



Remissvar

Datum
2024-03-19

Ärendenr
MSB 2024-01396

Ert datum
2024-01-24

Er referens
Fö2024/00152

Rättsenhet 2 (RA-RE2)
Torkel Schlegel
010-240 5069
Torkel.Schlegel@msb.se

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Departementspromemorian Ds 2024:2, Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, har främst sett till de författningsförslag som ligger inom myndighetens direkta ansvarsområde, det vill säga förslagen om ändringar i förordningen om transport av farligt gods samt förordningen om brandfarliga och explosiva varor. MSB har även sett övergripande på hur den kommunala räddningstjänstens insatser och tillsyn av brandskydd mm i byggnader och andra anläggningar påverkas.

MSB anser att det är nödvändigt och riktigt med undantag inom områdena transport av farligt gods respektive brandfarliga och explosiva varor för att möjliggöra det avtalade samarbetet och för att kunna bedriva annat internationellt militärt samarbete.

MSB har ett antal synpunkter i detalj på utformningen av författningsförslagen vilka utvecklas nedan.

Synpunkter på förslagen

Farligt gods

Undantag vid internationell krishantering och för civila utförare

De föreslagna undantagen i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods (FFG) och undantagen i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) är bägge två tillämpliga vid ”internationell krishantering”. Exakt vad som innefattas i uttrycket är inte definierat och det får därför antas kunna träffa ett bredare område än det internationella militära samarbetet, exempelvis skulle det kunna omfatta civila bränsletransporter mellan olika länder med stora godståg lastade med kondenserad naturgas eller annat farligt gods av stor industriell betydelse. Att ha ett generellt undantag från farligt godsreglerna på denna grund kan alltså potentiellt få stora konsekvenser.

Reglerna om transport av farligt gods är internationella och en del av EU-rätten genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar. Direktivet gör genom artikel 1 undantag för transporter med fordon, vagnar eller fartyg som tillhör det militära försvaret eller som de ansvarar för. Det innebär motsatsvis att civila transportörer som självständigt utför transporter åt det militära försvaret ska följa de ordinarie reglerna och detsamma gäller för civila myndigheter.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Datum
2024-03-19

Ärendenr
MSB 2024-01396

Samtidigt bedömer MSB att de civila transporter som kan komma att ske inom ramen för internationell krishantering primärt kommer att utföras med hjälp av fordon, vagnar, tankar mm som uppfyller ordinarie regler i de s.k. ADR och RID regelverken helt enkelt för att det i praktiken endast finns sådan materiel på den civila europeiska marknaden.

Detta innebär enligt MSB:s bedömning att behovet av undantag från reglerna om farligt gods skulle kunna begränsas till de transporter som sker av eller för de militära organisationerna. De transporter som sker av eller för civila myndigheter bör istället kunnat ske i enlighet med ordinarie ADR och RID regelverk. På detta sätt minskar risken för att de svenska undantagen inte är förenliga med direktiv 2008/68.

Om det ska vara helt säkert att det svenska undantaget är förenligt med direktiv 2008/68 kan det föreslagna undantaget i 4 § FFG formuleras på följande sätt

"... 2. transporter utförs av en utländsk militär myndighet eller av någon annan för vilka de ansvarar inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering."

MSB kan dock inte avgöra om denna inskränkning av undantaget i FFG är förenligt med avtalet med USA vilket tycks medge en relativt bred användning av civila underleverantörer till den amerikanska militären vid transporternas genomförande.

Behov av ett bredare undantag för transporter av farligt gods för utländsk militär

En modern försvarsmakt hanterar idag utöver bränsle och ammunition, det vill säga brandfarliga och explosiva varor, även farligt gods inom de övriga klasserna av gods exempelvis ämnen som kan vara frätande, oxiderande eller giftiga. Det kan vara ämnen som används för tekniskt underhåll eller som förekommer i annan materiel. I många fall hanteras dessa ämnen i eller i samband med den militära organisationens särskilda utrustning eller behållare och det kan vara svårt eller omöjligt att formellt uppfylla de civila regelverken vid transporter även om säkerheten i praktiken är likvärdig. Den svenska Försvarsmakten har av detta skäl redan undantag från reglerna vid höjd beredskap samt för transporter med luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon. MSB har dessutom meddelat särskilda undantag för Försvarsmakten och utländsk militär för att möjliggöra vissa övningar. MSB bedömer därför att det föreslagna undantaget för transport av farligt gods behöver göras tillämpligt på alla klasser av farligt gods.

För att ge ett bredare undantag utifrån ovanstående skäl och samtidigt ge ett undantag som är förenligt med direktiv 2008/68 skulle undantaget i FFG alternativt kunna formuleras på följande sätt.

4 § Lagen (2006:263) om transport av farligt gods och denna förordning tillämpas inte på transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor när transporter utförs av Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

Inte heller tillämpas lagen (2006:263) om transport av farligt gods och denna förordning på transport av farligt gods när transporter utförs av en utländsk militär myndighet eller av någon annan för vilka de ansvarar inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Brandfarliga och explosiva varorUtförningen av undantaget i förordningen om brandfarliga och explosiva varor

I förslaget till undantaget i FBE föreslås att undantag ges för kraven i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) på anmälan enligt 9 a §, tillståndskravet i 16 § och kravet på lämplighetsprövning i 19 §. Detta är dock en onödigt komplicerad uppräkningslista eftersom kravet på anmälan och lämplighetsprövning endast träffar den verksamhet som omfattas av tillståndskravet. Det är alltså tillräckligt med ett undantag från tillståndskravet i 16 § lagen.

Undantagens tillämpning vid internationell krishantering

Till skillnad från reglerna om transport av farligt gods finns det inga regler inom EU-rätten som direkt påverkar de nationella reglerna om tillstånd och tillsyn avseende brandfarliga varor respektive explosiva varor för militärt bruk. Detta gör att Sverige har stora möjligheter att själva bestämma vilka regler som ska gälla för hantering av dessa varor samt tillhörande tillstånd och tillsyn. Vidare kommer den hantering av brandfarliga och explosiva varor som utländska myndigheter utför och som inte faller under reglerna om transport av farligt gods att främst ske på sådana platser där risken för tredje man är begränsad. Det innebär enligt MSB:s bedömning att undantagets tillämpning på internationell krishantering inte bör innebära några oacceptabla risker och att det är möjligt att införa de föreslagna undantagen.

Tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor

Som MSB förstår avtalet är syftet att amerikanska militär inte bara bör undantas från kravet på tillstånd för hantering m.m. av brandfarlig och explosiv vara utan också att ordinarie civil tillsyn inte bör ske på den militära verksamheten, bl.a. för att det är olämpligt ur ett sekretess- och säkerhetsskyddsperspektiv att svenska civila myndigheter får insyn i den amerikanska försvarsmaktens verksamhet.

Tillsynsuppgiften avseende verksamhet med brandfarliga och explosiva varor ankommer enligt 21 § LBE på den myndighet som är tillståndsmyndighet inom den myndighetens verksamhetsområde. Det senare innebär att myndigheten också har tillsyn för hantering som inte kräver tillstånd exempelvis för att den omfattar mindre mängder varor.

Tillstånds- och tillsynsmyndighet för brandfarlig och explosiv vara är som utgångspunkt den kommun där hanteringen sker. Dock har MSB fått tillstånds- och tillsynsuppgiften för hantering hos Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket. MSB har också tillstånds och tillsynsuppgiften för all gränsöverskridandeöverföring, import eller export av explosiva varor som sker i Sverige samt tillverkning och liknande förfarande med explosiv vara. Dessutom får Försvarsmakten efter medgivande av MSB utöva viss tillsyn över Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Försvarets radioanstalts, Totalförsvarets forskningsinstituts och Fortifikationsverkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Sammantaget innebär det ovanstående att kommunerna har tillsynsuppgiften avseende huvuddelen av den verksamhet som omfattar brandfarliga och explosiva varor och som görs av amerikansk militär.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskapPostadress:
651 81 KarlstadTelefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Datum
2024-03-19

Ärendenr
MSB 2024-01396

MSB föreslår därför att regeringen med stöd av 36 § 1 st. p. 4. LBE föreskriver ett undantag från tillsynsbestämmelserna i FBE. Det skulle kunna formuleras som följer.

Bestämmelserna om tillsyn i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor gäller inte för sådan hantering, överföring, import eller export som utförs av en utländsk myndighet som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Godkännande av explosiv vara

En viktig regel i samband med tillverkning och övrig hantering av explosiva varor är att varorna ska godkännas innan de får släppas ut på marknaden. Med utsläppande på marknaden likställs normalt att någon för eget bruk själv framställer varorna eller tar in dem inom EU. För civila varor krävs provning och CE-märkning i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/28/EU om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk, och enligt regler från MSB. Explosiva varor för militärt bruk undantas från EU-reglerna men ska enligt 12 § LBE ändå godkännas innan de släpps ut på marknaden, och det är MSB som utför dessa godkännanden i samverkan med Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Detta innebär att de explosiva varor som amerikansk militär för med sig in till skulle kunna träffas av kravet på godkännande. MSB bedömer dock inte att det finns någon anledning för svenska myndigheter att göra en säkerhetsbedömning av dessa varor och det bör därför ges ett generellt undantag från kravet i 12 § LBE. Ett sådant undantag skulle kunna formuleras på följande sätt i FBE.

Bestämmelserna om godkännande av explosiv vara i 12 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor gäller inte för sådana explosiva varor som förs in i Sverige av en utländsk militär myndighet som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Kravet på spårämnen i plastiska sprängämnen

Utifrån en internationell konvention på flygsäkerhetsområdet infördes i Sverige för cirka femton år sedan ett krav på att plastiska sprängämnen (dvs. formbara sprängämnen, vanligt förekommande för militärt bruk) skulle förses med ett spårämne för att sprängämnet lättare skulle kunna detekteras med teknisk utrustning. I förordningen om brandfarliga och explosiva varor finns ett undantag från regeln för Försvarmakten för produkter tillverkade fram till ett visst datum. Även om USA också bör ha tillträtt den aktuella konventionen om spårämnen vet inte MSB om de plastiska sprängämnen amerikansk militär använder alltid har spårämnen. Om så inte är fallet behövs ett kompletterande undantag i 2 § FBE.

Behov av ytterligare undantag från reglerna om brandfarliga och explosiva varor

De olika hanteringsreglerna i lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor är såpass generella att en utländsk myndighet som tillämpar sitt lands lagstiftning med stor sannolikhet kan sägas leva upp även till de svenska reglerna.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

I de föreskrifter MSB beslutat finns dock detaljregler som kan vara svårare att uppfylla i militär verksamhet. I Sverige har detta medfört att Försvarmakten efter samråd med MSB får meddela egna detaljregler för sin hantering och den hantering som sker hos Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket, se 26 § FBE. MSB bedömer därför att amerikansk eller annan utländsk militär som verkar i Sverige även kan behöva ett generellt undantag från tillämpningen av MSB:s föreskrifter. Det skulle kunna ges i FBE, exempelvis med följande skrivning.

En utländsk militär myndighet som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering får istället för föreskrifter om hantering av brandfarliga och explosiva varor meddelade av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, tillämpa sitt eget lands motsvarande regler.

Alternativ reglering avseende brandfarliga och explosiva varor

Som framgår ovan kan det behövas ett antal olika undantag för att möjliggöra för Sverige att uppfylla åtagandena gentemot USA enligt avtalet. Ett alternativ till de olika undantag som beskrivs ovan är att helt undanta amerikansk militär från att tillämpa LBE. Ett sådant undantag skulle kunna ges av regeringen med stöd av 36 § 1 st. p. 4. LBE. Möjligen att ett sådant generellt undantag skulle framstå som svårmotiverat i jämförelse med den reglering som gäller för det svenska militära försvaret där stora delar av ordinarie regelverk gäller.

Regler om brandskydd mm i lagen om skydd mot olyckor

Generella regler om brandskydd och vissa andra olycksförebyggande åtgärder i byggnader och anläggningar finns i 2 kap lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Genom 5 kap ges kommunen uppgift och bemyndigande att bedriva tillsyn. Några undantag för militär verksamhet finns inte. Genom det föreslagna undantaget för tillstånd och tillsyn i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd undantas visserligen en militär serviceverksamhet som inrättats av amerikanska styrkor även från tillsyn enligt LSO, men för övriga byggnader och anläggningar kvarstår bestämmelserna på samma sätt som för Försvarmakten. I praktiken har kommunerna kommit att hantera tillsynen över Försvarmakten med stor pragmatism och med respekt för behovet av sekretess och säkerhetsskydd och samma sak gäller eventuella räddningsinsatser. Enligt MSB finns ingen anledning att tro att kommunerna inte skulle agera på samma sätt gentemot den amerikanska militära verksamheten.

Även om MSB inte vill föreslå något undantag i LSO vill MSB ändå påminna om att reglerna i LSO formellt sett träffar stora delar av de byggnader och anläggningar där amerikansk militär bedriver verksamhet i Sverige och att det kan krävas samverkan mellan de inblandade för att hantera tillsyn, eventuell insatsplanering och räddningsinsatser på ett klokt sätt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Remissvar

6(6)

Datum
2024-03-19

Ärendenr
MSB 2024-01396

I detta ärende har generaldirektör Charlotte Petri Gornitzka beslutat. Juristen Torkel Schlegel har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Charlotte Hakelius deltagit.

Charlotte Petri Gornitzka

Torkel Schlegel

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984