



Datum  
2015-09-15  
Ert datum  
2015-07-03

Diariernr  
2015-4064  
Er referens  
Ju2015/05400/L4

Avdelning för risk- och sårbarhetsreducerande arbete  
Farliga ämnen  
Shulin Nie  
010 2404211  
shulin.nie@msb.se

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och  
säkerhet och samhällets krisberedskap  
103 33 Stockholm

## Promemorian Genomförande av det omarbetade explosivvarudirektivet Ju2015/05400/L4

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) lämnar härmed följande synpunkter på promemorian Genomförande av det omarbetade explosivvarudirektivet.

### 1. Distributörers skyldigheter i explosivvarudirektivet

I avsnitt 6.2 i promemorian, som handlar om ekonomiska aktörers skyldigheter i art. 5-10 i explosivvarudirektivet, anges att inga lagändringar behövs för direktivets införlivande i denna del. MSB anser emellertid att myndigheten inte har ett tillräckligt föreskriftsbemyndigande för att införliva direktivets art. 8 som handlar om distributörers skyldigheter.

En distributör enligt direktivets definition i art. 2 p. 12 är en fysisk eller juridisk person i leveranskedjan, förutom tillverkaren eller importören, som tillhandahåller en explosiv vara på marknaden. Tillhandahållande på marknaden definieras enligt art. 2 p. 7 i direktivet som varje leverans av en explosiv vara för distribution eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) bygger på begreppet hantering, som avser fysisk hantering. Detta framgår av uttalanden i förarbetena till nuvarande lag (se prop. 2009/10:203 sid. 37). Direktivets bestämmelser om distributörers skyldigheter gäller oavsett om dessa aktörer har en fysisk hantering av de explosiva varorna eller inte.

**MSB** Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

**Postadress:**  
651 81 Karlstad

**Besöksadress:**  
Stockholm: Fleminggatan 14  
Karlstad: Norra Klaragatan 18  
Sandö: Sandövägen 7  
Revinge: Revingeby

Telefon: 0771-240 240  
Fax: 010-240 56 00  
  
registrator@msb.se  
www.msb.se

Org nr.  
202100-5984

Med dagens reglering i LBE och i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) saknar MSB således ett föreskriftsbemyndigande för att kunna införliva direktivets bestämmelser om distributörer fullt ut i svensk rätt. Distributörer som inte har en fysisk hantering av de explosiva varorna, t ex distributörer som enbart mäklar affärer, kan inte MSB meddela föreskrifter om med stöd av sina befintliga föreskriftsbemyndiganden i 36 § första stycket 5-13 LBE jämfört med 25 § första stycket 7 FBE. I normala fall hanterar en distributör de explosiva varorna fysiskt i samband med tillhandahållandet på marknaden, t ex genom förvaring eller överlåtelse av dessa. Det kan emellertid finnas fall där en distributör inte fysiskt befattar sig med de explosiva varorna i samband med ett tillhandahållande, t ex om denne enbart agerar mäklare mellan importörer och slutanvändare och de explosiva varorna transporteras från importören direkt till slutanvändaren.

Ett förslag till lösning vore att göra ett tillägg i slutet av 6 § LBE: "Detsamma gäller den som tillhandahåller en explosiv vara på marknaden utan att detta innefattar hantering". På så sätt skulle tillämpningsområdet för aktsamhetsregeln bli något vidare och därigenom skulle MSB:s befintliga föreskriftsbemyndiganden vara tillräckliga. Ett sådant tillägg skulle samtidigt tydliggöra att den som tillhandahåller brandfarliga varor, t ex en mäklare av råolja, utan att hantera dessa inte omfattas av aktsamhetskraven.

## **2. Undantag av säkerhetsskäl vid överföring av explosiva varor**

I första stycket på sid. 28 i promemorian behandlas artikel 13 i explosivvarudirektivet. Denna artikel i direktivet handlar om en medlemsstats möjlighet att, vid fall av allvarliga hot mot eller angrepp på den allmänna säkerheten till följd av olagligt innehav eller bruk av explosiva varor eller ammunition, vidta alla nödvändiga åtgärder i fråga om överföring av explosiva varor eller ammunition för att förebygga detta olagliga innehav eller bruk. I promemorian görs slutsatsen att direktivets krav på att medlemsstaterna ska tillämpa aktuella artiklar i detsamma redan tillgodoses av gällande rätt, med hänvisning till MSB:s föreskriftsbemyndigande i 36 § första stycket 5 LBE jämfört med 25 § första stycket 7 FBE.

MSB vill här poängtera att MSB:s föreskriftsbemyndigande medför mycket små möjligheter att vidta alla sådana åtgärder som avses i artikel 13, då behovet av ett snabbt ingripande torde vara av betydelse. MSB har t ex ingen möjlighet att genom myndighetsföreskrifter stoppa en påbörjad överföring av explosiva varor eller ammunition. Andra exempel på åtgärder som MSB inte kan genomföra är krav på särskilda åtgärder vid gränspassager eller särskilda krav på personkontroller av dem som är inblandade i hanteringen av explosiva varor.

### **3. MSB:s befogenheter som marknadskontrollmyndighet under direktivet**

I promemorians avsnitt 6.6 som behandlar explosivvarudirektivets bestämmelser om marknadskontroll i art. 41-45, dras slutsatsen att inga lagändringar i LBE krävs för dessa artiklars införlivande i svensk rätt.

MSB vill i detta sammanhang framhålla att myndigheten anser att dess befogenhet att som marknadskontrollmyndighet kräva ett tillbakadragande eller återkallande av en explosiv vara från marknaden av en aktör är alltför otydligt reglerat i dagens lagstiftning.

Enligt direktivets art. 42.1 ska en marknadskontrollmyndighet ha möjlighet att vidta ett antal åtgärder gentemot en ekonomisk aktör, däribland att ålägga den berörda aktören att dra tillbaka den explosiva varan från marknaden eller återkalla den inom rimlig tid. Artikel 21 i förordning (EG) nr 765/2008 ska tillämpas på de åtgärder som avses i denna punkt.

I 23-24 §§ FBE finns bestämmelser om marknadskontroll. I 24 § FBE anges i första stycket 4 att MSB ska i enlighet med förordning (EG) 765/2008 och ifråga om brandfarliga och explosiva varor utföra de uppgifter som följer av artiklarna 20-22 och 23.2. Av art. 20.1 i förordning (EG) 765/2008 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att produkter som utgör en allvarlig risk och som kräver snabbt ingripande återkallas, dras tillbaka eller att tillhandahållandet på deras marknad förbjuds.

MSB anser att myndighetens befogenhet att i egenskap av marknadskontrollmyndighet kräva ett omedelbart tillbakadragande eller återkallande av en produkt är alltför otydligt reglerat med den hänvisning i 24 § FBE första stycket 4 som redogjorts för ovan. Denna typ av åtgärder är lika ingripande för en enskild ekonomisk aktör som ett föreläggande eller ett förbud, som MSB kan meddela med stöd av sina befogenheter i 25 § LBE, och detta motiverar i sig en tydligare reglering än vad som finns i dagsläget.

### **4. CE-märkning av explosiva varor som tillverkats för tillverkarens användning för egna ändamål**

Art. 5.1 i explosivvarudirektivet anger att tillverkarna ska, när de släpper ut sina explosiva varor på marknaden eller använder dem för egna ändamål, se till att de har konstruerats och tillverkats i enlighet med de grundläggande säkerhetskraven i direktivets bilaga II.

I promemorians resonemang i avsnitt 6.2, som behandlar bland annat denna artikel i direktivet, återfinns inget resonemang kring tillverkarens eget bruk av explosiva varor. Om direktivet ska tillämpas bokstavligen i denna del, kommer bestämmelsen som innebär CE-märkning av explosiva varor som tillverkaren inte avser att släppa ut på marknaden, utan istället använda själv, att få stora praktiska konsekvenser för explosivindustrin. Denna fråga bör belysas i den kommande propositionen.

Europeiska kommissionen kom den 28 maj 2015 med ett tolkningsmeddelande till the Explosives Working Group, i vilken MSB bland annat ingår, som handlade just om hur tillverkarens användning för egna ändamål i art. 5.1 i explosivvarudirektivet ska tolkas (se bilaga), och enligt detta tolkningsmeddelande ska vissa företeelser anses falla utanför detta begrepp. Dessvärre framgår inte dessa undantag av direktivets lydelse, och det är för MSB därför oklart hur stora konsekvenser den angivna direktivsbestämmelsen kommer att få i praktiken.

MSB menar också att det ur ett säkerhetsperspektiv inte är nödvändigt med CE-märkning av alla explosiva varor som tillverkats för tillverkarens egna ändamål. När en tillverkare framställer explosiva varor i små mängder i samband med produktutveckling, forskning och liknande kommer tillverkarens förmåga att utföra sin verksamhet på ett säkert sätt att prövas i samband med att denne söker tillstånd för verksamheten hos MSB. Det är först med större serietillverkning och då tillverkaren mera regelbundet använder och tillgodogör sig sprängkraften i egentillverkade explosiva varor som CE-märkningen torde tillföra tillräckligt mycket säkerhetsmässigt.

#### **5. Prövning av tillstånd för överföring av explosiva varor inom Sverige i samband med tillverkning**

MSB vill avslutningsvis synliggöra en problematik med den nuvarande regleringen i LBE, trots att denna inte har någon betydelse för explosivvarudirektivets genomförande i svensk rätt.

Sedan LBE trädde i kraft den 1 september 2010, är kommunerna enligt 18 § andra stycket LBE behörig tillståndsmyndighet för överföring av explosiva varor inom Sverige. MSB är enligt samma lagrum första stycket 3 tillståndsmyndighet för gränsöverskridande överföring av explosiva varor. MSB är dessutom enligt 18 § första stycket 1 och 2 LBE behörig tillståndsmyndighet för frågor om tillverkning och annan hantering som sker i anslutning till sådan tillverkning.

Den nuvarande regleringen i 18 § LBE medför att den som tillverkar explosiva varor ska söka tillstånd till hanteringen och den gränsöverskridande överföringen hos MSB men måste även söka tillstånd för överföring inom Sverige hos den kommun där varorna hanteras. I praktiken innebär detta en onödig administrativ börda för sökanden och för den berörda kommunen. För sökanden innebär det att den ska förbereda underlag för, ta kontakt med och slutligen prövas av två myndigheter inom samma lagstiftningsområde. För kommunen innebär det att den ska gå genom alla handlingar, bekanta sig med verksamheten och granska allt som MSB redan har prövat.

MSB är väl medveten om att utrymmet för att omhänderta den ovan beskrivna problematiken inom ramen för den nu remitterade promemorian av olika anledningar har varit begränsat. MSB vill ändå i detta sammanhang framhålla att det är angeläget att regeringen inom en överskådlig framtid försöker

åstadkomma en förändrad reglering i 18 § LBE som går ut på att MSB även blir tillståndsmyndighet för sådana överföringar inom Sverige som sker i anslutning till en tillverkning av explosiva varor. MSB har tidigare föreslagit att detta löses genom ett tillägg i slutet av meningen i 18 § första stycket 3 LBE med följande lydelse: "och överföring till den som MSB givit tillstånd enligt 1".

-----

I detta ärende har överdirektören Nils Svartz beslutat. Shulin Nie har varit föredragande. I ärendets beredning har myndighetsjuristen Lisa Svensson deltagit. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Cecilia Nyström, enhetschefen Ingemar Malmström och myndighetsjuristen Per-Olof Wikström deltagit.

Nils Svartz

Shulin Nie