan till myndigheten.

4.4 Registerhållning

Den som hanterar eller importerar explosiva varor ska föra register med information om varje individuell vara, varans identifieringsnummer, vilken typ av explosiv vara det är och uppgift om vilket företag eller person som varan har överförts till, eller när varan har förbrukats. Uppgifterna ska sedan arkiveras i tio år av den som för registret. Om den organisation som för register upphör under denna tid eller går i konkurs ska uppgifterna delges Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Motsvarande gäller då en fysisk person avlider eller går i konkurs.

Registret ska därutöver provas regelbundet av den som för registret för att se om det är effektivt och att uppgifterna håller en god kvalitet. Uppgifterna ska skyddas mot skada eller förstörelse, både avsiktlig och oavsiktlig.

Den som för registret ska även peka ut en kontaktperson som utanför ordinarie arbetstid är tillgänglig för myndigheterna och ska på begäran lämna ut alla registrerade uppgifter.

4.5 Ikraftträdande

Föreskrifterna skulle ha trätt i kraft den 5 april 2009 och ska tillämpas på alla explosiva varor som släpps ut på marknaden från och med den 5 april 2012. MSB saknar dock vid tidpunkten för remissförfarandet bemyndigande att föreskriva om åtgärder som motiveras av skyddet mot brott och terrorism (se punkt 1).

5 Berörda av regleringen

Regleringen berör alla dem som hanterar eller importerar explosiva varor för civilt bruk och som ska CE-märkas enligt direktiv 93/15/EEG², vilket i Sverige är genomfört genom Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1997:4) om kontroll och om utsläppande på marknaden av explosiva varor för civilt bruk. Regleringen kommer därmed att beröra tillverkare och importörer, samt alla de som civilt utför sprängarbeten, exempelvis bygg- och anläggningsföretag, konsulter, entreprenörer, gruvföretag samt privatpersoner. Även offentlig verksamhet berörs, utom i de fall där befattningen med de explosiva varorna sker hos en myndighet som en del i myndighetsutövning, för att upprätthålla ordning och säkerhet eller för att försvara riket.

Regleringen kommer att beröra ca 60 företag som idag har tillstånd för tillverkning av explosiva varor för civilt bruk. Utöver det berörs ett antal företag som importerar sådana explosiva varor som omfattas av författningen.

Antalet gruvor i drift som berörs av reglerna, är idag ca 10-15 stycken och dessa drivs av 5-10 företag .

Regleringen berör även bergsprängare och enligt Bergsprängningsentreprenörernas förening finns idag ca 200 verksamma företag som har bergsprängning som huvudsysselsättning. Detta inkluderar allt ifrån enmansföretag till större företag.

Antalet privatpersoner som omfattas bedöms som mycket få.

6 Ekonomiska konsekvenser av regleringen

Regleringen kommer att få ekonomiska konsekvenser för alla som omfattas av den. Konsekvenserna varierar däremot mellan de berörda, beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs och vilken mängd explosiv vara som hanteras.

6.1 *Materiella kostnader*

6.1.1 Märkning

Reglerna om märkning berör tillverkande och importerande företag, och för de tillverkande företagen kommer det att innebära investeringskostnader i utrustning för märkning av de explosiva varor och förpackningar som omfattas. Både den innersta förpackningen och varje individuell vara ska märkas. Då sättet att märka varierar beroende på typ av explosiv vara kommer olika typer eller sätt att märka leda till att olika varianter av märkningsutrustning behövs, vilket kan generera olika kostnader per tillverkningslinje. Personalstyrkan kan också behöva förstärkas på grund av den tidsåtgång som de nya momenten i produktionen innebär. Krav på ergonomi kan också leda till nya investeringar för företagen.

Kostnaderna är svåra att uppskatta, men enligt uppgift från industrin kommer det att handla om en initialkostnad på flera tiotals miljoner kronor. De totala kostnaderna för de svenska tillverkarna tros dock inte överstiga 100 miljoner kronor. Merkostnaderna

² Europaparlamentets och 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 (EGT nr L 121, 15.5.1993 s. 20, Celex 31993L0015). Direktivet ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1).

kommer att innebära prisökningar på de explosiva varorna, vilket indirekt innebär en ökad kostnad för brukarna.

6.1.2 Registerhållning

Alla som omfattas av reglerna ska föra ett register. Reglerna om registerhållning innebär att ett både säkert men samtidigt lättillgängligt system för registerhållning ska byggas upp. Systemet ska i vissa fall klara av en mycket stor informationsmängd på grund av mängden explosiv vara som hanteras, men också på grund av att reglerna kräver att informationen ska lagras i tio år.

Reglerna om registerhållning innebär att alla som hanterar de explosiva varorna, i varje led, måste ha ett system för att registrera de uppgifter som krävs, till exempel en streckodsavläsare eller ett IT-system avpassat för att möta kraven i reglerna. För den tillverkande industrin kommer det att krävas att lösningar finns för att kunna hantera stora mängder information. Kostnader kan därmed tillkomma antingen för att själva bygga upp ett fungerande IT-system, eller genom att köpa tjänsten av någon annan.

Små företag

För små företag, företrädesvis bergsprängare, kommer investeringskostnader för avläsningsutrustning och system för registerhållning slå hårdare, då de medför en proportionellt högre investeringskostnad än för de större företagen.

Kostnaden för avläsningsutrustning och system är svår att bedöma då den beror på vilka system som används och om den tillverkande industrin bestämmer sig för att ha gemensamma system eller standarder. Skulle den tillverkande industrin använda sig av olika system för streckkoder leder det till att varje användare antingen får hålla sig till en tillverkare, eller bygga upp olika system för avläsning för varje tillverkare de är kund hos. Kostnader tillkommer också på grund av prisökningar på de explosiva varorna (se 6.1.1.)

6.2 Administrativa kostnader

6.2.1 Märkning

De administrativa kostnader som bedöms tillkomma till följd av reglerna om märkning är kostnaden för den tid som åtgår för att upprätta nya rutiner. De administrativa kostnaderna på grund av reglerna om märkning bedöms som små.

6.2.2 Registerhållning

Reglerna innehåller krav på att information ska upprättas och lagras, vilket innebär att en administrativ kostnad uppstår. Samtliga som berörs av reglerna omfattas av kravet på registerhållning och den administrativa kostnaden står i proportion till mängden information som ska lagras. Det är dock viktigt att notera att det redan idag i 18 § i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor finns krav att tillståndshavaren ska kunna redovisa innehavet av explosiva varor.

Små företag

Förutom kraven på att föra register, vilket är en administrativ kostnad i sig, kommer regeln om att en person ska vara tillgänglig för myndigheterna utanför ordinarie arbetstid, särskilt drabba de små företagen. Stora företag har ofta redan en

jourverksamhet uppbyggd och kan utnyttja den resursen för att möta kraven i reglerna. Små företag måste se till att en person alltid är möjlig att nå som har tillgång till information om de explosiva varorna. Förutom praktiska problem för till exempel enmansföretag, kan det leda till proportionellt stora kostnader för små företag för att ersätta arbetstiden utanför den ordinarie arbetstiden.

Enligt Bergsprängarentreprenörernas förening varierar arbetstiden för att upprätta nya rutiner mellan 15 minuter per dag till flera timmar per dag, beroende på företagets storlek.

Regleringens totala kostnad för branschen uppskattas av Bergsprängarentreprenörernas förening till några procent av kostnadsomsättningen. Baserat på en bedömd årsomsättning av 3-5 miljarder kronor motsvarar det 30-100 miljoner kronor.

Privatpersoner

Privatpersoner kommer med stor sannolikhet hantera mycket små mängder explosiv vara och kan lösa kraven på registrering genom att till exempel föra bok som sedan sparas i tio år. Kostnaderna bedöms som försumbara.

7 Reglernas överensstämmelse med EG-rätten

Förslaget till reglering följer de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska Unionen och det genomför direktiv 2008/43/EG i sin helhet. Förslaget innehåller inte reglering som går utöver vad som anges av direktivet.

Skulle reglerna inte införas riskerar Sverige att stämmas för fördragsbrott av kommissionen.

Alternativ reglering är ej möjlig.

8 Efterlevnad av regler

Med utgångspunkt i den tillsynsfördelning som finns i 16 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, finner MSB att följande fördelning av tillsynsuppgifterna av de aktuella varorna är den mest ändamålsenliga. MSB kommer att utöva tillsyn över märkning och registrering av varor hos dem som tillverkar explosiva varor i landet. MSB kommer även att svara för tillsyn av de varor som dessa tillverkare importerar till landet. Övrig tillsyn, dvs. främst tillsyn över slutanvändarnas register, sker genom polismyndigheterna. Polisens uppgifter kan komma att tas över av kommunerna enligt det nya förslaget till lag om brandfarliga och explosiva varor som för närvarande bereds hos regeringskansliet.

9 Informationsinsatser

Information om reglerna kommer att kommuniceras via Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida www.msbmyndigheten.se. Ytterligare informationsinsatser kommer att behövas både till små företag via branschorganisationerna och till de myndigheter som berörs.

De grupper som berörs av lagstiftningen är kända och tillhör en begränsad krets. Det är därför möjligt att rikta direkt information till dessa.

10 Samråd

Samråd har skett med tillverkande företag under hand som föreskrifterna och konsekvensutredningen har tagits fram. Ett särskilt möte har även skett med Bergsprängarentreprenörernas förening som företräder ca 80 procent av bergsprängarna i Sverige.

11 Kontaktpersoner

Följande personer hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan kontaktas vid eventuella frågor och för närmare upplysningar om förslaget till föreskrifter.

Anna-Karin Engström
Enheten för farliga ämnen
010- 240 50 60
anna-karin.engstrom@msbmyndigheten.se

Torkel Schlegel
Rättsenheten
010-240 50 69
torkel.schlegel@msbmyndigheten.se