

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter (MSBFS 2019:1) om hantering av explosiva varor

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget avser ändringar i föreskrifterna i MSBFS 2019:1 om hantering av explosiva varor och reglerar all hantering av explosiva varor med såväl tekniska som administrativa krav. Många tillstånds- och tillsynsmyndigheter tillämpar reglerna, de behöver därför vara konkreta i syfte att säkerställa en konsekvent tillämpning. Det finns behov av att förtydliga vissa av reglerna. Därför innehåller regelförslaget ett antal förtydligande regler.

Stölder av explosivt material har förekommit under de senaste åren. Föreskrifterna syftar till att öka säkerheten kring explosiva varor som kan hamna i orätta händer i syfte att skada. Föreskrifterna tar även sikte på att öka säkerheten och brottsförebyggande genom krav på förvaring av utrustning och kontroller av verksamheter inom explosiva varor.

Förslaget ska också förhindra och förebygga att olyckor som tidigare skett med explosiva varor förekommer genom att föreskriva förändrade rutiner för drift i verksamheter.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

För att bekämpa den omfattande illegala användningen av explosiva varor har LBE reviderats genom lagen 2021:657 med nya krav av lämplighetsprövning på personer som berörs av hantering av explosiva varor. En naturlig påföljd av detta är att se över reglerna i MSBFS 2019:1 med avseende på brottsförebyggande åtgärder. Föreskrifterna reglerar alla olika typer av explosiva varor. Variationerna mellan hur stor skadepotentialen hos varorna är varierar mycket. Vissa av dem kan orsaka katastrofala konsekvenser om de hamnar i orätta händer. Inträffade olyckor brukar vara en annan källa till regeländring. Förslagsställaren menar att de är proportionerliga med beaktande av det aktuella samhällsklimatet och teknisk utveckling och att därför har ett stort antal undantag införts i regelförslaget för att underlätta hantering under förutsättningen att säkerheten i hanteringar inte riskeras.

Mot denna bakgrund menar förslagsställaren att det är motiverat att kontinuerligt se över och vid behov förändra regelverket för att säkerheten skall främjas. Förslaget innehåller flertalet

undantag för att underlätta hanteringen när så är möjligt med bibehållande och beaktande av säkerheten.

Förslaget inriktas huvudsakligen på nya krav gällande stenspräckare. Stenspräckare används för att sönderdela sten, berg eller betong. Den används med hjälp av en el-tändare som skall förvaras separat. Uppgift från Polismyndigheten visar att stöld på stenspräckare har blivit vanlig under senast åren. Regelförslaget föreslår att ändra begärighetsgrad för stenspräckare från C till B, vilket innebär att stenspräckare ska förvaras i säkerhetsskåp eller motsvarande. E-tändare skall förvaras separat.

Även vissa utökade krav på åskskydd i förråd där explosiva varor förvaras förekommer, krav på skyddsutrustning mot statisk elektricitet vid hantering, utökade möjligheter till kontroll av efterlevnad av brandsskydd, krav vid konkurs gällande dokumentation av sanering av explosivt material från anläggningsdelar eller utrustning för att förhindra olyckor, krav att skrot och förpackningsmaterial som är förorenat med explosivt material ska hanteras som explosiv vara och där nya möjligheter för kontroll skall kunna genomföras av tillsynsmyndigheter.

Enligt Regelrådet är redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredning anger förslagsställaren att det inte finns någon alternativ lösning att reglera då olyckor har skett när regler inte fanns och kommer att ske om MSB inte reglerar. Förslagsställaren har angivit att det är nödvändigt med förtydliganden i föreskriftsform för att säkerställa en effektiv och entydig tillämpning av regler över hela landet av alla tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Undantag behövs för att undanröja administrativa bördor för ekonomiska aktörer under förutsättningen att säkerhet i hantering inte riskeras samt att undantag endast får meddelas i föreskriftsform. Detta enligt förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE).

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren inte har redovisat några alternativa sätt att utforma regleringen. Förslagsställaren har angivit att det inte funnits någon alternativ lösning till att reglera, men inte redogjort för hur en alternativ utformning av den reglering som nu föreslås skulle kunna ha sett ut. Regelrådet konstaterar också att förslagsställaren inte redogjort för vilka effekter som är att vänta om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen konstateras att det inte finns någon EU-gemensam eller internationell rättsakt som reglerar hantering av explosiva varor och att det regelförslaget därför inte utgör någon konflikt med internationella rättsakter. Av föreskrifternas 11 kap. 1 § finns reglerat att myndigheten i enskilda fall och om särskilda skäl föreligger får medge undantag från författningen men att undantag enbart får medges om det är förenligt med tillämpliga EU-direktiv.

Regelrådet kan konstatera att det finns uppgifter i konsekvensutredningen som tyder på att det finns överordnad EU-rätt på området och att redovisningen i remissen jämfört med vad som framgår av författningsförslag kan uppfattas som motstridig. Det framgår bland annat när

det gäller möjliga undantag i enskilda fall att dessa ska vara förenliga med tillämpliga EU-direktiv. Det finns också redovisning om att de undantag som förslagsställaren har beslutat med stöd av 11 kap. MSBFS 2019:01 om hantering av explosiva varor är giltiga. Regelrådet anser att redovisningen inte är tillräcklig. Det borde ha funnits tydlig hänvisning till vilka EU-direktiv som förslagsställaren hänvisar till och i på vilket sätt dessa direktiv begränsar det nationella handlingsutrymmet gällande undantag och hur förslaget då överensstämmer med dessa begränsningar. Sådan redovisning skulle tydliggöra vilket nationellt handlingsutrymme som finns rörande reglering på området.

Utifrån otydligheten i redovisningen finner Regelrådet att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen uppges att ett stort antal undantag och förtydligande finns, vilka bör trädas i kraft snarast, för att de ska ge effekter för ekonomiska aktörer och tillstånds- och tillsynsmyndigheter skriver förslagsställaren. Information om de nya reglerna kommer, enligt förslagsställaren, att förmedlas på MSB:s hemsida, via MSB:s utbildning för kommuner och genom olika branschorganisationer till exempel på branschmöten.

Regelrådet konstaterar att tidpunkten för ikraftträdande inte är precis men förstår utifrån angivna syften med regleringen att det är svårt att ange en exakt tid för införande. Förslagsställaren anger att informationsmöten kommer att ske. För Regelrådet är det dock högst otydligt om MSB har planerat ikraftträdandet utifrån företagens möjligheter till behov av tid för att anpassa sig till föreslagna regeländringar med beaktande att ändringarna inte bör orsaka onödiga merkostnader genom forcering. Detta exempelvis om företagen behöver omprioritera redan planerade resurser för att kunna leva upp till nya regelkrav.

Utifrån att det inte går att förstå vilka förutsättningar företagen har att förbereda sig för regelförändringarna, ta till sig relevant information genom möten hos MSB och därefter anpassa sin verksamhet för att kunna möta de krav som ställs, är det svårt att bedöma vilka verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser detta orsakar. Företag kan behöva omprioritera personalens arbetstid för att frigöra resurser att hantera de krav som regelförändringarna ställer på verksamheten. De ekonomiska resurser som krävs ska frigöras, vilket medför omprioriteringar i finansiella och ekonomiska flöden med sannolika merkostnader som konsekvens. Mot denna bakgrund kan man anta att det är svårt för företag att planera verksamheten så att reglerna kan implementeras utan kostnadsökningar som beror av oklara förutsättningar vad gäller tidsaspekter och ekonomi. Tanken med informationsmöten är att företag ges en rimlig möjlighet att förbereda sin verksamhet utan störningar i verksamheten och ökade kostnader.

Regelrådet har förståelse för att reglerna behöver införas inom kort. Förslagsställaren hade gärna kunnat beskriva informationsprocessen utförligare med hänsyn till den korta tiden fram till ikraftträdandet. Detta för att öka företagens möjligheter att anpassa verksamheten i god tid och för ge möjligheter att sänka kostnader för anpassningsprocessen genom god planering. Mot bakgrund av ärendet karaktär och syfte, att skydda samhället från kriminellt handlande, har Regelrådet förståelse för att man hastigt bör införa föreskrifterna.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anger förslagsställaren att följande branscher kommer att påverkas av den nya regleringen:

- tillverkare av civila och militära explosiva varor
- användare av civila explosiva varor och pyrotekniska artiklar såsom bergsprängare, bygg- och anläggningsföretag, bilmontering- och demonteringsföretag, evenemangsarrangörer med fyrverkerier, paintball- eller airsoftprodukter, sceneffekter och modellraketer, skytteklubbar, skolor och säkerhetsföretag som använder pyroteknik i säkerhetsutrustningar.
- importörer, grossister och distributörer av explosiva varor.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har beskrivit vilka nya föreskrifter som tar sikte på branschen stenspräckning, men däremot inte angivit vilket antal företag som berörs eller vilken storlek dessa företag har.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig medan redovisningen av bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anger förslagsställaren att undantag och förtydliganden medför en förminskad börda för ekonomiska aktörer inom sektorn för explosiva varor. Förslagsställaren konstaterar i detta sammanhang att effekter inte kommer att analyseras i mer detalj och att tillverkaren ska ha rutiner och instruktioner som beskriver hur tillverkningen inklusive destruktionen av explosiva varor från den egna hanteringen ska ske. Förslagsställaren konstaterar också att nya administrativa krav kan innebära mer tidsåtgång i ekonomiska aktörers verksamheter, men har inte uppskattat denna tid eller beräknat dess kostnad.

Anläggning, anläggningsdel eller utrustning som tar ur drift eller som är kvar efter att verksamheten upphört ska saneras så att den är fri från explosiv vara. Genomförda saneringsåtgärder ska dokumenteras, vilket kan medföra kostnader av administrativ karaktär. Förslagsställaren har inte angivit hur mycket tid denna dokumentation skulle ta eller till vilken kostnad för de aktörer som träffas av de nya reglerna.

Regelrådet menar att förslagsställaren ytterligare hade behövt redogöra för påverkan av företagets administrativa kostnader och rutiner. Då förslagsställaren hänvisar till att ytterligare tidsåtgång för ekonomiska aktörer kommer att förekomma borde förslagsställaren redogjort för vilka dessa aktörer är, hur mycket tid den utökade administrationen skulle utgöra för företagen och vilken kostnad denna tid är att uppskattas till. Effekterna av samtliga ändrade krav ska beräknas och redovisas, vilket inte har skett.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I remissen beskrivs att regelförslaget innebär ändringar i fyra kategorier; nytt tekniskt krav, nytt administrativt krav, nytt undantag och förtydligande. Undantag och

förtydligande menar förslagsställaren medför en förminskad börda för ekonomiska aktörer inom sektor explosiva varor. Förslagsställaren har angivit i remissen att dessa effekter inte kommer att analyseras i mer detalj.

I remissen anges att med antagandet att 5 % av SEBO:s (Svenska spräckentreprenörers branschorganisation) 1600 medlemmar behöver förvara mer 60 kg nettovikt och behöver införskaffa ett säkerhetsskåp var, påverkar regeländringen 80 ekonomiska aktörer. Baserat på prisuppgiften på nätet kostar ett säkerhetsskåp som uppfyller standard SSF 3492 ca 16 000 kr. Det skulle innebära en kostnad på 1,28 miljoner kronor för hela branschen.

Andra krav som ställs enligt förslaget är. Förråd ovan mark med mer än 500 kg explosiva varor ska ha åskskydd. Brandsläckningsutrustning ska finnas i förrådets närhet och i tillverkningslokalen. Arbetsbänkar och golv i tillverkningslokal ska vara konstruerade för att förebygga uppkomst av statisk elektricitet. Det ska finnas utrustning att skydda personalen i tillverkningslokal mot uppkomst av statisk elektricitet.

Förslagsställaren har enligt konsekvensutredningen varit i kontakt med branschorganisationer som uppger att de flesta företag frivilligt tillämpar de regler som förslaget innehåller att de redan har sådan utrustning och att det därmed inte borde utgöra ökade kostnader för merparten av företagen. I konsekvensutredningen uppges att inga av dessa krav kommer att leda till nya kostnader för ekonomiska aktörer. Eftersom kraven ovan först nu blivit tvingande kan det finnas företag som valt att inte frivilligt upprätta rutiner eller har anskaffat numera nödvändig utrustning. Regelrådet menar att det hade varit behövt att få veta hur många dessa företag är och vilka kostnader det nya förslaget skulle leda till för dem både avseende tid och anskaffning av utrustning. Det går därmed inte att avgöra vilka kostnader som följer av förslaget.

Regelrådet kan konstatera att kostnader för anskaffande av säkerhetsskåp framgår av konsekvensutredningen och det är tydligt hur många företag som träffas av förslaget. Dock har arbetstid för att anskaffa skåpen eller installera dem ta inte uppgivits eller kostnadsberäknats.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen menar förslagsställaren att förslaget inte påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet konstaterar att i remissen ska förslagsställaren utveckla ett resonemang om konkurrensförhållanden, vilket inte skett.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det saknas en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Som framgår ovan har även andra aspekter beskrivits bristfälligt. Regelrådet kan därför inte utesluta att regleringarna kan få påverkan i andra avseenden.

Regelrådet bedömer denna punkt som bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

En beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning saknas.

Regelrådet bedömer denna punkt som bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslagsställaren har inte problematiserat, utvecklat och beräknat de vägval som gjorts i förslaget. Detta gäller administrativa kostnader som inte motiverats, beskrivits och beräknats. Det gäller även företagens övriga kostnader. Konkurrensförhållanden och möjligheter till särskild hänsyn till små företag har heller inte beskrivits i tillräcklig utsträckning.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 augusti 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande