

Enhet
OFAbex
Handläggare, direkttelefon
Synnerholm Lars

Konsekvensutredning avseende Statens räddningsverks förslag till föreskrifter och allmänna råd och kommentarer om förvaring av explosiva varor

1. Inledning

Statens räddningsverk är enligt förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) behörig myndighet att ge ut föreskrifter i syfte att förebygga och skadebegränsa olyckor och tillbud i samband med hantering av sådana varor.

2. Kort om förslaget

I samband med att lagen om brandfarliga och explosiva varor trädde i kraft den 1 juli 1989 gjordes en begränsad revidering av föreskrifterna om förvaring av explosiva varor. Arbetet har därefter fortsatt med att se över de olika föreskrifterna för explosiva varor. Denna fortlöpande översyn föranleds inte bara av att de äldre bestämmelserna i stort sett varit oförändrade sedan år 1968, i vissa delar sedan år 1949, utan även av Sveriges inträde i EU. Förslaget till nya föreskrifter är en genomgripande omarbetning av kapitel 6 i de äldre föreskrifterna (SÄIFS 1989:8) om hantering och import av explosiva varor.

I stort består de viktigaste förändringarna i att

- regler om förvaring av explosiva varor i bostad har arbetats in,
- beräkning av det betryggande avståndet har reviderats,
- tidigare uppdelning i olika slag av förråd, beroende på funktion, har förenklats,
- de explosiva varorna har begärlighetsgraderats och tre tillträdesskyddsnivåer har lagts fast,
- kraven på tillträdesskydd har i vissa fall höjts, samt
- allmänna råd har utarbetats till föreskrifterna.

3. Problemanalys

3.1 Inledning

Enligt 11 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) ska den som hanterar explosiva varor ha tillstånd till det. Vad gäller civil förvaring av explosiva varor prövar polismyndigheten i det distrikt där verksamheten ska bedrivas frågor om tillstånd.

Tillstånd ska enligt LBE vara tidsbegränsat. Detta innebär att tillståndsmyndigheten med visst intervall ska pröva frågan om förnyat tillstånd. Prövningen av förvaringstillstånd förutsätter att det finns ett underlag som visar att anläggningen är säker.

För att skyddsnivån ska kunna upprätthållas vid förvaring av explosiva varor krävs det enligt Räddningsverkets uppfattning fortsatt reglering med föreskrifter. Detta oberoende av om den som hanterar varan är ett storföretag, småföretag eller annan. Förslaget innebär inte någon ändring av gällande skyddsnivåer utom vid förvaring i bostad där en skärpning föreslås.

Förslaget till nya föreskrifter innebär utöver språkliga förändringar och en modernisering även en bättre systematisering och anpassning till internationella regelverk.

De viktigaste förändringarna kan beskrivas enligt följande.

3.2 Förvaring av explosiva varor i bostad

Det är angeläget att särskilt behandla förvaring av explosiva varor i bostad, vilket gällande regler inte gör tillräckligt tydligt. Förslaget till föreskrifter innebär att slag och största mängd explosiv vara begränsas och att tekniska krav ställs på förvaringsutrymmen. Begränsningen av tillåten förvaring av explosiv vara i bostad utan tillstånd bedöms från skyddssynpunkt vara rimlig.

De tekniska kraven på förvaringsutrymmen kan innebära en kostnad för den enskilde. Huvuddelen av dem som under en längre tid har behov av att förvara explosiva varor i bostad är personer med vapenlicens. Eftersom de ska ha tillgång till vapenskåp som uppfyller de tekniska kraven på förvaringsutrymmen bedöms de ökade kostnaderna vid förvaring i bostad som relativt små.

3.3 Betyggande skydd

Bedömningen av vad som ger betryggande skydd anpassas till det internationella klassificeringssystemet. Vid beräkning av det avstånd som ger betryggande skydd ska nu hänsyn tas till varor med risk för splitter men utan risk för massexplosion, vilket tidigare inte varit fallet. Verkan från dessa varor bestäms av splittrets kastlängd och vikt. Detta innebär att det avstånd som ger betryggande skydd kan bli längre vid förvaring av mindre mängder men kortare vid förvaring av större mängder.

Utan att ge avkall på skyddet betraktas förslaget som en lindring som inte kostar något.

3.4 Uppdelning i olika slag av förråd

De äldre föreskrifterna reglerar förvaringen av explosiva varor i elva olika slag av förråd, beroende på funktion. I förslaget till nya föreskrifter begränsas antalet till fyra olika slag av förråd och bestämmelserna har

inriktats på den plats där förvaringsutrymmena avses placeras, t.ex. friliggande, i byggnad med annan verksamhet, i mark, i bostad eller på tillfällig plats vid anläggningsarbete.

Ändringen innebär tillsammans med bl.a. uppdelning i tekniska krav och förvaringsbestämmelser att en genomgripande omarbetning av föreskrifterna föreslås. Denna omarbetning bedöms vara en förenkling och genom de föreslagna allmänna råden och kommentarerna förtydligas reglerna. Möjligen kan en särskild utbildning av tillståndsmyndigheternas tillståndsenheter vara nödvändig inledningsvis.

3.5 Tillträdesskyddsnivån

Räddningsverket konstruktionsgranskar och godkänner i samverkan med Rikspolisstyrelsen i dag det enskilda förvaringsutrymmet. I förslaget till de nya föreskrifterna har de explosiva varorna begärlighetsgraderats och tre tillträdesskyddsnivåer har fastställts.

I syfte att erhålla en tredjepartskontroll har två av de tre tillträdesskyddsnivåerna i samråd med Rikspolisstyrelsen knutits till befintliga standarder. Utrymmen för förvaring av explosiva varor av begärlighetsgrad "mycket begärliga" ska ha en tillträdesskyddsnivå motsvarande värdet för värdeförvaring enligt den europeiska standarden SS-EN 1143-1 och för begärlighetsgrad "begärliga" explosiva varor ställs kravet på säkerhetsskåp enligt svensk standard SS-3492.

Utöver de fördelar som ligger i en tredjepartskontroll innebär begärlighetsgraderingen med de olika tillträdesskyddsnivåerna ett utnyttjande av ett enhetligt och redan befintligt standardiseringssystem.

Standardiseringen innebär även en motiverad skärpning av kravet på tillträdesskyddet främst vad gäller mycket begärliga explosiva varor och motsvarar kravet vid vapenförvaring.

Förvaringsutrymmets inbrottsskydd för de två högsta tillträdesskyddsnivåerna ska provas och värderas av ett laboratorium. Den som söker ett förvaringstillstånd kan genom att utrymmet är märkt enligt standard visa att kraven är uppfyllda.

Detta innebär i många fall en ökad kostnad för den sökande.

I dagsläget gäller ett godkännande av ett förvaringsutrymme i fem år.

Den som före den (datum = ikraftträdandetidpunkten) disponerar ett godkänt förvaringsutrymme för explosiva varor enligt de äldre bestämmelserna får därför under tiden fram till den (datum = ikraftträdandetidpunkten + 5 år) använda detta.

4. Effektkedjan

De effekter som Räddningsverket avser uppnå med de föreslagna föreskrifterna framgår i allt väsentligt av problemanalysen i det föregående avsnittet.

5. Identifiering av dem som berörs

De som direkt berörs är förutom alla personer och företag som hanterar explosiva varor också de tillståndsgivande polismyndigheterna. Verksamheten med explosiva varor skiljer sig mycket vad gäller karaktär och omfattning.

Försvarsmakten utfärdar kompletterande bestämmelser för sina objekt för förvaring av explosiva varor. De bestämmelser som skiljer sig ifrån den civila hanteringen anges i förslaget till föreskrifter.

Antalet större företag som tillverkar explosiva varor som t.ex. spräng- och tändmedel, ammunitionseffekter eller skydds- och nödutrustningar rör sig om ett tiotal. Antalet småföretag är svårare att bedöma. Aktiva företag som importerar eller tillverkar fyrverkerier är ca 25, vilka alla är småföretag.

Polismyndigheterna har rapporterat att de år 2000 hade sammanlagt 5 000 tillstandsobjekt. Större delen av dessa är försäljningsställen av fyrverkerier. Andra objekt är t.ex. förvaring i samband med sprängningsarbeten som genomförs av enskilda eller små och stora sprängningsföretag. Det finns flera hundra verkstäder som hanterar och förvarar pyroteknisk utrustning för fordon (krockkuddar och bältesförsträckare). Nästan alla dessa är småföretag.

Till dessa kan nämnas ca 70 handladdare vars verksamhet kräver tillstånd. Det saknas uppgift om antalet handladdare som enbart laddar för eget bruk eftersom denna verksamhet inte kräver tillstånd. Utöver ovan nämnda berörs även allmänheten i samband med användning av fyrverkerier eller andra pyrotekniska varor för tekniska ändamål som t.ex. olika nöd- och säkerhetsutrustningar.

6. Konsekvenser för dem som direkt berörs, m.m.

6.1 Kostnader

De föreslagna reglerna innebär, som tidigare nämnts i avsnittet problemanalys, ökade kostnader för dem som tvingas anskaffa nya förvaringsutrymmen.

Storleken på de inledningsvis ökade kostnaderna är svåra att bedöma eftersom den i stor utsträckning beror på kostnadsutvecklingen för olika typer av skåp.

Detta beror i sin tur på tillgängligheten och kostnaden i samband med behov av provning och värdering av inbrottsskyddet vid ett ackrediterat provningslaboratorium. De nya kraven på tillträdesskydd bygger på

standarder för värdeförvaringsskåp och säkerhetsskåp som finns på marknaden.

I vilken utsträckning det fordras nya skåp är svårt att bedöma. Myndigheternas kostnader för godkännande av förvaringsutrymmen försvinner dock genom förslaget med tredjepartskontroll.

6.2 Administrativ börda

Från skydds- och säkerhetssynpunkter är det viktigt att hålla god ordning på den explosiva vara som förvaras. Detta ger bl.a. en möjlighet att bevaka att explosiv vara inte försvinner eller kommer i obehöriga händer. Därför ska den som hanterar explosiva varor föra dagbok. I boken ska fortlöpande föras in uppgifter om mängd och typ av explosiva varor som förvaras.

Uppgifterna ska vara tillgängliga i förvaringslokalen och på annan lämplig plats. Beroende på vilka mängder och vilken omsättning av explosiva varor som verksamheten har varierar den administrativa bördan stort. För t.ex. fyrverkeri- och sprängarbetsbranschen kan kravet tidvis upplevas som betungande. Den dagbok som avses kan för stora explosivvaruföretag vara en ändamålsenlig del av ett datoriserat materialstyrningssystem. Ett annat exempel på en administrativ rutin som ökar säkerheten är kravet på att riskutredningen hålls aktuell, regelbundet uppdateras och dokumenteras. Andra förhållanden som är viktiga att dokumentera och som måste vara kända och tillgängliga för arbetstagare och tillsynsmyndigheter är t.ex. arbetsinstruktioner, instruktioner för olycks- och tillbudsrapportering samt föreståndares ansvarsområde, arbetsuppgifter och befogenheter.

6.3 Informationsinsatser

Räddningsverket bedömer att det behövs särskilda informationsinsatser i anslutning till att förslaget genomförs till tillståndsgivande polismyndigheter. Andra för vilka särskilda informationsinsatser behövs är sprängarbetsbranschen och fyrverkeribranschen inklusive varornas försäljningsställen. Större tillverkare och förbrukare av explosiva varor kan informeras i samband med tillsynsverksamheten.

6.4 Samråd

I föreskriftsarbetet har en huvudarbetsgrupp med representanter från Försvarmakten, Försvarets materielverk, polismyndigheten i Stockholm och sprängämnesindustrin deltagit. Dessutom har fem olika specialarbetsgrupper med representanter från Rikspolisstyrelsen, SÄPO, Fortifikationsverket, transportmyndigheterna, Totalförsvarets forskningsinstitut, räddningstjänsten i Stockholm samt större företag med främst sprängningsverksamhet deltagit i delar av projektet.

Räddningsverket avser att på sedvanligt sätt informera om de nya reglerna på verkets webbplats.

7. Små företag

7.1 Allmänt

Som framgått av avsnitt 5 ovan är det många i Sverige verksamma företag som berörs av förslaget till föreskrifter. Flertalet av dessa är små företag. Förslaget till nya regler ska därför granskas enligt den s.k. SimpLex-förordningen (1998:1820).

7.2 Vilket är problemet och vad händer om inget görs?

Om inte den föreslagna regleringen genomförs får vi leva med de regler som gäller. Dessa regler är omoderna, svåröverskådliga och inte anpassade till internationella regelverk.

7.3 Finns det några alternativa lösningar?

Det alternativ som finns är att inte ha någon reglering av området. Detta anser Räddningsverket vara orealistiskt med hänsyn till de explosiva varornas farlighet och därav betingat krav på säker förvaring.

7.4 Vilka administrativa, praktiska eller andra åtgärder måste småföretagen vidta till följd av regelringen? Vilken tidsåtgång samt vilka lönekostnader, andra kostnader i övrigt kan reglerna föra med sig för småföretagen?

De administrativa, praktiska eller andra åtgärder som följer av bestämmelserna måste vidtas av företagen oberoende av deras storlek. Ansvar och skyldigheterna som dessa företag har kommer inte att förändras och därmed kommer den administrativa bördan även i fortsättningen att vara oförändrad. Se vidare avsnitt 6.2.

7.5 Kan reglerna komma att snedvrída konkurrensförhållandena till nackdel för småföretagen eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar?

De nya reglerna om förvaring ger konkurrensneutrala förutsättningar för alla typer av företag.

7.6 Kommer reglerna att i andra avseenden påverka småföretagen?

Nej.

7.7 Går det att kontrollera efterlevnaden av reglerna och hur kommer reglernas effekter för småföretagen att uppmärksammas och granskas?

Efterlevnaden av de nya reglerna kontrolleras på samma sätt som de regler som gäller i dag, dvs. genom tillståndsprövning och tillsyn. Reglernas effekter för småföretagen behöver inte någon särskild granskning.

7.8 Bör reglerna gälla endast viss begränsad tid för att hindra eventuellt negativa effekter för småföretagen?

Författningen reglerar frågor som syftar till säker förvaring av explosiva varor. Det finns därför inte skäl att för regleringen göra skillnad på om det är små eller stora företag.

7.9 Behöver särskilda hänsyn tas till småföretagens villkor när det gäller tiden för reglernas ikraftträdande?

Generellt gäller som tidigare nämnts att den som disponerar ett godkänt förvaringsutrymme enligt i dag gällande bestämmelser får använda detta i ytterligare fem år efter ikraftträdandet av de föreslagna nya föreskrifterna. Eftersom förslaget inte negativt påverkar småföretagen bör inte någon särskild anpassning av ikraftträdandet göras för dem.

7.10 Finns det behov av speciella informationsinsatser?

Särskilda informationsinsatser behöver göras, se avsnitt 6.3.

7.11 Hur har samråd som behövs skett med näringslivet och med myndigheter som särskilt berörs och vilka synpunkter av betydelse har kommit fram?

Samråd har skett med flertalet berörda intressentgrupper, se avsnitt 6.4.

8. Kontaktpersoner

Följande personer hos Räddningsverket kan kontaktas vid eventuella frågor och upplysningar om förslaget till föreskrifter och allmänna råd.

1. Lars Synnerholm *tfn* 08-590 083 38 *e-post* lars.synnerholm@srv.se
2. Ingemar Ohlsson *tfn* 08-590 083 56 *e-post* ingemar.ohlsson@srv.se
3. Leif Wahlberg *tfn* 08-590 083 34 *e-post* leif.wahlberg@srv.se

