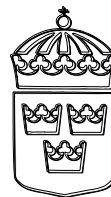


# Regeringens proposition

## 2013/14:144



### Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling

Prop.  
2013/14:144

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2014

*Fredrik Reinfeldt*

*Carl Bildt*  
(Försvarsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, dvs. kemiska ämnen som finns tillgängliga på marknaden och som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av sprängämnen. EU-förordningen syftar till att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen genom att begränsa allmänhetens tillgång till vissa kemikalier.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är direkt tillämplig i Sverige, men den kräver vissa kompletterande bestämmelser när det gäller bl.a. utpekande av myndigheter och sanktioner för överträdelser av förordningen. I propositionen lämnas förslag på sådana bestämmelser.

De ämnen som nämns i bilaga I till EU-förordningen får inte tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer. Medlemsstaterna får dock göra undantag från förbudet genom att inrätta ett tillstånd- eller ett registreringssystem. Regeringen föreslår att ett tillståndssystem ska inrättas för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I. Dessutom innehåller den nya lagen bestämmelser om tillsyn samt bemyndiganden.

Lagen föreslås träda i kraft den 2 september 2014.

Propositionen innehåller också en redovisning och bedömning av krisberedskapens utveckling. I detta sammanhang redogörs bl.a. för den enskilda människans roll i krisberedskapen, utvecklingen av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser och resultatmål samt av samverkan och samverkansförmåga. Vidare redogör regeringen för arbetet med att förbättra förutsättningarna för att ge och ta emot internationellt stöd vid kriser samt för det arbete som bedrivs inom området skydd mot olyckor.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om sprängämnesprekursorer .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen .....	9
3	Ärendet och dess beredning .....	12
4	Politisk inriktning .....	13
5	Utgångspunkter för krisberedskapen .....	16
5.1	Vad är krisberedskap? .....	16
5.2	Därför behöver vi en krisberedskap .....	18
5.3	Samlad bedömning av krisberedskapen i samhället .....	19
6	Den enskilda människans roll i krisberedskapen .....	28
7	Risk- och sårbarhetsanalyser samt resultatmål .....	31
8	Samverkan och effektivt resursutnyttjande .....	35
8.1	Stärkt samverkan och samverkansförmåga .....	35
8.2	Helhetssyn på behov och tillgänglighet avseende resurser för krishantering .....	37
8.3	Samverkan med Försvarsmakten .....	38
8.4	Övningsverksamhet .....	42
8.5	Maritim samverkan .....	44
9	Internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser .....	46
10	Skydd av samhällsviktig verksamhet m.m. ....	50
11	Skydd mot olyckor .....	53
12	Kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen — farliga ämnen .....	61
13	Sprängämnesprekursorer .....	65
13.1	Beskrivning av aktuella ämnen och deras användnings- område .....	66
13.2	Gällande rätt .....	69
13.2.1	Lagstiftning om kemikalier inom miljöområdet .....	69
13.2.2	Lagen om transport av farligt gods .....	70
13.2.3	Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalie- olyckor .....	71
13.2.4	Lagen om brandfarliga och explosiva varor .....	72
13.2.5	Övrig lagstiftning .....	72
13.3	Överväganden och förslag .....	72
13.3.1	Verkställande av EU-förordningen .....	72

13.3.2	Författningstekniska frågor.....	73
13.3.3	Syfte, tillämpningsområde och definitioner....	75
13.3.4	Val av system .....	76
13.3.5	Införelse.....	81
13.3.6	Ekonomiska aktörers skyldighet att kräva att tillstånd uppvisas och att märka för- packningar .....	84
13.3.7	Fri rörlighet.....	87
13.3.8	Tillstånd.....	88
13.3.9	Registrering av transaktioner .....	90
13.3.10	Ekonomiska aktörers skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvin- nanden och stölder .....	91
13.3.11	Avgifter .....	93
13.3.12	Sanktionsbestämmelser .....	95
13.3.13	Förverkande.....	102
13.3.14	Överklagande.....	103
13.3.15	Kommissionens och medlemsstaternas möjlighet att ändra i bilagorna till EU- förordningen om sprängämnesprekursorer ...	105
13.3.16	Övergångsbestämmelse och översyn .....	106
13.3.17	Behandling av personuppgifter.....	107
13.4	Ikraftträdande m.m. ....	111
13.5	Konsekvenser av förslagen .....	112
14	Författningskommentar .....	115
14.1	Förslaget till lag om sprängämnesprekursorer .....	115
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sverige gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen .....	120
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 98/2013 .....	121
Bilaga 2	Lagförslagen i promemorian Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer (DS 2013:39).....	132
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (DS 2013:39) .....	138
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	139
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	146
Bilaga 6	Förkortningar och definitioner .....	148
Bilaga 7	Sektorsvisa genomgångar av krisberedskapen.....	151
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014 .....		191
Rättsdatablad.....		192

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om sprängämnesprekursorer,
2. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Lagens innehåll**

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer<sup>1</sup>.

#### **Uttryck i lagen**

**2 §** Med ämne, blandning, tillhandahållande, införsel, användning, enskild person, misstänkt transaktion, ekonomisk aktör och sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner avses i denna lag detsamma som i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

#### **Tillstånd**

**3 §** Trots förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 får enskilda personer ges tillstånd att förvärva, införa, inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

**4 §** Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

#### **Införsel**

**5 §** Behörig myndighet enligt artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 är den myndighet som regeringen bestämmer.

<sup>1</sup> EUT L 39, 9.2.2013, s. 1 (Celex 32013R0098).

**6 §** En kommun ska ansvara för tillsynen över att bestämmelserna i artiklarna 4.7 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 följs inom kommunen.

**7 §** En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

En tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till lokaler där den ekonomiska aktören bedriver sin verksamhet. Detta gäller dock inte utrymmen som utgör någons bostad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

**8 §** En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

**9 §** En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun även uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ och 35 § kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som prövar sådana ärenden.

### **Nationell kontaktpunkt**

**10 §** Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell kontaktpunkt enligt artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

### **Avgifter**

**11 §** Avgift får tas ut för tillståndsprovning och tillsyn enligt denna lag.

### **Straff och förverkande**

**12 §** Den som bryter mot förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, utan att tillstånd enligt 3 § denna lag meddelats, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av oaktsamhet döms det till böter.

Om ett brott enligt första stycket är att anse som grovt är straffet fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett särskilt stor mängd, annars varit av särskilt farlig art eller inneburit en betydande risk för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning.

**13 §** Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana eller betydande försvinnanden eller stölder i enlighet med artikel 9.3 eller 9.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms det till böter.

**14 §** I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 12 § första stycket eller enligt 13 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

**15 §** En sprängämnesprekursor som varit föremål för brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Även utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Om en sprängämnesprekursor enligt denna lag förklaras förverkad, får även dess förpackning förklaras förverkad.

**16 §** Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

## **Överklagande**

**17 §** Tillståndsmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**18 §** Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet.

## **Bemyndigande**

**19 §** Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, får meddela föreskrifter om 1. uppgifter som en ansökan om tillstånd ska innehålla,

- Prop. 2013/14:144
2. hantering av tillstånd,
  3. erkännande av tillstånd som meddelats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater enligt artikel 7.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013,
  4. tillsyn,
  5. avgiftens storlek för tillstånd enligt denna lag, och
  6. märkning av förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.

Kommunen får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller kommunernas tillsynsverksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.



## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Prop. 2013/14:144

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen att 3, 4 och 19 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,
12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,
15. *sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:1628.

4 §<sup>2</sup>

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara skall anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Sådan anmälan skall också göras av den som från Sverige till ett annat EU-land för ut en vara som omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller en vara som förs ut med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11 skall dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket skall ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En sådan anmälan ska göras också av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket ska göras utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:811.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

- |  |  |
|--|--|
| 1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 förs in till Sverige,  | 1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 <i>eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer</i> förs in till Sverige, |
| 2. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §, eller   |  |
| 3. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.<br>I ringa fall ska inte dömas till ansvar. | I ringa fall ska <i>det</i> inte dömas till ansvar.  |

---

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:307.

### Sprängämnesprekursorer

Som ett led i Europeiska unionens strategi för kampen mot terrorism antog Europeiska rådet den 18 april 2008 en handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet (Rådets dokument 8311/08), där framtida åtgärder inom detta område angavs. En sådan åtgärd var att inrätta en ständig kommitté för prekursorer som under kommissionens ledning skulle överväga åtgärder och utarbeta rekommendationer om regler för sprängämnesprekursorer. Kommittén identifierade en rad sprängämnesprekursorer och rekommenderade att lämpliga åtgärder skulle vidtas på unionsnivå. Europeiska rådet enades därefter om att en lagstiftning behövde utarbetas för att täcka farorna i samband med sprängämnesprekursorer. Den 20 september 2010 presenterade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

Efter drygt två års behandling antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer. EU-förordningen trädde i kraft den 1 mars 2013 och ska tillämpas fullt ut från och med den 2 september 2014. Förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och finns i svensk lydelse, se *bilaga 1*.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige och övriga medlemsstater i Europeiska unionen (EU) samt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska alltså inte genomföras genom nationell normgivning. För svenskt vidkommande krävs dock vissa kompletterande bestämmelser.

Inom Försvarsdepartementet har departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer (Ds 2013:39) utarbetats. Där föreslås kompletterande bestämmelser när det gäller bl.a. utpekande av myndigheter och sanktioner för överträdelse av EU-förordningen. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Faktaunderlag till promemorian har, förutom det underlag som publicerats av EU:s institutioner, inhämtats genom att tillverkare och importörer av väteperoxid, nitrometan och salpetersyra fått besvara ett antal frågor. Frågorna och svaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2013/63/SSK).

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2013/1246/RS).

### Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 januari 2014 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen har vidare vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Riksdagens försvarsutskott har i betänkandet Regeringen och krisen angett att det är önskvärt att riksdagen hålls informerad om samhällets krisberedskap och de förhållanden som kan påverka samhällets säkerhet (2008/09:RRS5, bet. 2008/09:FöU6, rskr. 2008/09:209). I budgetpropositionen för år 2010 (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2008/09:104) redovisade regeringen sin avsikt att återkomma till riksdagen om det fortsatta arbetet med samhällets krisberedskap, vilket regeringen gjorde i skrivelsen Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124). Regeringen lämnar i denna proposition en redovisning av krisberedskapens utveckling till riksdagen.

## 4 Politisk inriktning

Att stärka samhällets robusthet är en viktig del i krisberedskaps- och försvarspolitik. Ett robust samhälle ska ha god förmåga att förebygga, motstå och hantera olyckor och kriser samt återhämta sig och dra lärdom när sådana ändå inträffar. Att stärka samhällets robusthet handlar till stor del om att få samhällets samlade resurser att verka på ett så effektivt sätt som möjligt även i krissituationer. Ansvaret för detta är gemensamt. Det handlar om samverkan och samordning i ett brett perspektiv.

Hela samhället måste ta ansvar för att öka samhällets robusthet genom att med hög riskmedvetenhet samordnat stärka samhällets förmåga att motstå och hantera kriser. Utgångspunkten är att samhället ska vara förberett på att även det oförutsägbara kan inträffa. Naturkatastrofer, terroråd och andra allvarliga samhällsstörningar kan komma utan förvarning.

Krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Sverige har en stabil grund att stå på när det gäller hanteringen av olyckor och kriser där övning, planering och samverkan i vardagen är en viktig förutsättning för att samhället ska fungera även vid krissituationer. Under hösten 2013 drabbades Sverige av flera hårda stormar. Vindhastigheter uppmättes över nivån för orkanstyrka. Stormarna påverkade framför allt elförsörjningen och transportsektorn.

Goda förberedelser och fungerande samverkan i de drabbade regionerna har gett resultat. Lärdomar från tidigare händelser – framför allt stormen Gudrun – har omsatts i konkreta åtgärder. Bland annat gäller det åtgärder för att minska sårbarheten inom eldistributionen, exempelvis att ledningar i luften har ersatts av ledningar nedgrävda i marken. Genom det utvecklingsarbete som har genomförts för att motstå och hantera kriser har konsekvenserna av stormarna begränsats.

I sakens natur ligger dock också att arbetet med planering och förmågeutveckling aldrig kommer att nå en slutpunkt. Därför handlar en stor del av det fortsatta arbetet om att fortsatt förbättra förmågan att motstå och hantera allvarliga olyckor och kriser. Det finns ett fortlöpande behov av utveckling och anpassning i takt med att omvärlden och hoten

Prop. 2013/14:144 mot vår säkerhet förändras. För att möta denna osäkerhet fortsätter arbetet med att utveckla en generell krisberedskap.

Regeringen bedriver sedan år 2006 ett systematiskt arbete för att stärka krisberedskapen och mycket har hänt under dessa år. Bland annat har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och kansliet för krishantering i Regeringskansliet inrättats.

Myndigheter och andra berörda aktörer inom krisberedskapen har blivit bättre på att samverka och att arbeta koordinerat. I takt med att samhället förändras, så förändras också förväntningarna på krisberedskapen. Därför måste krisberedskapen följa samhällsutvecklingen – det handlar om teknikutveckling, demografiska mönster, infrastruktur och kommunikationsmöjligheter. I denna utveckling gäller det att, bl.a. i risk- och sårbarhetsanalysarbetet urskilja både stora och små mönster; att identifiera och följa de utbredda och stora dragen, men även att ta hänsyn till undantagen.

Händelser i vår omvärld påverkar även oss i Sverige. Terrorattacken i Norge år 2011 visar bl.a. på behovet av att utveckla t.ex. rutiner för samverkan som gör att samhällets samlade resurser kan användas vid kriser. Behovet av att samverka och samarbeta tydliggjordes av 22-julikommissionens rapport (NOU 2012:14) efter attentaten. Att tillvarata erfarenheter och lärdomar från terrordåden i Norge har varit en prioritering i det svenska arbetet med krisberedskapen. Beskrivningen av hanteringen av händelserna 22 juli är delvis berättelsen om resurser som inte fann varandra. En målsättning med det fortsatta arbetet i Sverige är att hanteringen av en inträffad allvarlig olycka eller kris i efterhand ska kunna beskrivas med orden – resurserna som fann varandra. Det kräver fortsatt arbete med övning, planering och samverkan.

Under de senaste åren har Sverige och omvärlden fått uppleva att det finns kunskap, utrustning och lagliga ämnen i samhället som kan användas i illasinnade syften. Det räcker med att sammanföra vissa ämnen, så kallade sprängämnesprekursorer för att t.ex. skapa hemmagjorda sprängämnen som kan utgöra en fara för allmänheten. Regeringen vill att det nationella samarbetet och kompetensuppbyggnaden kring dessa frågor ska stärkas och utvecklas i syfte att förebygga brott. Den 15 januari 2013 antog Europaparlamentet och rådet förordning (98/2013) om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer som syftar till att begränsa allmänhetens tillgång till dessa ämnen. I denna proposition behandlas de svenska kompletterande bestämmelserna till EU-förordningen. Vidare redovisar regeringen i denna proposition exempel på hur krisberedskapen har utvecklats sedan alliansregeringen tillträdde år 2006. Särskilt fokus ligger på åtgärder som regeringen har vidtagit under den senaste mandatperioden för att utveckla arbetet med krisberedskapen. Lagförslaget avseende sprängämnesprekursorer och den utveckling av krisberedskapen som redovisas finansieras inom ramen för befintliga resurser.

En gemensam värdegrund för krisberedskapen är en viktig framgångsfaktor för effektiv krishantering. Arbetet som bedrivs för att nå målen för krisberedskapen har sin utgångspunkt i ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. Det ansvar som alla aktörer har att också samverka uttrycks som en del av ansvarsprincipen. Regeringen bedömer att det för en god krisberedskap krävs att berörda aktörer samverkar såväl i det

förebyggande och förberedande arbetet under normala förhållanden, som i arbetet med att hantera en kris. Det är därmed viktigt att ansvarsprincipen tillämpas i sin fulla innebörd.

Med människan i centrum för krisberedskapsarbetet tydliggörs att värnandet av enskilda individers och befolkningens hälsa och säkerhet ska prioriteras. Arbetet med krisberedskapen bygger på enskilda människors riskmedvetenhet, ansvarstagande, vilja och förmåga att hantera sin egen säkerhet. För att fortsatt utveckla enskilda människors egen förmåga har regeringen tagit initiativ till informationsinsatser som genomförs av MSB om hur enskilda kan involveras i krisberedskapen och skapa säkerhet både för andra och för sig själv.

Samverkan är betydelsefullt även på den nationella och internationella nivån. Regeringen vill ytterligare utveckla det nordiska samarbetet inom krisberedskapen, Hagasamarbetet. Nordiskt samarbete bidrar till förmågan att möta gränsöverskridande hot, möjliggör utbyten av kunskap och erfarenheter samt förbättra förmågan att solidariskt ta emot och ge stöd vid allvarliga händelser och kriser.

Förmågan att ta emot internationellt stöd bör ses som en integrerad del i samhällets förmåga att hantera allvarliga olyckor. Sverige har genom handel och utbyten med andra länder en hög interaktion med vår omvärld. Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen har löpande kontakt med andra länder inom internationella samarbeten. Sverige har även god erfarenhet av att ge internationellt stöd, exempelvis vid katastrofer som på Haiti år 2010 och Filippinerna år 2013. Arbetet med att utveckla förutsättningarna för att ge och ta emot internationellt stöd fortsätter, bl.a. med hänsyn till Lissabonfördraget och solidaritetsklausulen.

Samverkan mellan civila verksamheter och Försvarsmakten har utvecklats under de senaste åren på flera nivåer. Under 2013 inrättades Försvarsmaktens fyra regionala staber i Boden, Kungsängen, Skövde och Revingehed. De regionala staberna förbättrar Försvarsmaktens förmåga att samverka med, ta emot stöd av och lämna stöd till myndigheter och organisationer lokalt och regionalt. Genom stabernas samverkan med andra aktörer förbättras möjligheterna att ta tillvara statens resurser så effektivt som möjligt. Många statliga myndigheter, däribland Försvarsmakten inklusive hemvärnsförbanden, har resurser som kan vara användbara, inom ramen för myndighetens befintliga förmåga, när samhället utsätts för påfrestningar.

Regeringen har även tagit initiativ till planering av samverkan och stöd mellan det civila och militära försvaret. Försvarsmakten och MSB har ett gemensamt ansvar för att militärt och civilt försvar samordnas. Att de civila myndigheterna samverkar med Försvarsmakten i planeringen för höjd beredskap är ett viktigt led i arbetet med att stärka totalförsvaret.

Det stora antalet aktörer i krisberedskapsarbetet gör styrningen på området till en utmaning. Styrning, uppföljning och utvärdering av krisberedskapen är samtidigt avgörande för att utveckla det förebyggande arbetet och arbetet med att hantera kriser när de inträffar. Regeringen vill fortsatt utveckla styrning, uppföljning och utvärdering, bl.a. genom att utveckla hanteringen av anslaget 2:4 *Krisberedskap*, att precisera målen för krisberedskap i form av resultatmål och att utveckla arbetet med risk-

## 5 Utgångspunkter för krisberedskapen

### 5.1 Vad är krisberedskap?

Krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Förmågan byggs upp genom bl.a. utbildning, övning samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris (se förordningen [2006:942] om krisberedskap och höjd beredskap). Utgångspunkten är att hela samhället gemensamt och inom sina respektive områden tar ansvar för och utvecklar krisberedskapsarbetet. I detta ligger också att enskilda människor utifrån sina egna förutsättningar tar ansvar för sin säkerhet. Arbetet sker på alla nivåer: lokalt, regionalt och nationellt, men också på EU-nivån och internationellt.

I krisberedskapsarbetet används flera begrepp avseende vilka typer av händelser som förmågan att förebygga, motstå och hantera bör utvecklas mot. Händelserna kännetecknas av att de

- avviker från det normala och är svåra att förutse,
- drabbar många människor och stora delar av samhället,
- hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner,
- inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation med endast denna organisations normala resurser och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Ju fler av dessa kännetecken som iakttas vid händelser som beskrivs som svåra påfrestningar på samhället i fred, extraordinära händelser i fredstid, fredstida kriser, allvarliga händelser, krissituationer och kriser, desto svårare och allvarligare är de som regel.

Krisberedskapen hanteras i första hand i enlighet med de författningsregleringar som gäller för ansvariga aktörer inom respektive sektor. I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor regleras t.ex. räddningstjänstens arbete inom hela hotskalan, från vardagens olyckor i den nedre delen av skalan till krissituationer och höjd beredskap i den övre delen. Ett väl fungerande arbete med området skydd mot olyckor lägger en del av grunden till ett samhälle som är förberett att hantera en kris. Krisberedskapen bygger därmed också på det arbete som bedrivs när det gäller skydd mot olyckor.

Krisberedskapsarbetet inriktas mot de mål för vår säkerhet som riksdagen antagit:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och



- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rätts säkerhet och mänskliga fri- och rättigheter (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292).

Målen för vår säkerhet är utgångspunkten för de mål som regeringen anger för krisberedskapen. Målen för arbetet med krisberedskapen är att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor. Skulle en sådan händelse inträffa bör alla människors personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom eller i miljö begränsas. Arbetet med krisberedskapen bör även bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder.

Inom EU regleras krisberedskapsarbetet genom flera olika rättsakter. Ett konkret exempel är civilskyddssamarbetet som handlar om att samordna vissa av medlemsstaternas resurser för användning vid katastrofer inom och utanför EU:s gränser.

Arbetet som bedrivs för att nå målen för krisberedskapen har sin utgångspunkt i ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå, hantera, återställa och lära från olyckor och kriser och därigenom skapa både robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Dessa åtgärder ska vidtas och finansieras inom den ordinarie verksamheten. (prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193). Utöver ansvarsprincipen utgör också närhetsprincipen (en kris hanteras av de aktörer som är närmast berörda och ansvariga) och likhetsprincipen (hanteringen av en kris sker så långt som möjligt med samma organisation och lokalisering som under normala förhållanden), en grund för krisberedskapen (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91). Ansvarsprincipen förtydligar berörda aktörers ansvar för att samverka med andra i enlighet med det samverkansuppdrag som berörda myndigheter har exempelvis genom myndighetsförordningen (2007:515). För en god krisberedskap krävs att berörda aktörer samverkar såväl i det förebyggande och förberedande arbetet som sker i vardagen under normala förhållanden som i den hanterande verksamheten som sker under en kris.

Målen för vår säkerhet och målen för krisberedskapen ger inriktning både avseende vad som inom gällande ansvarsfördelning och ekonomiska ramar bör uppnås och hur det bör uppnås. Sammantaget är målen för krisberedskapen inriktade på den enskilda människan och anger att huvudsyftet med krisberedskapen är att värna enskilda människors trygghet, personliga säkerhet samt liv och hälsa. De aktiviteter och åtgärder som alla aktörer gemensamt behöver vidta för att nå målen för krisberedskapen handlar ytterst om att värna och hjälpa enskilda människor. Erfarenheten visar dock att vidtagna åtgärder inte alltid räcker till för att omedelbart ta hand om alla hjälpbehövande. Därför är det viktigt att också enskilda människor utifrån sina individuella förutsättningar har förmåga att i ett initialt skede i samband

Prop. 2013/14:144 med en olycka eller kris sörja för sin egen säkerhet. Då blir krisberedskapen ännu starkare.

Arbetet med civilt försvar tar sin utgångspunkt i krisberedskapen. I propositionen Vårt framtida försvar bedömde regeringen att målen för det civila försvaret bör vara att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld (prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4, 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143).

## 5.2 Därför behöver vi en krisberedskap

Under de senaste tio åren har såväl Sverige som våra grannländer upplevt många olika händelser som på olika sätt och i varierande omfattning har drabbat samhället och prövat krisberedskapen. Till dessa hör bl.a. flodvågskatastrofen i Asien julen 2004, stormen Gudrun 2005, utbrotten av fågelinfluensa A (H5N1) 2006 och den nya influensan A (H1N1) 2009. Det finns också exempel på händelser då det har uppstått driftstörningar i systemen för el, elektroniska kommunikationer och it samt spridning av farliga ämnen (t.ex. via dricksvattnet).

Vikten av en fungerande krisberedskap blev uppenbar i samband med terrordådet i Norge den 22 juli 2011 som resulterade i ett stort antal döda, varav de flesta var ungdomar. Ungefär ett halvår tidigare hade terrorhotet aktualiserats ett flertal gånger bl.a. då en planerad terrorattack mot Jyllands-Postens redaktion i Köpenhamn avvärjdes och en självmordsbombare sprängde sig själv till döds på Bryggargatan i Stockholm strax efter det att han utlöst en sprängladdning i sin bil några kvarter längre bort.

Till hot- och riskbilden hör också händelser som inträffar i andra delar av världen. Katastrofer som orkanen i Filippinerna 2013, svältkatastrofen på Afrikas horn 2011 samt den jordbävning med efterföljande tsunami och kärnkraftshaveri som drabbade Japan 2011 samt jordbävningen i Haiti 2010 krävde alla ett stort antal dödsoffer.

Omvärlden präglas dessutom av ett antal trender som, om än inte lika snabbt och plötsligt som de nämnda händelserna, påverkar vårt samhälle. Globaliseringen fortsätter att skapa nya möjligheter men också svåra utmaningar. Globaliseringen visar sig också genom att dagens säkerhetsrelaterade problem ofta är gränsöverskridande och berör flera verksamhetsområden. Energi- och klimatfrågor, transport- och informationssäkerhet liksom beroendet av fungerande flöden av varor och tjänster har fått en ökad aktualitet. Andra hot mot samhällets säkerhet finns bl.a. i form av internationell brottslighet och terrorism, där en ny hotbild har vuxit fram genom utvecklingen inom cyberområdet. Ett ökat antal naturolyckor och naturkatastrofer (vilka förväntas att öka ytterligare på grund av klimatförändringarna), epidemier och risken för kärnvapenanvändning i regionala konflikter liksom spridning av biologiska och kemiska stridsmedel är andra hot mot säkerheten.

Den ovan beskrivna hot- och riskbilden avspeglas också övergripande i de risk- och sårbarhetsanalyser som myndigheterna årligen ska göra i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd

beredskap. Redovisningarna handlar huvudsakligen om olyckor med farliga ämnen, extrema väderförhållanden, naturolyckor, allvarlig smitta, social oro samt störningar i tekniska försörjningssystem och i annan teknisk infrastruktur. Områden som uppmärksammats mer under senare år i myndigheternas analyser är kriminalitet och organiserad brottslighet, allvarliga hälsohot (inklusive antibiotikaresistens) samt klimatförändringar.

Utvecklingen inom it-området har fått allt större betydelse för samhället. Allvarliga störningar i samhällets it-infrastruktur kan få spridningseffekter och i sin tur medföra ett bortfall av eller allvarliga störningar i samhällsviktiga verksamheter. Problemen förstärks av de ömsesidiga beroenden som finns mellan it-system, de elektroniska kommunikationerna och elförsörjningen.

### 5.3 Samlad bedömning av krisberedskapen i samhället

Samhällets samlade förmåga att motstå, hantera och lära från allvarliga olyckor och kriser bygger på förmågan hos alla aktörer i samhället, offentliga såväl som privata, nationella såväl som lokala, organisationer såväl som enskilda individer. I samband med händelser som riskerar att utvecklas till kriser prövas inte bara förmågan hos de aktörer som är direkt berörda eller påverkade, utan även övriga samhällets förmåga att stödja berörda aktörer.

Inom Regeringskansliet används myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser som ett av flera underlag för regeringens styrning och uppföljning av enskilda myndigheters krisberedskapsarbete och av det tvärssektoriella arbetet med krisberedskap. En samlad analys av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, över egen verksamhet eller samhällsviktig verksamhet och infrastruktur, visar bl.a. på samhällets beroende av att försörjningen med el, elektroniska kommunikationer, transporter och dricksvatten fungerar. I bilaga 7 redovisas sektorsvisa förmågebedömningar, vilka åtgärder som har genomförts samt inom gällande ansvarsfördelning och ekonomiska ramar pågående utvecklingsarbete för särskilt viktiga områden inom krisberedskapen.

På uppdrag av regeringen har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) redovisat en nationell bedömning avseende förmågor och risker (Fö2012/309/SSK). Myndigheten gör bedömningen att det i Sverige finns en generell förmåga, i form av planering, strukturer, resurser och rutiner, att förebygga och hantera kriser. Regeringen delar denna bedömning.

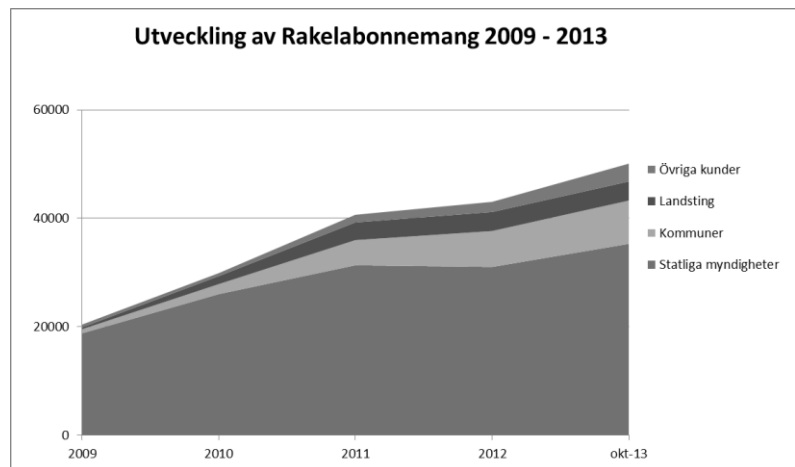
Förutsättningarna för krisberedskapen förändras ständigt. I enlighet med ansvarsprincipen bör ansvariga aktörer identifiera behov och vidta åtgärder för att förstärka krisberedskapen inom sina respektive ansvarsområden i takt med att förutsättningarna förändras. Åtgärder för att förbättra krisberedskapen kan också vara sektorsövergripande. Det är i första hand sådana sektorsövergripande åtgärder som redovisas i detta avsnitt kompletterat med vissa specifika åtgärder inom de olika

Prop. 2013/14:144 områdena. En utförligare redogörelse för åtgärder som påverkat krisberedskapen inom ett antal områden finns i bilaga 7.

Arbetet med utvecklingen av krisberedskapen som har pågått sedan 2006 har gett resultat. Regeringen har målmedvetet vidtagit åtgärder för att utveckla systemet för krisberedskap inom områden som organisation, regelverk, teknisk utveckling, forskning, utbildning och övning. Författningsändringar har genomförts i syfte att klargöra berörda aktörers uppgifter i krisberedskapen, bl.a. genom lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inrättades den 1 januari 2009 med uppgift att bl.a. vara stödjande och pådrivande i frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. En viktig uppgift i detta är myndighetens arbete med samordning och samverkan mellan berörda aktörer. I myndighetens uppgifter ingår också uppföljning och utvärdering av krisberedskapsarbetet samt utbildnings- och övningsverksamhet.

Utbyggnad och vidareutveckling av det gemensamma radio-kommunikationssystemet Rakel från ungefär 20 000 abonnenter 2009 till omkring 50 000 abonnenter 2013 har förbättrat förutsättningarna för kriskommunikation. Abonnemangen är fördelade på myndigheter, kommuner, landsting och kommersiella aktörer. Staten och Sveriges kommuner och landsting träffade under år 2013 ett nytt avtal som reglerar statens ersättning till kommuner och landsting för vissa åtgärder inom krisberedskap och civilt försvar. I avtalet ingår ett samverkanstillägg för att stimulera ökad samverkan i kommunerna, t.ex. genom att ansluta sig till Rakel.



Arbetet med att utveckla krisberedskapen har bedrivits såväl på nationell nivå som i samverkan med andra länder inom Norden och EU samt internationellt. Det arbete som har genomförts kan delas in i förebyggande åtgärder, förberedande och hanterande åtgärder samt åtgärder för att lära av inträffade händelser och bygga upp ny kunskap genom forskning. I praktiken kan en och samma åtgärd bidra inom flera

av dessa kategorier. I bilaga 7 finns en mer detaljerad redovisning av de åtgärder som vidtagits inom olika sektorer och som utvecklat och effektiviserat krisberedskapen.

### *Förebyggande åtgärder*

Det förebyggande arbetet syftar till att minska risken för att allvarliga olyckor och kriser inträffar. Den övervägande delen av det förebyggande arbetet sker i vardagen under normala förhållanden för att samhället ska fungera så säkert, tryggt och störningsfritt som möjligt. Inom ramen för ansvarsprincipen vidtar samhällets aktörer åtgärder för att inom sina respektive verksamheter skapa robusthet och krishanteringsförmåga. På central nivå kan förebyggande åtgärder bl.a. handla om regler för vilka krav på åtgärder som ska gälla för vissa samhällsviktiga verksamheter i syfte att hindra att det uppstår avbrott eller störningar. Förstärkningar av den tekniska infrastrukturen, t.ex. inom elförsörjningen, är också ett exempel på förebyggande arbete. Det har också vidtagits förebyggande åtgärder för att minska risken för naturolyckor eller andra händelser som kan ha samband med ett förändrat klimat. För att arbetet ska utgå från en helhetssyn har regeringen uppdragit åt MSB att ta fram en strategi och därefter en handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet. Strategin redovisades den 1 mars 2011 (Fö2010/1615/SSK) och handlingsplanen den 16 december 2013. En fördjupad redovisning av arbetet finns i kapitel 10.

Inom flera sektorer har författningsändringar gjorts för att öka robustheten och minska sårbarheterna i verksamheten. Exempelvis inom energiområdet har det införts ett lagstadgat funktionskrav på leveranssäkerhet inom elförsörjningen och en ny lag om beredskapslagring av olja. Inom betalningssystemet har ansvaret för säkerhet i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning förtydligats. Det pågår också ett lagstiftningsarbete om stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet.

Inom flera sektorer, bl.a. inom betalningssystemet och socialförsäkringen, har berörda myndigheter reviderat avtal med sina leverantörer, där kraven på funktionalitet och leveranssäkerhet har förtydligats, bl.a. inom tele- och datatjänster. Sedan år 2011 finns en vägledning för upphandling och anskaffning av robust elektronisk kommunikation till samhällsviktiga verksamheter i såväl offentlig som privat regi.

För den tekniska infrastrukturen har det även vidtagits olika åtgärder för att öka robusthet och redundans. Det handlar bl.a. om etablering av alternativa kanaler för tele- och datatrafik vilket skett inom bl.a. det centrala betalningssystemet, skatte- och tullområdet samt elförsörjningen. För att hantera beroendet av en fungerande elförsörjning har möjligheterna att försörja sin verksamhet med reservkraft förstärkts inom vissa sektorer.

Etablering av alternativa verksamhetsställen har skett inom bl.a. betalningssystemet och socialförsäkringens område.

I fråga om åtgärder inom området klimatanpassning är det i första hand kartläggningar och analyser av förändrade förutsättningar som genomförts, bl.a. avseende ras- och skredrisker, översvänningsrisker,

Prop. 2013/14:144 jordbruk och djurhållning men också dammsäkerhet inom elförsörjningen.

I det internationella arbetet har Sverige deltagit i det katastrofriskreducerande arbetet inom ramen för FN-samarbetet. I samband med FN:s världskonferens om katastrofriskreducering 2005 har Sverige ställt sig bakom Hyogodeklarationen och Hyogo Framework for Action. Sedan år 2008 finns det en nationell plattform för arbetet mot naturolyckor.

#### *Förberedande och hanterande åtgärder*

Förberedande och hanterande åtgärder vidtas för att förbättra samhällets förmåga att upprätthålla grundläggande funktionalitet avseende samhällsviktig verksamhet och att värna befolkningens liv och hälsa samt att värna samhällets grundläggande värden då det inträffar olyckor och kriser. Arbetet handlar bl.a. om samverkan och ledning, kommunikation och information, utbildning och övning samt användning av befintliga förstärkningsresurser. Arbetet handlar också om att genom internationella insatser bidra till att minska mänskligt lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder.

Förutsättningarna för informationsdelning och informationsspridning mellan samhällets olika aktörer har förbättrats genom att MSB i samverkan med berörda aktörer vidareutvecklat WIS, som är ett nationellt webbaserat informationssystem. WIS har bl.a. använts i samband med de stormar som inträffade 2013, vid översvämningarna i Småland 2012 och vid oljeutsläppet utanför Tjörn 2011. Informationsspridningen har förbättrats genom att webbplatserna [dinsakerhet.se](http://dinsakerhet.se) och [krisinformation.se](http://krisinformation.se) nu är etablerade informationskanaler till allmänheten. Webbplatserna har kompletterats med sociala medier som kan generera stor och snabb spridning av information till den enskilde som söker eller är i behov av information. Även inom enskilda sektorer har förutsättningarna för informationsdelning förbättrats, exempelvis genom systemet Gemensam lägesuppfattning (GLU) för information om störningar och avbrott i tele- och datanäten, vilket bl.a. kan ge information om eventuella begränsningar i möjligheterna att nå SOS alarm via larmnumret 112.

På regional nivå har länsstyrelserna utvecklat befintliga samverkansforum samt skapat nya nätverk och forum för frågor om krisberedskap. Samtliga länsstyrelser har regionala råd för skydd mot olyckor och krisberedskap. Bedömningen är att detta har förbättrat förutsättningarna för att agera samordnat på regional nivå före, under och efter kriser.

Inrättandet av systemet med tjänsteman i beredskap (TIB) år 2008 och kraven på berörda aktörer att snabbt kunna etablera en ledningsfunktion har förbättrat myndigheternas förmåga att snabbt kunna reagera på kriser. TIB-funktionen har också bidragit till att underlätta samverkan mellan myndigheter, inte minst i de tidiga faserna av en händelse då osäkerheten och behoven av information är som störst. Myndigheternas TIB-funktioner är på flera områden också nära anslutna till motsvarande beredskapsfunktioner i Europeiska kommissionen.

Krisberedskapen i samhället har även stärkts genom utveckling av föreskrifter, allmänna råd och vägledningar. Inom socialtjänstens område har en vägledning för planering av krisberedskap tagits fram. Allmänna

råd för att uppfylla bestämmelserna om driftsäkerhet har utarbetats inom området elektroniska kommunikationer. Föreskrifter om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar samt vägledning för skydd av vatten och distributionsanläggningar har också beslutats. Det finns också specifika riskområden där myndigheter tagit fram utvecklade beredskapsplaner och liknande planeringsdokument för att kunna hantera dessa händelser, exempelvis för pandemisk influensa inom smittskyddet. Inom elförsörjningsområdet har ett arbete gjorts för att prioritera elleveranser till samhällsviktiga funktioner i händelse av elbrist (Styrel).

Utbildnings- och övningsverksamhet har bidragit till att utveckla förmågan till samverkan över organisations- och sektorsgränser. På nationell nivå har stora samverkansövningar genomförts, t.ex. SAMÖ-KKÖ 2011 och nät- och informationssäkerhetsövningen NISÖ 2012 vilken inkluderade sektorerna energi, elektroniska kommunikationer och transporter. Sektorsvisa övningar har genomförts inom bl.a. områdena elförsörjning, oljeförsörjning, transporter, dricksvattenförsörjning och elektroniska kommunikationer. Övningsstrategier har tagits fram inom betalningssystemet och elektroniska kommunikationer. Övningsverksamheten har bidragit till att stärka såväl sektorgemensamma förmågor som enskilda aktörers förmåga att hantera olika typer händelser.

Krisberedskapen i samhället har också stärkts genom att hanteringen av förstärkningsresurser inom och mellan olika aktörer har utvecklats och förenklats. Ett exempel på detta är Polisen, som skapat en nationell förstärkningsorganisation som vid behov kan användas i hela landet. Hanteringen av förstärkningsresurser kan också handla om att på central nivå anskaffa utrustning för att komplettera de enskilda aktörernas resurser vid en allvarlig händelse eller kris. Exempel på detta är utrustning för nödvattenförsörjning inom dricksvattenområdet och anskaffning av mobila lednings- och sambandssystem inom elförsörjningen. Även inom områdena elektroniska kommunikationer samt jordbruk och djurhållning har utrustning anskaffats för att kunna förstärka ordinarie resurser i händelse av kris.

Förstärkningsresurser kan även komma i form av stöd från andra länder. Både i EU och genom olika internationella samarbeten har det utarbetats författningar och avtal som reglerar formerna för att vid behov kanalisera stöd och åtgärder över gränserna. Sådana exempel finns bl.a. annat inom Polisens område (samarbete om insatser, träning och kunskapsutbyte) och inom elförsörjningen (avtal om ömsesidigt bistånd mellan nordiska systemoperatörer).

För att bidra till att minska lidande och skadeverkningar vid allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder har Sverige medverkat i flera internationella hjälpinnsatser via FN, EU och Nato. Exempelvis har MSB bidragit med bl.a. uppbyggnad av basläger, sambandscentraler och informations- och kommunikationsutrustning. Sådan hjälp har bl.a. lämnats efter jordbävningen i Haiti 2010 och efter orkanen Haiyan i Filippinerna 2013. Förutom humanitära insatser har det också genomförts en rad insatser i syfte att stärka länders och regioners kapacitet och beredskap att hantera kriser och katastrofer. Exempelvis har MSB gett expertstöd till Mocambiques katastrofhanteringsmyndighet i upp-

Prop. 2013/14:144 byggnaden av förmågan att förbereda hanteringen av framtida kriser och katastrofer.

### *Åtgärder inom lärande och forskning*

För att förbättra krisberedskapen har regeringen genomfört satsningar på forskning och kunskapsuppbyggnad som har bidragit till kompetensuppbyggnad, utvecklandet av tvärvetenskapliga nätverk, praktiska verktyg och analysmodeller. Forskningen har också medfört att det internationella kunskapsutbytet och näringslivssamverkan (bl.a. mellan Sverige och USA) har ökat. Det framgångsrika svenska deltagandet i EU:s säkerhetsforskning, inte minst från Totalförsvarets forskningsinstitutets sida, har resulterat i ökad kunskap. Denna utveckling förväntas fortsätta när EU:s nya ramprogram, Horisont 2020, inleds 2014.

Forskningen bidrar till ökad kunskap bl.a. om hur utvecklingen inom områden som t.ex. infrastruktur, energi- och miljörelaterade hot, klimatförändringar och miljö- och hälsofrågor påverkar förutsättningarna för samhällets säkerhet samt om metoder för riskvärdering, krishantering, ledningsfrågor och tekniskt stöd för ledning.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anvisas årligen medel för forskning. Dessa medel används för projektverksamhet inom ramen för myndighetens forskningsstrategi liksom för forskningssamarbetet med Department of Homeland Security i USA. I MSB:s strategi för forskning 2014–2018 betonas vikten av forskning kring områdena individens och allmänhetens säkerhet, skydd mot brand, olyckor och farliga ämnen, kontinuitet och robusthet i samhället, stärkt krisberedskap och civilt försvar samt informationssäkerhet. Regeringen betonar vikten av att forskningen leder till en påvisbart stärkt krishantering nationellt men även vid hjälpinsatser utanför Sverige.

### *Fortsatt arbete*

Krisberedskapen omfattar alla samhällsnivåer och inbegriper många olika aktörer, privata såväl som offentliga. Det finns ett betydande inslag av marknadslösningar och kontraktbaserade relationer inom samhällsviktig verksamhet. Reformen inom sektorer såsom energiförsörjning, transporter och elektroniska kommunikationer har inneburit att allt fler samhällsviktiga verksamheter i dag bedrivs av aktörer som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Utvecklingen har också inneburit att en stor del av den infrastruktur som används för samhällsviktig verksamhet ägs eller förvaltas av privata aktörer. Med allt fler aktörer som har viktiga roller inom krisberedskapen betonar regeringen vikten av samverkan mellan offentliga och privata aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Detta arbete omfattar därmed såväl centrala myndigheter som länsstyrelser och kommuner och utgör en del av den ordinarie verksamheten inom ramen för ansvarsprincipen.

Ansvariga aktörer behöver kontinuerligt anpassa sin verksamhet till samhällsutvecklingen och vidta nödvändiga förberedelser och åtgärder inom ramen för sin verksamhet. Sådan anpassning bör bygga på analyser av vilka säkerhetskrav som är rimliga att ställa på bl.a. den infrastruktur som är väsentlig för att viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas med en grundläggande funktionalitet. Också behovet av att



utveckla planeringen och stärka samordningen avseende beredskaps- och säkerhetsarbetet samt att stärka, effektivisera och samordna uppföljningen av den tekniska infrastrukturens leveranssäkerhet behöver analyseras. Sådana arbeten har genomförts bl.a. avseende elförsörjningen och betalningssystemet.

I samverkan med berörda aktörer har MSB redovisat en nationell riskbedömning (Fö2013/628/SSK), vilket är en fördjupning och vidareutveckling av den riskidentifiering som genomfördes 2011 (Fö2011/1774/SSK). I samma rapport har MSB även gjort en samlad bedömning av förmågan att hantera kriser och allvarliga händelser utifrån myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser för 2012. Enligt MSB:s bedömning behöver samverkan mellan privata och offentliga aktörer utvecklas och det finns ett fortsatt behov av regelbunden utbildning och övning. Myndigheten bedömer också att det är nödvändigt att förbättra informationssäkerhet och robusthet i infrastruktur för att minska sårbarheten i samhällsviktig verksamhet vid olika typer av händelser. Regeringen delar myndighetens bedömning vad gäller förmågan i samhället att hantera krissituationer, samt att det finns ett behov av fortsatta åtgärder.

Den snabba teknikutvecklingen och särskilt utvecklingen av elektroniska kommunikationer och övrig digitalisering omformar snabbt samhället. Utvecklingen förbättrar och effektiviserar människors vardag och organisationers verksamhet samtidigt som den skapar nya hot, risker och utmaningar. Alla verksamheter är i dag mer eller mindre beroende av en ständigt fungerande teknisk infrastruktur – detta gör att vi lever i ett sårbart samhälle. Utmaningen är att skapa ett robust samhälle som kan tillvarata möjligheterna med digitaliseringen samtidigt som sårbarheten inte ökar. Inom området informationssäkerhet har regeringen uppdragit åt en särskild utredare att, med utgångspunkt i ansvarsprincipen och inom gällande ekonomisk ram, föreslå strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system (se även kapitel 10).

En fungerande försörjning med el, elektroniska kommunikationer, transporter och dricksvatten är avgörande för att övriga samhällsfunktioner ska fungera. Arbetet med förberedda lösningar för reservkraft och alternativa kommunikationsvägar för att förbättra förmågan och stärka krisberedskapen fortsätter inom respektive berörd aktörs ansvar.

Klimatförändringar kan påverka samhället på många olika sätt. För att kunna möta effekterna av ett förändrat klimat krävs fortsatt uppmärksamhet från berörda aktörer och samverkan på internationell, nationell, regional och lokal nivå.

Den enskilda individens förmåga att ta ansvar och att agera är av avgörande betydelse för krisberedskapen i samhället. Arbetet med att främja öppenhet, delaktighet och dialog mellan enskilda individer, myndigheter och andra verksamhetsutövare bör fortsätta.

För krisberedskapen på regional nivå behöver det geografiska områdesansvaret kontinuerligt anpassas, inom befintliga ekonomiska ramar, till de förändringar som sker i fråga om bl.a. landstingens utökade regionala utvecklingsansvar och etablering av regionkommuner.

Regeringen konstaterar att förmågan att motstå och hantera olika typer av påfrestningar, inom ramen för befintliga resurser och ekonomiska

Prop. 2013/14:144 ramar, fortsatt bör utvecklas avseende uthållighet vid utdragna förlopp, informationssäkerhet, informationshantering, tillgång till reservkraft, underleverantörsavtal, ökad robusthet i teknisk infrastruktur, samt möjlighet att omlokalisera samhällsviktig verksamhet. Dessa anpassningar av förmågan hanteras inom respektive sektor i det fortlöpande arbetet med krisberedskapen och vid behov i samverkan mellan ansvariga aktörer.

#### *Lärdomar från händelser i andra länder*

I krisberedskapsarbetet är det viktigt att lära av och bygga vidare på de erfarenheter som gjorts i hanteringen av inträffade händelser. För svenskt vidkommande kan erfarenheter dras från t.ex. jordbävningen i Japan 2011 med efterföljande tsunami och kärnkraftsolycka.

Den norska 22-julikommisionen har analyserat och bedömt hur norska myndigheter agerade för att hantera terrordådet den 22 juli 2011. Enligt 22-julikommisionen präglades myndigheternas agerande bl.a. av otillräcklig förmåga att känna igen risker och använda befintliga planer. Det visade sig också att berörda aktörer inte i tillräcklig utsträckning dragit lärdomar av genomförda övningar och att sedan tidigare beslutade förebyggande åtgärder inte genomförts. Kommissionen konstaterade också att förmågan att samordna och samverka var otillräcklig och att användning av informations- och kommunikationsteknik var ineffektiv (NOU 2012:14).

I oktober 2012 orsakade orkanen Sandy översvämningar, skador på transportnätverk och annan kritisk infrastruktur, strömavbrott, störningar på bränsleförsörjningen och skador på egendom på USA:s östkust. Bland erfarenheter som dragits av de amerikanska myndigheterna finns behovet av att planera för ännu större stormar och katastrofer, behovet att säkerställa att federala insatser är samordnade och utgår från en helhetssyn, ett ökat fokus på behoven hos de enskilda människor som drabbas av kris (både under krisen och långsiktigt avseende återuppbyggnaden av samhället), bättre samverkan mellan samtliga aktörer i samhället och vikten av att kunna utnyttja förstärkningsresurser.

Erfarenheterna från hanteringen av dessa händelser kan fungera som lärdomar också för Sverige och för svensk krisberedskap. En lärdom handlar om vikten av att det finns en insikt och medvetenhet i samhället om att olyckor och kriser inträffar och att det därför också finns behov av en ständigt fungerande krisberedskap i samhället. En annan lärdom handlar om betydelsen av att i högre grad involvera privata aktörer — den enskilda människan, frivilligorganisationer och privata företag — i krisberedskapen. Ytterligare en lärdom handlar om att berörda aktörer måste samverka och kommunicera bättre med varandra för ett effektivt resursutnyttjande och en god krishantering. Detta avser såväl lokala och regionala aktörer som centrala aktörer på nationell nivå. I linje med dessa lärdomar fortsätter arbetet hos respektive ansvarig aktör med att förbättra samverkan och samordning, hanteringen av förstärkningsresurser och enskilda människors medverkan i krisberedskapen.

Arbetet med krisberedskap omfattar även samarbete med andra länder. Sveriges vilja att ge stöd till andra länder, men också förväntningar om att få stöd då behov uppstår, kommer till uttryck i Sveriges unilaterala

solidaritetsförklaring, i den nordiska solidaritetsförklaringen samt i EU:s Lissabonfördrag genom bl.a. solidaritetsklausulen. Den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen omfattar EU-medlemsstater samt Norge och Island. Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba en annan medlemsstat eller nordiskt land och vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292).

### *Beredskapen för det oväntade*

För att bedöma riskerna för att det ska inträffa kriser i framtiden räcker det inte med att ta hänsyn till vilka händelser som har inträffat. Till riskbilden hör också andra möjliga händelser som samhället bör ha en beredskap för. Vid terrorattentatet i Norge 2011 konstaterades att det saknades tillräckliga förberedelser för en sådan omfattande attack och att det fanns brister i riskmedvetenheten hos ledande befattningshavare. Denna erfarenhet visar på vikten av att det i den ordinarie verksamheten genomförs bl.a. risk- och sårbarhetsanalyser.

I krisberedskapsarbetet ingår därför att, inom gällande ekonomisk ram, befintlig förmåga och ordinarie verksamhet, upprätthålla beredskap för att hantera det oväntade, dvs. kriser som är oväntade och oförutsedda och kanske t.o.m. omöjliga att identifiera i förväg. Arbetet inkluderar också förberedelser för att, då en verksamhets resurser inte längre ensamt räcker till, kunna använda befintliga nationella förstärkningsresurser, men också för att kunna ta emot internationell hjälp i form av stödresurser från andra länder.

Pågående arbete med att utveckla en generell krishanteringsförmåga som kan användas oavsett händelsens karaktär bör fortsätta. Möjligheterna att leda och samordna insatser inom och mellan olika organisationer är centrala för samhällets samlade förmåga att kunna hantera olyckor och kriser. Delad lägesinformation ligger till grund för koordinerat beslutfattande och samordnad information till t.ex. allmänheten och media. Detta är också viktiga beståndsdelar i det utvecklade samarbetet inom civilskyddsområdet i EU.

### *Sektorsövergripande åtgärder*

Förutsättningarna för krisberedskapen skiljer sig åt mellan samhällets olika sektorer och olika aktörer. Det innebär också att behovet av åtgärder för att utveckla krisberedskapen ser olika ut i olika delar av samhället. När det gäller sektorsövergripande frågor avseende förebyggande, förberedande och hanterande åtgärder samt utvärdering och uppföljning som är gemensamma för flera eller alla berörda aktörer och sektorer konstaterar regeringen att det finns ett antal områden där det pågår ett utvecklingsarbete. Gemensamt för många av dessa åtgärder är att de gäller hela samhället och därmed också den enskilda människan. Exempel på arbeten som pågår presenteras nedan.

#### Förebyggande arbete

- Förtydliga behovet av att enskilda människor utifrån sina individuella förutsättningar har förmåga att sörja för sin egen säkerhet i ett krisberedskapsperspektiv.

- Förbättra riskmedvetenheten hos offentliga och privata aktörer som ansvarar för drift av samhällsviktig verksamhet, bl.a. genom att öka kunskaperna om hot och risker samt de egna systemens robusthet och beroendeförhållande till annan samhällsviktig verksamhet.

#### Förberedande och hanterande arbete

- Genomföra utbildningar och övningar, bl.a. avseende regler, ansvarsförhållanden och tillgång till resurser vid krishantering.
- Utveckla metoder och rutiner för uthållig krisledning avseende samverkan, rapportering, kompatibilitet i ledningssystemen, lägesuppfattning och information.
- Förbättra kunskaperna hos berörda aktörer om vilka nationella och internationella förstärkningsresurser som finns och hur dessa kan användas.
- Sprida kunskap om hur enskilda människor kan bidra i arbetet med att hantera allvarliga händelser och kriser.

#### Lärande och forskning

- Utveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, utvärderingar och uppföljningar.

## 6 Den enskilda människans roll i krisberedskapen

Genom att sätta människan i centrum för krisberedskapsarbetet tydliggörs att det är värnandet av den enskilda individens och befolkningens hälsa och säkerhet som ska prioriteras. Dessutom tydliggörs att grunden i arbetet med krisberedskapen ytterst också bygger på enskilda människors riskmedvetenhet, ansvarstagande och förmåga.

För att enskilda människor ska kunna värnas i samband med att det inträffar en allvarlig olycka eller en krissituation bör samhällets larmfunktioner fungera effektivt. De befintliga systemen för att förmedla varningar till allmänheten bör utvecklas och anpassas till pågående samhällsförändringar t.ex. avseende människors teknikanvändning och resvanor. Regeringen har därför uppdragit åt SOS Alarm Sverige AB att inrätta ett nytt tekniskt system för viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via mobil och fast telefoni vid allvarliga olyckor och kriser. I uppdraget ingår att undersöka förutsättningarna att med det nya systemet nå svenska mobilabonnenter som befinner sig i andra länder (Fö2013/468/SSK).

Utöver förmågan att ta emot och förmedla larm om det inträffar en allvarlig olycka eller kris har också förmågan att kunna förmedla korrekt information till allmänheten utvecklats. Detsamma gäller förmågan att kunna ta emot uppgifter från allmänheten, t.ex. från personer som har information som kan bidra till att händelsen kan hanteras på ett bra sätt. SOS Alarm Sverige AB har på regeringens uppdrag, under våren 2013, inrättat en funktion för informationsöverföring på telefonnumret 113 13.

Genom denna funktion har det skapats möjligheter till kommunikation där enskilda individer både kan ta del av information från berörda myndigheter och lämna uppgifter med anknytning till risker för eller redan inträffade allvarliga olyckor och kriser (Fö2012/155/SSK).

I den inledande fasen i en krissituation måste resurserna i första hand riktas till de mest sårbara och utsatta grupperna i samhället och de personer som är i störst behov av samhällets stöd och insatser. Enskilda individer bör därför i så stor utsträckning som möjligt vidta egna förberedelser för att under en begränsad tid kunna tillgodose sina grundläggande behov av t.ex. vatten, mat och värme samt för att kunna ta del av information, råd och anvisningar från ansvariga myndigheter och andra berörda aktörer.

#### *Avvägning mellan det allmännas och enskildas ansvar*

Avvägningen mellan det allmännas ansvar och enskilda människors ansvar baseras på grundsynen att den enskilde har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom. Först när den enskilde inte klarar detta längre, kan det bli ett åtagande eller en skyldighet för det allmänna att ingripa. Ett ingripande av det allmänna bör ske när det framstår som rimligt att det allmänna bör ansvara för de åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en skada (prop. 2002/03:119, bet. 2003/04:FöU2, rskr. 2003/04:24). I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor uttrycks denna proportionalitetsregel som att staten eller en kommun ska ansvara för en räddningsinsats endast om detta är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Liknande regler om den enskilda individens grundläggande ansvar gäller också vid vistelse utomlands. Den som reser, arbetar eller bosätter sig utomlands gör detta på eget ansvar. Det är den enskilde som ska se till att han eller hon bl.a. har ett giltigt försäkringsskydd som täcker rimliga skadehändelser. I lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser anges att den som omfattats av en konsulär katastrofinsats är skyldig att ersätta staten för kostnader som uppstått när han eller hon transporterats eller fått hälso- och sjukvård.

På uppdrag av regeringen har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2013 redovisat hur en samlad återkommande informationssatsning till allmänheten kan genomföras för att förbättra kunskapen hos den enskilde om ansvar och möjligheter vid en kris. Informationsinsatser med syfte att stärka den enskildes förmåga bör ske i samverkan mellan berörda aktörer. Kommuner, landsting, myndigheter, trossamfund, branschorganisationer, frivilligorganisationer, skolor och företag bör enligt MSB engageras genom olika målgruppsanpassade aktiviteter.

Regeringen delar MSB:s bedömning. För att öka allmänhetens kunskaper om krisberedskapen finns behov av ytterligare informationsinsatser. Det kan t.ex. handla om information om att människor som inte har ett omedelbart hjälpbehov då en allvarlig händelse eller kris inträffar bör ha en beredskap för att kunna klara sin egen försörjning och säkerhet. I enlighet med den redovisning som lämnats av MSB och där Kanada lyfts fram som ett exempel kan det t.ex. handla om att ha förnödenheter i

Prop. 2013/14:144 hemmet som räcker i 72 timmar. Med en god beredskap hos enskilda människor kan samhället, under den initiala fasen då en allvarlig händelse eller kris inträffar, inrikta räddningsinsatserna på att undsätta människor som saknar förutsättningar för att sörja för sin egen säkerhet och som befinner sig i nöd. Regeringen har uppdragit åt MSB att, tillsammans med berörda frivilligorganisationer, genomföra informationsinsatser gällande hur enskilda människor kan åstadkomma en sådan beredskap. Utgångspunkter för uppdraget är MSB:s ovan nämnda redovisning från 2013 avseende en sådan informationssatsning samt de resultatmål som anger vilka grundläggande behov som bör tillgodoses i ett krisläge (se kapitel 7). Informationsinsatserna genomförs och finansieras som en del av MSB:s ordinarie verksamhet och innebär inga ökade kostnader för det allmänna.

### *Frivilliga*

Den enskilda människans roll inom krisberedskapen kan också vara att bidra till att skapa ett säkrare samhälle för andra. Krisberedskapen bygger på ett helhetsperspektiv och det är angeläget att alla aktörer bidrar till arbetet med att förbättra krisberedskapen. Av detta följer att det bör skapas förutsättningar och utrymme för att både etablerade frivilligorganisationer och enskilda frivilliga spontant kan delta i insatser för att exempelvis hjälpa människor i nöd. Att spontana frivilliga insatser av enskilda människor kan vara avgörande i hjälparbetet visades bl.a. då ett stort antal privatpersoner utförde räddningsinsatser med sina fritidsbåtar i vattnet utanför Utøya den 22 juli 2011.

Planeringen av arbetet med krisberedskapen bör innehålla ett frivilligperspektiv. Regeringen konstaterar att det frivilliga engagemanget i Sverige är stort – om detta vittnar exempelvis verksamheten inom de frivilliga försvarsorganisationerna, Missing People och Sjöräddningssällskapet. För att samhället fullt ut ska kunna tillgodogöra sig detta engagemang krävs dock samverkan med det offentliga. Berörda aktörer bör kontinuerligt, såväl under övningar som under verkliga förhållanden, undersöka möjligheterna att dra nytta av frivilliga i hanteringen av allvarliga händelser och kriser.

I ett stort antal svenska kommuner har frivilliga resursgrupper (FRG) inrättats. På så vis har struktur skapats som gör att aktörerna i fråga snabbt kan nå frivilligresurserna när en händelse inträffat. En frivillig resursgrupp är en resurs bestående av frivilliga som tecknat avtal med kommunen att utgöra en förstärkningsresurs vid kriser eller allvarliga händelser. Resursgruppen kan exempelvis stödja kommunen med informationsinsatser, transporter och förplägnad. Ett underlag för att utforma en frivillig resursgrupp i en enskild kommun bör vara kommunens risk- och sårbarhetsanalys.

## 7 Risk- och sårbarhetsanalyser samt resultatmål

Prop. 2013/14:144

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser är viktigt och nödvändigt både för att stärka krisberedskapen i den egna organisationen och för att uppmärksamma, upprätthålla och stärka riskmedvetenheten i samhället. Systemet för hur risk- och sårbarhetsanalyser ska redovisas ser dock olika ut beroende på om redovisningarna avser kommuner och landsting, statliga myndigheter eller EU-nivån. Detta förhållande riskerar att försvåra analysarbetet avseende t.ex. jämförelser mellan olika nivåer och över tid eller övergripande slutsatser av den nationella krisberedskapen. En högre grad av samordning av arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser på lokal, regional och nationell nivå bör eftersträvas.

Uppföljningar av vidtagna åtgärder och bedömningar av aktörernas krisberedskap är viktiga för inriktning och prioritering av verksamheten. Regeringen anser att resultatredovisningarna i bl.a. risk- och sårbarhetsanalyserna, uppföljningar och utvärderingar av krisberedskapen generellt sett bör bli tydligare. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i samverkan med berörda aktörer påbörjat ett arbete med att ta fram resultatmål för krisberedskapen i enlighet med vad som angavs i regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124). Resultatet av detta arbete utgör ett viktigt verktyg på detta område.

### *Risk- och sårbarhetsanalyser*

För att öka berörda aktörers medvetenhet och kunskap om hot, risker, sårbarheter, kritiska beroenden och aktörens förmåga inom den egna verksamheten och för samhället i stort är det nödvändigt att riktad analysverksamhet sker. Statliga myndigheter har därför ett krav på sig att göra risk- och sårbarhetsanalyser. Resultatet av myndigheternas analysarbete utgör även ett beslutsunderlag för regeringens inriktning av krisberedskapen, bl.a. genom identifiering av åtgärder för att förbättra förmågan att hantera allvarliga händelser och kriser. Analyserna bör även kunna utgöra underlag till den nationella riskbedömning som, i enlighet med rättsakten för EU:s civilskyddssamarbete, återkommande ska rapporteras in till EU-kommissionen. Sverige har redovisat en första riskidentifiering och bedömning till EU-kommissionen (Fö2011/1774/SSK). Sveriges och övriga EU-medlemsstaters riskbedömningar ska sedan sammanställas till en europeisk översyn av sektorsövergripande risker. I rättsakten uppmanas medlemsstaterna även att analysera förmågan att hantera dessa risker. Ett viktigt nästa steg för EU:s medlemsstater blir att identifiera och vid behov vidta åtgärder för att stärka krisberedskapsförmågan.

Myndigheterna bör ytterligare förtydliga och utveckla redovisningarna av risk- och sårbarhetsanalyserna, bl.a. när det gäller redovisning av vidtagna åtgärder och uppnådd förmåga. Genom att använda resultatmål och andra relevanta indikatorer i redovisningen bör ansvariga aktörer ytterligare kunna förtydliga och konkretisera uppnådda resultat och kommande verksamhetsutveckling, både när det gäller arbetet med att

Prop. 2013/14:144 stärka det förebyggande arbetet och när det gäller bedömningar av förmågan att hantera allvarliga situationer inom respektive ansvarsområde.

Regeringen bedömer att det har skett en utveckling i kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med att analysera och identifiera risker och sårbarheter. Regeringen anser emellertid att mer arbete bör läggas på att följa upp på vilket sätt tidigare identifierade brister har åtgärdats. Arbetet med att ta fram resultatmål för krisberedskapen är ett led i denna utveckling.

Förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig utveckling av arbetet avseende bl.a. tidpunkter för redovisningar och rapporteringsfrekvensen av risk- och sårbarhetsanalyserarbetet bör förbättras. En alltför hög rapporteringsfrekvens kan innebära att för lite tidsutrymme lämnas till att omhänderta analysens resultat och åtgärda identifierade brister både inom aktörens egen verksamhet och inom ansvarsområdet. Ett arbete har därför påbörjats enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för MSB 2014 att analysera hur rapporteringen kan anpassas för att skapa en effektiv process där hänsyn tas till förutsättningarna på lokal, regional, nationell och EU-nivå.

#### *Resultatmål för krisberedskapen*

Regeringen har i skrivelsen Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet angett att det bör tas fram resultatmål för att förtydliga vad som kan förväntas av krisberedskapen (skr. 2009/10:124). På regeringens uppdrag har därefter MSB i samverkan med berörda myndigheter i samverkansområdena tagit fram resultatmål som konkret anger vad som bör uppnås för att nå målen för krisberedskapen inom myndigheternas ansvarsområden.

Resultatmålen för krisberedskapen syftar till att tydliggöra vad som inom ramen för den ordinarie verksamheten och gällande ekonomiska ramar bör förväntas av det förebyggande arbete som genomförs för att förhindra att krissituationer inträffar. Detta gäller exempelvis det fortsatta arbetet hos myndigheterna att med utgångspunkt i sina risk- och sårbarhetsanalyser stärka de egna systemens robusthet bl.a. med hänsyn till hur den egna verksamheten är beroende av och påverkar annan samhällsviktig verksamhet. Vidare syftar resultatmålen till att tydliggöra vad som inom ramen för den ordinarie verksamheten och gällande ekonomiska ramar bör förväntas av det förberedelsearbete som genomförs för att samhället ska kunna hantera en kris när den inträffar. Detta gäller exempelvis arbetet med att förbättra förutsättningarna både för enskilda människor att tillgodose sina grundläggande behov och för de hjälpinsatser som riktas mot enskilda människor som inte kan sörja för sin egen säkerhet. I detta ingår att i en kris kunna upprätthålla en grundläggande funktionalitet avseende särskilt samhällsviktig verksamhet, t.ex. genom att öka kunskaperna om hur förstärkningsresurser kan hanteras, uthålligheten i krishanteringen och användning av kommunikationsteknik och ledningssystem.

Resultatmålen bör tydliggöra hur ansvariga aktörer kan identifiera vilka åtgärder de behöver vidta både inom den förebyggande verksamheten och inom den verksamhet som bedrivs för att hantera en



kris. De åtgärder som bedöms kunna vidtas finansieras av verksamhetsansvarig aktör i enlighet med ansvarsprincipen som en del av den ordinarie verksamheten. Resultatmålen bör utvecklas med utgångspunkt i genomförda analyser inom respektive område. Som ett stöd i arbetet har MSB på uppdrag av regeringen påbörjat ett arbete att i samverkan med berörda myndigheter utarbeta för respektive aktör relevanta resultatmål. I arbetet har MSB i samverkan med bl.a. Livsmedelsverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Socialstyrelsen föreslagit resultatmål avseende försörjningen av värme, dricksvatten respektive livsmedel. Resultatmålen bryter inom respektive område ned de övergripande målen för krisberedskapen och bör användas så att resultaten bättre kan utvärderas och följas upp. För respektive område anges resultatmålen i tre delar.

Den första delen avser det förebyggande arbetet och anger att berörda aktörer inom respektive område bör vidta åtgärder som minskar risken för allvarliga olyckor eller kriser.

Den andra delen avser det arbete som bör genomföras för att upprätthålla grundläggande funktionalitet i särskilt samhällsviktiga funktioner i ett krisläge.

Den tredje delen avser att det ska finnas en planering för hur befolkningens liv och hälsa ska kunna värnas vid en krissituation.

Regeringen bedömer att arbetet med resultatmål utgör en god grund för att bättre kunna följa upp arbetet inom krisberedskapen. Resultatmålen bör bl.a. inom relevanta områden användas för att bedöma berörda aktörers förmåga att hantera allvarliga olyckor och kriser, i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, nationella riskbedömningar samt vid uppföljningar och utvärderingar av hanteringen av inträffade händelser eller vid genomförda övningar.

Regeringen har därför i regleringsbrevet för 2014 uppdragit åt MSB att i samverkan med berörda aktörer dels redovisa hur resultatmålen används i analyser av risker och sårbarheter samt i uppföljnings- och utvärderingsarbetet, dels påbörja arbetet med att ta fram fler resultatmål för krisberedskapsarbetet.

#### *Anslaget 2:4 Krisberedskap*

De åtgärder som krävs för att upprätthålla och förbättra krisberedskapen bör i enlighet med ansvarsprincipen samt de finansieringsprinciper som anges i budgetpropositionen för 2010 huvudsakligen finansieras inom ramen för ansvariga aktörers ordinarie verksamhet (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:104). Krisberedskapen bör utgöra en integrerad del av verksamhetsplaneringen hos myndigheter, kommuner och landsting. Planeringen av arbetet bör utgå från målen för krisberedskapen.

Utöver den finansiering av krisberedskapen som sker inom ramen för berörda aktörers ordinarie verksamhet kan finansiering också ske med medel ur anslaget 2:4 *Krisberedskap* inom utgiftsområde 6. Anslaget 2:4 *Krisberedskap* kan användas för att initiera och genomföra tvärssektoriella åtgärder inom krisberedskapen som ställer stora krav på samverkan i enlighet med regeringens inriktning samt de finansieringsprinciper som anges i budgetpropositionen för 2010. För att

Prop. 2013/14:144 myndigheter ska kunna tilldelas medel från anslaget bör det finnas en analys av behovet av föreslagna åtgärder. Åtgärderna bör vara väl avgränsade samt uppföljningsbara. Om åtgärderna medför framtida löpande kostnader, så ska ansvarig myndighet redovisa hur dessa ska finansieras (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:104). Anslaget har under senare år uppgått till ungefär 1,1 miljarder kronor årligen och finansierat åtgärder där flera aktörer har ansvar för verksamheter som i viss utsträckning överlappar varandra, gemensamma satsningar på sektorsövergripande system eller utveckling av en gemensam struktur för krisberedskapen. Åtgärderna kan också handla om genomförande av övningar, framtagande av resultatmål för krisberedskapen och tvärspektoriell erfarenhetsåterföring. Ett exempel på det senare kan vara utbyte av erfarenheter avseende användning av beställar-/utförarmodellen eller användning av privata entreprenörer för drift av samhällsviktig verksamhet.

Statskontoret har 2011 på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av MSB. I myndighetsanalysen granskades hur MSB hanterar anslaget 2:4 *Krisberedskap*. Enligt Statskontoret bör det i så stor utsträckning som möjligt ställas samma krav på uppföljning och redovisning av använda medel för alla mottagare och verksamheter som tilldelas medel. Statskontoret ser det som angeläget att snarast utveckla bedömningskriterier och indikatorer för att mäta de fördelade medlens effekt på krisberedskapen. Enligt Statskontoret bör detta vara ett väsentligt inslag i beslutsunderlaget för framtida fördelning av medlen (Fö2011/1085/SSK).

För att anslaget ska kunna användas effektivt och ändamålsenligt och snabbare kunna riktas in mot nya behov bör det finnas en sammanhållen analys som kan ange vilka satsningar som bäst stödjer regeringens mål för krisberedskapen. Sådana analyser bör genomföras genom att MSB såväl områdesvis som på en övergripande samhällsnivå följer upp och utvärderar krisberedskapen och bedömer om vidtagna åtgärder har fått önskad effekt. Dessa utvärderingar bör utföras i dialog med berörda aktörer t.ex. inom ramen för samverkansområdena. Uppföljningar och utvärderingar av användningen av medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*, förmågebedömningar, risk- och sårbarhetsanalyserna, erfarenheter från inträffade händelser och övningsutvärderingar bör kunna utgöra underlag för analyserna.

För att följa upp myndighetsanalysen och för att stödja MSB:s utvecklingsarbete har regeringen uppdragit åt Statskontoret att utreda hur MSB:s arbete med att fördela medel från och följa upp användningen av anslaget 2:4 *Krisberedskap* kan förbättras. Utredningen bör också kunna användas som ett underlag i regeringens arbete för att mer effektivt och ändamålsenligt kunna inrikta användningen av anslaget. Uppdraget redovisades till Regeringskansliet den 28 februari 2014 (Fö2014/407/SSK).

## 8 Samverkan och effektivt resursutnyttjande

Prop. 2013/14:144

Vid en allvarlig händelse eller kris i Sverige är det enligt ansvarsprincipen och närhetsprincipen i första hand de aktörer som är verksamma inom landets gränser som ska hantera konsekvenserna av händelsen eller krisen. Samverkan mellan berörda aktörer är viktig för att upprätthålla krisberedskapen och en förutsättning för att berörda aktörer ska kunna ta sitt ansvar.

### 8.1 Stärkt samverkan och samverkansförmåga

Regeringen konstaterar i likhet med Försvarsberedningen i rapporten Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33) att ansvarsprincipen fortsatt bör utgöra grunden för Sveriges krisberedskap.

Krisberedskapen baseras på ansvarsprincipen, vilket innebär att den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden har samma ansvar även under en kris. Samtidigt ställer allt mer omfattande beroendeförhållanden och den ökande komplexiteten i samhället krav på olika aktörer att samarbeta över ansvarsgränserna. Ett sådant samarbete kan handla om gemensam planering, både när det gäller förebyggande arbete och när det gäller krishantering. Arbetet med att förebygga och hantera allvarliga händelser och kriser är en omfattande verksamhet baserad på samverkan och samordning mellan offentliga aktörer, näringslivet, ideella organisationer samt den enskilde individen. För att fortsatt stärka samverkan mellan krisberedskapens många olika aktörer såväl inom offentlig som privat verksamhet är det av vikt att genom principerna för samhällets krisberedskap skapa vägledning för den norm- och värderingsstyrda utveckling som pågår. I regeringens proposition Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull tydliggörs att det i ansvarsprincipen även ingår att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan med andra (prop. 2007/08:92 bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193). I arbetet med att lösa uppkommande uppgifter vid en kris bör samverkan ske såväl inom den egna sektorn som tvärsektorielt med andra sektorer. Ansvarsprincipen har på detta sätt fått ett innehåll som pekar på att aktörer både ska ta ansvar för att vidta och finansiera krisberedskapshöjande åtgärder inom respektive område och ta sitt ansvar genom att samverka och samordna sina insatser med andra. Ansvarsprincipen och dess konsekvenser är accepterad av och etablerad hos krisberedskapens olika aktörer.

Erfarenheterna från terrorangreppet i Norge den 22 juli 2011 och erfarenheter från ett antal andra händelser och övningar under de senaste åren har visat på vikten av att alla aktörer måste samarbeta för att krishanteringsarbetet ska bli effektivt. I 22 juli-kommissionens rapport konstaterades det bl.a. att det inte rädde någon brist på resurser, snarare att befintliga resurser inte samordnades (NOU 2012:14). Lärdomarna från kommissionens arbete handlar bl.a. om vikten av att samverka när det gäller tidig varning och hantering av information. Med utgångspunkt

Prop. 2013/14:144 i likheterna mellan de svenska och norska krisberedskapssystemen bör samma slutsatser gälla även för Sverige. De norska lärdomarna förstärker vikten av samverkansdelen i ansvarsprincipen. Betydelsen av samverkan bekräftades bl.a. i samband med det förebyggande och förberedande arbetet inför stormen Simone hösten 2013.

Regeringen bedömer att det för en god krisberedskap krävs att berörda aktörer samverkar såväl i det förebyggande och förberedande arbetet som sker under normala förhållanden som under den hanterande verksamheten under en kris samt i arbetet med att åstadkomma en god förmåga till återhämtning efter sådana händelser. Det är därmed viktigt att ansvarsprincipen tillämpas i sin fulla innebörd. För att utifrån de nya erfarenheterna åstadkomma bättre samordning, särskilt vid operativa insatser, anser regeringen att ansvariga aktörer bör utveckla sin samverkansförmåga.

Ett ökat fokus på samverkan syftar till ökad medvetenhet och kunskap om risker, hot och därtill kopplade krisberedskapsåtgärder i ett brett samhällsperspektiv och bör leda till en stärkt riskmedvetenhet.

Ansvariga aktörer bör fortsatt ha förmåga att snabbt och effektivt agera och kunna samverka och genomföra samordnade insatser. Denna förmåga är särskilt viktig för aktörer med ansvar för räddningstjänst, allmän ordning och säkerhet samt hälso- och sjukvård.

Ett ökat fokus på samverkan bör därför få genomslag i de olika aktörernas planering och rutiner och bör kunna ligga till grund för formella samarbeten avseende förebyggande arbete, beredskapsplanläggning och räddningstjänst samt krishantering.

Kravet på samverkan är redan i dag tydligt i arbetet med skydd mot olyckor inklusive räddningstjänst. Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs. Samarbetet och stöd mellan statliga myndigheter regleras bl.a. i förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515). I förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap finns därutöver ett uttryckligt krav på samverkan och stöd i krissituationer. Genom att förtydliga samverkansdelen i ansvarsprincipen vill regeringen säkerställa att samverkan sker och utvecklas i relation till de behov som finns i krisberedskapen. Samverkan är inte en ny uppgift utan hanteras inom gällande ekonomiska ramar och ansvarsförhållanden. Ett ökat fokus på samverkan innebär därför inga ökade kostnader för det allmänna utan bör kunna leda till en förstärkt krisberedskap och kostnadsbesparingar.

#### *Samverkan och samverkansförmåga*

Vid allvarliga olyckor, kriser eller krig behöver människor hjälp. Hjälpbehovet genererar ett insats- eller åtgärdsbehov. Uppgiften att genomföra de åtgärder som krävs fördelas på olika aktörer beroende på deras ansvarsområde och kompetens. Insatserna utförs samtidigt av flera olika aktörer, t.ex. privata företag, enskilda människor, frivilligorganisationer, räddningstjänsten och sjukvården samt Polisen, länsstyrelsen och andra statliga myndigheter. Aktörerna är starkt

beroende av varandra och därför är det viktigt med samverkan och samordning.

Med samverkansförmåga avses här berörda aktörers förmåga att med utgångspunkt från respektive ansvarsområde, med stöd av gemensamt tillgänglig lägesinformation, kunna fatta koordinerade beslut och fungera effektivt tillsammans med övriga aktörer. Aktörernas agerande och samhällets samlade resurser kan med en väl fungerande samverkan inriktas mer effektivt och beslut tas med beaktande av en övergripande målbild.

Viktiga delar i det fortsatta arbetet är att det finns en vilja och inriktning från ledande befattningshavare att samverkan ska ske, utvecklandet av samordnade operativa rutiner, förmåga till kommunikation och informationsutbyte exempelvis genom Rakel, gemensam och regelbunden utbildnings- och övningsverksamhet samt att samverkan sker också under normala förhållanden i vardagen.

Vid en kris måste samtidiga insatser kunna utföras av flera olika aktörer för att kunna möta både de direkta behov som finns i anslutning till händelsen och de behov som uppstår i samhället som en konsekvens av det inträffade. Därigenom uppstår behov av samverkansförmåga. Det handlar om att tillvarata den potential till samverkan som redan finns i befintliga system. I det fortsatta arbetet bör det också ingå att ta fram en modell för hur samverkansförmågan kan följas upp och utvärderas, t.ex. avseende förmåga till kommunikation och informationsutbyte samt utbildning och övning. Regeringen har i regleringsbrevet för 2014 uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att, avseende risk- och sårbarhetsanalysen och kravet på att särskilt beakta förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom en myndighets ansvarsområde, utveckla en sådan modell. Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2014.

## 8.2 Helhetssyn på behov och tillgänglighet avseende resurser för krishantering

När det inträffar allvarliga olyckor eller kriser bör samhällets samlade resurser användas i hanteringen av händelsen, bl.a. för att se till att samhällsviktiga verksamheter åter kan börja fungera efter avbrott och störningar. Användningen av resurserna bör för dessa lägen planeras som en helhet. Erfarenheterna visar att det krävs en utvecklad ledningsförmåga och ett noggrant förberedelsearbete för att på ett effektivt sätt kunna ta emot och använda tillkommande resurser. Genom att strukturera och planera användningen av samhällets samlade resurser kan en god resursekonomi erhållas. Regeringen gör bedömningen att en sådan samverkan och ett sådant synsätt på resursutnyttjandet är kostnadseffektivt och bidrar till att stärka solidariteten i samhället och internationellt.

Användningen av förstärkningsresurser måste alltid utgå från krisberedskapens grundläggande principer dvs. ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Samma ansvarsförhållanden gäller såväl under normala förhållanden som vid allvarliga olyckor och kriser

Prop. 2013/14:144 och det bör således alltid finnas en beredskap hos ansvarig aktör för att effektivt kunna hantera sådana händelser. Först då det uppstår en situation då de egna resurserna inte ensamt räcker till vid en allvarlig olycka eller en krissituation ska förstärkningsresurser användas.

Regeringen vill framhålla följande utgångspunkter avseende resurser för krishantering:

- Ansvariga aktörer bör ha förmåga att motstå och hantera kriser som inträffar inom eget ansvarområde.
- Förstärkning med hjälppersonal och andra resurser bör i första hand ske genom att ansvariga aktörer samverkar med varandra.
- Förekommande statliga förstärkningsresurser kan under särskilda omständigheter komplettera krishantering där övriga ansvariga aktörers samlade resurser inte längre räcker till.
- Insatser i enlighet med de nordiska och europeiska solidaritetsförklaringsarna utgör under särskilda omständigheter ömsesidiga resursförstärkingar.

Regeringen har i 2013 års regleringsbrev för MSB angett att myndigheten ska utarbeta en strategi för befintliga förstärkningsresurser, som en del i samhällets totala beredskap, där ansvarsprincipen är utgångspunkten för arbetet. Arbetet ska utgå från den inriktning som anges i regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124, bet. 2009/10:FöU9, rskr. 2009/10:327). Uppdraget har utförts i samverkan med länsstyrelserna, Försvarmakten och andra berörda aktörer och redovisades till Regeringskansliet den 18 februari 2014 (Fö2014/337/SSK).

### 8.3 Samverkan med Försvarmakten

För att krisberedskapen fortsatt ska kunna utvecklas och bli bättre anser regeringen att samverkan behövs mellan alla berörda aktörer och, då även när behov kan uppstå, med Försvarmakten.

Målen för vår säkerhet länkar samman och är styrande både för försvarsförmågan och för krisberedskapen i samhället. Samverkan mellan ansvariga aktörer och Försvarmakten i arbetet med krisberedskap och civilt försvar bör bygga på ömsesidiga analyser av stödbehov. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2014 att förmågan till civil/militär samverkan stärkts samtidigt som det finns utrymme för ytterligare utveckling. Genom en mer samordnad planering, gemensamma övningar och utbildning och förbättrad förmåga till koordinerat beslutsfattande stärks förmågan hos samtliga aktörer inklusive Försvarmakten att ömsesidigt ge och ta emot stöd.

Med utgångspunkt i Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport, Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013: 33), ska Försvarsberedningen enligt beslutade anvisningar analysera det svenska försvaret och lämna förslag för perioden efter 2015 (Fö2013/1390/SSP). I arbetet ingår att genomföra analyser och lämna förslag till inriktning för det civila försvaret där Försvarmaktens behov av stöd från civila verksamheter, vid höjd beredskap och krig, ska inkluderas. Vidare ska beredningen,

med utgångspunkt i ansvarsprincipen och i enlighet med de principer som lades fast i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292), analysera Försvarsmaktens förmåga att stödja samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer. Försvarsberedningens rapport ska redovisas senast den 31 mars 2014.

### *Krisberedskap*

Försvarsmakten har, inom ramen för befintlig förmåga och befintliga resurser, en stödjande roll inom krisberedskapen. Därför bör myndigheten ha förmåga att ge stöd utifrån berörda myndigheters behov i enlighet med den inriktning och de principer som är fastlagda genom propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). I propositionen bedömer regeringen att Försvarsmakten i många fall har resurser som saknas inom andra samhällssektorer och som ofta är användbara när samhället utsätts för påfrestningar. Det är naturligt att dessa resurser kommer till användning när så behövs. Förutsättningen för detta stöd är att det kan ske inom ramen för Försvarsmaktens befintliga förmåga och resurser. Försvarsmaktens stöd får inte bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för den ordinarie verksamheten. Att förmågan att lämna stöd ej ska vara dimensionerande följer av ansvarsprincipen.

Försvarsmakten har sedan länge och på ett väl fungerande sätt lämnat stöd till samhällets aktörer vid hanteringen av allvarliga olyckor och kriser enligt den författningsreglering som finns om räddningstjänst och om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet i olika situationer. Försvarsmakten är, enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, på begäran av en räddningsledare, skyldiga att, under vissa förutsättningar, medverka i räddningstjänst. Även i andra fall kan Försvarsmakten, under vissa förutsättningar, lämna stöd till bl.a. kommuner, myndigheter och andra verksamheter om myndigheten har resurser lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar Försvarsmaktens ordinarie verksamhet eller dess medverkan i räddningstjänst. Förutsättningarna för sådant stöd regleras i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Vidare kan Försvarsmakten, enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, under vissa förutsättningar lämna stöd till Polisen vid terrorismbekämpning. Regeringen konstaterar att det i grunden finns en fungerande reglering på detta område.

Den utvecklade förmågan till regional samverkan och den fortsatta omställningen av Försvarsmakten, med en bättre tillgänglighet som följd, har förbättrat förutsättningarna för samverkan. De förbättrade möjligheterna till samverkan mellan olika aktörer och Försvarsmakten bör tillvaratas inom ramen för ansvarsprincipen.

Arbetet med att bygga upp förmåga och främja en helhetssyn avseende krisberedskapen och totalförsvaret, den ena med inriktning mot fredstida hot och risker och det andra med inriktning mot höjd beredskap, sker bl.a. i de sex samverkansområdena som beskrivs i bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Försvarsmakten deltar i fem av de sex samverkansområdena.

Regeringen vill framhålla nyttan av att kunna samutnyttja militära och polisiära resurser, något som även Försvarsberedningen framhåller. Genom samarbete mellan Polisen och Försvarsmakten säkerställs en högre effektivitet i att hantera antagonistiska situationer. Därför tillsatte Försvarsdepartementet den 30 januari 2013 en utredare med uppgift att överväga Försvarsmaktens möjligheter att på kort och lång sikt stödja polisens nationella insatsstyrka med medeltung helikopterkapacitet (Fö2013:A). I uppdraget ingick att lämna ett samlat förslag på hur Försvarsmakten kan stödja Polisen vid allvarliga händelser, föreslå nödvändiga förordningsändringar samt redovisa totalkostnaden för att inrätta funktionen och utföra uppgiften. Uppdraget slutredovisades den 15 juni 2013. Regeringen har gått vidare i sin avsikt, som redogjorts för i 2014 års budgetproposition, att ge Försvarsmakten och Polisen närmare anvisningar för uppbyggnaden och användandet av förmågan (prop. 2013/14:1, UO6, bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106). Utvecklingen av Försvarsmaktens stöd till Polisen bör ske stegvis.

Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen har därför den 19 december 2013 fått i uppdrag att gemensamt skapa en förmåga så att Försvarsmakten med kort varsel ska kunna stödja Polisen med medeltung helikopter i situationer där sådan transport är av större vikt för genomförandet av en polisiär insats (Fö2013/1312/MFI).

Hemvärnet utgör ett viktigt stöd till ansvariga aktörer vid större kriser. Regeringen anser att det finns ett behov av att klarlägga hur hemvärnets tjänstgöringsskyldighet ser ut i fredstid och vilka begränsningar som finns vid användning av hemvärnsförband för insatser när det inte råder hemvärnsberedskap eller höjd beredskap. Regeringen har därför uppdragit åt en särskild utredare att, inom ramen för Utredningen om Försvarsmaktens personalförsörjning, klarlägga förutsättningarna att enligt dagens regelverk öka hemvärnets tillgänglighet i fredstid (Dir. 2013:94). Uppdraget ska redovisas den 1 november 2014.

Varje myndighet har, enligt ansvarsprincipen, ett grundläggande ansvar att skaffa de resurser som krävs för att inom ramen för myndighetens uppgifter möta målen för vår säkerhet. Utifrån detta, och de principer för Försvarsmaktens stöd till andra verksamheter som regeringen angav i propositionen Ett användbart försvar, bör utvecklingen av förutsättningar för Försvarsmakten att kunna ge stöd till andra verksamheter inriktas på att undanröja eventuella hinder för ett effektivt ömsesidigt stöd med befintliga resurser. Grundläggande är att de olika berörda aktörerna, bl.a. kommunerna, preciserar det behov av stöd man anser sig behöva. Därefter handlar det konkret om att tillse att procedurer för att begära och lämna stöd, när så visar sig vara möjligt, löper smidigt och att gemensam planering och gemensam övning genomförs. Därutöver handlar det om att det finns förutsättningar för informationsutbyte och att en gemensam lägesbild, där så är möjligt, kan etableras för att stödja ett koordinerat beslutsfattande. En viktig aspekt är att klargöra kostnadsansvaret.

I syfte att få mer konkreta underlag för inriktning av samverkan och samverkansförmågan har regeringen i 2014 års regleringsbrev gett MSB i uppdrag att i samverkan med Försvarsmakten analysera och redovisa hur samverkansförmågan mellan civila verksamheter och Försvarsmakten vid allvarliga olyckor och kriser kan stärkas. Möjligheter till gemensam



### *Civilt försvar*

Sveriges totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvarskonceptets grundprincip är att samhällets samlade resurser ska kunna användas för att försvara Sverige. Det militära försvaret bedrivs av Försvarsmakten. Det civila försvaret omfattar hela samhället med den verksamhet som måste fungera under höjd beredskap och krig. Kommuner, landsting, länsstyrelser, andra statliga myndigheter, många företag och organisationer har viktiga uppgifter inom det civila försvaret. Ytterst är det allas ansvar att försvara Sverige och våra grundläggande värden.

Regeringen konstaterar, liksom Försvarsberedningen gör i rapporten Vägval i en globaliserad värld (Ds 2013:33), att civilt försvar syftar till att inför och under höjd beredskap samt under krig värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp och i övrigt säkerställa och stödja samhällets beredskapsförmåga. Denna förmåga är av stor vikt och den bör gemensamt planeras mellan berörda myndigheter, inklusive Försvarsmakten.

Riksdagen fattade 2009 beslut om en ny inriktning för det militära försvaret utifrån förslagen i propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292). Det militära försvaret ska enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige och främja säkerheten – både i Sverige och i närområdet. Regeringen har som en del i att genomföra den nya inriktningen beslutat om anvisningar för Försvarsmaktens försvarsplanering, dvs. inriktningen för nyttjandet av Försvarsmakten i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. För att hantera kriser som inbegriper militära maktmedel bör det finnas en aktuell försvarsplanering. I linje med detta finns även behov av att inom gällande ekonomiska ramar och gällande ansvarsfördelning, ha en aktuell planering för det civila försvaret. Regeringen betonade i budgetpropositionen för 2013 vikten av att planering för såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap genomförs och att det finns en helhetssyn som omfattar hela hotskalan.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ett samordnande ansvar för civilt försvar. I kraft av sina uppgifter för krisberedskap och civilt försvar, har MSB en viktig roll att underlätta och samordna samverkan mellan bevakningsansvariga myndigheter och Försvarsmakten samt att underlätta Försvarsmaktens medverkan i arbetet med krisberedskapen.

I syfte att effektivisera beredskapsplaneringen och samverkan mellan civila verksamheter och Försvarsmakten har regeringen den 25 april 2013 uppdragit till MSB att i samråd med berörda myndigheter redovisa hur planeringen för höjd beredskap kan utvecklas (Fö2013/918/SSK). Uppdraget till MSB syftar till att stärka de civila myndigheternas planering för höjd beredskap. Myndigheter med särskilt ansvar inför och

Prop. 2013/14:144 vid höjd beredskap, så kallade bevakningsansvariga myndigheter, bör samverka med Försvarsmakten i planeringsarbetet. Uppdraget syftar även till att stärka samverkan och samordning mellan civila verksamheter och Försvarsmakten.

Regeringen bedömer att det är rimligt att anta att avseende skydd av befolkningen och samhällsviktiga funktioner bidrar krisberedskapsarbetet till stor del även till att uppfylla målen för det civila försvaret. En minskad sårbarhet i samhället samt en god förmåga att hantera störningar och återställa verksamhet utgör grunden för befolkningsskyddet och skyddet av samhällsviktiga funktioner inom det civila försvaret. Utifrån detta och behovet att säkerställa en helhetssyn i planeringen, ter det sig naturligt att arbetet med civilt försvar i detta avseende tar sin utgångspunkt i det som görs inom ramen för krisberedskapen. Inledningsvis bör arbetet fokusera på att utveckla samverkansformer samt klargöra dagens tillgängliga resurser. Regeringen har därför, utöver det uppdrag som refereras ovan, beslutat om ett mål på detta område i regleringsbrevet för 2014 för MSB.

## 8.4 Övningsverksamhet

Övningsverksamheten inom krisberedskapen syftar till att vidmakthålla, utveckla och stärka samhällets samlade förmåga att kunna hantera allvarliga olyckor och kriser. Med stöd i ansvarsprincipen bör aktörer med ansvar inom området bedriva sådan övningsverksamhet som är nödvändig för att krishanteringsförmågan ska kunna upprätthållas. Övningar bör genomföras på lokal, regional och central nivå och i samverkan med andra länder. Sektorsvisa övningar vidmakthåller och stärker förmågan att hantera olyckor och kriser. För att stärka krisberedskapen är det viktigt att näringsliv och frivilligorganisationer bereds utrymme att delta i övningsverksamheten. Regeringen betonar betydelsen av att brister i krishanteringen som uppmärksammas vid olyckor och kriser eller inom ramen för övningar, omhändertas inom ramen för ansvarsprincipen och gällande ekonomiska ramar, och prövas i efterkommande övningar. Planering av övningsverksamhet bör även utgå från de risk- och sårbarhetsanalyser som finns tillgängliga. Den norska 22-julikommissionen (NOU 2012:14) konstaterade bl.a. brister i övningsverksamheten och att ansvariga aktörer också haft svårt att tillvarata och lära av erfarenheter av övningar. Kommissionens rapport ger uttryck för att förmågan att hantera kriser ligger i hur väl förberett samhället är och i dessa förberedelser är utbildning och övning viktiga komponenter. Den norska erfarenheten kan också ses som en lärdom för Sverige och det arbete som bedrivs inom området bör därför fortsätta.

Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar (NAFS) etablerades under 2010 och består av de myndigheter som omfattas av bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt Försvarsmakten, Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet med NAFS är att inrikta och samordna tvärsektoriella övningar på nationell och på regional nivå med kopplingar

till övningsverksamhet inom EU och till internationell övningsverksamhet. Genom NAFS och upprättandet av en nationell övningsplan för den nationella tvärsektoriella övningsplaneringen, har samordningen av övningsverksamheten förbättrats. I detta ingår en gemensam inriktning av de förmågor som ska övas i de tvärsektoriella övningarna på regional och nationell nivå. Inriktningen omfattar prioritering av resurser (och dess samband med uthållighet), kriskommunikation och informationssamordning samt samverkan om samlad lägesuppfattning. Urvalet har skett utifrån analyser av genomförda övningar och verkliga händelser.

Större nationella och internationella krishanteringsövningar genomförs regelbundet. Genom det nationella övningsformatet SAMÖ utvecklas den tvärsektoriella krishanteringsförmågan och konstaterade brister i samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser, uppmärksammade i tidigare genomförda nationella samverkansövningar, omhändertas. SAMÖ-KKÖ (med genomförande 2011) är den största samverkansövningen i sitt slag i Sverige. En ny simuleringsövning benämnd SAMÖ Fokus genomförs under 2014. Syftet med övningen är att följa upp de utvecklingsområden som konstaterades i samband med SAMÖ-KKÖ. Genom övningen utvecklas den tvärsektoriella förmågan.

Den internationella samverkansövningen Barents Rescue är en återkommande övning med fokus på gränsöverskridande stöd vid räddningsinsatser i Barentsregionen. Under 2011 genomfördes Barents Rescue under svenskt värdskap. Huvudscenariot bestod av ett omfattande dammbrott i Luleå älv. Lärdomarna från övningen avsåg bl.a. förmågan att ta emot och använda internationell hjälp vid en kris och krisledning.

Deltagandet i internationella övningar, med genomförande i Sverige eller i utlandet, är en förutsättning för att svenska krisberedskapsaktörer ska kunna genomföra internationella insatser tillsammans med andra nationer eller organisationer. Detta utgör också en av grundförutsättningarna för att Sverige ska kunna ge och ta emot internationellt stöd vid kriser eller katastrofer. Utredningen om Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid (SOU 2012:29) betonar värdet av att moment som innefattar mottagande av internationellt stöd övas även framöver. Regeringen delar denna bedömning. Internationella övningssamarbeten bidrar bl.a. till kunskap och kompetens på områden som inte alltid går att säkerställa nationellt, samtidigt som internationella nätverk etableras och värdefulla erfarenheter utbyts.

Hagadeklarationen utgör utgångspunkten för en utveckling av det nordiska övningssamarbetet. Samarbetet inom Hagadeklarationen handlar om att skapa förutsättningar för att driva ett nordiskt övningskalendarium, att bygga upp en gemensam scenariobank och att utbyta erfarenheter i fråga om övningsplanläggning, övningsutvärdering och metodikutveckling.

Inom EU hanteras övningar inom bl.a. civilskyddssamarbetet, det rättsliga samarbetet och inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. En av målsättningarna med samarbetet är att upprätta program för ett mer systematiserat arbete med övning, utbildning och erfarenhetshantering. Även inom Natos civila krisberedskapsarbete (Civil Emergency Planning, CEP), i vilket Sverige deltar i egenskap av

Prop. 2013/14:144 partnerland, finns goda möjligheter till deltagande i övningsverksamhet. Det handlar här såväl om de storskaliga övningar som, vanligtvis årligen, anordnas av koordineringscentret för samordning av katastrofinsatser bland Natos medlems- och partnerländer (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC) som mindre arrangemang inom olika sakområden. Deltagande i övningsverksamheten inom Nato CEP kan för Sveriges del bidra till en ökad förmåga till samverkan med Nato-länder och andra partnerländer.

## 8.5 Maritim samverkan

Regeringen har i olika sammanhang betonat vikten av stärkt maritim samverkan och även vidtagit ett antal åtgärder.

Statskontoret fick våren 2010 regeringens uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för resurseffektivitet inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap. Statskontorets utredning skulle utgå ifrån gällande regelverk avseende myndigheternas ansvar och befogenheter och inte omfatta myndigheternas operativa verksamhet. Statskontoret lämnade sin rapport den 14 mars 2011 (Fö2010/1865/SSK).

Regeringen gav den 19 maj 2011 en utredare i uppdrag (Fö2011:43) att föreslå ett effektivt och flexibelt utnyttjande av samhällets samlade maritima resurser genom stärkt operativ samordning av och samverkan mellan svenska statliga myndigheter med maritima uppgifter, förmågor och resurser. Utredaren skulle

- med utgångspunkt i myndigheternas styrdokument redovisa de berörda myndigheternas uppgifter,
- kartlägga och identifiera hur maritima resurser inom myndigheterna är organiserade, hur ansvar för verksamhet är fördelat mellan myndigheterna samt hur resurserna används,
- kartlägga och beskriva svenska statliga maritima resurser och hur samordningen mellan maritima resurser sker i dag och
- kartlägga och identifiera de ekonomiska, författningsmässiga och organisatoriska förutsättningar som råder för statliga myndigheter med maritima resurser.

Utredaren skulle utifrån kartläggningarna bedöma om förutsättningarna för stärkt operativ samverkan och samordning av samhällets samlade maritima resurser är ändamålsenlig ur ett effektivitetshänseende och vid behov föreslå förbättringar.

Den 5 juli 2012 överlämnades betänkandet Maritim samverkan (SOU 2012:48). Betänkandet har remissbehandlats och remissammanställning finns tillgänglig i Försvarsdepartementet (Fö2012/1345/SSP).

### *Förbättrad samverkan mellan sjöverkande myndigheter*

Utredaren för maritim samverkan konstaterar att det finns potential för utvecklad samverkan mellan sjöverkande myndigheter inom ett antal områden: infrastruktur, upphandling, sjöövervakning, personalfrågor och operativa frågor. Vidare föreslås att detta hanteras av ett råd för maritim samverkan (MARSAM). Inom Regeringskansliet bör enligt förslaget statssekreterarna i närmast berörda departement leda den strategiska

inriktningen för MARSAM:s verksamhet. På myndighetsnivå föreslås MARSAM ledas av en styrgrupp bestående av de berörda myndigheternas generaldirektörer, eller den person som generaldirektören utser.

Några myndigheter delade utredningens förslag i sina remissvar, men bl.a. Kustbevakningen och Sjöfartsverket motsatte sig att skapa ytterligare fora mellan myndigheter för samverkan då de menade att det redan finns flera samverkansfora mellan myndigheter som i dag fungerar väl.

Regeringen delar utredarens bedömning om att samverkan kan och bör utvecklas men kan samtidigt konstatera att två av de tre myndigheterna med störst maritim verksamhet bedömer att nödvändiga forum redan finns. Regeringen konstaterar vidare att statliga myndigheter redan i dag har möjlighet och skyldighet att samverka i syfte att uppnå effektiva lösningar för staten som helhet. Detta förtydligas på krisberedskapsområdet genom samverkansdelen i ansvarsprincipen.

Ett forum som ska omfatta ett större antal deltagare med ett förhållandevis brett fält riskerar också att bli ineffektivt. Regeringen anser därför att det i första hand bör prövas om samverkan kan utvecklas, mot bakgrund av de förslag som utredaren lämnar, inom ramen för de möjligheter till myndighetssamverkan och fora som redan finns. Vidare bedömer regeringen att större kraft kan uppnås i arbetet om det fokuseras mot specifika områden. Som ett första steg beslutade regeringen därför den 5 december 2013 att ge Försvarmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Trafikverket i uppdrag att tillsammans lämna förslag om en fördjupad samverkan på infrastrukturområdet. I övervägandena kring olika förslag ska myndigheterna särskilt pröva möjligheten att samlokalisera, eller samutnyttja, den befintliga infrastrukturen avseende hamnar, kajer och andra relevanta anläggningar inklusive angränsande lokaler. Regeringen avser följa upp behovet av ytterligare åtgärder utifrån hur samverkan utvecklas på myndighetsnivå.

### *Avgifter*

Maritimutredningen föreslår att regeringen överväger att komplettera de sjöverkande myndigheternas instruktioner med tydliggöranden av ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning – i första hand merkostnadstäckning – ska övervägas vid stöd till andra sjöverkande myndigheter, då stödet bidrar till samhällets förmåga att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner.

Såväl Kustbevakningen som Sjöfartsverket ser anledning att se över dagens system, men anser samtidigt att undantag från principen om full kostnadstäckning inte är oproblematiska ur ett dimensioneringsperspektiv. Enligt Statskontoret bör avsteg från huvudprincipen om full kostnadstäckning vid prissättning göras med försiktighet och endast när det är helt klarlagt att en sådan åtgärd verkligen är nödvändig. Bland annat MSB är generellt positiv till en översyn av relevanta förordningar. Statens haverikommission anser att avgifterna bör begränsas till merkostnader men att detta begrepp behöver definieras. Statens haverikommission lyfter i sitt remissvar upp svårigheten att på förhand uppskatta kostnaderna för ett efterfrågat stöd vilket kan leda till att nödvändig samverkan undviks.

Regeringen konstaterar att ömsesidigt uttag av avgift är en nödvändig del av offentlig resurssamordning för att uppnå ett effektivt användande av statliga resurser och en rättvisande redovisning av kostnader. Vid samverkan i krissituationer är det enligt regeringens mening av vikt att säkerställa att osäkerheter runt prissättning inte i onödan hindrar samverkan. Regeringen konstaterar dock att det saknas en djupare genomgång av avgifternas inverkan på samverkan i krissituationer. Regeringen anser vidare att den potentiella problematiken som utredaren lyfter fram avseende avgiftsuttag gäller generellt och inte bara för sjöverkande myndigheter.

Mot bakgrund av detta har regeringen uppdragit åt MSB att analysera och redovisa hur samarbete och stöd mellan statliga myndigheter vid allvarliga olyckor och kriser påverkats av de avgifter som tas ut. I analysen ingår att lämna förslag i syfte att främja samverkan och effektivt resursutnyttjande. Ekonomistyrningsverket ska ges tillfälle att yttra sig över analysen. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 1 april 2015.

## 9 Internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser

Eftersom hot, risker och sårbarheter många gånger är gränsöverskridande finns det alltid en internationell och global dimension i krisberedskapen. Ett aktivt samarbete med vår omvärld utgör en central del i Sveriges krisberedskap och främjar också den nationella och internationella utvecklingen på området. Samarbetet ligger också i linje med Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, skr. 2007/08:89). Vikten av närmare samarbeten på krisberedskapsområdet kan inte nog betonas. Det gäller såväl civilskyddssamarbetet inom EU, samarbetet inom FN och med Nato samt regionala samarbeten såsom Barentsamarbetet, Östersjösamarbetet, det arktiska samarbetet och det nordiska samarbetet.

### *Samarbetet inom EU och FN samt med Nato*

För att bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder har Sverige medverkat i flera internationella hjälpinsatser via FN, EU och Nato. Sverige bidrar även aktivt i internationella krishanteringsinsatser inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, GSFP.

En målsättning är att Sverige bör ta ett större och mer samordnat ansvar i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Regeringen betonar vikten av att fredsfrämjande insatser samordnas med såväl humanitär arbete som ett mer långsiktigt återuppbyggnads- och utvecklingsarbete. Exempelvis genom att ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar. Vid en samverkan mellan militära och humanitära aktörer ska FN:s riktlinjer på området följas, i vilka bl.a. civila och militära aktörers roller tydliggörs. Med anledning av den

allvarliga situation som uppstod i Mali 2012 har Sverige gett ett omfattande humanitärt bistånd till landet genom FN, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och enskilda hjälporganisationer. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Försvarsmakten bidrog med stöd till FN:s och EU:s civila och militära insatser i området. Totalt sett genomför MSB uppemot 120 internationella insatser per år till stöd för bl.a. FN och EU.

EU:s övergripande mål är enligt fördraget om Europeiska unionen att främja freden, unionens värden (såsom frihet, demokrati och jämlikhet) och folkens välfärd. Europeisk krishantering, genom ökad samverkan och samordning, är en del av samarbetet. Sverige deltar aktivt i arbetet med att effektivisera EU:s förmåga att förebygga, att ha beredskap för och att efter förfrågan genomföra insatser när något land inom eller utanför EU drabbas av en katastrof. Det kan röra sig om skogsbränder i Grekland, stormen Gudrun eller översvämningar. EU:s civilskyddsmekanism användes utanför EU:s gränser vid händelser som orkanen i Filippinerna 2013 och översvämningarna i Pakistan 2010.

Civilskyddssamarbetet i EU har pågått sedan hösten 2001. Under 2013 omförhandlades civilskyddslagstiftningen för att ytterligare betona vikten av en samlad EU-insats då det inträffar en katastrof. Arbetet med att förebygga eller minimera effekten av olika händelser ligger också i fokus för den nya rättsakten.

Inom civilskyddssamarbetet och som ett led i att utveckla EU:s förmåga att förebygga och hantera katastrofer fortgår arbetet med att ta fram s.k. civilskyddsmoduler. De består av personal och materiel som är ämnade för att kunna hantera specifika situationer. I dag finns exempelvis moduler för att hantera översvämningar, skogsbränder, miljöräddningstjänst till sjöss samt sök- och räddning efter en jordbävning. På frivillig basis kan medlemsstaterna enskilt eller i samarbete sätta samman moduler.

Genom partnerskapet med Nato deltar Sverige i arbetet med civil krisberedskap. Den verksamhet som bedrivs inom Civil Emergency Planning Committee (CEPC) med dess underliggande planeringsgrupper involverar ett mycket stort antal länder och ger möjlighet till konkret erfarenhetsutbyte inom ett antal sakområden, exempelvis informations-säkerhetsområdet. På toppmötet i Lissabon 2010 fattade Nato-länderna beslut om ett nytt strategiskt koncept. I detta konstaterades att effektiva krishanteringsinsatser måste präglas av en allomfattande ansats, vilket innebär att militära medel inte är tillräckligt för en framgångsrik krishanteringsinsats. Även civila och politiska komponenter anses nödvändiga och Nato strävar därför efter att utveckla sin egen förmåga till civil-militär samverkan.

### *Samarbetet i Norden*

De nordiska länderna uppvisar stora likheter i fråga om vilka hot, risker och sårbarheter som ligger till grund för ländernas arbete med krisberedskap. Naturhändelser och extrema vädersituationer, utbrott av smittsamma sjukdomar, utsläpp av farliga ämnen, större olyckor i transportsystemet, kärnkraftsolyckor, terrorism och attacker mot nätverk och it-system är händelser som kan få gränsöverskridande konsekvenser.

Prop. 2013/14:144 Ett nordiskt samarbete utgör en förutsättning för att kunna möta dessa och andra gränsöverskridande hot.

Med den gemensamma utgångspunkten att det nordiska samarbetet ytterligare bör fördjupas har de nordiska ministrarna med ansvar för beredskapen i samhället att kunna motstå och hantera samhällskriser, den 4 juni 2013, enats om en ny Hagadeklaration, Haga II-deklarationen. Den vision som länderna gemensamt ska arbeta för att uppnå är ett robust Norden utan gränser. Ett robust Norden utan gränser är ett samhälle där sårbarheten minskar samtidigt som förmåga att hantera allvarliga olyckor och kriser och återställa funktionalitet stärks.

För att tydliggöra vad som kommer att krävas i det fortsatta arbetet med att stärka det nordiska krisberedskapsarbetet genomförs en nordisk samverkansanalys. Analysen ska resultera i ett planeringssystem för nordiskt beredskapssamarbete samt en konkret och målinriktad handlingsplan för fortsatt utveckling.

För att inrikta arbetet mot visionen bör en prioritering ske av samarbetsområden som bidrar till ett Norden utan gränser. Det handlar om att ta bort olika gränshinder, reducera sårbarheter och särskilt sådana med gränsöverskridande effekter, höja den gemensamma förmågan att hantera och återställa samt bidra till större kostnadseffektivitet och gemensam kraft i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och i internationella fora.

Vidare pågår ett arbete med att utveckla de praktiska förutsättningarna för stöd mellan de nordiska länderna i enlighet med solidaritetsförklaringen och EU:s riktlinjer för värdlandsstöd. Behovet av förberedande planering, koordinering, logistik samt legala och finansiella frågor kommer därför att belysas.

Regeringen har den 10 oktober 2013 uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att analysera och redovisa hur de praktiska förutsättningarna för stöd mellan de nordiska staterna vid kriser och allvarliga händelser i fredstid kan utvecklas på grundval av den nordiska solidaritetsförklaringen och nationella åtgärder till följd av europeiska riktlinjer för värdlandsstöd (Fö2013/1826/SSK). Den norska regeringen har uppdragit till Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap att leda arbetet och i samverkan med övriga nordiska länder genomföra den nordiska samverkansanalysen.

Samverkansanalysen bör kunna utgöra ett underlag till det nordiska Haga-ministermötet våren 2014 för ett planerat beslut om samarbetsområden och målsättning för dessa. Ett planeringssystem samt handlingsplan för nordisk krisberedskapssamverkan bör finnas på plats senast 2015. Under samma tidsperiod bör även de praktiska förutsättningarna för bistånd i enlighet med solidaritetsförklaringen och europeiska riktlinjer för värdlandsstöd analyseras.

#### *Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid*

Situationer där de nationella resurserna inte räcker till kan uppstå. Regeringen har därför inlett ett arbete med att ytterligare utveckla den svenska förmågan att ta emot internationellt stöd, bl.a. med hänsyn till Lissabonfördraget och solidaritetsklausulen.



Ett viktigt steg i detta arbete var att regeringen förordnade en särskild utredare med uppdrag att kartlägga de förutsättningar och hinder som kan finnas för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, t.ex. vid omfattande naturkatastrofer (Fö2010/808/SSK). I uppdraget ingick inte att studera situationer som leder till höjd beredskap.

Resultatet av utredarens arbete rapporterades till regeringen i betänkandet Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid (SOU 2012:29). Betänkandet har remissbehandlats och remissyttrandet och remissammanställning finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2012/845/SSK). Remissinstanserna ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag och utredningens bedömning och förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Utredningen anger i betänkandet endast ett fåtal väsentliga rättsliga och strukturella hinder för mottagande av internationellt stöd. Med utgångspunkt i utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter på dessa förslag har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. Åtgärderna ligger i linje med EU:s riktlinjer för värdlandstöd.

I enlighet med ansvarsprincipen bör alla berörda aktörer i samhället kontinuerligt, bl.a. i sina risk- och sårbarhetsanalyser, se över vilka behov av internationellt stöd som kan uppstå inom det egna ansvarsområdet. Berörda myndigheter, organisationer och företag ansvarar för att den personal som bedöms ha behov av kunskaper avseende begäran om samt mottagande och användande av internationellt stöd också får relevant utbildning inom området. För att höja personalens kompetensnivå är det angeläget att centrala, regionala och lokala aktörer i planerandet och genomförandet av övningar inkluderar frågan om eventuellt behov av internationellt stöd. Den mottagande aktören ansvarar även för att frågor rörande den utländska hjälppersonalens anställnings- och arbetsvillkor hanteras enligt svensk lag.

Regeringen anser att det i MSB:s ansvar ingår att stödja berörda aktörer att utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. Regeringen har i myndighetens regleringsbrev för 2014 angett att myndigheten ska analysera och redovisa resultaten och effekterna av arbetet med att utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. För tillfället utvecklar MSB riktlinjer över vad som behöver förberedas inför ett scenario då Sverige skulle vara i behov av internationellt stöd. EU:s riktlinjer för värdlandsstöd utgör grunden för detta arbete. Regeringen har även uppdragit åt länsstyrelserna i regleringsbrevet för 2014 att redovisa hur frågor rörande förmågan att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid har beaktats inom länen.

För att ytterligare utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd har regeringen infört ett generellt undantag från kravet på visering och arbetstillstånd för hjälppersonal vid katastrofer och olyckor i Sverige i utlänningsförordningen (2006:97). I tillämpningen av detta undantag är det nödvändigt att den mottagande aktören samverkar med Polisen eller annan gränskontrollerande myndighet i aktuell situation. Kravet på visering är visserligen i de flesta fall inte ett hinder för att komma in i Sverige i de situationer som utredningen har haft att beakta. I de fall där

Prop. 2013/14:144 det krävs visering finns möjlighet att i undantagsfall utfärda nödfallsvisering. Det finns emellertid lägen när möjligheten till nödfallsvisering inte är tillräcklig för att Sverige snabbt och effektivt ska kunna ta emot hjälpinsatser. En tänkbar situation är att ett stort antal personer kommer samtidigt. Hanteringen av beslut om nödfallsviseringar skulle då bli hårt belastad, vilket skulle kunna resultera i att nödvändiga beslut inte går att få inom rimlig tid.

## 10 Skydd av samhällsviktig verksamhet m.m.

### *Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet*

För att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor bör ett systematiskt säkerhetsarbete bedrivas. Samhällsviktiga funktioner bör, så långt det är möjligt, långsiktigt etablera och kontinuerligt vidmakthålla en förmåga att upprätthålla verksamheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tog på regeringens uppdrag fram publikationen Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet (Fö2010/1615/SSK). Det övergripande målet med strategin är ett samhälle med god förmåga att motstå och återhämta sig från allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet. Ett delmål i denna strategi är att under 2013 ta fram en handlingsplan baserad på strategins principer och prioriterade aktiviteter. Handlingsplanen redovisades den 13 december 2013 (Fö2013/2256/SSK).

### *Strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system*

Utvecklingen av informationstekniken (it) har öppnat för många nya möjligheter men också för nya risker och hot. Enskilda människor, organisationer och stater är alltmer beroende av elektroniska kommunikationsnät och it-system.

It har medfört nya former av kommunikation, databehandling och datalagring, vilket också har inneburit nya sätt att interagera mellan individer, organisationer och stater såväl inom som över gränser till en kostnad som är låg eller försumbar. Sårbarheterna i dagens globala it-system är, och kommer att vara, en av våra mest komplexa frågor. Konsekvenserna av it-incidenter kan bli stora samt sektor- och gränsöverskridande. Informationssäkerhet betraktas av många länder som en stor nationell utmaning och frågan ingår ofta i ett större strategiskt, utrikespolitiskt och säkerhetspolitiskt sammanhang där hantering och överföring av information är några av de utmaningar och möjligheter som följer av den tekniska utvecklingen.

Ansvar för att skydda sig, minska sårbarheten och utveckla en god förmåga att hantera it-incidenter vilar på alla – den enskilda människan, näringslivet såväl som den offentliga sektorn.

Flera myndigheter har uppgifter och ansvar inom sina respektive områden och sektorer i frågor som rör informationssäkerhet. En stor del av informations- och kommunikationsinfrastrukturen ägs, drivs och förvaltas av aktörer inom den privata sektorn. Det är därför viktigt att det finns former för samverkan mellan privata och offentliga aktörer. I den utsträckning som privata aktörer bedriver samhällsviktig verksamhet bör berörda ansvariga aktörer inom ramen för ansvarsprincipen se till att verksamheten kan upprätthållas vid allvarliga händelser och kriser. Målet är att samtliga aktörer i samhället ska kunna lita på att informationssystemen är tillgängliga och tillförlitliga. För att kunna uppnå detta ska informationssystemen kunna garantera en tillräcklig grad av konfidentialitet (att information eller dess existens inte görs tillgänglig eller avslöjas för obehöriga), tillgänglighet (att information kan utnyttjas i förväntad utsträckning och inom önskad tid) och riktighet (att information inte förändras, vare sig obehörigen, av misstag eller på grund av funktionsstörning).

Flera av världens länder använder begreppet cybersäkerhet syftande till förmåga att motstå it-incidenter eller it-angrepp. Ett flertal länder har under senare år tagit fram nationella informationssäkerhets- eller cybersäkerhetsstrategier som utgår ifrån ett risk- och sårbarhetsbaserat synsätt, då det i praktiken inte finns några helt säkra nätverk eller system för elektronisk kommunikation. EU-kommissionen har tillsammans med EU:s utrikestjänst EEAS tagit fram ett gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén rörande *EU:s strategi för cybersäkerhet: en öppen, säker och trygg cyberrymd* (JOIN(2013) 1 final). Denna strategi behandlar cybersäkerhet i ett vidare perspektiv än bara frågan om förmåga att motstå it-incidenter eller it-angrepp. Rådet beslutade den 25 juni 2013 om slutsatser i det gemensamma meddelandet (11357/13). Därtill lämnade EU-kommissionen den 2 februari 2013 förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att säkerställa en hög gemensam nivå av nät- och informationssäkerhet i hela unionen, (Kom (2013) 48 slutlig), det så kallade NIS-direktivet. Förslaget innehåller bl.a. krav på att samtliga medlemsstater ska ta fram nationella strategier för nät- och informationssäkerhet. För närvarande pågår förhandlingar om innehållet i och utformningen av artiklarna till direktivet.

För att på ett effektivt sätt kunna använda samhällets samlade förmåga på informationssäkerhetsområdet behövs funktioner för samverkan och samordning inom och mellan samhällssektorer och ansvarsområden, t.ex. i form av tydliga strukturer och rutiner. För att nå en ändamålsenlig samverkan är det också viktigt att ansvar och roller är tydligt angivna samt att de gemensamma begrepp som används är tydligt definierade. Detta gäller såväl inom den offentliga sektorn som mellan offentlig och privat sektor.

Frågor som rör informationssäkerhet är komplexa, sektor- och gränsöverskridande med beröringspunkter inom flera ämnesområden som t.ex. teknik, administration, ekonomi och juridik.

För att skapa en övergripande enhetlig bild, förståelse och bättre förutsättningar för hur framtida insatser bör inriktas avseende samhällets

Prop. 2013/14:144 informationssäkerhet behövs en tydlig nationell strategi med bred förankring i samhället.

Regeringen har därför uppdragit åt en särskild utredare att, utgående från ansvarsprincipen och gällande ekonomiska ramar, föreslå en nationell strategi för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system (dir. 2013:110). Utredaren ska även föreslå övergripande mål för samhällets informationssäkerhetsarbete och hur Sverige ska upprätthålla säkerhet och integritet i samhällsviktig it-infrastruktur. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

### *It-incidentrapportering*

En betydelsefull del i arbetet med att förebygga it-incidenter är kännedom om vad som har inträffat, vad orsaken var till det inträffade och vad som gjorts för att begränsa effekterna av det inträffade.

Det är också viktigt att de myndigheter som arbetar med strategiskt samordnande och som har särskilda uppdrag och uppgifter inom informationssäkerhetsområdet har tillgång till ett bra underlag för att kunna vidta de åtgärder som behövs för att komma till rätta med övergripande problem som inte uppmärksammas om inte it-incidenter rapporteras. Inom sektorn för elektronisk kommunikation finns sedan den 1 juli 2011 krav på att den som tillhandahåller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster utan onödigt dröjsmål ska underrätta tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) om integritetsincidenter. Utöver detta ska dessa aktörer och de som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät utan onödigt dröjsmål också rapportera störningar eller avbrott av betydande omfattning till PTS, (6 kap. 4 a § och 5 kap. 6 c § lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation). Syftet med it-incidentrapportering är således att samla erfarenheter och skapa beslutsunderlag för samordnade och strategiska insatser för att höja informationssäkerheten i samhället. Även om en it-incident kan grunda sig på en brottslig gärning syftar dock inte it-incidentrapporteringen till att beivra eller lagföra brott. Det är samtidigt viktigt att brottsbekämpande myndigheter får kännedom om de it-incidenter som kan utgöra brott, vilket görs på vanligt sätt genom en brottsanmälan till polisen. Genom anmälan till polisen kan misstänkta fall utredas och arbetet för att förebygga denna typ av brottslighet ytterligare stärkas. Tillförlitlig statistik underlättar beslutsfattande inom detta område. Inom Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) pågår för närvarande ett arbete med att ta fram indikatorer med syfte att kunna samla in statistik från olika Computer Security Incident Response Team (CSIRT). Arbetet bedrivs i samarbete med andra statistiska organ och CSIRT.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisade den 30 november 2012 förslag till nationellt system för it-incidentrapportering (Fö2012/2151/SSK). Myndigheten föreslår i huvudsak att det ska bli obligatoriskt för statliga myndigheter under regeringen, med undantag för Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarsmakten, att ansluta sig till systemet för it-incidentrapportering och frivilligt för övriga aktörer. I kommissionens förslag till NIS-direktiv (KOM(2013) 48

slutlig) finns bl.a. krav på anmälan av it-incidenter för fler aktörer än vad som framgår av MSB:s förslag. Det finns därför skäl att avvakta med att gå vidare med MSB:s förslag till dess det är klart vilka krav som ställs på it-incidentanmälan inom EU.

## 11 Skydd mot olyckor

I området skydd mot olyckor ingår allt från vardagsnära olyckor till olyckor som kan påverka stora delar av befolkningen. Varje år omkommer nära 3 000 personer i olyckor. Drygt 100 000 personer läggs in på sjukhus efter att ha skadats i olyckor och ca 650 000 personer uppsöker en akutmottagning för skador på grund av olyckor. Samhällets kostnader för olyckor är ca 64 miljarder kronor per år.

Sverige står inför flera utmaningar som påverkar arbetet med skydd mot olyckor. Det är bl.a. urbanisering, kulturell mångfald, socio-ekonomiska faktorer, förändrad social sammanhållning, förändrad arbetsmarknad, klimatförändringar och andra viktiga omvärldsfaktorer.

Mycket är gjort för att minska risken för och konsekvenser av bränder. Samtidigt omkommer fortfarande ett stort antal människor i bränder. Det finns faktorer, bl.a. demografi, boendeformer, alkoholvanor och segregering, som indikerat att Sverige kan vara på väg mot ett ökat antal bränder och ett ökat antal omkomna i brand.

Arbetet med skydd mot olyckor bör inom ramen för rådande ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar utvecklas i takt med den övriga samhällsutvecklingen. Brandskyddsarbetet bör i större utsträckning utgå från enskildas förutsättningar och behov av skydd.

Bränder kan även utgöra ett hot mot samhällets robusthet och funktionalitet. Det är därför viktigt att säkerställa att ett bra brandskyddsarbete bedrivs inom samhällsviktig verksamhet. Även i kulturhistoriska miljöer, där bränder kan förstöra oersättliga värden, är det angeläget att ha ett bra brandskyddsarbete.

### *Målstyrning och handlingsprogram*

Styrning med nationella mål i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska ge ökade möjligheter till lokal anpassning. Målen ska enligt 3 kap. 3 och 8 §§ lagen om skydd mot olyckor kompletteras med handlingsprogram för den förebyggande verksamheten och för räddningstjänsten. I programmen, som ska antas för varje ny mandatperiod, ska en redovisning ske dels av målsättningen för den förebyggande verksamheten samt hur denna är ordnad och hur den planeras, dels av målsättningen för räddningstjänsten samt vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser. Kommunerna ska redovisa de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Kommunernas arbete med skydd mot olyckor har stor betydelse för människors trygghet.

Regeringen anser att det finns ett utvecklingsbehov när det gäller kommunernas arbete med skydd mot olyckor som bör utgå från nyttan för enskilda individer och inte från detaljer i resurser och organisation.

Prop. 2013/14:144 Kommunerna bör ges stöd i utvecklingen av arbetet med handlingsprogram. Det finns även en utvecklingspotential i arbetet med att systematiskt följa upp, utvärdera och analysera kommunernas handlingsprogram för att ta tillvara erfarenheter. Regeringen har därför uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att i samverkan med länsstyrelserna redovisa vilket stöd myndigheterna lämnat till kommunernas arbete med handlingsprogram och hur detta stöd kan utvecklas. Vidare ska MSB redovisa hur arbetet med uppföljning, utvärdering och analys av kommunernas handlingsprogram kan utvecklas (Fö2013/2058/SSK). Arbetet bedrivs inom ramen för rådande ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar och innebär således inga ökade kostnader för staten.

#### *Nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda*

Cirka 100–150 personer omkommer varje år till följd av bränder. Brandskyddet för den enskilde utgörs av en rad komponenter i ett sammansatt system som innefattar bl.a. byggnadsutformning och produktsäkerhet, hantering av brandfarliga produkter, brandvarnare, larmfunktioner, släckutrustning i bostaden, kunskap och beteende vid brand samt insatstider och förmåga för räddningstjänsten. För att människor inte ska skadas eller omkomma genom brand är det beteendet hos den enskilde och förekomsten av fungerande brandvarnare som generellt sett har störst betydelse. Den enskildes agerande i ett tidigt skede av en brand har stor påverkan på hur olyckan utvecklas.

På uppdrag av regeringen har MSB i oktober 2010 redovisat en nationell strategi för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda (Fö2009/2196/SSK). Inom strategin har en vision och mål lagts fast. Visionen är: Ingen ska omkomma eller skadas allvarligt till följd av brand. Mål i strategin är bl.a. att antalet omkomna och svårt skadade vid bränder i bostadsmiljö ska minska med minst en tredjedel till år 2020, att medvetenheten hos enskilda om brandrisker och hur man ska agera i händelse av brand ska öka samt att förekomsten av fungerande brandvarnare och brandskyddsutrustning i bostäder ska öka.

På uppdrag av regeringen har MSB i november 2011 redovisat de åtgärder som vidtagits inom arbetet med den nationella strategin. Där framgår bl.a. att det bildats en nationell samverkansgrupp för brandskyddsfrågor med uppgiften att samordna, långsiktigt förvalta och vid behov utveckla den nationella strategin. Regeringen anser att arbetet enligt den nationella strategin för att stärka brandskyddet genom stöd till enskilda bör fortsätta. Arbetet sker inom ramen för rådande ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar och innebär således inga ökade kostnader för staten.

#### *Brandskydd i boendemiljöer och andra liknande miljöer*

Varje år ingriper den kommunala räddningstjänsten vid ungefär 6 000 bränder som uppstått i bostadshus. En övervägande majoritet, cirka 90 procent, av bränderna där människor omkommer inträffar i bostäder. Av dem som omkommer i bränder är fler än hälften över 65 år. Personer med nedsatt funktionsförmåga eller med sociala problem är också över-representerade. Av de omkomna männen mellan 20 och 64 år var

påverkan av alkohol, narkotika eller läkemedel en del av bakgrunden i 80 procent av fallen. Sannolikheten för att drabbas av en brand som leder till dödsfall är avsevärt större i vård- och omsorgsboenden än i flerbostadshus eller småhus.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har på regeringens uppdrag redovisat rapporten Brandskydd i nya boendeformer för äldre i oktober 2010 (Fö2010/1854/SSK). Vidare redovisade MSB rapporten Rimligt brandskydd i olika boendemiljöer i juni 2011 (Fö2010/2264/SSK). I sistnämnda rapport redovisas bl.a. att en rimlig nivå på brandskyddet finns till stora delar i många vård- och omsorgsboenden men att nivån på brandskyddet varierar mellan olika boenden. De förhållandevis stora skillnaderna i brandskyddet har sitt ursprung i att boendena är byggda vid olika tillfällen där byggreglerna delvis ställt olika krav och att detta kan leda till att kravnivån blir otydlig, för såväl ägare och nyttjanderättshavare som tillsynsmyndigheten vilket i sin tur kan vara en betydande orsak till den varierande nivån på brandskyddet.

Brandskyddet bör stärkas i vård- och omsorgsboenden. Brandskyddet i boendemiljöer och andra liknande miljöer bör utgå från den enskildes förutsättningar och behov. Ett bättre och mer anpassat brandskydd i boendemiljöer och andra liknande miljöer bör kunna åstadkommas utan ökad detaljreglering i lagen om skydd mot olyckor. Information och vägledning bör bidra till ett bättre brandskydd i vård- och omsorgsboenden. Även effekterna av tillsyn bör bidra till ett stärkt brandskydd. Arbetet sker inom ramen för rådande ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar och innebär således inga ökade kostnader för staten.

### *Brandskydd i skolmiljö*

Andelen anlagda bränder i skolor är hög och de senaste tio åren har nästan hälften av antalet bränder i skolor varit anlagda. Kostnaderna för bränder i skolmiljö uppskattas till cirka 300 miljoner kronor årligen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har, i samverkan med Statens skolverk och Rikspolisstyrelsen och efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och berörda organisationer, på regeringens uppdrag i juni 2011 redovisat en nationell handlingsplan för att stärka arbetet mot bränder i skolmiljö (Fö2011/897/SSK). Av planen framgår att det behövs tekniska åtgärder för att förhindra uppkomst och spridning av brand, men också åtgärder för att förhindra att barn och ungdomar anlägger bränder. Lokal samverkan är viktig och MSB avser att tydliggöra hur arbetet kan bedrivas på lokal nivå för att förebygga bränder i skolmiljön. Myndigheten framhåller att samverkan på nationell nivå bör ske genom att föra in frågan om skolbränder i Barnsäkerhetsrådets arbete och att Skolverket, MSB och Rikspolisstyrelsen bör samverka när det gäller informations spridning om anlagda bränder i skolmiljön.

Regeringen anser att särskilda åtgärder krävs för att motverka och vända utvecklingen med ett ökat antal bränder i skolmiljöer. Bränderna orsakar samhället stora kostnader men framför allt innebär de att tryggheten i skolmiljön minskar. Orsaker till att bränder inträffar i

Prop. 2013/14:144 skolmiljöer är relativt kända. För att komma åt dessa finns behov av samverkan och åtgärder på flera nivåer i samhället då det är ett gemensamt intresse att vända trenden med ökande antal bränder i skolmiljön. Regeringen anser att arbetet enligt den nationella handlingsplanen för att stärka arbetet mot bränder i skolmiljö bör fortsätta. Av särskild vikt är att åtgärder för att förhindra bränder i skolmiljö är samordnade på lokal nivå. Arbetet sker inom ramen för rådande ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar och innebär således inga ökade kostnader för staten. Regeringen avser att följa arbetet och vilka effekter vidtagna åtgärder ger.

*Deltidsanställda brandmän inom kommunal räddningstjänst och samverkan mellan s.k. blåljusmyndigheter*

Den kommunala räddningstjänsten är organiserad med brandmän anställda på hel- eller deltid. I mindre tätorter och i glest befolkade områden men även i vissa delar av större kommuner är räddningstjänsten främst organiserad med brandmän anställda på deltid, räddningsmän i beredskap. Kommunal räddningstjänst organiserad med deltidsanställda brandmän har stor betydelse för räddningstjänstverksamheten. Närmare 60 %, cirka 11 000, av personalen inom den kommunala räddningstjänsten utgörs av deltidsanställda brandmän.

Samhällsutvecklingen med bl.a. urbanisering, arbetspendling och en äldre befolkning har medfört att det blivit svårare att hitta personer som är villiga och har möjlighet att arbeta som deltidsanställd personal inom den kommunala räddningstjänsten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna stödjer på olika sätt kommunerna i arbetet med att organisera räddningstjänsten med deltidsanställda brandmän. Detta arbete behöver dock fortsätta och utvecklas. Regeringen har därför uppdragit åt MSB att redovisa vilka åtgärder som myndigheten vidtagit för att stödja kommunerna i arbetet med att organisera räddningstjänsten med deltidsanställda brandmän. I uppdraget ingår att redovisa hur stödet kan utvecklas (Fö2011/890/SSK). Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

För att enskilda ska uppleva att samhället är tryggt och säkert är det viktigt att det finns resurser som kan gripa in och bistå i vardagen, särskilt vid olyckor och kriser som den enskilde inte kan hantera själv. Genom ökad samverkan mellan de s.k. blåljusaktörerna samt mellan blåljusaktörer och andra aktörer, t.ex. frivilliga, anser regeringen att resurserna för krisberedskapen kan utnyttjas bättre för att skapa ökad säkerhet och trygghet för individen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisade i april 2011 rapporten Bättre tillgänglighet till hjälp vid nödlägen - förslag till utformning och finansiering av försöksverksamhet (Fö2011/890/SSK). Myndigheten föreslog bl.a. försöksverksamhet för att stärka samverkan mellan s.k. blåljusaktörer.

På flera håll i landet pågår initiativ till utvecklad samverkan mellan olika blåljusaktörer. Ett exempel är IVPA (i väntan på ambulans) där avtal tecknas mellan landstinget och kommunerna om att den kommunala räddningstjänsten, i avvaktan på ambulans, genomför en första hjälpeninsats. De initiativ som har tagits på flera håll är exempel på hur



samhällets gemensamma resurser kan användas på ett mer effektivt sätt inom områdena allmän ordning, säkerhet och hälsa och initiativen visar att det finns en vilja att samverka. Regeringen anser att sådana initiativ behöver stödjas och har därför uppdragit åt MSB att i samverkan med Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen stödja initiativ på lokal nivå t.ex. genom att redovisa goda exempel för att stärka samverkan mellan blåljusaktörer samt mellan blåljusaktörer och andra aktörer (Fö2011/890/SSK). Myndigheten ska även redovisa hur sådan samverkan kan utvecklas. I arbetet ska synpunkter inhämtas från länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting samt frivilligorganisationer. Den samverkan som ska stödjas ska bedrivas inom ramen för gällande lagstiftning och medverkande myndigheters ordinarie uppgifter och resurser. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

### *Stärkt kompetens inom den kommunala räddningstjänsten*

År 2003 infördes en tvåårig utbildning i skydd mot olyckor, den s.k. SMO-utbildningen. Enligt förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor ska MSB bl.a. bedriva utbildning som ger examen i säkerhets- och räddningsarbete. Uppföljningarna som gjorts av MSB visar på förbättringsområden inom SMO-utbildningen. Antagningen till SMO-utbildningen har varit ifrågasatt. Frågor som diskuterats är bl.a. lämplighet för yrket, fysisk förmåga samt jämställdhet och mångfald. Med undantag av den kompetensreglerade utbildningen för räddningsledare (Räddningsledning A) har den statligt finansierade vidareutbildningen inte nått de volymer som MSB har bedömt behövas, vilket kan påverka kommunernas arbete med skydd mot olyckor.

Regeringens bedömning är att åtgärder behöver vidtas för att öka kommunernas och den enskildes engagemang och ansvarstagande för kontinuerlig fort- och vidareutbildning inom området skydd mot olyckor. Arbetet sker inom ramen för rådande ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar och innebär således inga ökade kostnader för staten.

Till SMO-utbildningen tas mellan 12 och 15 procent kvinnor in medan antalet kvinnor som antas till utbildningen vid Polishögskolan är cirka 38 procent. Antalet kvinnor inom den operativa verksamheten inom Polisen är cirka 28 procent medan motsvarande siffror inom den kommunala räddningstjänsten är cirka 2,4 procent. Även om det saknas statistik kan det konstateras att antalet kvinnor och män med annan bakgrund än nordisk, och särskilt med utomeuropeisk bakgrund är få inom den kommunala räddningstjänsten. Detta stärker bilden av att räddningstjänsten alltjämt är en relativt sluten och homogen miljö.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har på regeringens uppdrag redovisat vilka åtgärder som vidtagits för att öka jämställdhet och mångfald inom kommunal räddningstjänst (Fö2011/1697/SSK). Myndigheten har tagit fram ett femårigt handlingsprogram med åtgärder för ökad jämställdhet och mångfald i kommunal räddningstjänst. Bland annat har myndigheten redovisat att de fysiska kraven i många fall är utslagsgivande i rekryteringen till den kommunala räddningstjänsten och att rekryteringskraven varierar mellan kommuner samt att det finns kommuner som har så höga krav att i princip inga kvinnor klarar dessa. En slutsats som myndigheten drar är att det finns behov av att ta fram

Prop. 2013/14:144 rekryteringskrav där fysiska krav är en av flera för yrket lika viktiga kompetenser.

Regeringen anser att räddningstjänstens sammansättning vad gäller kön och etnisk bakgrund behöver utvecklas i takt med samhällets sammansättning och i möjligaste mån återspegla samhället. Jämn könsfördelning och mångfald inom den kommunala räddningstjänsten bör eftersträvas för att stärka kompetensen inom denna. Det har betydelse inte minst för att stärka allmänhetens tilltro till organisationen och verksamheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör fortsätta arbetet för ökad jämställdhet och mångfald i det kommunala säkerhetsarbetet. Regeringen bedömer vidare att utbildning och rekrytering till den kommunala räddningstjänsten är av central betydelse för att uppnå en kommunal räddningstjänst som speglar samhället i fråga om jämställdhet och mångfald. Standardiserade lämplighetstester för antagning till utbildning och rekrytering till yrket kan underlätta rekrytering av underrepresenterade grupper. Regeringen har därför uppdragit åt MSB att analysera och redovisa förutsättningarna för att använda lämplighetstester med fortsatt höga kompetenskrav för antagningen till SMO-utbildningen för att, så långt möjligt, säkerställa att de som antas har förutsättningar för att arbeta bl.a. inom den kommunala räddningstjänstverksamheten. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (Fö2013/2057/SSK). Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

#### *Utvecklad samordning och samverkan inom samhällets räddningstjänst*

För att räddningstjänsten ska vara effektiv är samordning och samverkan nödvändig mellan de statliga räddningstjänsterna, mellan statliga och kommunala räddningstjänsten samt med andra som berörs. Gemensamma bestämmelser om att kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska samordna verksamheten och samarbeta med varandra och andra som berörs finns i lagen om skydd mot olyckor. Utvecklingen har sedan en tid haft fokus på krisberedskap där nätverksbyggande och olika forum för samverkan är väsentlig och nödvändig. Det har varit en naturlig utveckling som dock kan ha bidragit till att samordningsfrågorna inom räddningstjänstområdet har trängts undan. Det är dock angeläget att frågor om räddningstjänst också ges utrymme inom krisberedskapen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har på uppdrag av regeringen inrättat ett centralt räddningstjänstforum för att aktivt utveckla samordning och samverkan mellan räddningstjänstansvariga myndigheter och andra inom räddningstjänsten samverkande organ (Fö2009/887/SSK). Regeringen anser att forumet kommer att bidra till en effektiv räddningstjänst genom att samordning och samverkan stärks.

#### *Kommunal beredskap för bekämpning av olja som når land*

Riksrevisionen har granskat hur väl staten förmår säkerställa en god kommunal beredskap för att ta hand om olja som når land vid stora oljeolyckor. Granskningen har redovisats i rapporten När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer? (Fö2006/131/SSK). Bland annat rekommenderar Riksrevisionen

regeringen att pröva möjligheten att utvidga berörda myndigheters ansvar för tillsyn så att den omfattar även saneringsfasen samt att utvidga länsstyrelsernas mandat att kunna ta över ansvaret för sanering vid stora oljepåslag.

Regeringens bedömning är att endast åtgärder som har karaktären av nöd- eller undantagsåtgärder bör regleras som räddnings- eller saneringsinsatser i lagen om skydd mot olyckor. Regeringens bedömning är därför att Riksrevisionens rekommendationer om sanering efter utsläpp av olja kan lämnas utan ytterligare åtgärder.

#### *Kommunernas tillsyn av brandskyddet*

Brandskydd innefattar åtgärder som syftar till att minska risker för brand och skador till följd av brand. Ägare eller nyttjanderättshavare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av en brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, ska i skriftlig form lämna en redogörelse för brandskyddet. Kommunen ska utöva tillsyn. Avsikten är att tillsynen ska vara behovsstyrd och att kommunerna ska kunna utnyttja sina resurser och koncentrera resurserna på de mest angelägna objekten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har på regeringens uppdrag redovisat rapporten Strategi för hur kommunala tillsynsförätares kompetens inom området skydd mot olyckor kan stärkas och utvecklas för att bidra till en likvärdig, effektiv och rättssäker tillsyn över hela landet (Fö2011/905/SSK). I redovisningen framhålls bl.a. att kommunerna behöver utveckla sina kunskaper och metoder för att inrikta tillsynen samt att länsstyrelserna behöver stöd för att öka deras möjligheter att stödja kommunerna i tillsynsverksamheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap redovisade i november 2011 på regeringens uppdrag en uppföljning av kommunernas arbete med tillsyn över brandskyddet enligt lagen om skydd mot olyckor, (Fö2011/1771/SSK). Vidare redovisade myndigheten i maj 2012 på regeringens uppdrag rapporten Tillsyn i tillräcklig omfattning (Fö2012/969/SSK). Myndighetens övergripande bedömning är att kommunerna i huvudsak utför tillsyn i tillräcklig omfattning och prioriterar de objekt där riskerna och konsekvenserna vid brand kan bli störst. Myndigheten har dock konstaterat att det finns vissa brister, bl.a. att kommunerna behöver utveckla planering och uppföljning av tillsynsverksamheten.

Regeringen anser att tillsyn är ett viktigt verktyg i arbetet med skydd mot olyckor. De åtgärder som föreslås inom ramen för strategin förefaller väl avvägda och bör kunna vara ett bidrag till arbetet med en utvecklad tillsyn av brandskyddet. Arbetet sker inom ramen för rådande ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar och innebär således inga ökade kostnader för staten. Regeringen avser att följa hur kommunernas tillsyn av brandskyddet inom området skydd mot olyckor bedrivs och utvecklas.

#### *Länsstyrelsens tillsyn över kommunernas verksamhet inom området skydd mot olyckor*

En målstyrd lagstiftning ställer höga krav på en utvecklad och väl fungerande tillsyn. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har på

Prop. 2013/14:144 regeringens uppdrag redovisat förslag för att öka länsstyrelsernas kompetens och förmåga inom områdena tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och beslut angående farliga verksamheter. Myndigheten anser bl.a. att den interna samverkan inom respektive länsstyrelse behöver öka och att myndigheten bör utveckla stödet till länsstyrelserna (Fö2010/2210/SSK).

Regeringen anser att en fungerande statlig tillsyn över kommunernas verksamhet inom området skydd mot olyckor är ett viktigt verktyg för att nå målen. En central del i länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna är att bedöma om kommunerna lever upp till de nationella mål och verksamhetsmål som framgår av lag och anges i kommunernas handlingsprogram för räddningstjänst och förebyggande verksamhet. Tillsynen ska syfta till en likvärdig utveckling och till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till lokala förhållanden tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Regeringen anser att länsstyrelsernas tillsyn inom området kan utvecklas inom ramen för nuvarande ekonomiska förutsättningar. Länsstyrelsernas kompetens för tillsynen kan utvecklas genom t.ex. samverkan mellan länsstyrelserna och genom samverkan med andra tillsynsområden inom länsstyrelserna. Vidare bör MSB inom ramen för nuvarande ekonomiska förutsättningar utveckla stödet till länsstyrelserna. Regeringen avser att följa hur länsstyrelsernas tillsyn inom området skydd mot olyckor bedrivs och utvecklas.

#### *Utvecklat systematiskt och kunskapsbaserat arbete med skydd mot olyckor*

Lärande från olyckor är en viktig del i arbetet med skydd mot olyckor. Av 3 kap. 10 § lagen om skydd mot olyckor följer att kommunen när en räddningsinsats är avslutad i skäligen omfattning ska klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Enligt 11 § förordningen (2008:1002) med instruktion för MSB ska myndigheten se till att erfarenheter tas till vara från inträffade olyckor och kriser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har på regeringens uppdrag i november 2011 redovisat hur erfarenheter från olyckor och allvarliga händelser tas tillvara på kommunal, regional och nationell nivå i syfte att öka lärandet från inträffade kriser och olyckor (Fö2011/1711/SSK). Av redovisningen framgår bl.a. att det finns skillnader i systematiken och metoderna för myndigheternas arbete med olycksundersökningar.

Kommunernas arbete med olycksundersökningar har utvecklats bl.a. med stöd från MSB. Regeringen anser att detta arbete bör utvecklas ytterligare och att ökad erfarenhetsåterföring kan bidra till att öka effektiviteten i arbetet med skydd mot olyckor. Lärandet från skydd mot olyckor bör i större utsträckning även kunna användas inom andra områden, t.ex. samhällsbyggnadsprocessen. Regeringen konstaterar att behovet av mer fördjupade uppgifter, t.ex. om omkomna och svårt skadade i bränder, har ökat då denna typ av uppgifter kan leda till att rätt åtgärder vidtas inom det olycks- och skadeförebyggande området. Det är viktigt att MSB fortsätter sitt arbete med att stötta kommunerna i arbetet med olycksundersökningar. Arbetet sker inom ramen för rådande

ansvarsfördelning och gällande ekonomiska ramar och innebär således inga ökade kostnader för staten. Regeringen avser att följa hur arbetet med ett systematiskt och kunskapsbaserat arbete med skydd mot olyckor utvecklas.

Prop. 2013/14:144

## 12 Kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen – farliga ämnen

Allvarliga olyckor, händelser och kriser som involverar kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen (CBRNE) kan få mycket allvarliga konsekvenser för såväl individer som för samhället. Detta oavsett om de orsakas av naturliga förlopp, olyckor eller antagonistiska händelser. Mot bakgrund av detta är det viktigt att samhället har förmåga att förebygga, upptäcka, ingripa vid och hantera situationer som inbegriper farliga ämnen samt att återställa samhället efter en sådan händelse, oavsett orsaken till det inträffade. Internationell samverkan är viktigt för att öka svensk säkerhet inom CBRNE-området. Sverige deltar aktivt i det säkerhetspolitiska arbetet när det gäller konventioner avseende kemiska, biologiska och nukleära stridsmedel och exportkontrollfunktioner för farliga ämnen och produkter med dubbla användningsområden men också inom t.ex. kärnsäkerhetskonventionen som syftar till att öka säkerheten vid kärnkraftverk. Detta är ett viktigt arbete för att minska riskerna med dessa ämnen i världen och därmed även i Sverige.

Regeringen anser att gemensamma riktlinjer för det nationella arbetet med kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen inom det militära och civila försvaret, krisberedskapen och skydd mot olyckor skapar grund för en samlad hållning. Regeringen bedömer att en gemensam grund kan leda till ett effektivare arbete för att minska riskerna för händelser inom detta område och förbättra möjligheterna att hantera händelser då de inträffar. Arbetet avseende farliga ämnen (CBRNE) bör därför inriktas mot att bibehålla och inom befintliga ekonomiska ramar utveckla

- riskmedvetenhet,
- kapacitet att ta fram nationella hotbilder,
- planering och beredskap för situationer från naturliga händelser och olyckor till antagonistiska händelser utförda av såväl icke-statliga som statliga aktörer,
- förmåga att tidigt upptäcka händelser med farliga ämnen och utbrott av smittsamma sjukdomar,
- förmåga att nationellt, eller med stöd av andra länder, hantera konsekvenser av händelser över hela hotskalan, inklusive sanering av människor, egendom och miljö,
- förmåga att medverka i det internationella arbetet för att förebygga och minska riskerna samt

Prop. 2013/14:144 – utbildnings- och övningsverksamhet som syftar till att uppnå ovanstående.

Samhällets förmåga att hantera olyckor med farliga ämnen eller utbrott av smittsamma sjukdomar på lokal nivå ligger till grund för den samlade förmågan att ingripa vid allvarliga olyckor, händelser eller kriser. Då hanteringen av frågor som rör farliga ämnen (CBRNE) spänner över flera områden, regelverk och aktörer är förmågan att samverka och samarbeta både före, under och efter en händelse viktig.

På flera nivåer i samhället finns uppbyggda resurser, både när det gäller kunskap, materiel och personal, för att kunna hantera händelser med farliga ämnen. Regeringen anser det viktigt för förmågan att hantera allvarliga olyckor, händelser och kriser att befintliga resurser nyttjas på ett effektivt sätt. Detta gäller både räddningstjänstens, Försvarsmaktens, Polisens och andra aktörers resurser. För att uppnå ett samarbete och ett effektivt nyttjande av resurser som fungerar när det oväntade inträffar är samverkan, planering och inte minst gemensamma övningar av största vikt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har sedan 2011 på regeringens uppdrag återkommande redovisat arbetet med att skapa förbättringar inom ett antal områden där behov av ökad nationell samordning inom ramen för samhällets förmåga att hantera olyckor och antagonistiska händelser med kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen har uppmärksammats. Uppdraget slutredovisades i maj 2013 (Fö2013/1036/SSK). I regleringsbrevet för 2013 fick MSB i uppdrag att i samverkan med berörda aktörer utarbeta en aktörs-gemensam strategi för CBRNE-arbetet inom krisberedskapsområdet. Strategin redovisades den 16 december 2013 (Fö2014/151/SSK) och innehåller principer, metoder och arbetsformer syftande till att generera en stärkt förmåga.

Regeringen har utifrån redovisningar av ovan nämnda uppdrag (Fö2013/1036/SSK) fått kännedom om flera åtgärder som vidtagits och förbättringar som uppnåtts inom bl.a. operativ förmåga, laboratorieförmåga, utbildning, övning och kommunikation. Regeringen har också, utifrån redovisningarna, identifierat att det finns förbättringar att göra när det gäller förståelsen av de begrepp som används på CBRNE-området. Regeringen har därför i regleringsbrevet för 2014 uppdragit åt MSB att arbeta för likriktning av hur termer och begrepp ska användas inom CBRNE-området i syfte att nå en effektivare samverkan mellan alla berörda aktörer. Åtgärder för att förbättra beredskapen för CBRNE-händelser bör, enligt regeringens bedömning, i större utsträckning utgå från behov som uppmärksammats i risk- och sårbarhetsanalyser. Regeringen bedömer vidare att en översyn av de nätverk och samverkansforum som finns inom CBRNE-området avseende syfte och mål och relationerna till varandra skulle kunna bidra till ett än mer effektivt CBRNE-arbete. Regeringen förutsätter att detta omhändertas inom det fortsatta arbetet med CBRNE-strategin.

Farliga ämnen hanteras vid myndigheter och företag men också av enskilda individer. Regler för de verksamheter som avser tillverkning, transporter, användning och destruktion av farliga ämnen anges i lagstiftning, främst i syfte att minska riskerna för olyckor. Dessa

regelverk kan i vissa fall även leda till förbättringar ur det brottsförebyggande perspektivet och för exportkontrollen. Regeringen har i regleringsbrev för 2013 och 2014 beslutat att Totalförsvarets forskningsinstitut ska stödja utformningen av svensk säkerhets- och försvarspolitik genom att bedriva kvalitativ och relevant verksamhet som underlag till regeringens arbete. Betydelsen av att den som hanterar farliga ämnen tar ansvar för sin verksamhet ur ett säkerhetsperspektiv har uppmärksammats varför det i den närmare inriktningen har uppdragits åt Totalförsvarets forskningsinstitut att kartlägga hur svenska aktörer, såsom företag och myndigheter som har CBRN-ämnen i sina anläggningar, arbetar med risker, hot och brottsförebyggande säkerhet i syfte att de inte ska bli föremål för hot, kriminella intrång eller utgöra mål för terrorister (Fö2012/1357/SSP, Fö2013/1622/SSP).

Inom EU finns antagna handlingsplaner både för CBRN- och för E-området. Regeringens bedömning är att de flesta åtgärder i handlingsplanerna bidrar till att stärka svensk beredskap och öka CBRNE-säkerheten. Det är därför viktigt att implementeringsarbetet fortsätter. I december 2012 antogs rådsslutsatser för området vilket visar på en fortsatt politisk vilja att arbeta vidare med dessa frågor inom EU. Kommissionen avser att komma med ett meddelande på CBRNE-området under första halvåret 2014.

### *Sprängämnen*

Regeringen bedömer att det är viktigt att Sverige även fortsatt agerar för att stärka säkerheten kring sprängämnen, sprängämnesprekursorer och pyroteknik. Arbetet för att förebygga brott där sprängämnen används behöver fortsatt utvecklas och stärkas. Det är också viktigt att bibehålla och ytterligare stärka kompetensen på området.

Regeringen anser att samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter som har uppgifter inom sprängämnesområdet har förbättrats tack vare inrättandet av den Nationella gruppen för sprängämnessäkerhet (NAG-Exp-Sec) och arbetet med att implementera EU:s handlingsplan för förbättrad sprängämnessäkerhet. Regeringen ser ett fortsatt behov av att stärka och utveckla det nationella samarbetet och kompetensuppbyggnaden kring sprängämnessäkerhet även bortom EU:s handlingsplan för förbättrad sprängämnessäkerhet. Därför har regeringen uppdragit åt MSB, Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten att genom den Nationella arbetsgruppen för sprängämnessäkerhet vidareutveckla samverkan mellan berörda myndigheter och, utöver arbetet med att implementera handlingsplanen, också identifiera och genomföra ytterligare åtgärder som bidrar till att öka sprängämnessäkerheten och motverka illegal verksamhet med sprängämnen (Fö2013/2056/SSK).

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer ska tillämpas fullt ut fr.o.m. den 2 september 2014 och i kapitel 13 i denna proposition behandlas de svenska kompletterande bestämmelserna till EU-förordningen.

Följderna av radiologiska och nukleära händelser i Sverige eller i vårt närområde kan bli svåra och innebära påfrestningar på det svenska samhället.

Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära händelser innefattar ett stort antal aktörer på lokal, regional och nationell nivå, både privata och offentliga. Arbetet med att samordna och utveckla den svenska kärnenergiberedskapen ligger främst på aktörer med uttalat ansvar som t.ex. MSB, Strålsäkerhetsmyndigheten och de länsstyrelser som har ett utökat ansvar för dessa frågor; dvs. länsstyrelserna i Hallands, Kalmar, Uppsala, Skåne och Västerbottens län samt berörda kommuner. Även de som äger kärnkraftsanläggningarna har ett stort ansvar (se bilaga 7 avsnitt Miljö- och naturvård inkl. kärnenergiberedskap).

Sedan 2007 pågår ett förbättringsarbete avseende den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära händelser. Detta arbete utgår från handlingsplanen Den svenska beredskapen för radiologiska och nukleära olyckor 2015 som togs fram med bl.a. Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2007:4) Beredskapen för kärnkraftsolyckor som underlag. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i uppdrag att redovisa hur arbetet med projekten i handlingsplanen går. Ungefär hälften av projekten är i dagsläget avslutade, flera av dessa är kopplade till förbättringar inom utbildning och övning (Fö2013/1036/SSK). En stor del av pågående arbete rör förbättringar av larmförmågan och möjligheter till mätningar runt kärnkraftverken.

Under 2011 genomfördes samverkansövningen/kärnkraftsövningen SAMÖ-KKÖ som spelade upp en liknande radiologisk händelse som den som senare inträffade i Fukushima, Japan som en följd av den jordbävning och tsunami som drabbade landet. Olyckan i Fukushima visade att även händelser som sker långt bort från Sverige kan ha påverkan på den svenska krisberedskapen. Erfarenheterna visar även att saneringsarbetet efter en kärnenergiolycka kan vara omfattande och tidskrävande. Erfarenheter och utvecklingsbehov från händelserna i Fukushima och övningen SAMÖ-KKÖ har inarbetats i ovan nämnda handlingsplan.

Mot bakgrund av dessa erfarenheter gav regeringen länsstyrelserna i Hallands, Kalmar, Uppsala och Skåne län i uppdrag att se över möjligheterna till fördjupad samverkan mellan länsstyrelserna när det gäller kärnenergiberedskapen. Detta redovisades i rapporten Områden för fördjupad samverkan i syfte att hantera en kärnteknisk olycka (S2011/7566/SFÖ). Länsstyrelserna har i rapporten redovisat ett flertal förbättringsområden. Bland annat påtalas vikten av att likrikta utrustning, arbetssätt och rutiner vid länsstyrelserna i syfte att nå en effektivare och fördjupad samverkan och förbättrade möjligheter att utbyta personal med varandra vid en händelse. I rapporten efterlyses förtydliganden av vad som förväntas av län med kärnkraftverk, stödlän, övriga län och centrala myndigheter i alla skeden av en händelse. Länsstyrelserna föreslår i rapporten att en gemensam saneringsplan ska tas fram.

I sin rapport Samlad bedömning 2011 - En bild av risker och förmågor inom svensk krisberedskap (Fö2012/309/SSK) bedömer MSB att



samhällets beredskap vid en kärnenergiolycka kan utvecklas och bli mer effektiv på flera sätt, särskilt när det gäller uthållighet vid längre krisförlopp.

I februari 2012 genomförde IAEA (Internationella atomenergiorganet), på begäran av svenska regeringen, en granskning av hur Sverige lever upp till IAEA:s standarder, vilka även innehåller delar som berör beredskapen för att hantera olyckor/händelser. Det svenska systemet för strålsäkerhet bedömdes vara stabilt och väl utvecklat men IAEA identifierade vissa områden där de rekommenderade utveckling. Strålsäkerhetsmyndigheten har tagit fram en handlingsplan utifrån de givna rekommendationerna - Action Plan IRRS 2012 Sweden. IAEA rekommenderar att Sverige tar fram en nationell beredskapsplan som beskriver ansvar och befogenheter för aktörer med ansvar för olika delar av kärnenergiberedskapen, framför allt med fokus på de långsiktiga konsekvenserna. IAEA rekommenderar även att Sverige bör överväga att inrätta en organisatorisk enhet på regeringsnivå för att koordinera nationella åtgärder i händelse av en kärnteknisk olycka.

I Strålsäkerhetsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalys 2013 identifieras beredskap för det långsiktiga arbetet efter en radiologisk eller nukleär händelse som bristfällig.

Mot bakgrund av ovanstående har regeringen uppdragit åt MSB att tillsammans med Strålsäkerhetsmyndigheten och länsstyrelserna i Hallands, Uppsala, Kalmar, Skåne och Västerbottens län ta fram förslag till en nationell beredskapsplan för hanterandet av en kärnteknisk olycka. Planen ska gälla hanterande av både de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av en händelse och beskriva hur arbetet ska koordineras, särskilt när det gäller de långsiktiga effekterna av en kärnteknisk olycka, t.ex. sanering. Myndigheterna ska även ta fram en ny handlingsplan för förbättringar inom beredskapen för radiologiska och nukleära händelser. Handlingsplanen ska innehålla åtgärdsförslag som omhändertar identifierade erfarenheter och lärdomar. Arbetet ska ske inom ramen för gällande lagstiftning och ansvarsfördelning. Konsekvenser som uppstår för berörda myndigheter, och vid behov även förslag till finansiering, ska redovisas (Fö2014/150/SSK).

## 13 Sprängämnesprekursorer

Sprängämnesprekursorer är kemiska ämnen som tillsammans med andra ämnen kan användas för att tillverka sprängämnen. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är en del i EU:s arbete mot terrorism och syftar till att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen genom att begränsa allmänhetens tillgång till sprängämnesprekursorer och genom att införa en rapporteringsskyldighet för misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder av aktuella ämnen. En beskrivning av dessa ämnen finns i avsnitt 13.1. Därefter följer en redogörelse för hur aktuella ämnen regleras i befintlig svensk lagstiftning (13.2). EU-förordningen är direkt tillämplig i Sverige, men kräver vissa kompletterande bestämmelser. I Överväganden och förslag (13.3) görs en genomgång av

Prop. 2013/14:144 artiklarna i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer för att fastställa i vilka delar kompletterade bestämmelser behövs. Sådana bestämmelser föreslås sedan i relevanta delar. Efter detta redogörs för ikraftträdande (13.4) och konsekvenser av förslagen (13.5).

### 13.1 Beskrivning av aktuella ämnen och deras användningsområde

Till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer hör två bilagor som specificerar de kemikalier som omfattas av förordningen. Bilaga I omfattar ämnen för vilka allmänhetens tillgång begränsas. Bilaga II omfattar ämnen för vilka misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder ska rapporteras till den nationella kontaktpunkten. Rapporteringsskyldigheten omfattar även ämnena i bilaga I och då även i koncentrationer under de i bilaga I angivna. Nedan följer en redogörelse för ämnena i bilaga I och II.

#### **Bilaga I**

Tillverkare och importörer är skyldiga att anmäla kemiska produkter som de under ett år tillverkar eller importerar i kvantiteter om 100 kg eller mer till Kemikalieinspektionens produktregister. Av de sju ämnen som är upptagna i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ingår, enligt produktregistret för år 2011, endast väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i konsumenttillgängliga produkter i koncentrationer över de som anges i bilagan. Totalt 30 produkter fanns registrerade för år 2011. Då endast produkter som tillverkas eller importeras i större mängder än 100 kg per år registreras i produktregistret kan det inte uteslutas att de övriga fyra ämnena också kan finnas i konsumenttillgängliga produkter, men då i mindre volymer.

Hur många enskilda personer som använder dessa produkter och hur stora mängder de använder, finns det inga tillgängliga siffror på. Totalt 15 tillverkare och importörer har under år 2010, enligt produktregistret, tillverkat eller till den svenska marknaden importerat konsumenttillgängliga produkter innehållande väteperoxid, salpetersyra och nitrometan över de i bilagan angivna koncentrationerna. Dessa tillverkare och importörer har besvarat frågor om försäljning till enskilda samt försäljningsvolymer och användningsområden för aktuella produkter (Fö2013/63/SSK). Här följer en genomgång av ämnena i bilaga I där svaren är inarbetade.

#### *Väteperoxid över 12 viktprocent*

Väteperoxid är en oxiderande och frätande vätska som används som blekmedel för kosmetiska och konstnärliga ändamål samt vid framställning av papper. Det används också som konserveringsmedel och desinfektionsmedel inom lantbruket, industrin och sjukvården. Enskilda personer använder väteperoxid i koncentrationer över 12 viktprocent, främst för poolrengöring och blekning av t.ex. djurkranium. Enligt uppgifter från tillverkare och importörer såldes under år 2012 knappt

10 000 liter väteperoxid för blekningsändamål och ca 760 kg för poolrengöring till enskilda eller återförsäljare. Prop. 2013/14:144

#### *Nitrometan över 30 viktprocent*

Nitrometan är en brandfarlig vätska som används i motorbränslen för dragracing och modellfordon samt som lösningsmedel inom industrin. Privatpersoner använder främst nitrometan som bränsle till modellfordon såsom t.ex. flygplan, bilar och båtar. Nitrometan för bränsleanvändning säljs i många olika koncentrationer, från runt 10 volymprocent upp till 100 volymprocent. Halten nitrometan mäts normalt i volymprocent, men i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är gränsen 30 viktprocent vilket motsvarar ca 23 volymprocent. De företag som kontaktats av Försvarsdepartementet sålde nitrometan, både i ren form och i blandningar, för användning som bränsle. Försäljningen hos de aktuella företagen uppgick under år 2012 till drygt 5 100 liter innehållande 25–60 volymprocent nitrometan och drygt 900 liter ren nitrometan. Försäljning skedde både till enskilda och till återförsäljare.

#### *Salpetersyra över 3 viktprocent*

Salpetersyra är en oxiderande och frätande vätska som används vid tillverkning av explosiva varor och mineralgödsel samt inom industrin t.ex. vid metallbearbetning. Användningen av salpetersyra bland privatpersoner bedöms vara begränsad. De företag som enligt produktregistret tillverkat eller importerat konsumenttillgängliga produkter innehållande salpetersyra sålde främst till företag eller för användningsområden som bedöms vara ovanligt förekommande bland privatpersoner, t.ex. som diskmedel för mjölkproduktionsanläggningar. Privatpersoner som använder salpetersyra gör det troligen i form av rengöringsmedel eller vid etsning av metall.

#### *Natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat över 40 viktprocent*

Natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat används bland annat som komponenter i fyrverkerier, tändstickor, raketbränslen, vid tillverkning av andra explosiva varor och som desinfektionsmedel. Ämnena återfinns inte i koncentrationer över 40 viktprocent i några kända konsumenttillgängliga kemiska produkter i Sverige.

## **Bilaga II**

Bilaga II omfattar 8 relativt vanliga kemikalier som år 2010 fanns i 674 konsumenttillgängliga produkter enligt Kemikalieinspektionens produktregister. Nedan följer en genomgång av ämnena och deras användningsområden.

Hexamin: Hexamin används bl.a. för tillverkning av sprängämnen. Det säljs även som bränsle-tabletter för t.ex. campingkök. Hexamin finns också som konserveringsmedel och i

vissa läkemedel. 17 konsumenttillgängliga produkter innehöll hexamin år 2010 enligt produktregistret.

- Svavelsyra:** Svavelsyra är en mycket vanlig industrikemikalie som används bl.a. för rengöring och desinfektion samt i bilbatterier. År 2010 fanns 25 registrerade konsumenttillgängliga produkter innehållande svavelsyra.
- Aceton:** Aceton är ett mycket vanligt rengörings- och lösningsmedel både i hushållen, t.ex. för nagellacksborttagning, och i industrin. Aceton fanns år 2010 i 410 konsumenttillgängliga produkter.
- Kaliumnitrat:** Kaliumnitrat används som oxiderande komponent i raketer och fyrverkerier och i mineralgödsel. Kaliumnitrat är också en ingrediens i svartkrut och används som konserveringsmedel i livsmedel under beteckningen E252. Kaliumnitrat fanns år 2010 i 26 konsumenttillgängliga produkter.
- Natriumnitrat:** Natriumnitrat används som desinfektionsmedel, avsningsmedel och mineralgödsel. Det används även som konserveringsmedel i livsmedel under beteckningen E251. Natriumnitrat fanns i 153 konsumenttillgängliga produkter år 2010.
- Kalciumnitrat:** Kalciumnitrat används för att bekämpa lukt i kemiska toaletter, men även som desinfektionsmedel och mineralgödsel. Kalciumnitrat fanns i 18 konsumenttillgängliga produkter år 2010.
- Kalciumammoniumnitrat:** Kalciumammoniumnitrat används som mineralgödsel och fanns endast i 1 konsumenttillgänglig produkt år 2010.
- Ammoniumnitrat:** Ammoniumnitrat återfinns i olika halter i mineralgödsel. Det fungerar även som oxidationsmedel i sprängämnen. Till skillnad mot övriga ämnen i bilaga II finns en koncentrationsgräns för ammoniumnitrat. År 2010 återfanns ammoniumnitrat, i koncentrationer över den i bilaga II angivna, i 14 konsumenttillgängliga produkter.

Samtliga ämnen som förekommer i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer regleras redan på ett eller annat sätt i befintlig svensk lagstiftning. De regler som finns syftar i huvudsak till att förebygga olyckor och att skydda människors hälsa och miljön vid hantering av ämnena. Det följande avsnittet innehåller en kortfattad genomgång av relevant lagstiftning.

### 13.2.1 Lagstiftning om kemikalier inom miljöområdet

Den svenska lagstiftningen inom kemikalieområdet bygger till stora delar på lagstiftning från EU. Centrala EU-förordningar inom kemikalieområdet är dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsningar av kemikalier (Reach-förordningen, från engelskans Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals), dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen från engelskans Classification, Labelling and Packaging). I 14 kap. miljöbalken (1998:808) finns bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer. Nedan följer en genomgång av aktuella delar i nämnda EU-förordningar och av 14 kap. i miljöbalken.

#### *Reach-förordningen*

Reach-förordningen grundas på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare, dvs. den som yrkesmässigt använder ett ämne, som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- eller miljöeffekter. Den som tillverkar eller importerar kemiska ämnen, som sådana eller i blandningar, i mängder om minst ett ton per år ska registrera dessa hos den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa – European Chemicals Agency). Ett ämne som inte är registrerat inom fastställda tidsfrister får inte tillverkas eller sättas ut på marknaden inom EU. Tillverkare och importörer ska vidare tillhandahålla säkerhetsdatablad till yrkesmässiga användare. Säkerhetsdatabladet ska bl.a. innehålla information om ämnets/blandningens farliga egenskaper, risker vid användning och lämpliga skyddsåtgärder för att uppnå en säker hantering av produkten. I bilaga XVII till Reach-förordningen finns förbud och andra begränsningar för särskilda ämnen. I bilagan begränsas utsläppande på marknaden av ammoniumnitrat, vilket bl.a. innebär att ammoniumnitrat som ämne eller i blandningar i samma koncentration som i bilaga II till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, bara får tillhandahållas juridiska personer med särskild licens och jordbrukare. Straffbestämmelser för överträdelser av förordningen är införda i 29 kap. miljöbalken. Tillsynen över bestämmelserna i Reach-förordningen utövas i Sverige av Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

CLP-förordningen behandlar hur kemiska ämnen och blandningar ska klassificeras utifrån sina egenskaper och hur användarna ska informeras om bedömda faror. Tillverkare och importörer är skyldiga att fastställa faror med ämnen och blandningar innan de släpps ut på marknaden och att klassificera dem i enlighet med de faror som har identifierats. Om ett ämne eller en blandning är farlig måste förpackningen märkas så att yrkesmässiga användare och enskilda personer får information om produktens faror innan hantering. Alla de ämnen som förekommer i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer omfattas av CLP-förordningens krav på klassificering och, i förekommande fall, märkning. Tillsynen över bestämmelserna i CLP-förordningen utövas i Sverige av Kemikalieinspektionen och kommunerna.

### *Miljöbalken*

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I 14 kap. miljöbalken och i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer finns särskilda bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer.

I förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer finns bl.a. regler om hantering av särskilt farliga kemiska produkter. Med särskilt farlig kemisk produkt avses en kemisk produkt som har särskilt allvarliga hälsofarliga egenskaper. Två ämnen i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer anses som särskilt farliga kemiska produkter; väteperoxid om koncentrationen är lika med eller överstiger 70 procent och salpetersyra om koncentrationen är lika med eller överstiger 20 procent. Även svavelsyra, som återfinns i bilaga II till ovan nämnda EU-förordning, anses som en särskilt farlig kemisk produkt om koncentrationen är lika med eller överstiger 15 procent. För att överlåta särskilt farliga kemiska produkter krävs tillstånd. Tillstånd krävs även för icke yrkesmässig hantering av särskilt farliga kemiska produkter. I Sverige får särskilt farliga kemiska produkter endast överlåtas till den som ska använda produkterna yrkesmässigt samt till privatpersoner som har tillstånd. Frågan om tillstånd prövas av länsstyrelserna. Tillstånd får endast ges till den som fyllt 18 år och som behöver produkterna för ett konstnärligt, tekniskt, vetenskapligt eller liknande ändamål. Ett tillstånd ska tidsbegränsas till högst fem år. Den som överlåter särskilt farliga kemiska produkter ska föra anteckningar om överlåtelserna. Anteckningskravet syftar till att kontrollera vilka kvantiteter som överlåts. I 29 kap. miljöbalken finns bestämmelser om straff och förverkande av särskilt farliga produkter. Tillsynen över bestämmelserna om kemiska produkter och biotekniska organismer utövas av bl.a. Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

### **13.2.2 Lagen om transport av farligt gods**

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods syftar till att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.

Lagens bestämmelser baseras huvudsakligen på internationella konventioner och regler. Med farligt gods avses i lagen bl.a. explosiva ämnen och föremål, gaser och brandfarliga vätskor. De flesta ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer omfattas av denna lag.

Transporter av farligt gods som utförs av enskilda personer är undantagna från lagens bestämmelser om godset är förpackat för detaljhandelsförsäljning och är avsett för personligt bruk, hushållsbruk eller för sport och fritid, under förutsättning att åtgärder vidtas som förhindrar att innehållet kommer ut under normala transportförhållanden. När sådant gods utgörs av brandfarliga vätskor som transporteras i återfyllningsbara behållare, fyllda av eller åt privatpersoner, får mängden inte överstiga 60 liter per behållare och totalmängden inte överstiga 240 liter per transportenhet.

Den som transporterar farligt gods eller lämnar ut det för transport till någon annan ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv och hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper. Vidtas inte de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått som behövs kan ansvar utkrävas i enlighet med 16 § lagen om transport av farligt gods. Ett flertal myndigheter har tillsynsuppgifter enligt lagen, exempelvis är polismyndigheten ansvarig för tillsyn av transport av farlig gods som sker på land med undantag för järnvägstransporter.

### **13.2.3 Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor**

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och därtill hörande förordning syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och begränsa följderna av dem för människor och miljö. Lagen och förordningen tillkom genom det s.k. Sevesodirektivet.

Lagen tillämpas på verksamheter där farliga ämnen förekommer i mängder som motsvarar eller överstiger de mängder som regeringen föreskriver. De flesta ämnen som förekommer i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är att betrakta som farliga ämnen enligt denna lag. För att omfattas av lagens bestämmelser krävs dock att de förekommer i mängder över 50 ton.

Med allvarlig kemikalieolycka avses i lagen en olycka med ett eller flera farliga ämnen inblandade, t.ex. utsläpp, brand eller explosion. En verksamhetsutövare har en skyldighet att förebygga riskerna för allvarliga kemikalieolyckor bl.a. genom att utarbeta handlingsprogram för hur sådana olyckor ska undvikas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är central tillsynsmyndighet för verksamheter som faller under lagen, medan det regionala och lokala tillsynsansvaret ligger på länsstyrelserna och kommunerna.

### 13.2.4 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor syftar till att hindra, förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna. Till brandfarliga och explosiva varor räknas brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor, brandreaktiva varor, explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål samt ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i syfte att explodera eller ha pyroteknisk effekt. Till brandfarliga vätskor hör bl.a. nitrometan som finns listad i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och aceton som finns i bilaga II till förordningen. Till brandreaktiva varor hör bl.a. väteperoxid som finns i bilaga I och ammoniumnitrat som finns i bilaga II till ovan nämnd EU-förordning. Inget av de ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer räknas som en explosiv vara.

Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det. Tillståndsmyndigheter är MSB och kommunerna. De har också, inom sina respektive verksamhetsområden, ansvar för tillsynen över efterlevnaden av lagen och föreskrifter samt beslut som meddelats i anslutning till lagen. Den som bl.a. bryter mot tillståndskravet kan dömas till ansvar enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

### 13.2.5 Övrig lagstiftning

Inom arbetsmiljölagstiftningen finns regler som syftar till att skydda arbetstagare vid hantering av de ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Det bör emellertid noteras att i ingressen till EU-förordningen framhålls att regler på nationell- och unionsnivå gällande bl.a. arbetstagares säkerhet inte ska påverkas av förordningen.

Vidare bör nämnas att i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, som bygger på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer, finns regler gällande exportkontroll till vissa länder utanför EU avseende svavelsyra och aceton.

## 13.3 Överväganden och förslag

### 13.3.1 Verkställande av EU-förordningen

EU-förordningar är, i enlighet med artikel 288 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. De ska tillämpas av domstolar och myndigheter i medlemsstaterna som direkt gällande rätt och de kan åberopas av enskilda.

En EU-förordning får inte inkorporeras eller transformeras till nationell rätt och medlemsstaterna får inte utfärda bestämmelser i sådana frågor som regleras i förordningen. Det förekommer dock att EU-förordningar



innehåller bestämmelser av direktivliknande karaktär som innebär en uppmaning till medlemsstaterna att anta nationella bestämmelser i vissa frågor. En EU-förordning hindrar inte heller att en medlemsstat inför regler av verkställande karaktär. Exempelvis kan det behövas nationella regler om vilken myndighet som ska ansvara för tillämpningen av förordningens bestämmelser. Medlemsstaterna är vidare skyldiga att se till att det finns bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag. I detta syfte kan det t.ex. behöva införas administrativa och processuella regler.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är således bindande och direkt tillämplig i Sverige. Den ger dock medlemsstaterna möjlighet att bl.a. besluta om de vill införa undantag från förbudet om att sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner<sup>1</sup> inte får tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer. Regeringen föreslår att ett sådant undantag införs. EU-förordningen kräver vidare att medlemsstaterna inrättar en eller flera nationella kontaktpunkter, antar nationella regler gällande överträdelser av förordningen m.m.

I detta kapitel görs en genomgång av samtliga artiklar i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer för att klarlägga vilken kompletterande nationell lagstiftning som kan behövas. Sådan lagstiftning föreslås i relevanta delar.

### 13.3.2 Författningstekniska frågor

**Regeringens förslag:** Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer tas in i en ny lag.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

**Skälen för regeringens förslag:** EU-förordningen om sprängämnesprekursorer förutsätter, såsom tidigare redovisats, att vissa kompletterande bestämmelser införs på nationell nivå. En del av dessa bestämmelser kräver lagform, till exempel regler om sanktioner vid överträdelser av förordningen. Frågan är då om de kompletterande lagbestämmelserna bör infogas i en redan gällande lag eller om de bör samlas i en särskild författning. Härvid är det viktigt att beakta att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har ett brottsförebyggande syfte, att den gäller både tillhandahållande, förvärv, införsel, innehav och användning av de aktuella ämnena samt enbart begränsar enskilda personers tillgång till ämnena.

Det finns ett antal lagar, såsom redovisats i avsnitt 13.2, som reglerar hantering av kemiska ämnen och där man skulle kunna överväga att införa de kompletterande lagbestämmelser som krävs.

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods, som omfattar samtliga av de ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, syftar till att förebygga, hindra och begränsa att

<sup>1</sup> ”Sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner” definieras i artikel 3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, se bilaga 1 till propositionen.

Prop. 2013/14:144 transport av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. Lagen har ett skade- och olycksförebyggande syfte, men också ett brottsförebyggande. Eftersom reglerna i sin helhet är inriktade på transport förefaller det inte lämpligt att införa de kompletterande bestämmelserna som aktuell EU-förordning kräver i denna lag. Lagens bestämmelser, som i huvudsak inte riktar sig till enskilda, är för övrigt nästintill helt baserade på internationella konventioner och internationella regler.

I lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor förekommer också de ämnen som omfattas av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Detta talar möjligen för att placera de kompletterande bestämmelser som förordningen kräver där. För att EU-förordningens ämnen ska omfattas av lagens befintliga bestämmelser måste de dock förekomma i mängder om 50 ton eller mer. Att enskilda personer privat skulle hantera dessa mängder får anses som mycket osannolikt. Lagens bestämmelser riktar sig företrädesvis till företagare. Lagen har inte heller något brottsförebyggande syfte utan avser att förebygga allvarliga olyckshändelser, främst inom den kemikaliehanterande industrin, och att begränsa följderna av dem för människor och miljö. Med beaktande av ovanstående anser regeringen att det inte är aktuellt att föra in de kompletterande bestämmelserna som EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver i lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

I 14 kap. miljöbalken finns, som nämnts i tidigare avsnitt, särskilda bestämmelser om kemiska produkter. Bestämmelserna har dock karaktären av ramlagstiftning och regleringen av särskilda ämnen finns i regeringens förordningar och Kemikalieinspektionens föreskrifter. I förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer regleras hanteringen av särskilt farliga kemiska produkter. Det krävs tillstånd för att hantera särskilt farliga kemiska produkter. Bland annat väteperoxid, salpetersyra och svavelsyra omfattas av förordningens krav på tillstånd. Dessa ämnen förekommer också i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Det skulle därför kunna argumenteras för att de kompletterande bestämmelser som EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver infogas i miljöbalken och förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har dock, som redan framhållits, ett tydligt brottsförebyggande syfte till skillnad från bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer som syftar till att skydda miljön och människors hälsa. Att placera de kompletterande bestämmelser som nu aktuell EU-förordning kräver i miljöbalken med tillhörande förordningar förefaller därför vara mindre lämpligt.

Eftersom sprängämnesprekursorer är ämnen eller blandningar som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av sprängämnen finns det slutligen anledning att överväga om de kompletterande reglerna som krävs skulle kunna föras in i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Vad som enligt regeringens mening talar emot detta är dels att de flesta ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer i sig inte är

brandfarliga eller explosiva, dels att lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor främst är en skydds- och säkerhetslagstiftning. Lagen om brandfarliga och explosiva varor har visserligen också ett brottsförebyggande syfte, då den ska förebygga obehörigt förfarande med varorna, men huvudändamålet med lagen är att undvika att skador och olyckor uppstår i samband med hantering av brandfarliga och explosiva varor. Mot denna bakgrund får det anses olämpligt att införa de kompletterande bestämmelser som EU-förordningen kräver i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Slutsatsen blir därför att det inte finns någon befintlig lagstiftning där de kompletterande bestämmelser som EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver passar in. Det alternativ som då återstår är att samla de nya lagbestämmelserna i en särskild författning. Därigenom underlättas även enskildas möjlighet att enkelt finna de nya bestämmelserna.

### 13.3.3 Syfte, tillämpningsområde och definitioner

**Regeringens förslag:** Av en inledande bestämmelse till lagen om sprängämnesprekursorer ska det framgå att vissa uttryck som används i lagen är desamma som i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

**Regeringens bedömning:** Artikel 1 och 2 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande reglering i den svenska lagstiftningen.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inga synpunkter på förslaget eller bedömningen.

#### Skälen för regeringens förslag och bedömning

De tre inledande artiklarna i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer behandlar förordningens syfte, tillämpningsområde och definitioner.

##### *Artikel 1*

I artikel 1 anges att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer fastställer harmoniserade regler för tillhandahållande, införsel, innehav och användning av ämnen eller blandningar innehållande dessa, som kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen, i syfte att begränsa allmänhetens tillgång till ämnen och blandningar och säkerställa lämplig rapportering av misstänkta transaktioner i hela försörjningskedjan. Förordningen påverkar inte tillämpningen av andra strängare bestämmelser i unionslagstiftningen som avser ämnena som förtecknas i bilagorna.

Artikeln kräver inte någon kompletterande nationell lagstiftning.

Artikel 2 anger att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska tillämpas på de ämnen som förtecknas i bilagorna till förordningen och på blandningar och ämnen som innehåller dem. Av artikeln framgår vidare vad EU-förordningen inte ska tillämpas på.

Artikeln behöver inte kompletteras på nationell nivå.

#### *Artikel 3*

Definitioner av de begrepp som används i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer finns i artikel 3. För att det inte ska råda något tvivel om att de begrepp som används i lagen om sprängämnesprekursorer är desamma som i EU-förordningen ska detta framgå av en inledande bestämmelse i lagen.

### 13.3.4 Val av system

**Regeringens förslag:** Det ska krävas tillstånd för enskilda personer att förvärva, införa, inneha eller använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra samt blandningar som innehåller dessa över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

**Regeringens bedömning:** Den möjlighet till undantag för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer som finns i artikel 4.3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer bör inte införas.

Bestämmelserna i artiklarna 4.1, 4.4 och 4.5 samt i artikel 17 leder inte till några kompletterande nationella bestämmelser.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ett antal remissinstanser, såsom t.ex. *Tullverket* och *Göteborgs stad*, tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar. *Sundbybergs stad* anser inte att undantag ska göras från det generella förbudet i artikel 4.1 för de i promemorian föreslagna ämnena, då syftet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer väger tyngre än enskilda personers intresse av att använda aktuella kemikalier i koncentrationer över de i bilaga I angivna. *Region Gotland* och *Svenska Jägareförbundet* förespråkar att registreringssystemet i enlighet med artikel 4.3 för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra införs i stället för det föreslagna tillståndssystemet. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget i denna del.

#### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

*Undantag från förbudet i artikel 4.1 för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra*

Enligt artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner och förbudet för enskilda att införa, inneha

eller använda dessa. Medlemsstaterna har dock genom artiklarna 4.2 och 4.3 i aktuell EU-förordning getts möjlighet att göra undantag från förbudet. Frågan blir därför om det i Sverige ska gälla ett fullständigt förbud för enskilda att förvärva, införa, inneha eller använda aktuella ämnen över de angivna koncentrationsgränserna eller om det finns skäl att föreskriva om undantag från förbudet.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är, som tidigare nämnts, en del i EU:s arbete för bekämpning av terrorism och syftar till att förhindra att terrorister och andra kriminella får tillgång till kemikalier som kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen. Utifrån detta syfte kan det argumenteras för att det inte ska göras något undantag från förbudet, då intresset av att skydda samhället och dess invånare mot terrorattacker och annan grov brottslighet väger mycket tungt.

Såsom redovisats i avsnitt 13.1, har det inte kunnat konstateras att kaliumklorat, kaliumperklorat, natriumklorat och natriumperklorat förekommer över de i bilaga I till förordningen angivna koncentrationerna i konsumenttillgängliga produkter. Visserligen ska bara import och tillverkning över 100 kg rapporteras till produktregistret, vilket kan innebära att viss användning för enskilt bruk av dessa ämnen förekommer, men inte har framkommit. Det finns dock inget som tyder på att det finns ett användningsområde för enskilda av nämnda kemikalier över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Det har därmed inte framkommit något som talar för att det finns ett behov av att göra undantag från EU-förordningens förbud avseende dessa ämnen.

Övriga tre ämnen i bilaga I, dvs. väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, förekommer emellertid i konsumenttillgängliga produkter över de i bilagan angivna koncentrationsgränserna. De angivna kemikalierna används av relativt få personer i Sverige och då främst, vilket har redogjorts för i avsnitt 13.1, för hobbyändamål (bränsle till bl.a. modellbåtar) och för rengöring av privata pooler. Här får syftet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer vägas mot vilka konsekvenser det får för privatpersoner och näringsidkare om ett undantag inte görs från förordningens förbud. Å ena sidan rör det sig om relativt begränsade användningsområden för de aktuella prekursorerna, vilket innebär att ett totalförbud inte skulle påverka medborgare i allmänhet utan endast ett tämligen begränsat antal näringsidkare och enskilda. Å andra sidan ger EU-förordningen om sprängämnesprekursorer en möjlighet till undantag, och prekursorerna används i dag, om än av ett begränsat antal personer, för helt legitima ändamål. Det bör även beaktas att undantag från förbudet inte innebär en total avsaknad av kontroll. Till skillnad mot *Sundbybergs stad* anser regeringen att det, utifrån ovan gjorda överväganden, är rimligt att föreskriva om undantag från EU-förordningens förbud avseende dessa tre ämnen. Detta för att möjliggöra för de personer som har ett legitimt syfte att fortsätta att använda sig av ämnena.

Artikel 4.1 leder inte i sig till någon kompletterande nationell bestämmelse.

Enligt artikel 4.2 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer får en medlemsstat göra undantag från förbudet i artikel 4.1 genom att bibehålla eller inrätta ett tillståndssystem som medger att sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner får tillhandahållas till, innehas eller användas av enskilda personer. Det krävs då att personen i fråga har fått, och på begäran kan uppvisa, ett tillstånd som har utfärdats av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där prekursorerna kommer att förvärfvas, innehas eller användas.

Ett system som bygger på att enskilda personer ska söka tillstånd för att få förvärva, inneha eller använda aktuella prekursorer bidrar till att EU-förordningens brottsförebyggande syfte uppnås. Detta sker genom att en kontroll görs av vem som får tillgång till aktuella prekursorer och vad personen avser att använda ämnena till innan personen får tillgång till prekursorerna.

*Region Gotland* anser att ett tillståndssystem medför nackdelar i form av ökad administrativ belastning och kostnader för myndigheter, enskilda personer och ekonomiska aktörer som inte kan anses rimliga i förhållande till nyttan och i förhållande till hur många brott som faktiskt har begåtts med användande av sprängämnesprekursorer. Även *Svenska Jägareförbundet* anför att ett tillståndssystem medför ökade kostnader för privatpersoner och berörda myndigheter samt merarbete för de sistnämnda. Förbundet anser också att ett tillståndssystem är onödigt komplicerat för privatpersoner.

Som framhållits ovan sker genom ett tillståndssystem en kontroll av enskilda personer som vill förvärva, införa eller använda tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer innan personen får tillgång till dessa. Ett tillståndssystem gör det vidare lättare att överblicka vilka personer som fått tillgång till aktuella sprängämnesprekursorer. Sverige har än så länge varit relativt forskonat från brottslighet där hemmagjorda sprängämnen använts. Sprängningen på Bryggaregatan i Stockholm år 2010 och sprängningarna i centrala Oslo den 22 juli 2011, visar dock att denna typ av brottslighet finns i vår närhet och vilka konsekvenser det kan få. Dessa händelser visar också på vikten av att kunna begränsa enskilda personers tillgång till sprängämnesprekursorer. Regeringen anser därför att de eventuella nackdelar som ett tillståndssystem kan innebära i form av en ökad administrativ belastning och till viss del även ökade kostnader för myndigheter, enskilda personer och ekonomiska aktörer, övervägs av fördelarna med ett sådant system. Sverige bör därför införa undantag enligt artikel 4.2 avseende väteperoxid, nitrometan och salpetersyra.

*Sundbybergs stad* anser att fokus inte borde ligga på att bygga upp bl.a. ett tillståndssystem utan att hitta ersättningskemikalier/koncentrationer för ämnena i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Att hitta ersättningsämnen och koncentrationer för ämnena i bilaga I som samtidigt inte kan användas för att göra sprängämnen av, är naturligtvis önskvärt. Detta får dock bli en fråga för marknaden, konsumenterna av dessa produkter och tillståndsmyndigheten.

Artikel 4.2 kräver en kompletterande nationell bestämmelse i den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer. Tillstånd för införsel behandlas i avsnitt 6.5.

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (hädanefter MSB) anser att den föreslagna lagtexten i 3 § lagen om sprängämnesprekursorer behöver kompletteras med ett undantag från förbudet i artikel 4.1 även för ekonomiska aktörer, då förbudet i aktuell artikel också riktar sig mot ekonomiska aktörer.

EU-förordningar är i enlighet med artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen funktionssätt, till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Ekonomiska aktörer ska i enlighet med EU-förordningen inte behöva tillstånd för tillhandahållanden. Av denna anledning riktar sig inte den föreslagna bestämmelsen till dem. Genom bestämmelser om att enskilda kan beviljas tillstånd att förvärva, inneha och använda aktuella ämnen inrättas i enlighet med artikel 4.2 ett tillståndssystem som medger att ämnena tillhandahålls. Ett tillägg i enlighet med vad MSB föreslår är av denna anledning onödigt.

Enligt förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer krävs, såsom redogjorts för i avsnitt 13.2, tillstånd för enskilda personer om de ska hantera väteperoxid i en koncentration lika med eller överstigande 70 viktprocent liksom salpetersyra i en koncentration lika med eller överstigande 20 viktprocent. Konsekvensen av att införa krav på tillstånd för väteperoxid och salpetersyra enligt lagen om sprängämnesprekursorer kan bli att enskilda personer får söka två olika tillstånd för ett och samma ämne, vilket naturligtvis kan upplevas som omständligt. Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer och EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har emellertid helt olika syften, och vid tillståndsprövningen ska skilda aspekter beaktas. En samordning låter sig alltså inte göras på ett enkelt sätt. Enligt Kemikalieinspektionens rapport nr 2/12, Överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter m.m. – rapport från ett regeringsuppdrag, beviljades under åren 2006 till och med 2010 endast ett 20-tal ansökningar avseende tillstånd för privat bruk av särskilt farliga kemiska produkter av samtliga länsstyrelser i Sverige. Med beaktande av vad som här redogjorts för finns det, enligt regeringens mening, inte i nuläget skäl att överväga några författningsändringar med anledning av att två olika tillstånd kan komma att krävas för ett och samma ämne.

*Registreringssystem enligt artikel 4.3 för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra bör inte införas*

Enligt artikel 4.3 får medlemsstaterna tillåta att enskilda personer får tillgång till:

- väteperoxid i en koncentration som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 35 viktprocent,
- nitrometan i en koncentration som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 40 viktprocent och
- salpetersyra i en koncentration som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 10 viktprocent.

Detta förutsätter att den ekonomiska aktören som tillhandahåller ämnena registrerar varje transaktion med dem.

Ett registreringssystem gör det lättare för enskilda personer att få tillgång till aktuella kemikalier i högre koncentrationer för legitima ändamål, då de inte behöver ansöka om tillstånd och få sin ansökan

Prop. 2013/14:144 prövad för ändamålet. *Svenska Jägareförbundet*, vars medlemmar använder högre koncentrationer av väteperoxid för att bleka ben (horntroföer och kranier), förespråkar ett registreringssystem liksom *Region Gotland*. Ett registreringssystem i kombination med det föreslagna tillståndssystemet skulle troligen resultera i ett mindre antal tillståndsansökningar.

Regeringen konstaterar dock att tillverkningen av sprängämnen blir lättare ju högre koncentrationen av prekursorer i fråga är. Detta talar emot att inrätta ett system genom vilket införskaffande av väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer underlättas. Ett registreringssystem ger också, som nämnts ovan, en sämre kontroll av vem som får tillgång till aktuella prekursorer och vad personen avser att använda dessa till. *Svenska Jägareförbundet* anser att sistnämnda uppfattning är anmärkningsvärd eftersom syftet med registrering är att dokumentera vilka personer som köper bl.a. väteperoxid och att en icke legal användning bör kunna spåras genom kontroll av hur ofta och i vilka mängder en registrerad person köpt. Detta stämmer till viss del, men innebär också att en person som är olämplig att inneha en sprängämnesprekursor kan få tillgång till ämnet utan att någon som helst kontroll av personen sker *innan* denne får tillgång till sprängämnesprekursorer. Om personen köper sprängämnesprekursorer hos olika ekonomiska aktörer försvåras dessutom möjligheten att spåra personen. Därtill innebär ett registreringssystem merarbete för näringsidkare som är tvungna att föra register över de transaktioner de gör med aktuella ämnen och bevara dessa register. Mot bakgrund av vad som anförts ovan och med hänsyn till EU-förordningens syfte att skydda samhället och dess invånare mot konsekvenserna av att terrorister och andra kriminella kan få tillgång till högkoncentrerade kemikalier, anser regeringen att undantaget i artikel 4.3 inte bör införas i Sverige. Det bör framhållas att enskilda personer fortfarande har möjlighet att få tillgång till väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer än som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, trots att undantaget i artikel 4.3 inte införs, genom att ansöka om tillstånd.

Artikel 4.3 leder således inte till någon kompletterande nationell bestämmelse.

#### *Registreringssystemet enligt artikel 17 är inte tillämpligt för Sverige*

En medlemsstat som redan vid EU-förordningens ikraftträdande infört ett registreringssystem, enligt vilket den ekonomiska aktören som tillhandahåller enskilda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är skyldig att registrera alla transaktioner med ämnena, får enligt artikel 17 fortsätta att tillämpa detta system på vissa eller samtliga ämnen.

Enligt 10 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer ska den som överlåter särskilt farliga kemiska produkter föra anteckningar om överlåtelserna, se avsnitt 13.2.1. Detta betyder att den som överlåter väteperoxid i en koncentration lika med eller överstigande 70 viktprocent liksom salpetersyra i en koncentration lika med eller överstigande 20 viktprocent ska föra anteckningar om överlåtelserna. Av 4 kap. 3 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS



2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer framgår att anteckningsskyldigheten omfattar uppgifter om datum för försäljningen, produktnamn och mängd, köparens namn eller firmanamn och adress samt om produkten har överlåtits för yrkesmässig hantering eller för privat bruk som kräver tillstånd. I det senare fallet ska uppgift då finnas om hur köparen visat sin behörighet. Denna anteckningsskyldighet kan sägas likna det registreringssystem som omtalas i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Anteckningsskyldigheten i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer har dock ett annat syfte än den registrering som avses i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Registreringssystemet som omtalas i artikel 17 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer gäller nationella åtgärder som vidtagits i syfte att hindra olaglig tillverkning av sprängämnen, medan anteckningsskyldigheten i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer syftar till att kontrollera överlåtelser av ämnen som är särskilt farliga ur hälsosynpunkt. Artikel 17 tillkom för att medlemsstater som redan innan EU-förordningens ikraftträdande infört nationella registreringssystem ska kunna fortsätta att använda sig av dessa. Sverige kan inte sägas ha haft ett registreringssystem motsvarande det i artikel 17 vid EU-förordningens ikraftträdande, varför artikeln inte är tillämplig för svenskt vidkommande.

Artikeln leder inte till någon kompletterande nationell bestämmelse.

#### *Medlemsstaternas skyldighet att anmäla undantag från artikel 4.1*

Medlemsstaterna har enligt artikel 4.4 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer en skyldighet att anmäla till kommissionen om de inför ett tillståndssystem enligt artikel 4.2 eller ett registreringssystem enligt artikel 4.3. Kommissionen ska enligt artikel 4.5 offentliggöra en förteckning över de åtgärder som anmälts av medlemsstaterna.

Artiklarna kräver inte några kompletterande nationella bestämmelser.

### 13.3.5 Införsel

**Regeringens förslag:** Tullverket ska vid inre gräns kontrollera införsel av de sprängämnesprekursorer som är förbjudna enligt bilaga I i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de som föreslås bli tillståndspliktiga enligt förslagen i denna proposition. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

I lagen om sprängämnesprekursorer ska en bestämmelse införas som informerar om att behörig myndighet enligt artikel 4.6, dvs. vid införsel, är den myndighet som regeringen bestämmer.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* instämmer i promemorians förslag till ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Myndigheten påpekar dock att förslaget innebär att Tullverket får kontrollera utgångsämnen till sprängämnen dvs.

Prop. 2013/14:144 sprängämnesprekursorer, men inte färdiga sprängämnen. *Totalförsvarets forskningsinstitut* påpekar motsvarande. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Artikel 4.6 behandlar införsel av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till en medlemsstat som har gjort undantag från förbudet i artikel 4.1 bl.a. genom att tillämpa ett tillståndssystem. Avser en enskild person att till en medlemsstat införa en tillståndspliktig sprängämnesprekursor krävs att personen erhållit och på begäran från den behöriga myndigheten kan uppvisa ett tillstånd som är giltigt i den medlemsstat som införseln sker till. Artikeln gäller införsel från såväl annat EU-land som ett område utanför EU:s tullområde.

När det gäller införsel från ett område utanför EU:s tullområde införs genom EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och lagen om sprängämnesprekursorer restriktioner för införsel av de ämnen som är listade i bilaga I till EU-förordningen. För fyra av ämnena i bilaga I föreslås totalförbudet kvarstå, dvs. det ska vara förbjudet att till Sverige införa dessa ämnen eller blandningar av dem, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen. För övriga tre ämnen i bilaga I, dvs. väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, föreslås att tillstånd krävs för att enskilda personer ska få införa dessa om koncentrationen överstiger den gräns som anges i bilagan. Enskilda personer är vidare skyldiga att anmäla prekursorerna till Tullverket. Denna anmälningsskyldighet följer av allmänna bestämmelser om import och export i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och tullagstiftningen i övrigt. Enskilda personer ska vidare i enlighet med artikel 4.6 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer på begäran från den behöriga myndigheten uppvisa ett tillstånd för införsel. Genom EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och lagen om sprängämnesprekursorer tillsammans med rådets förordning (EEG) nr 2913/92 och tullagstiftningen i övrigt, tillgodoses behovet av införselkontroll av de aktuella ämnena vid införsel från ett område utanför EU:s tullområde.

För införsel från andra EU-länder gäller följande. Enligt artikel 26.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska fri rörlighet för bl.a. varor råda på EU:s inre marknad. Kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna, enligt artikel 34 och 35 i fördraget. Bestämmelserna i artiklarna är dock inte undantagslösa. Enligt artikel 36 ska dessa bestämmelser inte hindra vissa förbud eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på bl.a. hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv m.m. En ytterligare förutsättning är att förbuden eller restriktionerna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Sverige har med stöd av artikel 36 i fördraget antagit lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (hädanefter inregränslagen). Lagen är tillämplig på ett antal varugrupper, exempelvis vapen och produkter med

dubbla användningsområden (se 3 § nämnda lag), som således kan bli föremål för kontroll vid inre gräns.

Förbudet för fyra av de ämnen som nämns i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och kravet på tillstånd för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över vissa koncentrationsgränser, syftar till att begränsa allmänhetens tillgång till dessa sprängämnesprekursorer och därmed minska risken för att olagligt tillverkade sprängämnen används av terrorister och andra brottslingar. Kontrollen av dessa sprängämnesprekursorer får därför anses vara en åtgärd som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot denna bakgrund bedöms det vara möjligt att föreskriva att Tullverket ska utöva kontroll vid inre gräns beträffande denna varugrupp. Med hänsyn till det ovan anförda ska de aktuella sprängämnesprekursorerna också omfattas av inregränslagen (3 §).

Enligt 4 § första stycket inregränslagen följer bl.a. att den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara ska anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att lämna föreskrivna uppgifter. Av 4 § andra stycket framgår att beträffande vissa varor föreligger en generell anmälningsskyldighet, vilket innebär att in- och utförsel av dessa varor alltid ska anmälas. Detta gäller bl.a. för krigsmateriel, vapen och produkter med dubbla användningsområden. I 4 § tredje stycket anges att en anmälan enligt första stycket ska ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om både den anmälningsskyldighet som följer av första stycket och den generella anmälningsskyldigheten.

Anmälningsskyldigheten som följer av 4 § inregränslagen har två funktioner. Den anmälningsskyldighet som följer av första stycket utgör en koppling till straffbestämmelserna i smugglingslagen. Den generella anmälningsskyldigheten som följer av 4 § andra stycket medför att Tullverket har möjlighet att kontrollera att de villkor som gäller för in- eller utförsel av dessa varor är uppfyllda beträffande de varor vilka anmäls på detta sätt (SOU 2006:9 s. 247 f).

Vad avser de sprängämnesprekursorer som omfattas av tillståndsplikt bör dessa omfattas av den generella anmälningsplikten i 4 § andra stycket i inregränslagen. Detta för att ge Tullverket möjlighet att kontrollera att den person som avser att införa en tillståndspliktig sprängämnesprekursor har rätt att göra det och att personen följer eventuella villkor i tillståndet. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i 4 § inre gränslagen.

Artikel 4.6 kräver en kompletterande nationell bestämmelse avseende utseende av behörig myndighet vid införsel. Detta kan ske på förordningsnivå eftersom det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Av tydlighetsskäl bör dock en informationsbestämmelse tas in i lagen om sprängämnesprekursorer, om att behörig myndighet enligt artikel 4.6 är den myndighet som regeringen bestämmer.

I enlighet med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*s påpekande är det givetvis viktigt att

Prop. 2013/14:144 Tullverket även har de kontrollmöjligheter som behövs vad gäller färdiga sprängämnen. Beredningsunderlaget möjliggör emellertid inte att denna synpunkt beaktas inom ramen för detta lagstiftningsärende.

### 13.3.6 Ekonomiska aktörers skyldighet att kräva att tillstånd uppvisas och att märka förpackningar

**Regeringens förslag:** I lagen om sprängämnesprekursorer ska det införas en bestämmelse om att kommunerna ska utöva tillsyn över att de ekonomiska aktörerna<sup>2</sup> kräver att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller enskilda personer väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Vidare ska tillsyn ske över att de förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta på ett korrekt sätt. En kommun ska vidare få träffa avtal med en annan kommun om att de tillsynsuppgifter som kommunen föreslås bli skyldig att utföra får skötas av den andra kommunen. Dessutom ska det införas en bestämmelse om att en tillsynsmyndighet ska ha rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, att få tillträde till lokaler och möjlighet att få biträde av polisen vid tillsynen. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, ska få meddela föreskrifter om tillsyn och märkning av förpackningarna som innehåller sprängämnesprekursorer.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås det dock ingen bestämmelse som ger möjlighet för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om tillsynsuppgifter.

**Remissinstanserna:** *Kemikalieinspektionen, Göteborgs Stad och Falöpings kommun* tillstyrker promemorians förslag om att tillsynen bör läggas på lokal nivå. *Luleå kommun* bedömer att kommunen kan ta ansvar för tillsynen enligt förslaget om avgifter införs som täcker kostnaderna för tillsynen. *Vetlanda, Laholms och Mora kommuner* motsätter sig promemorians förslag om att kommunerna ska vara tillsynsmyndighet. Några remissinstanser, däribland *Göteborgs stad* och *Svenskt näringsliv*, anser att tillståndsmyndigheten bör ge tillsynsvägledning till kommunerna eller utöva en samordnande funktion. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ifrågasätter behovet av och det legala utrymmet för nationella regler kring märkning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det bör finnas bestämmelser som tydliggör att kommunerna, i tillsynsärenden hos verksamheter där länsstyrelsen enligt miljöbalken har tillsynsansvar, ska samråda med länsstyrelsen.

<sup>2</sup> ”Ekonomiska aktörer” definieras i artikel 3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, se bilaga 1 till propositionen.

*Artikel 4.7*

Ekonomiska aktörer, som tillhandahåller enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, ska enligt artikel 4.7 bl.a. kräva att tillstånd uppvisas. Detta innebär för svensk del att ekonomiska aktörer ska kräva att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller enskilda personer väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

Själva artikeln behöver inte kompletteras med bestämmelser på nationell nivå. För att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska få effektivt genomslag behövs dock kompletterande svenska bestämmelser om tillsyn över att artikelns krav uppfylls. Vem som ska utföra tillsynen samt vilka befogenheter en tillsynsmyndighet ska ha bör framgå av lag. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, en förvaltningsmyndighet eller en kommun bör därtill bemyndigas att meddela föreskrifter om tillsyn. Angående valet av tillsynsmyndighet, se nedan.

*Artikel 5*

Ekonomiska aktörer, som tillhandahåller enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, ska enligt artikel 5 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer se till att det på förpackningen tydligt anges att produkten omfattas av förbudet enligt artikel 4.1, om krav på tillstånd enligt artikel 4.2 eller registrering enligt artikel 4.3, genom att kontrollera att en lämplig etikett finns eller, vid behov, fästa en lämplig etikett på förpackningen.

För ekonomiska aktörer som i Sverige tillhandahåller allmänheten de kemikalier som finns i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer eller blandningar innehållande dessa, innebär detta att de måste kontrollera att det finns en etikett på förpackningen eller, om sådan saknas, fästa en etikett på förpackningen som talar om att produkten omfattas av förbud eller tillståndsplikt.

Artikeln som sådan kräver inga kompletterande svenska bestämmelser. För att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska få effektivt genomslag i Sverige krävs dock kompletterande nationella bestämmelser gällande tillsyn över att artikelns krav uppfylls. Den närmare regleringen kring tillsynen av märkningen sker lämpligast på en lägre författningsnivå. Val av tillsynsmyndighet behandlas nedan.

Regeringen delar vidare promemorians bedömning att det bör finnas möjlighet att utfärda nationella föreskrifter om hur etiketterna ska utformas. Kommissionen håller för närvarande på att utarbeta gemensamma riktlinjer för bl.a. märkning och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har därför ställt sig frågande till behovet av och det legala utrymmet för nationella regler kring märkning efter det att kommissionens riktlinjer antagits.

Regeringen anser inte att kommissionens riktlinjer hindrar nationella regler kring märkning. Kommissionens riktlinjer utgör ingen bindande rättsakt för medlemsstaterna. Även efter det att riktlinjerna antagits kan det därför finnas ett visst behov av föreskrifter på nationell nivå. Lagen

Prop. 2013/14:144 bör därför innehålla ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om hur märkningen ska utformas. Det är naturligt att kommande riktlinjer här beaktas.

### *Tillsynsmyndighet*

Promemorian föreslår att kommunerna ska vara tillsynsmyndighet, vilket tre remissinstanser har motsatt sig. *Laholms kommun* anför att tillsynen inte generellt bör läggas på kommunerna, eftersom tillsynen riskerar att bli ineffektiv då endast ett fåtal tillsynsärenden förväntas. Vidare anför kommunen att det är svårt för en lokal myndighet att bygga upp och upprätthålla en kompetens inom ett specialområde med ett fåtal tillsynsobjekt samt att kommunerna saknar kompetens inom EU-förordningens område. *Vetlanda kommun* anser att en lagstiftning som riktar sig mot bl.a. terrorism är en nationell angelägenhet och av så allvarlig grad att den rimligen borde vara en statlig angelägenhet där tillsynen utförs av polis eller möjligen länsstyrelserna. *Mora kommun* motsätter sig förslaget då arbetsbördan för landets kommuner kontinuerligt ökar.

Regeringen delar promemorians bedömning att en effektiv tillsyn på området kräver att tillsynsmyndigheten är lokalt förankrad. De ekonomiska aktörer som tillhandahåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner förefaller visserligen vara relativt få till antalet, men är spridda över hela landet. En centralt organiserad myndighet, eller för den delen, en regionalt förankrad myndighet har därför inte möjlighet att genomföra en effektiv tillsyn med hänsyn till de kostnader och resurser detta skulle kräva. Att placera tillsynsansvaret på en central eller regional myndighet, som sedan via samverkan med kommunen drar nytta av kommunens lokalkännedom, vilket Laholms kommun föreslår, löser enligt regeringens mening inte problemet.

Kommunerna bedriver redan idag tillsyn av märkning av kemiska produkter enligt bl.a. CLP-förordningen, vilket har redogjorts för i avsnitt 13.2.1, och tillsyn av kravet på tillstånd för hantering av särskilt farliga kemiska produkter. Kommunerna har således en god kunskap om kemiska produkter, vilket är det som krävs för att tillsynen enligt den föreslagna lagen ska bli effektiv. Kommunerna har vidare en bred erfarenhet av tillsynsverksamhet och en god lokalkännedom. Därtill är den tillsyn som kommunerna föreslås utföra av begränsad omfattning och kan med fördel genomföras tillsammans med tillsynen över kemikalielagstiftningen. Regeringen anser dock, i likhet med Laholms kommun, att kommunerna ska ges möjlighet att samverka inom området, vilket kommunerna idag har möjlighet att göra i fråga om tillsynen av kemikalielagstiftningen, jfr 26 kap. 7 § miljöbalken. En kommun ska därför kunna få träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har på detta område helt eller delvis ska få utföras av den andra kommunen. Detta innebär inte att kommunernas ansvar på området kan överlåtas, utan endast själva utförandet. Dessutom ska kommunerna efter en överenskommelse med en annan kommun kunna uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar. En

bestämmelse av denna innebörd bör därför införas i lagen om sprängämnesprekursorer.

Några remissinstanser, däribland *Göteborgs stad*, har anfört att det finns behov av tillsynsvägledning från den myndighet som kommer att föreslås som tillståndsmyndighet. Denna myndighet kommer sannolikt att dra erfarenheter som lämpligen bör förmedlas till tillsynsmyndigheterna. Regeringen förutsätter att de myndigheter som har ansvar inom området upprätthåller en god dialog.

Uppgiften att utöva tillsyn över det föreslagna regelverket utgör nya skyldigheter för kommunerna som har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör bestämmelser som innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Tillsynsuppgifterna som tillförs kommunerna i detta fall bedöms ha liten omfattning och kan med fördel genomföras tillsammans med övrig tillsyn av kemikalielagstiftningen. Då behovet av en lokalt förankrad tillsyn inte bedöms kunna tillgodoses på ett mindre ingripande sätt, anser regeringen att förslaget utgör ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Eftersom det rör sig om en förpliktelse för kommunerna bör det i lagen om sprängämnesprekursorer införas en bestämmelse av vilken framgår att kommunerna är tillsynsmyndighet.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anför att det bör finnas bestämmelser som tydliggör att kommunerna, i tillsynsärenden hos verksamheter där länsstyrelsen enligt miljöbalken har tillsynsansvar, ska samråda med länsstyrelsen. Sannolikheten för att de tillsynsobjekt som länsstyrelserna utövar tillsyn över enligt miljöbalken skulle sälja sprängämnesprekursorer till privatpersoner är emellertid ytterst liten. Mot bakgrund av detta menar regeringen att det inte finns ett tillräckligt tydligt behov av den typ av reglering som länsstyrelsen efterfrågar.

För en effektiv tillsyn krävs att tillsynsmyndigheten har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till de lokaler där aktuella produkter tillhandahålls och har möjlighet att få biträde av polisen. En bestämmelse av denna innebörd ska därför införas i lagen om sprängämnesprekursorer.

### 13.3.7 Fri rörlighet

**Regeringens bedömning:** Bestämmelsen i artikel 6 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inget att invända mot bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Artikel 6 behandlar fri rörlighet. Medlemsstaterna får inte, av skäl som har samband med förebyggande av olaglig tillverkning av sprängämnen, förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållandet av de ämnen som förtecknas i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer i koncentrationer som

Prop. 2013/14:144 underskrider de gränsvärden som fastställs där, eller av de ämnen som förtecknas i bilaga II.

Artikel 6 kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

### 13.3.8 Tillstånd

**Regeringens förslag:** I lagen om sprängämnesprekursorer ska en bestämmelse införas som upplyser om att frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, ska få meddela föreskrifter om tillstånd, hantering av tillstånd och erkännande av tillstånd som meddelats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater.

**Regeringens bedömning:** Artikel 7.2 och 7.4 kräver ingen kompletterande svensk lagstiftning.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Datainspektionen* delar promemorians bedömning att en lämplighetsbedömning av sökanden är viktig för att garantera att endast de som avser att använda sprängämnesprekursorerna för legitima ändamål får tillgång till kemikalierna, men påtalar samtidigt vikten av proportionalitet och rättsäkerhet. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget i denna del.

#### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

##### *Artikel 7.1*

I EU-förordningen om sprängämnesprekursorer föreskrivs i artikel 7.1 att medlemsstaterna ska fastställa regler för beviljande av tillstånd. När den behöriga myndigheten överväger om den ska bevilja tillstånd ska den ta hänsyn till alla relevanta omständigheter, särskilt till om den avsedda användningen av ämnet är att anse som legitim. Tillstånd ska inte beviljas om det finns rimliga skäl att ifrågasätta att den avsedda användningen är legitim eller att användarens avsikter för användningen av ämnet är legitima. Vid tillståndsprovningen måste det alltså göras en sammantagen bedömning, där samtliga omständigheter som framkommit avseende användningen av ämnet och sökanden, beaktas.

Det är, enligt regeringens mening, önskvärt att tillståndsmyndigheten vid behandlingen av tillståndsansökningar ger råd om alternativa tekniker eller kemikalier som inte kräver tillstånd.

När det gäller provningen av om en person ska beviljas tillstånd ska den behöriga myndigheten överväga om det är berättigat att använda aktuellt ämne för det ändamål som sökanden uppger. Vidare ska den behöriga myndigheten överväga om sökandens avsikter för användningen av det tillståndspliktiga ämnet är legitima, vilket kräver en lämplighetsbedömning av sökanden. Denna del av bedömningen är mycket viktig för att garantera att endast de som avser att använda sprängämnesprekursorerna för legitima ändamål får tillgång till kemikalierna. När det gäller bedömningen av sökandens avsikter är, med



hänsyn till EU-förordningens syfte att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen och minska risken för terrorattacker, uppgifter hos polisen av betydelse. Den behöriga myndigheten, dvs. tillståndsmyndigheten, behöver därför inhämta en bedömning från polisen om sökanden är lämplig att inneha den sprängämnesprekursor som ansökan avser. Detta kan regleras på förordningsnivå.

*Datainspektionen* anför att det är önskvärt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargörs vilken typ av kontroll som kommer att aktualiseras när det gäller lämplighetsbedömningen av sökanden. Det går inte att säga generellt vilka uppgifter som kommer att behandlas i varje enskilt fall, men som anføres i promemorian är framför allt uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret av relevans. I förekommande fall kan sådana uppgifter, eventuellt i förening med uppgifter i ansökan, ge anledning för polisen att gå vidare i kontrollen av sökandens lämplighet. Med hänsyn till EU-förordningens syfte bör även Säkerhetspolisen beredas tillfälle att yttra sig.

Regeringen delar *Datainspektionens* synpunkt att det av integritetsskydds- och rättssäkerhetsskäl är viktigt att de uppgifter hos polisen som behandlas vid prövningen enbart är sådana som har bäring på bedömningen av sökandens lämplighet avseende användningen av sprängämnesprekursorer.

Artikel 7.1 kräver kompletterande nationella bestämmelser dels gällande utseende av behörig myndighet, dvs. en tillståndsmyndighet som ska pröva ansökningar om tillstånd, dels gällande reglering kring vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla och hantering av tillstånd hos den behöriga myndigheten. Val av tillståndsmyndighet kräver, inte någon lagreglering, utan det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Av tydlighetsskäl bör det dock i lagen om sprängämnesprekursorer tas in en informationsbestämmelse om att tillståndsmyndighet är den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen ser framför sig att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara denna myndighet, vilket också har föreslagits i promemorian. När det gäller uppgifter i en ansökan om tillstånd och hantering av tillstånd är det, enligt regeringens mening, lämpligast att reglering om detta införs på lägre författningsnivå.

När det gäller tillståndsärenden kan det inte uteslutas att det kan finnas uppgifter i underlaget vid prövningen som kan vara känsliga ur integritetssynpunkt. Regeringen anser dock vid en intresseavvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset att det inte bör föreslås någon bestämmelse om sekretess för enskilda personliga förhållanden.

#### *Artikel 7.2 och 7.4*

Av artikel 7.2 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer framgår att ett tillstånd får beviljas för högst tre år och att den behöriga myndigheten får besluta om tillståndet får användas en eller flera gånger under denna period. Vidare framgår att myndigheten, fram till dess att tillståndet upphör att gälla, får begära att tillståndshavare visar att villkoren för tillståndet fortfarande är uppfyllda. Avslutningsvis föreskrivs att det av tillståndet ska framgå vilka sprängämnesprekursorer som omfattas av

Prop. 2013/14:144 detta. Om tillståndet ska få användas vid ett eller flera tillfällen och hur länge det ska gälla kan vara beroende bl.a. av vad sökanden avser att använda ämnet till, vilka kvantiteter det rör sig om och i vilken koncentration. Det är därför naturligt att det blir upp till tillståndsmyndigheten att i det enskilda fallet besluta i dessa frågor.

Tillståndsmyndigheten får enligt artikel 7.4 dra in eller återkalla tillståndet när det finns rimliga skäl att anta att villkoren för tillståndet inte längre är uppfyllda, t.ex. när det finns skäl att anta att tillståndsinnehavaren inte använder ämnet till det han eller hon uppgivit i ansökan eller då det framkommit uppgifter som ger skälig anledning att anta att tillståndshavaren är olämplig att inneha ämnet.

Artikel 7.2 och artikel 7.4 kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

#### *Artikel 7.6*

I artikel 7.6 föreskrivs att en medlemsstat får erkänna tillstånd som beviljats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater. Kommissionen ska, senast den 2 september 2014, efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer ha utarbetat riktlinjer för att underlätta ömsesidigt erkännande av tillstånd.

Att erkänna tillstånd som utfärdas av behöriga myndigheter i andra medlemsstater gör det enklare för en unionsmedborgare, som erhållit ett tillstånd i sitt hemland, att införa tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer till Sverige eller införskaffa dessa här. Erkänner Sverige tillstånd som utfärdats i andra medlemsstater kan detta också underlätta för tillståndsmyndigheten som då eventuellt kan få något färre ansökningar. Några enhetliga riktlinjer för hur tillstånden ska utformas inom unionen finns dock inte idag. Om Sverige i nuläget, innan riktlinjer har utformats av kommissionen, erkänner tillstånd som har utfärdats i andra medlemsstater kan detta skapa osäkerhet hos de ekonomiska aktörerna och hos enskilda om ett tillstånd är giltigt eller inte. Eftersom det är viktigt för medborgarnas säkerhet att endast den som är berättigad att ha en tillståndspliktig sprängämnesprekursor har den, bör tillstånd som beviljats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater inte erkännas i Sverige i nuläget. Det bör dock öppnas en möjlighet att i framtiden, om det anses lämpligt, erkänna andra medlemsstaters tillstånd. Lämpligast införs en sådan reglering, enligt regeringens mening, i förordning.

### **13.3.9 Registrering av transaktioner**

**Regeringens bedömning:** Bestämmelsen i artikel 8 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte kommenterat bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Artikel 8 behandlar registrering av transaktioner enligt artikel 4.3 och artikel 17 i EU-förordningen om

sprängämnesprekursorer. Enligt artikel 4.3 får medlemsstaterna tillåta att enskilda personer får tillgång till högre koncentrationer av väteperoxid, nitrometan eller salpetersyra än de som anges i bilaga I till EU-förordningen om den ekonomiska aktören som tillhandahåller ämnena registrerar varje transaktion med dem. Av artikel 17 framgår att en medlemsstat som vid EU-förordningens ikraftträdande infört ett registreringssystem enligt vilken den ekonomiska aktören som tillhandahåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är skyldig att registrera alla transaktioner med ämnena, får fortsätta att tillämpa detta system. I avsnitt 13.3.4 har regeringen redogjort för varför Sverige inte bör införa ett registreringssystem i enlighet med artikel 4.3 och varför artikel 17 inte är tillämplig för svenskt vidkommande. Eftersom artikel 8 talar om vilka uppgifter som ska registreras om en medlemsstat tillämpar registreringssystemen enligt artikel 4.3 eller 17, är artikeln inte aktuell för Sveriges del. Artikel 8 kräver således inte några kompletterande nationella bestämmelser.

### 13.3.10 Ekonomiska aktörers skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder

**Regeringens förslag:** Artikel 9 kräver en kompletterande nationell bestämmelse om val av myndighet som ska vara nationell kontaktpunkt. I lagen om sprängämnesprekursorer ska det införas en bestämmelse som informerar om att nationell kontaktpunkt är den myndighet som regeringen bestämmer.

**Regeringens bedömning:** Artikel 9 leder inte i övrigt till någon kompletterande reglering i svensk lagstiftning.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Svenskt näringsliv* anser att texten kring artikel 9.3 kan förtydligas avseende vad som ska anmälas till den nationella kontaktpunkten. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget eller bedömningen.

#### Skälen för regeringens förslag och bedömning

##### *Artikel 9*

Ekonomiska aktörer är enligt artikel 9 skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder av ämnena förtecknade i bilaga I och II till förordningen till den eller de nationella kontaktpunkter som medlemsstaterna ska inrätta.

Ekonomiska aktörer ska enligt artikel 9.3 utan oskälig fördröjning rapportera misstänkta transaktioner eller försök därtill, och om möjligt även kundens identitet, till den nationella kontaktpunkten eller de nationella kontaktpunkterna i den medlemsstat där transaktionen genomfördes eller där ett försök att genomföra den gjordes. Vid bedömningen av om transaktionen är misstänkt ska den ekonomiska aktören beakta alla omständigheter, särskilt om kunden

- Prop. 2013/14:144
- uttrycker sig vagt om ämnets eller blandningens tilltänkta användning,
  - inte verkar känna till ämnets eller blandningens tilltänkta användning eller inte kan förklara den på ett trovärdigt sätt,
  - avser att köpa ämnen i mängder, kombinationer eller koncentrationer av ämnen som är ovanliga för privat användning,
  - är ovillig att visa upp identitetsbevis eller handling som styrker bostadsort, eller
  - insisterar på att använda ovanliga betalningsmetoder, såsom stora belopp i kontanter.

Ekonomiska aktörer får förbehålla sig rätten att vägra att genomföra transaktioner som är misstänkta i EU-förordningens mening. Rapportering till den eller de nationella kontaktpunkterna ska således ske vid misstänkta transaktioner, försök därtill eller då den ekonomiska aktören vägrat att genomföra en transaktion som förefallit vara misstänkt.

Vad som är en misstänkt transaktion eller ett försök därtill är naturligtvis svårt att entydigt beskriva och måste bedömas i varje enskilt fall. De listade kriterierna får närmast betraktas som exempel på omständigheter som kan tyda på att det rör sig om en misstänkt transaktion eller försök därtill. Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i samarbete med berörda branschorganisationer redan idag tagit fram information till dem som säljer kemiska produkter om indikationer på vad som kan vara ett misstänkt beteende, i syfte att förebygga allvarliga brott. Denna information kan tjäna som ytterligare vägledning för de ekonomiska aktörerna.

Det bör observeras att rapporteringsskyldigheten när det gäller misstänkta transaktioner omfattar både kunder som är privatpersoner och sådana som är professionella användare, dvs. näringsidkare. En ekonomisk aktör ska således rapportera en misstänkt transaktion eller försök därtill oavsett vem kunden är.

Ekonomiska aktörer är vidare skyldiga att rapportera betydande försvinnanden eller stölder av ämnen som förtecknas i bilagorna till den nationella kontaktpunkten eller de nationella kontaktpunkterna i den medlemsstat där försvinnandet eller stölden ägde rum. Vad ett betydande försvinnande eller en betydande stöld är har dock inte angivits i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, vare sig i själva artiklarna eller i ingressen. I artikel 9.5 föreskrivs emellertid att kommissionen efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer senast den 2 september 2014 ska ha utarbetat riktlinjer till stöd för den kemiska försörjningskedjan och de behöriga myndigheterna. Riktlinjerna ska bl.a. innehålla information om hur misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder kan kännas igen och rapporteras.

Enligt artikel 9.6 ska de behöriga myndigheterna se till att kommissionens riktlinjer sprids på ett sätt som de anser vara lämpligt med hänsyn till riktlinjernas mål.

Artikel 9 kräver kompletterande nationella bestämmelser av verkställande karaktär vad gäller val av nationell kontaktpunkt (artikel 9.2) och vad gäller angivande av behöriga myndigheter som ska se till att kommissionens riktlinjer sprids (artikel 9.6). Detta kräver inte någon lagreglering eftersom det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Av

tydlighetsskäl bör dock i lagen om sprängämnesprekursorer en informationsbestämmelse tas in om att nationell kontaktpunkt är den myndighet som regeringen bestämmer. Prop. 2013/14:144

### 13.3.11 Avgifter

**Regeringens förslag:** I lagen om sprängämnesprekursorer ska det införas en bestämmelse om att avgifter ska få tas ut för tillståndsprövning och tillsyn. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte något att invända mot förslaget.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *Avgift för tillståndsprövning enligt artikel 7.3*

Enligt artikel 7.3 får de behöriga myndigheterna kräva att den som ansöker om tillstånd betalar en avgift för sin ansökan. Denna får inte överstiga kostnaden för att behandla ansökan.

Utgångspunkten vid ställningstagande till hur kostnader som uppkommer vid tillståndsmyndighetens verksamhet ska finansieras, bör vara att den som orsakar kostnaden också ska betala för den. Ett argument mot att avgiftsbelägga tillståndsprövningar är att det då finns risk för att tillstånd inte söks. Denna risk begränsas dels av att ekonomiska aktörer som avser att tillhandhålla sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till enskilda ska kontrollera att tillstånd finns, dels av de straffbestämmelser som föreslås (se avsnitt 13.3.12).

När föreskrifter om avgifter diskuteras måste alltid gränsdragningen mellan skatt och avgifter beaktas. Gränsen har betydelse eftersom riksdagen enligt regeringsformen inte får delegera beslutanderätten rörande skatt till regeringen eller underlydande myndigheter. Någon definition av begreppen skatt och avgift finns inte i regeringsformen. I lagstiftningen och rättstillämpningen har det i princip ansetts vara fråga om en avgift i de fall den motsvaras av en direkt motprestation från myndighetens sida till den som betalar avgiften. Avgiftsbegreppet har dock även ansetts kunna inbegripa vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan utgör en s.k. kollektiv motprestation.

Inom svensk lagstiftning förekommer det på en mängd områden bestämmelser om att avgifter får tas ut vid tillståndsansökningar, exempelvis tillstånd för att inneha skjutvapen och tillstånd för privat hantering av särskilt farliga kemiska produkter. Det får mot bakgrund av vad som anförts anses förenligt med gällande rätt att ge tillståndsmyndigheten rätt att ta ut avgift för tillståndsprövningen.

Artikeln ska kompletteras med en bestämmelse i lagen om sprängämnesprekursorer om att avgift får tas ut för tillståndsprövning. Reglering kring avgiftens storlek införs lämpligast på en lägre författningsnivå.

Regeringen föreslår, såsom framgår av avsnitt 13.3.6, att tillsyn ska bedrivas dels över att de ekonomiska aktörerna kräver att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer till enskilda personer, dels över att förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta. Kommunerna föreslås ansvara för denna tillsyn, se avsnitt 13.3.6. Utgångspunkten på detta område bör, liksom vad som gäller tillståndsprövning, vara att den som orsakar kostnaden också ska betala för den.

När det gäller avgiftskonstruktionen för tillsynsavgifter bör bl.a. beaktas att avgifterna ska motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida (se resonemanget ovan avseende skatt och avgift), stödda syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganet och objektansvariga samt vara enkla, lättbegripliga och förutsägbara för de objektansvariga (SOU 2004:100 s. 99). Dessa kriterier bedöms kunna uppfyllas då det gäller avgifter för tillsynen över regleringen avseende sprängämnesprekursorer. Det bör därför framgå av den föreslagna lagen att kommunerna får ta ut avgifter för tillsynen.

I sammanhanget bör vidare den s.k. kommunala självkostnadsprincipen uppmärksammas. För kommunalt driven verksamhet gäller bl.a. enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) den s.k. självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner (eller landsting) bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Principen innebär att kommuner och landsting, om det inte i speciallagstiftning finns bestämmelser som begränsar eller utökar avgiftsuttaget för viss verksamhet, inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Detta innebär att det totala avgiftsuttaget för en verksamhet inte får överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under längre tid. Kommunen kan därmed få full kostnadstäckning genom uttag av avgifter. Systemet kan dock innebära att viss avgiftsskillnad uppstår mellan olika kommuner. Den avgiftsskillnad som kan uppstå vid tillsynen av aktuella sprängämnesprekursorer är dock inget specifikt för just den här typen av verksamhet, utan förekommer även inom andra områden där kommunerna får ta ut avgifter, exempelvis tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och då kommunerna bör få full kostnadstäckning för nya obligatoriska uppgifter som staten pålagt dem måste, enligt regeringens mening, en viss avgiftsskillnad accepteras.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det i lagen om sprängämnesprekursorer ska tas in en bestämmelse om möjlighet att ta ut avgifter för tillsyn och kommunerna ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgiftens storlek när det gäller den egna verksamheten.

**Regeringens förslag:** Den som uppsåtligen bryter mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda kaliumklorat, kaliumperklorat, natriumklorat och natriumperklorat över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som utan tillstånd förvärvar, innehar eller använder väteperoxid, nitrometan och salpetersyra liksom den som tillhandahåller dessa ämnen över angivna koncentrationsgränser till enskilda personer som inte har tillstånd. Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som beskrivs ovan ska dömas till böter.

Om det ovan angivna brottet är grovt ska straffet vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett särskilt stor mängd, annars varit av särskilt farlig art eller inneburit en betydande risk för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning.

Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana, betydande försvinnanden eller betydande stölder ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning ska dömas till böter.

Om gärningen är ringa, ska det inte dömas till ansvar enligt den föreslagna lagen.

Straffbestämmelserna i lagen om sprängämnesprekursorer ska när det gäller brott av normalgraden vara subsidiära i förhållande till brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in en tillståndspliktig sprängämnesprekursor och låter bli att anmäla detta ska dömas till böter enligt 19 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Om en ekonomisk aktör inte ser till att förpackningar innehållande sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta på vederbörligt sätt, ska tillsynsmyndigheten få meddela den ekonomiska aktören ett föreläggande att vidta rättelse. Detsamma gäller om en ekonomisk aktör inte kräver att ett tillstånd visas upp. Föreläggandet får förenas med vite.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt* har inte några invändningar mot de överväganden och förslag som presenteras i betänkandet. *Malmö tingsrätt* tillstyrker i huvudsak promemorians förslag, men påpekar att det inte ges någon motivering till varför det krävs oaktsamhet för brott mot tillståndsplikten medan det krävs grov oaktsamhet för brott mot rapporteringsskyldigheten. Tingsrätten anför vidare att promemorian inte innehåller några överväganden beträffande straffskalor. *Åklagarmyndigheten* anser att det finns skäl att överväga om sanktionsbestämmelserna kunde utformas med lagen (2000:1064) om kontroll av

Prop. 2013/14:144 produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som förebild. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ställer sig frågande till varför tillsynsmyndigheten inte har möjlighet att förbjuda en ekonomisk aktör att tillhandahålla omärkta produkter.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Artikel 11*

Enligt artikel 11 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska medlemsstaterna fastställa påföljder som är tillämpliga på överträdelser av förordningen samt vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att dessa påföljder tillämpas. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Att artikeln 11 talar om påföljder leder lätt tankarna till brottsbalkens bestämmelser om böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Vanligtvis översätts det engelska ordet ”penalties”, vilket är det ord som används i den engelska versionen av förordningen, i EU-förordningar med sanktioner, vilket är ett vidare begrepp än påföljder. Det har inte, enligt regeringens mening, framkommit något som tyder på att artikel 11 avser något annat än sanktioner. Utgångspunkten för den fortsatta framställningen är därför att det ska fastställas sanktioner för överträdelser av förordningen.

Artikel 11 kräver kompletterande bestämmelser i svensk rätt.

#### *Vad ska anses vara en överträdelse?*

Det är förbjudet, enligt artikel 4.1, att tillhandahålla sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till enskilda personer liksom för enskilda att införa, inneha eller använda dessa. Såsom redogjorts för i avsnitt 13.3.4 kommer huvuddelen av ämnena i EU-förordningens bilaga I att omfattas av detta förbud i Sverige, undantagna är väteperoxid, nitrometan och salpetersyra för vilka ett tillståndssystem införs, jfr avsnitt 13.3.4. Att tillhandahålla väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen till någon som har tillstånd eller att förvärva, införa, inneha eller använda dessa med tillstånd utgör således inte en överträdelse av förordningen. Däremot utgör motsvarande hantering av de aktuella ämnena utan att tillstånd meddelats en sådan överträdelse som medlemsstaterna har att sanktionera enligt artikel 11 i förordningen.

Vidare är det en överträdelse av EU-förordningen om den ekonomiska aktören inte kräver att tillstånd uppvisas, i enlighet med artikel 4.7 i förordningen, innan en transaktion med väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över aktuella koncentrationsgränser genomförs.

Enligt artikel 5 ska ekonomiska aktörer se till att de förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner och som tillhandahålls till enskilda, är märkta på vederbörligt sätt. Uppfyller den ekonomiska aktören inte detta krav utgör det en överträdelse av EU-förordningen.

Ekonomiska aktörer ska slutligen enligt artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer rapportera misstänkta transaktioner och försök därtill samt betydande försvinnanden eller stölder av de ämnen som finns



### *Val av sanktionsform*

Frågan är nu vilka slags sanktioner som ska användas för de överträdelser som inringats; administrativa eller straffrättsliga sanktioner. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer lämnar denna fråga öppen. Den anger inte heller om annat än uppsåtliga överträdelser ska beivras eller om det man inom straffrätten kallar osjälvständiga brottsformer, dvs. försök, förberedelse, stämpling och medverkan, bör medföra något straffansvar.

Lagstiftaren har tidigare framhållit att straffrättsliga sanktioner ska användas med försiktighet och har då uttalat att för att en kriminalisering ska kunna anses vara befogad krävs bl.a. att gärningen kan föranleda en påtaglig skada eller fara, att alternativa sanktioner inte står till buds och att straffsanktionen krävs med hänsyn till gärningens allvar (prop. 1994/95:23 s. 55). Nedan följer en redogörelse för vilka slags sanktioner som bör användas för överträdelserna.

Vad först avser en överträdelse av förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen ska, enligt regeringens mening, en sådan överträdelse sanktioneras straffrättsligt. Detta för att markera allvaret i gärningen. Att tillhandahålla enskilda personer förbjudna ämnen eller att som enskild person förvärva, inneha eller använda dessa motverkar förordningens syfte och kan föranleda en påtaglig fara eller skada för människors liv och hälsa.

När det gäller hantering av nu aktuella ämnen med stöd av tillstånd är det viktigt att framhålla att innan tillstånd ges ska en kontroll av sökanden göras. Genom kravet på tillstånd sörs för att endast de personer som har ett legitimt behov av ämnena och har legitima avsikter för användningen får tillgång till dem. Kommer aktuella sprängämnesprekursorer i fel händer kan detta, som framhålls ovan, innebära risk för människors liv och hälsa. För att markera allvaret i att t.ex. inneha tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer utan tillstånd eller att tillhandahålla dessa till personer som inte har tillstånd, ska detta sanktioneras straffrättsligt.

Även införsel av förbjudna ämnen eller införsel av tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer av en enskild person som saknar tillstånd, ska av de skäl som anförts ovan sanktioneras straffrättsligt. Straffbestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling är i dessa fall tillämpliga. Särskilda bestämmelser är därmed inte nödvändiga att införa.

Såsom framgår av avsnitt 6.5 föreslås de tillståndspliktiga sprängämnesprekursorerna omfattas av den generella anmälningsplikten enligt 4 § andra stycket lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (hädanefter inregränslagen). Bestämmelserna om smuggling och olovlig införsel i lagen om straff för smuggling gäller den som bryter mot ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel eller som för in eller ut en vara med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktiga uppgifter eller underlåter att lämna föreskrivna uppgifter (se 3 och 7 §§

Prop. 2013/14:144 nämnda lag). Eftersom skyldigheten att till Tullverket anmäla införsel inte kan anses utgöra ett särskilt föreskrivet villkor för införsel, får detta till följd att den som har tillstånd att föra in tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer till Sverige inte kan dömas till ansvar för smuggling eller olovlig införsel om han eller hon låter bli att anmäla införseln till Tullverket. Då det kan finnas personer som har tillstånd att införa tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer, men som underlåter att anmäla införseln, ska ett tillägg göras i 19 § inregränslagen om straff för den som låter bli att göra en anmälan. När det gäller den som underlåter att anmäla tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer som förs in från ett område utanför EU:s tullområde, utgör detta inte heller ett smugglingsbrott utan i stället kan bestämmelserna om tullbrott i 8 § lagen om straff för smuggling eller tullförseelse enligt 10 kap. 1 § tullagen (2000:1281) aktualiseras.

Enligt artikel 4.7 ska ekonomiska aktörer kräva att tillstånd uppvisas innan en transaktion genomförs. En överträdelse av denna artikel i sig ska enligt regeringens mening inte föranleda någon straffrättslig sanktion då en ekonomisk aktör, i enlighet med vad som sagts ovan, straffas om han eller hon tillhandahåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till personer som inte har rätt att inneha dessa. Däremot ska skyldigheten vara föremål för tillsyn, se avsnitt 13.3.6, och tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att meddela den ekonomiska aktören ett föreläggande om att vidta rättelse. Föreläggandet får förenas med vite,

När det gäller överträdelse av artikel 5 i EU-förordningen, dvs. kravet att förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska vara märkta på vederbörligt sätt, får märkningen betraktas som en upplysning till enskilda personer om vad som gäller. Märkningen utgör även en påminnelse till den ekonomiska aktören att ämnet eller blandningen omfattas av restriktioner. Utifrån ändamålet med artikeln förefaller det inte proportionerligt att straffsanktionera en överträdelse. I stället ska frågan hanteras inom ramen för tillsynen. Detta innebär att tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att meddela den ekonomiska aktören ett föreläggande om att vidta rättelse, dvs. se till att produkten märks inom viss angiven tid. Föreläggandet får förenas med vite. Följs inte föreläggandet ska vitet kunna dömas ut.

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* har ifrågasatt varför tillsynsmyndigheten enligt förslaget inte har möjlighet att förbjuda en ekonomisk aktör att tillhandahålla omärkta produkter. Syftet med märkningen, som regeringen ser det, är att informera enskilda personer och ekonomiska aktörer om att produkten omfattas av restriktioner. Det kan visserligen vara effektivt att förbjuda en ekonomisk aktör att sälja produkten tills dess att han eller hon har märkt produkten. Dock träffar kravet på märkning, enligt artikel 5 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, endast förpackningar som ska tillhandahållas till enskilda, vilket kan göra det svårt att kontrollera om förbudet följs då den ekonomiska aktören i sin verksamhet kan tillhandahålla aktuella produkter till både enskilda och företag. Det kan därför ifrågasättas om det är praktiskt tillämpligt att förbjuda tillhandahållande av omärkta produkter till enskilda, men inte till ekonomiska aktörer. Därtill kan den som tillhandahåller sprängämnesprekursorer till enskilda personer som inte har tillstånd härför träffas av straffansvar, oavsett om förpackningen

är märkt eller inte. Mot bakgrund av möjligheten att meddela föreläggande om rättelse, kan det också ifrågasättas om ett förbud är proportionerligt. Regeringen stannar därför vid att en sådan möjlighet som MSB efterfrågar inte bör införas.

Att ekonomiska aktörer rapporterar misstänkta transaktioner eller försök därtill samt betydande försvinnanden eller stölder är nödvändigt för att inte sprängämnesprekursorerna ska innehåsa av en person som t.ex. kan komma att använda prekursorerna i brottslig verksamhet. Brister i rapporteringsskyldigheten kan därmed få konsekvenser för människors liv och hälsa. För att understryka vikten av att kravet på rapportering efterlevs ska en överträdelse av artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer sanktioneras straffrättsligt. Straffansvaret ska, när det gäller underlåtenhet att rapportera misstänkta transaktioner eller försök därtill, rikta sig mot den som genomför transaktionen eller mottar en förfrågan om en sådan, t.ex. en anställd i en butik som har aktuella ämnen för försäljning. När det gäller underlåtenhet att rapportera betydande försvinnanden eller stölder ska det straffrättsliga ansvaret drabba den som har det legala eller faktiska ansvaret för verksamheten i fråga.

Straffansvaret ska emellertid inte, enligt regeringens mening, omfatta gärningar som är att betrakta som ringa.

#### *Bör straffansvar omfatta gärningar som begås av oaktsamhet?*

Frågan är om, utöver uppsåtliga gärningar, även oaktsamma gärningar ska vara straffbara. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer syftar till att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen och därmed minska risken för att människors liv eller hälsa allvarligt hotas. För att syftet med EU-förordningen ska kunna uppnås ska straffbestämmelserna vara så heltäckande som möjligt. Intresset av att sprängämnesprekursorer inte hanteras i strid med gällande bestämmelser får, enligt regeringen, anses vara så stort att även oaktsamma gärningar ska vara straffbara. Ovanstående resonemang gör sig framförallt gällande i fråga om brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, men även avseende den som inte rapporterar misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder. Att oaktsam underlåtenhet av rapporteringsskyldigheten omfattas av straffansvar kan komma att medföra att ekonomiska aktörer rapporterar fler misstänkta transaktioner eller försök till sådana, betydande försvinnanden eller stölder, än vad som är nödvändigt. Intresset av att rapporteringsskyldigheten upprätthålls får emellertid anses väga upp denna olägenhet. Ett straffansvar som begränsar sig till uppsåtliga brott kan även komma att få alltför begränsad effekt eftersom det i många fall kan vara svårt att styrka att underlåtenhet att rapportera skett uppsåtligt. Övervägande skäl talar således, enligt regeringens mening, för att brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen ska utgöra brott även när gärningen begås av oaktsamhet. När det gäller underlåtenhet att rapportera bör den oaktsamhet som föranleder straffansvar vara av kvalificerat slag. Således ska krävas att gärningen begås av grov oaktsamhet.

Det kan i sammanhanget anmärkas att annan lagstiftning som innehåller rapporteringsskyldighet, t.ex. marknadsmissbrukslagen

Prop. 2013/14:144 (2005:377) för straffansvar förutsätter att gärningen begåtts med uppsåt eller av grov oaktsamhet.

*Bör ansvar för grovt brott införas för den som bryter mot förbudet?*

I de mest allvarliga fallen av brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, kan gärningen vara att bedöma som förberedelse eller försök till annan brottslighet som t.ex. terroristbrott. I dessa fall ska inte dömas enligt nu föreslagen lag, se vidare nedan om subsidiaritet. Detta torde emellertid inte alltid vara möjligt. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet att bedöma ett uppsåtligt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen som grovt.

Stora mängder sprängämnesprekursorer innebär som utgångspunkt en större risk för att människor ska kunna komma till skada om prekursorerna används på ett felaktigt sätt. Att en gärning avsett en särskilt stor mängd sprängämnesprekursorer ska därför utgöra en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Även det förhållandet att gärningen varit av särskilt farlig art ska beaktas i rubriceringsfrågan. Här avses t.ex. situationen att en sprängämnesprekursor med en hög koncentration tillhandahållits någon som inte har rätt att inneha den. Av särskild betydelse är även det förhållandet att det funnits risk för att sprängämnesprekursoren hade kunnat komma till brottslig användning. Det bör anmärkas att de omständigheter som föreslås beaktas särskilt vid rubriceringsfrågan inte ska betraktas som uttömmande reglerade och att det på sedvanligt sätt ska ske en bedömning av samtliga relevanta omständigheter.

*Subsidiaritet*

Det kan förutses att vissa gärningar som innefattar brott mot EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer också kan utgöra brott enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och för vilka föreskrivs strängare straff. I dessa fall ska inte den föreslagna lagen tillämpas. Det ska därför föreskrivas att bestämmelserna om straffansvar i den föreslagna lagen, när det gäller brott av normalgraden, ska vara subsidiära i förhållande till de författningarna. Detsamma ska gälla i förhållande till lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Subsidiaritetsregeln ska emellertid inte gälla om gärningen är att betrakta som grovt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Skälet för denna bedömning är att det många gånger är helt olika omständigheter som ska läggas till grund för bedömningen av allvaret av en viss gärning, beroende på vilken lagstiftning som ska tillämpas. Ett exempel skulle kunna vara då någon innehar sprängämnesprekursorer som frånhänts annan genom brott. Innehavet kan då både utgöra häleri enligt 9 kap. 6 § brottsbalken och brott mot lagen om sprängämnesprekursorer. Det ekonomiska värdet av prekursorerna skulle kunna tala för häleri av normalgraden, medan mängden och koncentrationen av sprängämnesprekursoren talar för att grovt brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer bör övervägas. I

### *Straffskalor*

Vid uppsåtliga brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska fängelse finnas i straffskalan. Detta får anses stå i proportion till den skada och fara det kriminaliserade beteendet kan orsaka. Samtidigt torde det finnas ett antal gärningar, som inte föranleder mer än ett bötesstraff. För uppsåtliga brott ska därför föreskrivas böter eller fängelse i högst ett år. För oaktsamma brott ska böter anses tillräckligt.

Vid riktigt allvarliga fall bör det finnas möjlighet att döma ut ett längre fängelsestraff, t.ex. då en person innehåft stora mängder högkoncentrerade sprängämnesprekursorer. Samtidigt ska dock beaktas, som tidigare nämnts, att de allvarligaste brotten mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen, i de flesta fall troligen är att bedöma som annan brottslighet. Med hänsyn till detta stannar regeringen vid att föreslå att maxstraffet vad gäller grovt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen ska sättas till fyra år. En sådan straffskala ger möjlighet till en adekvat straffmätning av de mest allvarliga gärningarna.

När det gäller den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder bör straffskalan vara böter till fängelse i högst sex månader. För grovt oaktsamma brott är böter att anse som tillräckligt.

*Åklagarmyndigheten* har anfört att det finns ett egenvärde i att straffbestämmelserna avseende sprängämnesprekursorer är uppbyggda på samma sätt som och har jämförbara straffskalor med lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (hädanefter PDA-lagen). Åklagarmyndigheten anför vidare att det saknas anledning att bedöma olovlig hantering av sprängämnesprekursorer mildare än de produkter som omfattas av PDA-lagen.

Med produkter med dubbla användningsområden avses, enligt definitionen i rådets förordning (EG) nr 428/2009, produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkningen av kärnvapen eller andra kärnladdningar. De produkter och den teknik som har dubbla användningsområden spänner över en rad olika områden, t.ex. kemiska och biologiska produkter, kärnteknik, optik m.m.

Produkter med dubbla användningsområden och sprängämnesprekursorer liknar varandra på så sätt att de inte är farliga i sig, men i fel händer kan de användas till att orsaka stort mänskligt lidande. Regeringen anser dock inte att straffskalorna i den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer bör harmoniseras med straffskalorna i PDA-lagen. För det första är PDA-lagen inriktad på exportkontroll och lagens straffskalor är därför i huvudsak desamma som smugglingslagens (föreslagen lag om sprängämnesprekursorer reglerar inte utförsel eller därmed jämförliga förfaranden som kräver tillstånd enligt PDA-lagen). För det andra omfattar PDA-lagen produkter som kan användas vid

Prop. 2013/14:144 tillverkning av massförstörelsevapen, vilket trots allt måste ses som allvarligare än framställning av sprängämnen. Dessutom har regeringen, som nämnts ovan, vid fastställandet av straffskalor beaktat att de allvarligaste brotten mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen, i de flesta fallen troligen är att bedöma som annan brottslighet.

### 13.3.13 Förverkande

**Regeringens förslag:** Sprängämnesprekursorer som varit föremål för brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Även ämnets eller blandningens förpackning ska då kunna förklaras förverkad.

Utbyte av brott enligt den föreslagna lagen ska också förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Även egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer ska få förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott enligt lagen eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** kommenterar inte förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Där regleras bl.a. under vilka förutsättningar som förverkande får beslutas och mot vem som talan om förverkande får riktas. Enligt 36 kap. 1 § brottsbalken ska utbyte av brott förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. Utbyte av brott kan både vara konkret egendom som någon kommit över genom brott och det till penningbelopp uppskattade värdet av vad som har åtkommit. Egendom som använts som hjälpmedel vid brott kan förverkas enligt reglerna i 36 kap. 2 § nämnd balk. I 36 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser som reglerar förverkande i vissa fall av föremål som riskerar att komma till brottslig användning. Denna bestämmelse avser bl.a. typiska brottsverktyg.

Inom specialstraffrätten finns regler om förverkande som på vissa områden helt eller delvis ersätter reglerna i 36 kap. brottsbalken. Här finns bl.a. regler som innebär att förverkande beslutas på annan grund eller riktas mot annan person än vad som är fallet enligt brottsbalken. Även om dessa regler ibland i olika avseenden skiljer sig från brottsbalkens reglering så fungerar bestämmelserna i brottsbalken som riktlinjer vid tillämpningen av de specialstraffrättsliga reglerna.

Genom en ändring i 36 kap. brottsbalken år 2005 gjordes reglerna om förverkande av utbyte och hjälpmedel i samband med brott generellt tillämpliga inom specialstraffrätten om det för brottet föreskrivs fängelse i mer än ett år. Ändringen tog sikte på författningar som saknade bestämmelser om förverkande. Regeringen konstaterade då (prop. 2004/05:135) att förverkande av utbyte är en särskild rättsverkan av brott och inte något straff. Förverkandet blir emellertid en del av den samlade reaktionen på brottet. Att möjliggöra förverkande vid brottslighet med låga maximistraff (dvs. med ett relativt sett lågt abstrakt straffvärde) påkallar därför särskilda överväganden vad gäller såväl behov som

proportionalitet. Det uttalades vidare att det ansågs vara att gå för långt att låta förverkanderegeln vara tillämplig på alla brott oavsett straffskala. För sådana specialstraffrättsliga brott som har ett straffmaximum på ett år eller lägre bör det således krävas särskilda skäl i de enskilda fallen för att bestämmelser om utbytesförverkande ska anses motiverade.

Eftersom det föreslås att brott mot lagen om sprängämnesprekursorer av normalgraden ska medföra fängelse högst ett år för den som bryter mot förbudet i artikel 4.1 EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, är brottsbalkens regler om förverkande av utbyte och hjälpmedel inte direkt tillämpliga då det gäller den föreslagna lagen. Det måste därför finnas särskilda skäl som motiverar en förverkandebestämmelse.

Syftet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är, som tidigare framhållits, att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen genom att begränsa allmänhetens tillgång till vissa kemikalier. För att kunna tillgodose detta syfte är det, enligt regeringens mening, viktigt att det finns möjlighet att förverka sprängämnesprekursorer som varit föremål för brott mot lagen. Om en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner förklaras förverkad ska även ämnets eller blandningens förpackning få förklaras förverkad. Även förverkande av utbyte av brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer bör vara möjligt, då det är viktigt att säkerställa att den som t.ex. tillhandahåller tillståndspliktiga ämnen till någon som inte har tillstånd, inte ska kunna göra någon vinst på sin brottslighet. Egendom som använts som hjälpmedel vid brott mot lagen om sprängämnesprekursorer bör likaså kunna förklaras förverkad om det behövs för att förebygga brott enligt lagen eller om det annars finns särskilda skäl.

### 13.3.14 Överklagande

**Regeringens förslag:** Tillståndsmyndighetens beslut enligt den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut att återkalla ett tillstånd ska gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt lagen om sprängämnesprekursorer ska få överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** *Förvaltningsrätten i Karlstad* anser att det ur effektivitets-, erfarenhets- och likabedömningsperspektiv är lämpligt att den prövar de beslut som kan komma att överklagas till allmän förvaltningsdomstol, eftersom den i promemorian föreslagna tillståndsmyndigheten (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) har sitt säte i Karlstad. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget.

*Överklagande av tillståndsmyndighetens beslut enligt artikel 7.5*

Enligt artikel 7.5 ska ett lämpligt organ i medlemsstaten behandla överklaganden av beslut som fattats av tillståndsmyndigheten och tvister som gäller uppfyllandet av tillståndsvillkoren.

Av artikel 6 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt att få en tvist rörande hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter prövade i en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättas enligt lag. Av t.ex. mål Pudas mot Sverige, Ser. A No. 125-A, kan utläsas att en tvist i ett tillståndsärende är en civil rättighet/skyldighet, vilket innebär att artikel 6 i Europakonventionen är tillämplig i dessa fall.

Tillståndsmyndighetens beslut att inte bevilja tillstånd, att begränsa tillstånds användning och giltighetstid samt beslut att återkalla tillstånd är därför av sådan art att de måste kunna överklagas till domstol. Myndighetens beslut bör därför få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det får anses vara en lämplig, effektiv och rättssäker ordning.

Den tillståndsmyndighet som föreslås i promemorian har sitt säte i Värmlands län, vilket tillhör Förvaltningsrätten i Karlstads domkrets. Regeringen delar *Förvaltningsrätten i Karlstads* bedömning att det ur effektivitets-, erfarenhets- och likabedömningsperspektiv är lämpligt att Förvaltningsrätten i Karlstad prövar de beslut som kan bli aktuella för prövning i allmän förvaltningsdomstol. Det finns därmed inte anledning att föreskriva om annan ordning.

Av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att tillståndsmyndigheten är klagandens motpart.

Återkallelse av ett tillstånd ska ske när tillståndsinnehavaren använder ämnet till något annat än vad han eller hon uppgivit eller det framkommit att personens avsikter för användningen av ämnet inte är legitima. Tillståndsmyndighetens beslut om återkallelse av ett tillstånd ska därför gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

*Överklagande av tillsynsmyndighetens beslut*

Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande, med eller utan vite, har en sådan karaktär att de bör kunna överklagas. Liksom inom en stor del av den lagstiftning där kommunerna bedriver tillsyn idag, t.ex. enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, bör beslutet kunna överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Att kommunfullmäktiges beslut om avgifter för tillsyn får överklagas följer av 10 kap. kommunallagen. Någon särskild bestämmelse som upplyser om att detta får ske behövs inte i lagen om sprängämnesprekursorer.



### 13.3.15 Kommissionens och medlemsstaternas möjlighet att ändra i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer

Prop. 2013/14:144

**Regeringens bedömning:** Bestämmelserna i artiklarna 12 till 15 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Totalförsvarets forskningsinstitut* anför att inget sägs om vilken eller vilka myndigheter som är ansvariga för att säkerställa att listorna över aktuella ämnen vid behov uppdateras enligt svenska behov. Övriga remissinstanser har inte kommenterat bedömningen.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Artikel 12*

Kommissionen ges enligt artikel 12 rätt att anta s.k. delegerade akter gällande ändring av gränsvärdena i bilaga I och tillägg av ämnen till bilaga II till förordningen då det är påkallat bl.a. utifrån utvecklingen när det gäller vilka ämnen som missbrukas som sprängämnesprekursorer. En delegerad akt innebär att ministerrådet och Europaparlamentet har lämnat över till kommissionen att besluta om kompletterande regler eller mindre väsentliga ändringar i delar av en EU-lag. Delegerade akter får betydelse för bl.a. de svenska straffbestämmelserna, t.ex. genom att rapporterings-skyldigheten enligt artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kan komma att omfatta fler ämnen.

Kommissionen ska som ett led i förberedelserna av de delegerade akterna sträva efter samråd med berörda aktörer särskilt inom den kemiska industrin och detaljhandeln. Varje delegerad akt ska grundas på en analys som visar att ändringen, med hänsyn tagen till de eftersträvade målen, inte är ägnad att leda till oproportionella bördor för ekonomiska aktörer eller konsumenter.

Artikeln kräver inte någon kompletterande nationell lagstiftning.

##### *Artikel 13*

Om en medlemsstat har rimliga skäl att anta att ett visst ämne, som inte är förtecknat i bilagorna, kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen får den enligt artikel 13 begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av ämnet eller blandningar därav. Medlemsstaten får även föreskriva att ämnet eller blandningen ska omfattas av reglerna om rapportering av misstänkta transaktioner. Medlemsstaterna får vidare fastställa ett lägre gränsvärde för de ämnen som förtecknas i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer om medlemsstaten har rimliga skäl att anta att ämnet kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen i en koncentration som är lägre än det gränsvärde som anges i bilaga I.

Om en medlemsstat har rimliga skäl för att ett ämne som förtecknas i bilaga II bör omfattas av de begränsningar som gäller för sprängämnes-

Prop. 2013/14:144 prekursorer i bilaga I får medlemsstaterna också begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av det ämnet genom att fastställa en högsta tillåten koncentration.

Om medlemsstaterna förbjuder eller begränsar ämnen i överensstämmelse med vad som ovan redovisats ska den genast underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om detta och skälen därtill. Kommissionen ska då omedelbart undersöka om bilagorna bör ändras.

Artikel 13 behöver inte kompletteras på nationell nivå.

#### *Artikel 14*

Kommissionen ges befogenhet att enligt artikel 14 anta delegerade akter för en period av fem år från och med EU-förordningens ikraftträdande. Delegeringen av befogenheten ska genom tyst medgivande förlängas med en period av fem år om inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av femårsperioden. Europaparlamentet och rådet får när som helst återkalla kommissionens befogenhet att anta delegerade akter.

Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna. En delegerad akt ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot akten inom en period av två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet eller rådet eller om dessa före utgången av perioden underrättar kommissionen om att de inte kommer att invända. På Europaparlamentets och rådets initiativ kan denna period förlängas med två månader.

Artikeln kräver inte någon kompletterande nationell lagstiftning.

#### *Artikel 15*

Kommissionen har möjlighet att, enligt det s.k. skyndsamma förfarandet i artikel 15, besluta att delegerade akter ska träda i kraft utan dröjsmål. Akten ska då tillämpas så länge varken Europaparlamentet eller rådet gör en invändning mot den. Förfarandet ska, enligt artikel 12.1, tillämpas om det plötsligt sker en förändring i riskbedömningen när det gäller missbruk av ämnen för olaglig tillverkning av sprängämnen och kommissionen finner det nödvändigt att agera med skyndsamhet. Delgivningen av en delegerad akt till Europaparlamentet och rådet ska innehålla en motivering till varför det skyndsamma förfarandet har tillämpats.

Om Europaparlamentet eller rådet invänder mot en delegerad akt i enlighet med det förfarande som anges i artikel 14.5 ska kommissionen upphäva akten utan dröjsmål efter det att Europaparlamentet eller rådet har meddelat sitt beslut om invändning.

Artikel 15 behöver inte kompletteras på nationell nivå.

### **13.3.16 Övergångsbestämmelse och översyn**

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Bestämmelserna i artiklarna 16 och 18 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.</p>
--

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.  
**Remissinstanserna** har inte några synpunkter i denna del.

Prop. 2013/14:144

### Skälen för regeringens bedömning

#### Artikel 16

Innehav och användning av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska enligt artikel 16 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer vara tillåtet till och med den 2 mars 2016. Eftersom EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är direkt tillämplig och till alla delar bindande i Sverige, behöver artikeln inte kompletteras på nationell nivå.

#### Artikel 18

Kommissionen ska, enligt artikel 18, senast den 2 september 2017 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport, vilken bl.a. ska behandla eventuella problem som uppstått till följd av tillämpningen av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Kommissionen ska vidare senast den 2 mars 2015 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport, vilken behandlar möjligheten att överföra relevanta bestämmelser om ammoniumnitrat från förordningen (EG) nr 1907/2006 till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Om det är lämpligt ska kommissionen därefter lägga fram ett lagstiftningsförslag till Europaparlamentet och rådet, så att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kan ändras.

Artikeln kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

### 13.3.17 Behandling av personuppgifter

<b>Regeringens bedömning:</b> Bestämmelsen i artikel 10 leder inte till någon kompletterande svensk lagstiftning.
---

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Enligt *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* bör i det fortsatta arbetet förtydligas om uppgifter hos polisen och Säkerhetspolisen kan komma att lämnas ut till tillståndsmyndigheten och om ett sådant utlämnande är förenligt med polisdatalagen (2010:361). Vidare anser nämnden att det bör utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om en behandling enligt polisdatalagen är förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter. *Datainspektionen* har inga synpunkter på promemorians bedömning att personuppgiftslagen (1998:204) är tillämplig på den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid handläggningen av tillståndsärenden, men efterlyser närmare överväganden kring om känsliga personuppgifter kommer att behandlas, hur dessa uppgifter i så fall ska hanteras hos tillståndsmyndigheten och närmare överväganden kring det lagliga stödet för behandlingen.

*Artikel 10*

Enligt artikel 10 ska medlemsstaterna vid behandling av personuppgifter, särskilt vid sådan behandling av personuppgifter som sker enligt artiklarna 4.2, 4.3, 4.6, 7–9 och 17, se till att behandlingen är förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (hädanefter dataskyddsdirektivet). I Sverige har direktivet implementerats genom personuppgiftslagen (1998:204), PuL.

Grundläggande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen (RF). Av 1 kap. 2 § RF följer att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Genom ändringar i RF, som trädde i kraft den 1 januari 2011, har det generella grundlagsskyddet för den personliga integriteten stärkts. I 2 kap. 6 § RF har det införts en ny bestämmelse som anger att var och en, utöver vad som i övrigt gäller enligt paragrafen, gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet enligt den nya grundlagsbestämmelsen är inte absolut. Det kan inskränkas i lag under förutsättning att det sker för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 § RF).

Enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag. Inskränkningar får vidare endast göras om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Av grundlag följer även att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 19 § RF).

En bestämmelse om respekt för privatlivet och familjelivet finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Av artikel 8 i stadgan följer vidare bl.a. att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

De grundläggande nationella bestämmelserna om behandling av personuppgifter finns i PuL. Som nämnts ovan har dataskyddsdirektivet genomförts i svensk rätt genom denna lag. Lagen är generellt tillämplig, men om det i en annan lag eller i en förordning har meddelats avvikande bestämmelser, så gäller de bestämmelserna. Sedan slutet av 1990-talet har det utarbetats en stor mängd särskilda s.k. registerförfattningar med

bestämmelser om behandling av personuppgifter, t.ex. polisdatalagen (2010:361). Prop. 2013/14:144

Enligt förslaget till lag om sprängämnesprekursorer kommer tillståndsmyndigheten att hantera och pröva tillståndsansökningar från enskilda personer. Inom ramen för denna hantering kommer tillståndsmyndigheten att behandla personuppgifter. Behandling av personuppgifter kommer också att ske av tillståndsmyndigheten i samband med att ett tillstånd återkallas från en person. I promemorian föreslås att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara tillståndsmyndighet. PuL är tillämplig på den behandling av personuppgifter som tillståndsmyndigheten kommer att utföra.

I 10 § PuL regleras när behandling av personuppgifter är tillåten och i 9 § samma lag anges de grundläggande krav som måste vara uppfyllda vid all behandling av personuppgifter.

Enligt 10 § PuL får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för något av de i paragrafen uppräknade ändamålen. Personuppgifter får exempelvis behandlas utan samtycke om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning (10 d och e § PuL). Vidare finns i 10 f § i PuL en allmän avvägningsnorm som innebär att personuppgifter också får behandlas utan den registrerades samtycke om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkningar av den personliga integriteten.

Av 9 § PuL följer bl.a. att personuppgifter alltid ska behandlas på ett korrekt sätt och bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

Uppgifter om personnummer eller samordningsnummer får enligt 22 § PuL utan samtycke behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering, eller något annat beaktansvärt skäl.

Som redan nämnts kommer tillståndsmyndigheten att behandla personuppgifter i sin tillståndsverksamhet. Verksamheten, som syftar till att bl.a. begränsa allmänhetens tillgång till vissa ämnen som kan användas för farliga ändamål, får anses vara av allmänt intresse. Personuppgiftsbehandlingen får också anses vara nödvändig för att tillståndsmyndigheten ska kunna utföra sin myndighetsutövning. Vidare får tillståndsmyndighetens utlämnande av uppgifter anses tillåten även om den registrerade inte lämnat sitt samtycke. Detta eftersom personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras och då ändamålet rör ett berättigat intresse hos den myndighet till vilken uppgifterna lämnas och detta får anses väga tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Slutligen kan konstateras att den behandling av personnummer eller samordningsnummer som kan förekomma i tillståndsmyndighetens verksamhet får, i enlighet med 22 § PuL, anses

Prop. 2013/14:144 vara motiverad med hänsyn till vikten av en säker identifiering. Tillståndsmyndighetens behandling av personuppgifter bedöms sålunda kunna ske inom ramen för PuL.

Den nationella kontaktpunkten kommer att behandla personuppgifter vid rapportering av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder. Såsom framgår av promemorian förutsätts Rikspolisstyrelsen bli nationell kontaktpunkt i Sverige. Behandling av personuppgifter kommer även att ske hos polisen vid lämplighetsbedömningen av den som ansöker om tillstånd och personuppgifter kan komma att behöva lämnas till tillståndsmyndigheten. Som konstaterats i promemorian är polisdatalagen tillämplig på personuppgiftsbehandlingen hos polisen.

*Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* väcker frågan om en behandling enligt polisdatalagen innebär att behandlingen är förenlig med dataskyddsdirektivet. Som anförts har direktivet genomförts i svensk rätt genom PuL. Även om dataskyddsdirektivet inte behöver tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten ansluter sig polisdatalagen till PuL:s bestämmelser och PuL gäller i väsentliga delar i polisens brottsbekämpande verksamhet. Direktivet bygger på och vidareutvecklar de bestämmelser som finns i Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen) som gäller i statens brottsbekämpande verksamhet. Sverige är folkrättsligt bunden av konventionen med dess tilläggsprotokoll. Dataskyddsrambeslutet som genomförts i svensk rätt och som gäller i den brottsbekämpande verksamheten liknar också i stora delar dataskyddsdirektivet. Regeringen gör sammantaget bedömningen att den behandling av personuppgifter som kommer att aktualiseras hos polisen i förevarande fall är förenlig med dataskyddsdirektivet.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten anser även att det bör förtydligas om ett utlämnande av sådana personuppgifter som behandlas hos polisen och Säkerhetspolisen är förenligt med polisdatalagen. Enligt 2 kap. 7 § polisdatalagen får personuppgifter behandlas om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Enligt 2 kap. 8 § polisdatalagen får personuppgifter som behandlas enligt 2 kap. 7 § samma lag även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra, bl.a. i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. I 5 kap. polisdatalagen finns motsvarande bestämmelser som gäller för behandling av personuppgifter hos Säkerhetspolisen (5 kap. 1 och 2 §§ polisdatalagen). Som konstateras i promemorian finns det således stöd för polisens behandling av personuppgifter i de fall som nu avses.

*Datainspektionen* efterfrågar närmare överväganden i fråga om känsliga personuppgifter, bl.a. om sådana uppgifter kommer att behandlas och när det gäller stödet för behandlingen. Det kan inte uteslutas att känsliga personuppgifter kan förekomma i de fall som nu avses. Sådana uppgifter torde dock aktualiseras i endast ringa omfattning. Stöd för behandling inom polisen av känsliga personuppgifter finns i polisdatalagen (se 2 kap. 10 § och 5 kap. 4 § 4 polisdatalagen). När det gäller tillståndsmyndigheten är bestämmelserna i PuL och personuppgiftsförordningen (1998:1191) tillämpliga.

Enligt 20 § PuL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som tillåter behandling av känsliga personuppgifter under förutsättning att det behövs med hänsyn till ett viktigt allmän intresse. Sedan den 1 oktober 2001 har det införts en bestämmelse i 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) om att känsliga personuppgifter får behandlas i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Behandling av känsliga personuppgifter i myndighetens tillståndsverksamhet bedöms kunna ske med stöd av förevarande undantagsbestämmelse.

Datainspektionen pekar vidare på att PuL innehåller särskilda krav på att skydda uppgifter och att detta innebär exempelvis att tillståndsmyndigheten behöver ha system för begränsning av användarnas behörigheter samt krav på systematisk logguppföljning av användarnas aktiviteter. Sådan intern kontroll bör, enligt regeringens bedömning, finnas, men det ankommer på myndigheten att bestämma hur den organiserar kontrollen. Som Datainspektionen framhåller är det viktigt att berörda myndigheter gör en noggrann analys av hur behandlingen av personuppgifter ska utföras i syfte att minska otillbörliga integritetsintrång.

Sammanfattningsvis bedöms den behandling av personuppgifter som kan aktualiseras hos tillståndsmyndigheten och andra berörda myndigheter vara förenlig med såväl dataskyddsdirektivet som PuL och polisdatalagen. Det skydd för den personliga integriteten som befintlig lagstiftning ger bedöms vara tillräcklig i dessa fall. Några ytterligare bestämmelser till skydd för den personliga integriteten bedöms inte vara nödvändiga. Artikel 10 föranleder således ingen kompletterande svensk lagstiftning.

## 13.4 Ikraftträdande m.m.

**Regeringens förslag:** Den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer, och de övriga lagändringar som föreslås, ska träda i kraft den 2 september 2014.

**Regeringens bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser till den föreslagna lagen eller de lagändringar som föreslås i övrigt behövs inte.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte några synpunkter i denna del.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** EU-förordningen om sprängämnesprekursorer trädde i kraft den 1 mars 2013 och ska tillämpas av medlemsstaterna från och med den 2 september 2014. De nu föreslagna författningsbestämmelserna, som avser att komplettera EU-förordningens bestämmelser, ska träda i kraft samtidigt som EU-förordningen ska tillämpas fullt ut, dvs. från den 2 september 2014. Ändringarna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sverige

Prop. 2013/14:144 gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska också träda i kraft den 2 september 2014.

Enligt artikel 16 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska det vara tillåtet för enskilda personer att till och med den 2 mars 2016 inneha och använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner. Några bestämmelser i den nya lagen med anledning av detta behövs inte. Det finns inte heller behov av några andra övergångsbestämmelser.

### 13.5 Konsekvenser av förslagen

**Regeringens bedömning:** De kostnadsökningar som kan uppstå vid de statliga myndigheter som kommer att få nya eller utökade arbetsuppgifter med anledning av propositionens förslag bör kunna rymmas inom ordinarie anslag. Tillståndsmyndigheten ges möjlighet att ta ut en avgift för tillståndsprövning.

De tillsynsuppgifter som ges till kommunerna bedöms ha liten omfattning och eventuella ökade kostnader kan täckas av de avgifter kommunerna ges möjlighet att ta ut.

Konsekvenserna av förbudet för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer bedöms vara små. Tillståndsplikten avseende väteperoxid, nitrometan och salpetersyra medför att enskilda personer som vill använda dessa kemiska ämnen, över de koncentrationer som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, måste söka tillstånd för detta. Då tillståndsmyndigheten får ta ut en avgift för tillståndsprövning kan kostnaden för den enskilde komma att öka.

En försäljningsminskning kan komma att uppstå hos de företag som tillhandahåller produkter innehållande ovanstående ämnen. För de allra flesta kommer denna minskning att vara marginell, men för vissa företag kan aktuella produkter utgöra en relativt stor del av försäljningen. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de kompletterande svenska bestämmelserna medför vissa skyldigheter för företagen, vilket kan komma att innebära en ökad administration och därmed en ökad kostnad.

Lagförslaget bedöms inte ge någon avsevärd negativ påverkan på miljön.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Förvaltningsrätten i Karlstad* delar regeringens bedömning att eventuella ökade kostnader ryms inom domstolens befintliga anslag. *Domstolsverket* påpekar att ett flertal mindre krävande reformer sammantaget kan medföra att resurstillskott till domstolarna är nödvändigt. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anför att man förutsätter att ekonomiska resurser kommer att tillföras länsstyrelserna för hantering av de nya uppgifter som tillkommer med anledning av lagförslaget. Vidare framför länsstyrelsen att insatser för att minska risken för ökad användning av klorerade produkter bör vidtas. *Tullverket*



gör en uppskattning att verkets kostnader med anledning av de förslag som framkommer i promemorian uppgår till drygt 100 000 kr per år. *Jägareförbundet* anser att införandet av ett tillståndssystem leder till ett komplicerat och kostsamt system för privatpersoner. Även *Region Gotland* framför nackdelar med det föreslagna tillståndssystemet såsom ökad administrativ belastning och ökade kostnader för myndigheter, enskilda personer och ekonomiska aktörer. Övriga remissinstanser har inte framfört några synpunkter i denna del.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Konsekvenser för myndigheter*

I denna proposition föreslås att ett tillståndssystem införs för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i koncentrationer över de som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

För att inhämta uppgifter om vilka mängder som sålts av de ämnen som föreslås bli tillståndspliktiga har företag, som enligt Kemikalieinspektionens produktregister importerat eller tillverkat aktuella ämnen under år 2010, fått svara på frågor. De tillfrågade företagen säljer i många fall till återförsäljare som i sin tur säljer produkterna vidare till enskilda, vilket försvårar möjligheterna att utifrån inlämnade uppgifter dra slutsatser angående hur många enskilda personer som kommer att ansöka om tillstånd. En ytterligare försvårande omständighet är att det också kan finnas företag som inte har blivit tillfrågade, t.ex. företag som etablerats efter år 2010 eller företag som säljer aktuella ämnen i mindre mängder som inte behöver registreras i produktregistret.

Regeringen bedömer att tillståndsprövningen kommer att leda till ökad arbetsbelastning och därmed ökade kostnader för berörda myndigheter. Det nya regelverket bedöms dock komma att medföra att enskilda personer och företag i viss utsträckning anpassar sig genom att t.ex. övergå till andra produkter, alternativa tekniker eller vidareutvecklar produkter. Enligt EU-förordningen kan tillstånd ges för upp till tre år, vilket om det tillämpas, också bidrar till att minska antalet tillståndsansökningar. Regeringens samlade bedömning är därför att de största kostnaderna kommer att uppstå initialt, innan enskilda och företag har anpassat sig till det nya regelverket, och att berörda myndigheter kan lösa detta genom prioriteringar inom ordinarie anslag. I sammanhanget är det också viktigt att beakta att tillståndsmyndigheten har möjlighet att ta ut en avgift för tillståndsansökan, vilket redogjorts för i avsnitt 13.3.11.

När det gäller den nationella kontaktpunkten är bedömningen att hantering av eventuella inrapporteringar av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder ryms inom myndighetens befintliga anslag.

För de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna innebär förslagen nya arbetsuppgifter. Bedömningen, vilken även delas av *Förvaltningsrätten i Karlstad*, är att antalet mål kommer att vara relativt få och att kostnaderna bör kunna rymmas inom ramen för domstolarnas befintliga resurser.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att medel måste tillföras länsstyrelserna för de nya uppgifter som ges. Regeringens bedömning är att de tillkommande uppgifterna kommer att ha liten omfattning och

Prop. 2013/14:144 därför bör kunna täckas av ordinarie anslag. Fyra av fem tillfrågade länsstyrelser har inte framfört några invändningar mot denna bedömning.

Regeringen bedömer vidare att de nya uppgifter som tillförs Tullverket med anledning av de tillägg som föreslås i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen endast medför marginella kostnadskonsekvenser och bör kunna täckas av ordinarie anslag. *Tullverket* har inte invänt mot denna bedömning i sitt remissvar.

De tillsynsuppgifter som tillförs kommunerna med anledning av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Tillsynsuppgifterna bedöms dock ha liten omfattning och kan exempelvis genomföras tillsammans med övrig tillsyn av kemikalielagstiftningen. Därmed bedöms förslaget innebära ett proportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. För att ge möjlighet att täcka ökade kostnader får kommunerna ta ut en avgift för sin tillsyn. Kommuner ges också möjlighet att samverka med varandra avseende dessa uppgifter.

*Region Gotland* framför att det blir ökad arbetsbelastning och ökade kostnader för myndigheter vid införande av ett tillståndssystem och förordar ett registreringssystem. Regeringen anser att nackdelarna med ett tillståndssystem vägs upp av fördelarna, vilket det redogörs för i avsnitt 13.3.4.

#### *Konsekvenser för enskilda och företag*

EU-förordningens förbud för natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat föreslås kvarstå. De ämnen som förbjuds finns troligen inte i konsumenttillgängliga produkter och bedömningen är att förbudet inte kommer att påverka enskilda. Väteperoxid, salpetersyra och nitrometan, i koncentrationer över de som anges i bilaga I till EU-förordningen, föreslås bli tillståndspliktiga för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda. För personer som vill fortsätta att använda de tillståndspliktiga ämnena kommer det att krävas att de söker tillstånd. Då tillståndsmyndigheten får ta ut en avgift för tillståndsprövning kan kostnaderna för enskilda som har behov av att använda aktuella ämnen komma att öka.

*Svenska Jägareförbundet* och *Region Gotland* har påtalat ovanstående som skäl för att införa ett registreringssystem istället för ett tillståndssystem. Såsom anförts i avsnitt 13.3.4 anser regeringen emellertid att nackdelarna med ett tillståndssystem vägs upp av de fördelar ett sådant system medför.

Inte heller för företagen bedöms förbudet av de fyra ämnena ha någon större inverkan då dessa ämnen inte har återfunnits i några konsumenttillgängliga produkter. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer innebär dock skyldigheter för företagen att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder av samtliga ämnen som är upptagna i förordningens bilagor samt att säkerställa att produkter som innehåller ämnen listade i bilaga I, i koncentrationer över de angivna, är märkta. Tillståndsplikten som föreslås i de kompletterande svenska bestämmelserna medför en skyldighet för företag att kontrollera att de kunder som vill köpa aktuella

produkter har tillstånd till detta. Dessa skyldigheter leder sammantaget till ett visst merarbete för företagen. Prop. 2013/14:144

Tillsyn kommer att bedrivas över de skyldigheter som företagen får med anledning av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Den tillsynsavgift som kan komma att tas ut av tillsynsmyndigheten bedöms bli liten i förhållande till de avgifter som redan idag tas ut för tillsyn enligt kemikalielagstiftningen.

För de företag som tillhandahåller produkter som innehåller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer kan försäljningen komma att minska, troligen marginellt för de flesta, men för vissa företag kan dessa produkter utgöra en större del av försäljningsvolymerna.

### *Miljökonsekvenser*

Förslaget om ett tillståndssystem för väteperoxid, över den koncentrationsgräns som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, kan medföra en miljöpåverkan då den nya regleringen eventuellt gör att enskilda personer, istället för att ansöka om tillstånd för väteperoxid, övergår till att rengöra pooler med klorbaserade produkter. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att insatser, t.ex. informationskampanjer, bör göras för att minska risken för ökad användning av klorbaserade produkter. Regeringens bedömning är dock att den ökade användningen av klor som eventuellt uppstår till följd av detta, inte kommer att ge någon avsevärd negativ påverkan på miljön.

## 14 Författningskommentar

### 14.1 Förslaget till lag om sprängämnesprekursorer

#### 1 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 13.3.1 och 13.3.2, anger lagens tillämpningsområde.

En EU-förordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat och har företräde framför nationell rätt. I lagen införs bestämmelser som är avsedda att komplettera EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

#### 2 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.3 och klargör att vissa uttryck som används i lagen har samma betydelse som i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

#### 3 §

Enligt artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer de i bilaga I till EU-förordningen angivna ämnena och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges där. Det är vidare

Prop. 2013/14:144 förbjudet för enskilda personer att förvärva, införa, inneha eller använda dessa ämnen och blandningar. Medlemsstaterna har enligt EU-förordningen om sprängämnesprekursorer möjlighet att göra undantag från förbudet bl.a. genom att inrätta ett tillståndssystem. Paragrafen innebär ett undantag från förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen på så sätt att enskilda personer får beviljas tillstånd att förvärva, införa, inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.4.

#### **4 och 5 §§**

Paragraferna, som behandlas i avsnitt 13.3.8 respektive 13.3.5, upplyser om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara tillståndsmyndighet och vilken myndighet som enligt artikel 4.6 i EU-förordningen ska vara behörig myndighet vid införsel.

#### **6 §**

Ekonomiska aktörer ska enligt artikel 4.7 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräva att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller tillståndspliktiga ämnen till enskilda personer. Vidare ska de ekonomiska aktörerna enligt artikel 5 märka förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner på vederbörligt sätt eller kontrollera att lämpliga etiketter finns.

För att EU-förordningen ska få effektivt genomslag i Sverige ska tillsyn ske över att artiklarnas krav uppfylls. Tillsynen ska skötas av kommunerna. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.6.

#### **7 §**

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.6. Den anger vissa av de befogenheter som en tillsynsmyndighet har. Se även 8 §.

#### **8 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om en tillsynsmyndighets möjlighet att meddela förelägganden och förena sådana med vite. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.12.

#### **9 §**

Paragrafen reglerar överförande av tillsyn från en kommun till en annan. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.6. Som framgår av första stycket går det bra att överlåta de tillsynsuppgifter som kommunerna har enligt 6 § till en annan kommun. Det är dock inte kommunernas ansvar som övergår genom avtalet utan bara själva utförandet av uppgifterna.

Undantag görs för sådana ärenden av större vikt som en nämnd inte alls får delegera enligt 6 kap. 34 § kommunallagen, dvs. ärenden om verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, framställningar och yttranden till fullmäktige eller yttranden i överklagandeärenden, viktigare ärenden om myndighetsutövning mot enskilda samt vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. Vidare framgår av paragrafen att delegation inte heller kan ske till någon förtroendevald eller någon

som är anställd i ett företag som ägs av kommunen, trots deras kommunala anknytning. Kommunallagens jävsbestämmelser och bestämmelser om anmälan av beslut av nämnd ska tillämpas på samma sätt som om beslutet fattats av den egna kommunens anställda.

### 10 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.10. Bestämmelsen upplyser om att regeringen utser den myndighet som ska vara nationell kontaktpunkt, dvs. den myndighet dit rapportering av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder ska ske.

### 11 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 13.3.11. Den innebär att tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndigheten får ta ut avgift vid tillståndsprovning respektive tillsyn. I 19 § finns bestämmelser om vem som får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

### 12 §

Bestämmelsen reglerar ansvar för brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 13.3.12.

Enligt artikel 4.1 i EU-förordningen är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, liksom för enskilda personer att införa, inneha och använda dessa. För väteperoxid, nitrometan och salpetersyra har möjligheten enligt artikel 4.2 i EU-förordningen om att göra undantag från förordningens förbud tillämpats. Det råder alltså inte ett absolut förbud beträffande dessa ämnen, men det krävs tillstånd i enlighet med 3 § för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda dessa ämnen eller blandningar innehållande dem över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen.

I första stycket första meningen föreskrivs straff för den som med uppsåt genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda sprängämnesprekursorer utan att tillstånd enligt 3 § finns bryter mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Straffansvaret träffar den som tillhandahåller sprängämnesprekursorer till någon som saknar tillstånd enligt 3 §. Det träffar även den som förvärvar, innehar eller använder sprängämnesprekursorer utan att inneha tillstånd enligt 3 §. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Författningskommentaren har i denna del justerats i enlighet med *Lagrådets* yttrande.

I styckets andra mening föreskrivs straff för gärningar som begås av oaksamhet. För sådana gärningar är straffet böter.

Andra stycket innehåller en strängare straffskala för gärningar som är att bedöma som grovt brott. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett särskilt stor mängd sprängämnesprekursorer eller annars varit av särskilt farlig art. Sistnämnda fall avser t.ex. situationen då en person tillhandahållit en sprängämnesprekursor med hög koncentration till någon som saknar rätt att inneha den. Exempel på situationer då ett brott som regel bör bedömas som grovt är då en person innehar stora mängder högkoncentrerade

Prop. 2013/14:144 sprängämnesprekursorer utan tillstånd. Vidare ska särskilt beaktas risken för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning, vilket t.ex. avser situationer då någon tillhandahåller förbjudna sprängämnesprekursorer till en person som har anknytning till en kriminell organisation, men där gärningen inte är att bedöma som t.ex. förberedelse eller medhjälp till grövre brottslighet, exempelvis terroristbrott.

### 13 §

I paragrafen finns bestämmelser om ansvar för den som låter bli att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder. Övervägandena finns i avsnitten 13.3.10 och 13.3.12.

Ekonomiska aktörer ska rapportera misstänkta transaktioner, försök till sådana och betydande försvinnanden eller stölder i enlighet med artiklarna 9.3 och 9.4. En misstänkt transaktion eller försök därtill föreligger bl.a. om kunden inte verkar känna till ämnets eller blandningens tilltänkta användning, avser köpa ämnen i mängder, kombinationer eller koncentrationer som är ovanliga för privat användning m.m., se vidare artikel 9.3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Betydande försvinnanden eller stölder får anses föreligga när den ekonomiska aktörens mängd av aktuella sprängämnesprekursorer minskat på ett, för den ekonomiska aktören, avvikande sätt. Vid bedömningen måste givetvis omständigheterna i det enskilda fallet beaktas. Inom EU pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för hur betydande försvinnanden och stölder kan kännas igen.

Det straffrättsliga ansvaret avser, när det gäller misstänkta transaktioner, den som genomför transaktionen eller mottar en förfrågan om en sådan, t.ex. en anställd i en butik som har aktuella ämnen för försäljning. När det gäller betydande försvinnanden eller stölder är det den som har det legala eller faktiska ansvaret för verksamheten i fråga som också har det straffrättsliga ansvaret.

Straffansvaret omfattar den som begått gärningen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Därmed kan t.ex. den som utifrån de faktiska omständigheterna hade skälig anledning att anta att sådana förhållanden som rapporteringsskyldigheten omfattar förelåg, men som underlåter att fullgöra denna skyldighet, träffas av ansvar.

### 14 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.12. Av första stycket framgår att straffansvaret enligt 12 och 13 §§ inte omfattar gärningar som är att betrakta som ringa. Bestämmelsen bör tolkas restriktivt och förbehållas gärningar av bagatellartad karaktär. Som exempel kan nämnas att en person som fått sitt tillstånd återkallat innehar en sprängämnesprekursor under den tid han eller hon rimligen behöver för att avhända sig prekursorerna.

Av paragrafens andra stycke framgår att 12 § första stycket och 13 § är subsidiära i förhållande till brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Sedvanliga regler om brottskonkurrens gäller därutöver.

Författningskommentaren har i denna del justerat i enlighet med Prop. 2013/14:144 *Lagrådets* synpunkt.

### **15 och 16 §§**

Paragraferna reglerar möjligheten att förverka bl.a. en sprängämnesprekursor som varit föremål för brott och hjälpmedel som använts vid brott enligt denna lag. Paragrafernas innehåll behandlas i avsnitt 13.3.13.

### **17 §**

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 13.3.14, reglerar möjligheten att överklaga beslut av tillståndsmyndigheten och av tillsynsmyndigheten.

Tillståndsmyndighetens beslut att t.ex. avslå en ansökan om tillstånd överklagas till allmän förvaltningsdomstol medan tillsynsmyndighetens dvs. kommunernas beslut om t.ex. föreläggande, överklagas till länsstyrelsen och därifrån till allmän förvaltningsdomstol.

I 10 kap. kommunallagen (1991:900) finns bestämmelser om laglighetsprövning av en kommuns beslut (i kommunfullmäktige) att avgift ska tas ut för tillsyn.

Författningskommentaren har i denna del justerat i enlighet med *Lagrådets* synpunkt.

### **18 §**

I paragrafen anges att ett beslut att återkalla ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.14.

Eftersom en återkallelse av tillstånd bl.a. ska ske då tillståndshavaren använder ämnet till något annat än vad han eller hon uppgivit, får det oftast anses olämpligt att avvakta ett lagakraft vunnit beslut.

En person som fått sitt tillstånd återkallat bör ha rimlig tid att avhända sig sprängämnesprekursoren innan straffansvar enligt 12 § inträder. Innehavet bör då betraktas som ringa brott och därmed vara straffritt, jfr 14 §.

Författningskommentaren har i denna del justerat i enlighet med *Lagrådets* synpunkt.

### **19 §**

Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, samt för kommunerna.

### *Ikraftträdande*

Enligt artikel 19 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska förordningen tillämpas av medlemsstaterna från och med den 2 september 2014. Lagen om sprängämnesprekursorer föreslås träda i kraft samma dag.

Prop. 2013/14:144 14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sverige gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

**3 och 4 §§**

Paragraferna behandlas i avsnitt 13.3.5. Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska även vara tillämplig på de sprängämnesprekursorer som är förbjudna enligt artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de som enligt 3 § i lagen om sprängämnesprekursorer föreslås blir tillståndspliktiga. En ny punkt (15) om detta införs därför i 3 §.

Vad avser de sprängämnesprekursorer som föreslås bli tillståndspliktiga ska dessa omfattas av den generella anmälningsplikten i 4 § andra stycket, varför en hänvisning till 3 § 15 görs.

**19 §**

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.12. Den som har tillstånd att införa väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, men som inte anmäler varan till Tullverket då den förs in i Sverige ska enligt 19 § lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen dömas till böter.



I

(Lagstiftningsakter)

## FÖRORDNINGAR

### EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 98/2013

av den 15 januari 2013

#### om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till medlems-staternas parlament,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-tens yttrande<sup>(1)</sup>,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet<sup>(2)</sup>, och

av följande skäl:

- (1) Vissa ämnen eller blandningar är sprängämnesprekursorer och kan missbrukas för olaglig tillverkning av spräng-ämnen. I Europeiska unionens handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet, som antogs av rådet den 18 april 2008, uppmanas kommissionen att inrätta en ständig kommitté för prekursorer som, med hänsyn tagen till lönsamhetseffekterna, ska överväga åtgärder och utarbeta rekommendationer om regler för sprängämnesprekursorer som finns tillgängliga på marknaden.
- (2) Ständiga kommittén för prekursorer, som kommissionen inrättade 2008, identifierade olika sprängämnesprekursorer som kan komma att användas vid terroristattacker och rekommenderade att lämpliga åtgärder vidtas på unionsnivå.
- (3) Vissa medlemsstater har redan antagit lagar och andra författningar om utsläppande på marknaden, tillhanda-hållande eller innehav av vissa sprängämnesprekursorer.

(4) Dessa lagar och andra författningar, som skiljer sig åt sinsemellan och kan ge upphov till handelshinder inom unionen, bör harmoniseras i syfte att förbättra den fria rörligheten för kemiska ämnen och blandningar på den inre marknaden och i möjligaste mån undanröja sned-vridningar av konkurrensen, samtidigt som en hög skyddsnivå säkerställs för allmänhetens säkerhet. Andra regler avseende vissa ämnen som omfattas av denna för-ordning har också fastställts på nationell nivå och unionsnivå vad gäller arbetstagares säkerhet och skyddet av miljön. Dessa regler påverkas inte av denna förordning.

(5) I syfte att garantera största möjliga enhetlighet för ekono-miska aktörer är en förordning det lämpligaste rättsliga instrumentet för att reglera saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

(6) I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar<sup>(3)</sup> föreskrivs att ämnen och blandningar som klassificerats som farliga ska märkas korrekt innan de släpps ut på marknaden. I förordningen fastställs vidare att ekono-miska aktörer, även återförsäljare, antingen ska klassifi-cera och märka dessa ämnen eller tillämpa den klassifi-cering som gjorts av en aktör i ett tidigare led i försörj-ningskedjan. Det är således lämpligt att i den här förord-ningen föreskriva att alla ekonomiska aktörer, även åter-försäljare, som tillhandahåller enskilda personer ämnen som omfattas av restriktioner enligt den här förordning-en, ska säkerställa att det på förpackningen anges att enskilda personers förvärv, innehav eller användning av ämnet eller blandningar i fråga omfattas av en restriktion.

(7) För att på nationell nivå kunna uppnå ett skydd mot olaglig användning av sprängämnesprekursorer som lik-nar, eller är starkare än, det man avser att uppnå med den här förordningen på unionsnivå, har några medlems-stater redan antagit lagar och andra författningar för vissa

<sup>(1)</sup> EUT C 84, 17.3.2011, s. 25.

<sup>(2)</sup> Europaparlamentets ståndpunkt av den 20 november 2012 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 11 december 2012.

<sup>(3)</sup> EUT L 353, 31.12.2008, s. 1.

ämnen som kan komma att användas olagligt. Vissa av dessa ämnen finns redan förtecknade i denna förordning medan andra kan komma att omfattas av restriktioner på unionsnivå i framtiden. Eftersom en minskning av skyddet genom åtgärder på unionsnivå skulle motverka syftet med denna förordning, är det lämpligt att föreskriva en mekanism genom vilken sådana nationella åtgärder kan fortsätta att gälla (en skydds klausul).

- (8) Olaglig tillverkning av sprängämnen bör försväras genom fastställande av högsta tillåtna koncentration (nedan kallat *gränsvärde*) för vissa sprängämnesprekursorer. Under dessa gränsvärden säkerställs fri rörlighet för dessa sprängämnesprekursorer, med förbehåll för en skyddsmekanism, men över dessa gränsvärden bör allmänhetens tillgång till dessa sprängämnesprekursorer begränsas.
- (9) Enskilda personer bör således inte ha möjlighet att förvärva, föra in, inneha eller använda dessa sprängämnesprekursorer i koncentrationer som överskrider gränsvärdena. Det är emellertid lämpligt att föreskriva att enskilda personer får förvärva, föra in, inneha eller använda sådana sprängämnesprekursorer för legitima ändamål, om de har tillstånd att göra detta.
- (10) Med tanke på att en del medlemsstater redan har väletablerade registreringssystem som används för att kontrollera tillhandahållandet på marknaden av en del eller samtliga ämnen som omfattas av restriktioner enligt denna förordning och som inte får tillhandahållas enskilda personer, bör det dessutom i denna förordning föreskrivas ett registreringssystem som är tillämpligt på några eller samtliga av dessa ämnen.
- (11) Väteperoxid, nitrometan och salpetersyra används av enskilda personer i stor omfattning för legitima ändamål. Medlemsstaterna bör därför ha möjlighet att föreskriva att dessa ämnen ska vara tillgängliga inom vissa koncentrationsintervall genom att tillämpa ett registreringssystem enligt denna förordning, i stället för ett tillståndssystem.
- (12) Med tanke på förordningens mycket specifika syfte kan målet i denna förordning uppnås samtidigt som medlemsstaterna, i enlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, ges flexibiliteten att välja om de vill bevilja enskilda personer begränsad tillgång i enlighet med denna förordning.
- (13) I syfte att främja legitima mål avseende allmän säkerhet samtidigt som man säkerställer att den inre marknaden fortsätter att fungera väl med minsta möjliga störningar, är det lämpligt att föreskriva ett tillståndssystem enligt vilket en enskild person, som har förvärvat ett ämne som omfattas av restriktioner enligt denna förordning och som inte får tillhandahållas enskilda personer, eller

en blandning eller ett ämne som innehåller detta, i en koncentration som överstiger gränsvärdet, kan föra in ämnet eller blandningen från en annan medlemsstat eller ett tredjeländ i en medlemsstat som tillåter tillgång till det ämnet i enlighet med något av de system som föreskrivs i denna förordning.

- (14) I syfte att genomföra bestämmelserna om införsel av sprängämnesprekursorer effektivt uppmuntras medlemsstaterna att se till att internationella resenärer får kännedom om de restriktioner som är tillämpliga på införsel av de ämnen som omfattas av restriktioner enligt denna förordning och som inte får tillhandahållas enskilda personer. Av samma skäl uppmuntras medlemsstaterna också att se till att allmänheten görs uppmärksam på att dessa restriktioner även är tillämpliga på små försändelser som är avsedda för privatpersoner och på försändelser som beställts på distans av konsumenter.
- (15) Information som medlemsstaterna lämnar till industrin, särskilt små och medelstora företag, kan vara viktig för att göra det enklare att följa denna förordning med hänsyn till betydelsen av att minimera de administrativa bördorna för små och medelstora företag.
- (16) Eftersom det vore oproportionellt att förbjuda användningen av sprängämnesprekursorer i yrkesmässig verksamhet bör restriktioner som avser tillhandahållande, införsel, innehav och användning av sprängämnesprekursorer endast gälla allmänheten. Med tanke på de allmänna målen för denna förordning är det ändå lämpligt att föreskriva en rapporteringsmekanism som omfattar både professionella användare i hela försörjningskedjan och enskilda personer som är involverade i transaktioner som på grund av sin natur, eller omfattning, bör anses vara misstänkta. I det avseendet bör medlemsstaterna inrätta nationella kontaktpunkter för rapportering av misstänkta transaktioner.
- (17) Olika transaktioner avseende sprängämnesprekursorer kan anses vara misstänkta och omfattas därför av en rapporterings skyldighet. Det kan till exempel röra sig om fall där den potentiella kunden (professionell eller privatperson) uttrycker sig vagt om den tilltänkta användningen, inte verkar känna till den tilltänkta användningen eller inte kan förklara den på ett trovärdigt sätt, avser att köpa ovanliga mängder, ovanliga koncentrationer eller ovanliga kombinationer av ämnen, är ovillig att visa upp identitetsbevis eller handling som styrker bostadsort eller insisterar på att använda ovanliga betalningsmetoder, såsom stora belopp i kontanter. Ekonomiska aktörer bör kunna förbehålla sig rätten att vägra utföra sådana transaktioner.
- (18) Med hänsyn till de allmänna målen för denna förordning uppmuntras de behöriga myndigheterna när informera den berörda nationella kontaktpunkten när en ansökan om tillstånd avslås, om avslaget grundas på att det finns rimliga skäl att betvivla att den avsedda användningen är

- legitim eller att användarens avsikter är legitima. De behöriga myndigheterna uppmuntras också att informera den nationella kontaktpunkten om ett tillstånd tillfälligt återkallas eller upphävs.
- (19) För att förhindra och upptäcka eventuell olaglig användning av sprängämnesprekursorer är det önskvärt att de nationella kontaktpunkterna för register över rapporterade misstänkta transaktioner och att de behöriga myndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder för att utreda de faktiska omständigheterna, inbegripet huruvida den ekonomiska verksamhet som utövas av den yrkesmässiga användare som är inblandad i en misstänkt transaktion är äkta.
- (20) När det är möjligt bör högsta koncentration fastställas, över vilken tillgången till vissa sprängämnesprekursorer är begränsad, medan endast rapportering av misstänkta transaktioner bör föreskrivas för vissa andra sprängämnesprekursorer. Kriterierna för att fastställa vilka åtgärder som bör tillämpas på de olika sprängämnesprekursorerna inbegriper den hotnivå som gäller för den berörda sprängämnesprekursoren, handelsvolymen för den berörda sprängämnesprekursoren, och möjligheten att fastställa en koncentrationsnivå under vilken sprängämnesprekursoren fortfarande skulle kunna användas för de legitima ändamål för vilka den tillhandahållits på marknaden. Dessa kriterier bör även i fortsättningen fungera vägledande för ytterligare åtgärder som kan vidtas med avseende på sprängämnesprekursorer som för närvarande inte omfattas av denna förordnings tillämpningsområde.
- (21) Det är inte tekniskt genomförbart att fastställa gränsvärden beträffande hexaminbaserade bränsletabletter. Dessutom finns det många legitima användningar för svavel-syra, aceton, kaliumnitrat, natriumnitrat, kalciumnitrat och kalciumammoniumnitrat. En förordning på unionsnivå om begränsningar av försäljningen av dessa ämnen till allmänheten skulle leda till oproportionellt höga administrativa kostnader och efterlevnadskostnader för konsumenter, offentliga myndigheter och företag. Med hänsyn till målen i denna förordning bör man dock besluta om åtgärder för att underlätta rapporteringen av misstänkta transaktioner avseende hexaminbaserade bränsletabletter och avseende andra sprängämnesprekursorer för vilka det inte finns lämpliga och säkra alternativ.
- (22) Stölder av sprängämnesprekursorer är ett sätt att förvärva utgångsmaterial för olaglig tillverkning av sprängämnen. Det är därför lämpligt att föreskriva rapportering av betydande stölder och försivnanden av ämnen som omfattas av åtgärder enligt denna förordning och av de andra ämnen för vilka misstänkta transaktioner ska rapporteras. För att underlätta spårningen av gärningsmännen och för att uppmärksamma de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater på möjliga hot, uppmuntras de nationella kontaktpunkterna att, när det är lämpligt, använda Europol's system för tidig varning.
- (23) Medlemsstaterna bör fastställa regler om påföljder vid överträdelse av denna förordning. Dessa påföljder bör vara effektiva, proportionella och avskräckande.
- (24) I enlighet med bilaga XVII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) <sup>(1)</sup> är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer ammoniumnitrat som lätt skulle kunna missbrukas som en sprängämnesprekursor. Tillhandahållande av ammoniumnitrat till vissa professionella användare, särskilt jordbrukare, är dock tillåtet. Det tillhandahållandet bör därför omfattas av det rapporteringssystem för misstänkta transaktioner som inrättas genom den här förordningen, eftersom det inte finns något motsvarande krav i förordning (EG) nr 1907/2006.
- (25) Denna förordning kräver att personuppgifter behandlas och även lämnas ut till tredje man i fall av misstänkta transaktioner. Den behandlingen och det utlämnandet medför ett allvarligt intrång i den grundläggande rätten till skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter. Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter <sup>(2)</sup> reglerar behandling av personuppgifter inom ramen för denna förordning. Det bör följaktligen säkerställas att den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter för personer vilkas personuppgifter behandlas genom tillämpning av denna förordning säkerställs på vederbörligt sätt. Särskilt den behandling av personuppgifter som förekommer i samband med beviljandet av tillstånd, registrering av en transaktion och rapportering av en misstänkt transaktion bör genomföras i enlighet med direktiv 95/46/EG, inbegripet de allmänna principerna för uppgiftsskydd, som omfattar dataminimering, ändamålsbegränsning, proportionalitet och nödvändighet, liksom kravet på respekt för registrerade personers rätt till tillgång, rättelse och radering.
- (26) Valet av ämnen som terrorister och andra brottslingar använder för olaglig tillverkning av sprängämnen kan förändras snabbt. Det bör därför vara möjligt att föra in ytterligare ämnen i det system som föreskrivs i denna förordning, vid behov med kort varsel.
- (27) För att kunna ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämnesprekursorer och förutsatt att korrekt samråd genomförs med intressenterna för att ta hänsyn till de potentiellt betydande konsekvenserna för de ekonomiska aktörerna bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt delegeras till kommissionen när det gäller att ändra de gränsvärden över vilka vissa ämnen som är föremål för restriktioner enligt denna förordning inte ska göras tillgängliga för allmänheten och för återteckna ytterligare ämnen avseende vilka misstänkta transaktioner ska rapporteras. Det är av särskild betydelse att kommissionen genomför lämpliga

<sup>(1)</sup> EUT L 396, 30.12.2006, s. 1.

<sup>(2)</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

samaråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå. Kommissionen bör, då den förbereder och utarbetar delegerade akter, se till att relevanta handlingar översänds samtidigt till Europaparlamentet och till rådet och att detta sker så snabbt som möjligt och på lämpligt sätt.

- (28) Kommissionen bör fortlöpande revidera förteckningen över ämnen som över vissa gränsvärden inte ska göras tillgängliga för allmänheten, och förteckningen över ämnen avseende vilka misstänkta transaktioner ska rapporteras. Kommissionen bör, när det är motiverat, utarbeta ett lagstiftningsförslag i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att lägga till eller ta bort poster i den förstnämnda förteckningen eller ta bort poster i den sistnämnda förteckningen, i syfte att kunna ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämnesprekursorer.
- (29) I syfte att reglera ämnen som inte omfattas av restriktioner enligt denna förordning men avseende vilka en medlemsstat finner rimliga skäl att anta att de kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen, bör man införa en skydds klausul med bestämmelser om ett adekvat unionsförfarande.
- (30) Med hänsyn till de specifika risker som ska behandlas i denna förordning är det dessutom lämpligt att tillåta att medlemsstaterna, under vissa omständigheter, antar skyddsåtgärder, även med avseende på ämnen som redan omfattas av åtgärder enligt denna förordning.
- (31) Med tanke på kraven i denna förordning vad gäller information som ska lämnas till kommissionen och medlemsstaterna, skulle det vara olämpligt att låta sådana nya skyddsåtgärder omfattas av det system som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster<sup>(1)</sup>, oavsett om de hänför sig till ämnen som redan omfattas av åtgärder enligt denna förordning eller till ämnen som inte är föremål för sådana restriktioner.
- (32) Med tanke på denna förordnings natur och den inverkan som den kan ha på medborgarnas säkerhet och den inre marknaden bör kommissionen, med utgångspunkt i de fortlöpande diskussionerna i den ständiga kommittén för prekursorer, lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet där man undersöker eventuella problem som följer av tillämpningen av denna förordning samt utreder om det är önskvärt och genomförbart att utvidga dess tillämpningsområde, både när det gäller att innefatta de professionella användarna och att i bestämmelserna om rapportering av misstänkta transaktioner, försvinnanden och stöld av ämnen som, även om de inte omfattas av åtgärder enligt denna förordning, har konstaterats som ämnen som har använts för olaglig tillverkning av sprängämnen (icke förtecknade sprängämnesprekursorer). Dessutom bör kommissionen, med beaktande av medlemsstaternas relevanta erfarenheter och av kostnads- och nyttoaspekter, lägga fram en rapport som undersöker om det är önskvärt och möjligt att stärka och harmoni-

sera systemet ytterligare med tanke på hotet mot den allmänna säkerheten. Som ett led i översynen bör kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet och undersöka möjligheterna att överföra bestämmelserna om ammoniumnitrat från förordning (EG) nr 1907/2006 till denna förordning.

- (33) Eftersom målet för denna förordning, nämligen att begränsa allmänhetens tillgång till sprängämnesprekursorer, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av begränsningens omfattning, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen anta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (34) Enligt artikel 28.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter<sup>(2)</sup> har europeiska datatillsynsmannen avgett ett yttrande<sup>(3)</sup>.
- (35) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd för personuppgifter, näringsfrihet, rätten till egendom och principen om icke-diskriminering. Medlemsstaterna bör tillämpa förordningen i enlighet med dessa rättigheter och principer.

#### HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

##### Artikel 1

###### Syfte

I denna förordning fastställs harmoniserade regler för tillhandahållande, införsel, innehav och användning av ämnen eller blandningar som kan missbrukas för olaglig tillverkning av sprängämnen, i syfte att begränsa allmänhetens tillgång till dessa ämnen och blandningar och säkerställa lämplig rapportering av misstänkta transaktioner i hela försörjningskedjan.

Denna förordning påverkar inte tillämpningen av andra, strängare bestämmelser i unionslagstiftningen som avser de ämnen som förtecknas i bilagorna.

##### Artikel 2

###### Tillämpningsområde

1. Denna förordning är tillämplig på de ämnen som förtecknas i bilagorna och på blandningar och ämnen som innehåller dem.

<sup>(1)</sup> EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

<sup>(2)</sup> EUT C 101, 1.4.2011, s. 1.

<sup>(1)</sup> EGT L 204, 21.7.1998, s. 37.

2. Denna förordning ska inte tillämpas på
- a) varor enligt definitionen i artikel 3.3 i förordning (EG) nr 1907/2006,
- b) pyrotekniska artiklar enligt definitionen i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/23/EG av den 23 maj 2007 om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar<sup>(1)</sup>, pyrotekniska artiklar som enligt nationell lagstiftning är avsedda för icke-kommersiell användning av Försvarsmakten, de brottsbekämpande myndigheterna eller räddningstjänsten, pyroteknisk utrustning som omfattas av rådets direktiv 96/98/EG av den 20 december 1996 om marin utrustning<sup>(2)</sup>, pyrotekniska artiklar som är avsedda att användas inom flyg- och rymdindustrin eller tändhatar avsedda för leksaker,
- c) läkemedel som i legitimt syfte genom förskrivning görs tillgängliga för en enskild person i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning.

#### Artikel 3

#### Definitioner

I denna förordning avses med

1. *ämne*: ett ämne i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,
2. *blandning*: en blandning i den mening som avses i artikel 3.2 i förordning (EG) nr 1907/2006,
3. *vara*: en vara i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning (EG) nr 1907/2006,
4. *tillhandahållande*: göra tillgängligt antingen mot betalning eller kostnadsfritt,
5. *införsel*: handlingen att föra in ett ämne till en medlemsstats territorium antingen från en annan medlemsstat eller från ett tredjeland,
6. *användning*: alla former av bearbetning, formulering, lagring, behandling eller blandning, inklusive tillverkning av en vara eller något annat nyttjande,
7. *enskild person*: varje fysisk person som agerar i syften som inte är knutna till hans eller hennes näringsverksamhet, affärsverksamhet eller yrke,
8. *misstänkt transaktion*: varje transaktion som rör de ämnen som förtecknas i bilagorna, eller blandningar eller ämnen som innehåller dessa, även transaktioner i vilka professionella användare deltar, om det finns rimliga skäl att misstänka att ämnet eller blandningen är avsedd för olaglig tillverkning av sprängämnen.
9. *ekonomisk aktör*: varje fysisk eller juridisk person eller ofientligt organ eller grupp av sådana personer och/eller organ som levererar produkter eller tillhandahåller tjänster på marknaden,
10. *sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner*: ett ämne som förtecknas i bilaga I, i koncentrationer som överstiger

de i den bilagan angivna gränsvärdena, samt en blandning eller annat ämne i vilket ett sådant förtecknat ämne förekommer i koncentrationer över angivna gränsvärden.

#### Artikel 4

#### Tillhandahållande, införsel, innehav och användning

1. Sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner får inte tillhandahållas, eller införas av, innehåsas av eller användas av enskilda personer.
2. Trots det som sägs i punkt 1 får en medlemsstat bibehålla eller inrätta ett tillståndssystem som medger att sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner tillhandahålls eller innehåsas av eller används av enskilda personer, förutsatt att den personen erhåller, och på begäran uppvisar, ett tillstånd att förvärva, inneha eller använda dem, utfärdat i enlighet med artikel 7 av en behörig myndighet i den medlemsstat där sprängämnesprekursorerna omfattas av restriktioner kommer att förvärfvas, innehåsas eller användas.
3. Trots vad som sägs i punkterna 1 och 2 får en medlemsstat bibehålla eller inrätta ett registreringssystem som medger att följande sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner tillhandahålls eller innehåsas av eller används av enskilda personer, om den ekonomiska aktör som tillhandahåller dem registrerar varje transaktion i enlighet med de närmare bestämmelser som fastställs i artikel 8:
  - a) Väteperoxid (CAS-nr 7722-84-1) i koncentrationer som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 35 viktprocent.
  - b) Nitrometan (CAS-nr 75-52-5) i koncentrationer som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 40 viktprocent.
  - c) Salpetersyra (CAS-nr 7697-37-2) i koncentrationer som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 10 viktprocent
4. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla alla åtgärder som de vidtar i syfte att genomföra något av de system som föreskrivs i punkterna 2 och 3. Anmälan ska ange de sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner för vilka medlemsstaten föreskriver ett undantag.
5. Kommissionen ska offentliggöra en förteckning över de åtgärder som anmäls av medlemsstaterna i enlighet med punkt 4.
6. Om en enskild person avser att införa en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner till en medlemsstats territorium och denna medlemsstat har gjort undantag från punkt 1 genom att tillämpa ett tillståndssystem i enlighet med punkt 2 och/eller ett registreringssystem i enlighet med punkt 3 eller artikel 17, ska den personen se till att den erhåller, och på begäran för den behöriga myndigheten uppvisa, ett tillstånd som utfärdats i enlighet med bestämmelserna i artikel 7 och som är giltigt i den medlemsstaten.

<sup>(1)</sup> EUT L 154, 14.6.2007, s. 1.

<sup>(2)</sup> EGT L 46, 17.2.1997, s. 25.

7. En ekonomisk aktör som tillhandahåller en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner till en enskild person i enlighet med punkt 2 ska för varje transaktion kräva att ett tillstånd uppvisas eller, om den har tillhandahållits i enlighet med punkt 3, registrera transaktionen, i enlighet med det system som fastställts av den medlemsstat där den sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner tillhandahålls.

#### Artikel 5

##### Märkning

En ekonomisk aktör som avser att tillhandahålla en enskild person sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska se till att det på förpackningen tydligt anges att enskilda personers förvärv, innehav eller användning av denna sprängämnesprekursor omfattas av restriktioner enligt artikel 4.1, 4.2 och 4.3, antingen genom att själv fästa en lämplig etikett eller genom att kontrollera att en lämplig etikett finns.

#### Artikel 6

##### Fri rörlighet

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 1 andra stycket och artikel 13, och om inte annat föreskrivs i den här förordningen eller i andra unionsrättsakter, ska medlemsstaterna, av skäl som har samband med förebyggande av olaglig tillverkning av sprängämnen, inte förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållande av

- a) de ämnen som förtecknas i bilaga I i koncentrationer som inte överskrider de gränsvärden som fastställs där, eller
- b) de ämnen som förtecknas i bilaga II.

#### Artikel 7

##### Tillstånd

1. Varje medlemsstat som utfärdar tillstånd till enskilda personer som har ett legitimt intresse av att förvärva, införa, inneha och använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska fastställa regler för beviljande av det tillstånd som föreskrivs i artikel 4.2 och 4.6. När den behöriga myndigheten i medlemsstaten överväger om den ska bevilja tillstånd ska den ta hänsyn till alla relevanta omständigheter, och särskilt till om den avsedda användningen av ämnet är legitim. Tillstånd ska vägras om det finns rimliga skäl att ifrågasätta att den avsedda användningen är legitim eller att användarens avsikter för användningen av ämnet är legitima.

2. Den behöriga myndigheten får besluta hur tillståndets giltighet ska begränsas, genom att tillåta att det får användas en gång eller flera gånger under en period på högst tre år. Den behöriga myndigheten får ålägga tillståndsinnehavaren att fram till den tidpunkt då tillståndet upphör att gälla visa att villkoren för beviljande av tillståndet fortfarande är uppfyllda. Tillståndet ska innehålla uppgift om de sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner för vilka det utfärdats.

3. De behöriga myndigheterna får kräva att de som ansöker om tillstånd betalar en avgift för sin ansökan. En sådan avgift får inte överstiga kostnaderna för att behandla ansökan.

4. Den behöriga myndigheten får dra in eller återkalla tillståndet om det finns rimliga skäl att anta att villkoren för beviljande av tillståndet inte längre är uppfyllda.

5. Överklaganden av beslut som fattats av den behöriga myndigheten och tvister som gäller uppfyllandet av tillståndsvillkoren ska behandlas av ett lämpligt organ som är ansvarigt enligt nationell lagstiftning.

6. Tillstånd som beviljats av de behöriga myndigheterna i en medlemsstat får erkännas i andra medlemsstater. Kommissionen ska, senast den 2 september 2014 efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer, utarbeta riktlinjer om tekniska detaljer i tillstånden i syfte att underlätta ömsesidigt erkännande av tillstånd. Dessa riktlinjer ska också innefatta information om vilka uppgifter som ska ingå i tillstånd som gäller för införseln av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, inklusive ett utkast till hur sådana tillstånd ska utformas.

#### Artikel 8

##### Registrering av transaktioner

1. Enskilda personer ska, med avseende på registrering enligt artikel 4.3, identifiera sig med hjälp av en officiell identitetshandling.

2. Registret ska omfatta åtminstone följande uppgifter:

- a) namn, adress och i förekommande fall antingen identifieringsnummer för den enskilda personen eller dennes officiella identitetshandlings typ och nummer,
- b) namnet på ämnet eller blandningen, inklusive dess koncentration,
- c) kvantiteten av ämnet eller blandningen,
- d) den avsedda användning av ämnet eller blandningen som den enskilda personen uppgivit,
- e) datum och ort för transaktionen,
- f) den enskilda personens underskrift.

3. Registreringen ska bevaras under fem år från transaktionsdagen. Under den perioden ska registret ställas till förfogande för granskning på begäran av de behöriga myndigheterna.

4. Registret ska föras på papper eller ett annat varaktigt medium och ska ställas till förfogande för granskning när som helst under hela den period som fastställs i punkt 3. Alla elektroniskt lagrade uppgifter ska

- a) stämma överens med formatet och innehållet i motsvarande pappershandlingar, och
- b) vara lättillgängliga vid varje tidpunkt under hela den period som avses i punkt 3.

#### Artikel 9

##### Rapportering av misstänkta transaktioner och av försvinnanden och stölder

1. Misstänkta transaktioner som omfattar de ämnen som förtecknas i bilagorna, eller som omfattar blandningar eller ämnen som innehåller dessa, ska rapporteras i enlighet med denna artikel.

2. Varje medlemsstat ska inrätta en eller flera nationella kontaktpunkter med ett tydligt angivet telefonnummer och en tydligt angiven e-postadress för rapportering av misstänkta transaktioner.

3. Ekonomiska aktörer får förbehålla sig rätten att vägra att genomföra den misstänkta transaktionen och ska utan oskäligt dröjsmål rapportera transaktionen eller försöket till transaktion om möjligt inklusive kundens identitet, till den nationella kontaktpunkten i den medlemsstat där transaktionen genomfördes eller där ett försök att genomföra den gjordes om de har rimliga skäl att anta att en planerad transaktion som omfattar en eller flera av de ämnen som förtecknas i bilagorna, eller som omfattar blandningar eller ämnen som innehåller dem, är en misstänkt transaktion, med beaktande av alla omständigheter, särskilt om den potentiella kunden

- a) uttrycker sig vagt om ämnets eller blandningens tilltänkta användning,
- b) inte verkar känna till ämnets eller blandningens tilltänkta användning eller inte kan förklara den på ett trovärdigt sätt,
- c) avser att köpa ämnen i mängder, kombinationer eller koncentrationer av ämnen som är ovanliga för privat användning,
- d) är ovillig att visa upp identitetsbevis eller handling som styrker bostadsort eller
- e) insisterar på att använda ovanliga betalningsmetoder, såsom stora belopp i kontanter.

4. Ekonomiska aktörer ska också rapportera betydande försvinnanden och stölder av ämnen som förtecknas i bilagorna och av blandningar eller ämnen som innehåller sådana ämnen till den nationella kontaktpunkten i den medlemsstat där försvinnandet eller stölden har ägt rum.

5. För att underlätta samarbetet mellan behöriga myndigheter och ekonomiska aktörer ska kommissionen efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer senast den 2 september 2014 utarbeta riktlinjer till stöd för den kemiska försörjningskedjan och i förekommande fall för de behöriga myndigheterna. Riktlinjerna ska särskilt innehålla följande:

- a) Information om hur misstänkta transaktioner kan kännas igen och rapporteras, i synnerhet när det gäller koncentrationer och/eller kvantiteter av ämnen förtecknade i bilaga II under vilka det i allmänhet inte behövs någon åtgärd.
- b) Information om hur betydande försvinnanden eller stölder kan kännas igen och rapporteras.
- c) Annan information som kan anses vara till nytta.

Kommissionen ska regelbundet uppdatera riktlinjerna.

6. De behöriga myndigheterna ska se till att de riktlinjer som anges i punkt 5 regelbundet sprids på ett sätt som de behöriga myndigheterna anser vara lämpligt med hänsyn till riktlinjernas mål.

#### Artikel 10

##### Uppgiftsskydd

Medlemsstaterna ska se till att behandling av personuppgifter som sker genom tillämpning av denna förordning är förenlig med direktiv 95/46/EG. Medlemsstaterna ska särskilt se till att direktiv 95/46/EG följs vid sådan behandling av personuppgifter som krävs i fråga om tillstånd enligt artiklarna 4.2, 4.6 och 7 i denna förordning eller för registrering av transaktioner enligt artiklarna 4.3, 8 och 17 i denna förordning och vid rapportering av misstänkta transaktioner enligt artikel 9 i denna förordning.

#### Artikel 11

##### Påföljder

Medlemsstat ska fastställa regler om påföljder tillämpliga på överträdelse av denna förordning och ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att dessa påföljder tillämpas. De föreskrivna påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

#### Artikel 12

##### Ändring av bilagorna

1. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 14 om ändring av gränsvärdena i bilaga I i den mån det är nödvändigt för att ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämneprekursorer eller på grundval av forskning och försök samt tillägg av ämnen till bilaga II när det är nödvändigt för att ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämneprekursorer. Kommissionen ska, som ett led i förberedelserna av de delegerade akterna sträva efter att samråda med berörda aktörer, särskilt inom den kemiska industrin och detaljhandeln.

Om det, vid en plötslig ändring av riskbedömningen i fråga om missbruk av ämnen för olaglig tillverkning av sprängämnen, är nödvändigt på grund av tvingande skäl till skyndsamhet, ska det förfarande som föreskrivs i artikel 15 tillämpas på delegerade akter som antas enligt den här artikeln.

2. Kommissionen ska anta en separat delegerad akt för varje ändring av gränsvärdena i bilaga I och för varje nytt ämne som läggs till i bilaga II. Varje delegerad akt ska grundas på en analys som visar att ändringen, med vederbörlig hänsyn tagen till de eftersträfvade målen, inte är ägnad att leda till oproportionella bördor för ekonomiska aktörer eller konsumenter.

#### Artikel 13

##### Skyddsklausul

1. Om en medlemsstat har rimliga skäl att anta att ett visst ämne som inte förtecknas i bilagorna kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen får den begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av det ämnet eller



av blandningar eller ämnen som innehåller det, eller föreskriva att ämnet ska omfattas av rapportering om misstänkta transaktioner i överensstämmelse med artikel 9.

2. Om en medlemsstat har rimliga skäl att tro att ett visst ämne som förtecknas i bilaga I kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen i en koncentration som är lägre än det gränsvärde som anges i bilaga I får den ytterligare begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av det ämnet genom att fastställa ett lägre gränsvärde.

3. Om en medlemsstat har rimliga skäl att fastställa ett gränsvärde över vilket ett ämne som förtecknas i bilaga II bör omfattas av begränsningar som i övrigt gäller för sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, får den begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av det ämnet genom att fastställa en högsta tillåten koncentration.

4. En medlemsstat som begränsar eller förbjuder ämnen i överensstämmelse med punkt 1, 2 eller 3 ska omedelbart underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om detta samt ange sina skäl.

5. Mot bakgrund av den information som meddelats enligt punkt 4 ska kommissionen omedelbart undersöka om det bör utarbetas ändringar av bilagorna i överensstämmelse med artikel 12.1 eller utarbetas ett lagstiftningsförslag om ändring av bilagorna. Den berörda medlemsstaten ska när det är lämpligt ändra eller upphäva sina nationella åtgärder för att beakta sådana ändringar i bilagorna.

6. Senast den 2 juni 2013 ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om befintliga nationella åtgärder som begränsar eller förbjuder tillhandahållande, innehav och användning av ett ämne eller av blandningar eller ämnen som innehåller det av det skälet att det kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen.

#### Artikel 14

##### Utövande av delegering

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.

2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 12 ska ges till kommissionen för en period av fem år från och med den 1 mars 2013. Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast nio månader före utgången av perioden av fem år. Delegeringen av befogenhet ska genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga.

3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 12 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan

dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.

4. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.

5. En delegerad akt som antas enligt artikel 12 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

#### Artikel 15

##### Skyndsamt förfarande

1. Delegerade akter som antagits enligt denna artikel ska träda i kraft utan dröjsmål och ska tillämpas så länge ingen invändning görs i enlighet med punkt 2. Delgivningen av en delegerad akt till Europaparlamentet och rådet ska innehålla en motivering till varför det skyndsamma förfarandet tillämpas.

2. Såväl Europaparlamentet som rådet får invända mot en delegerad akt i enlighet med det förfarande som avses i artikel 14.5. I ett sådant fall ska kommissionen upphäva akten utan dröjsmål efter det att Europaparlamentet eller rådet har delgett sitt beslut om invändning.

#### Artikel 16

##### Övergångsbestämmelse

Innehav och användning av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska vara tillåtet för enskilda personer till och med den 2 mars 2016.

#### Artikel 17

##### Gällande registreringssystem

En medlemsstat som den 1 mars 2013 har infört ett system enligt vilket ekonomiska aktörer är skyldiga att registrera transaktioner genom vilka en eller flera sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner tillhandahålls enskilda personer, får avvika från artikel 4.1 och 4.2 genom att tillämpa det registreringsystemet i enlighet med artikel 8 på vissa eller samtliga ämnen som förtecknas i bilaga I. Bestämmelserna i artikel 4.4–4.7 ska gälla i tillämpliga delar.

#### Artikel 18

##### Översyn

1. Kommissionen ska senast den 2 september 2017 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport, vilken ska behandla

a) eventuella problem som uppstått till följd av tillämpningen av denna förordning.



- b) frågan om det är önskvärt och möjligt att stärka och harmonisera systemet ytterligare med tanke på hotet mot den allmänna säkerheten till följd av terrorism eller annan allvarlig brottslighet, med beaktande av medlemsstaternas erfarenheter av denna förordning, inbegripet brister i säkerheten som upptäckts, med beaktande av kostnaderna och fördelarna för medlemsstaterna, de ekonomiska aktörerna och andra berörda aktörer,
- c) frågan om det är önskvärt och möjligt att utvidga denna förordnings tillämpningsområde till att omfatta yrkesmässiga användare, med beaktande av de bördor som åläggs ekonomiska aktörer och med hänsyn till denna förordnings mål,
- d) frågan om det är önskvärt och möjligt att i bestämmelserna om rapportering av misstänkta transaktioner, försvinnanden och stölder inkludera icke förtecknade sprängämnesprekursorer.

2. Kommissionen ska senast den 2 mars 2015 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport i vilken man behandlar möjligheterna att överföra relevanta bestämmelser om ammoniumnitrat från förordning (EG) nr 1907/2006, till den här förordningen.

3. Om det är lämpligt, och mot bakgrund av de rapporter som avses i punkterna 1 och 2, ska kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag för Europaparlamentet och rådet, så att förordningen kan ändras.

*Artikel 19*

**Ikraftträdande**

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 2 september 2014.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Strasbourg den 15 januari 2013.

*På Europaparlamentets vägnar*  
M. SCHULZ  
*Ordförande*

*På rådets vägnar*  
L. CREIGHTON  
*Ordförande*

BILAGA I

Ämnen som i sig eller i form av blandningar eller ämnen som innehåller dem får inte tillhandahållas enskilda personer i koncentrationer som överstiger de gränsvärden som anges nedan

Ämnets namn och nummer i registret för Chemical Abstracts Service (CAS-nr)	Gränsvärde	KN-nummer för isolerade kemiskt definierade föreningar som uppfyller kraven i anmärkning 1 till kapitel 28 respektive 29 i Kombinerade nomenklaturen <sup>(1)</sup>	KN-nummer för en blandning utan beståndsdelar (t.ex. kvicksilver, ädla metaller eller sällsynta jordartsmetaller eller radioaktiva ämnen) som innebär klassificering under ett annat KN-nummer <sup>(1)</sup>
Väteperoxid (CAS-nr 7722-84-1)	12 viktprocent	2847 00 00	3824 90 97
Nitrometan (CAS-nr 75-52-5)	30 viktprocent	2904 20 00	3824 90 97
Salpetersyra (CAS-nr 7697-37-2)	3 viktprocent	2808 00 00	3824 90 97
Kaliumklorat (CAS-nr 3811-04-9)	40 viktprocent	2829 19 00	3824 90 97
Kaliumperklorat (CAS-nr 7778-74-7)	40 viktprocent	2829 90 10	3824 90 97
Natriumklorat (CAS-nr 7775-09-9)	40 viktprocent	2829 11 00	3824 90 97
Natriumperklorat (CAS-nr 7601-89-0)	40 viktprocent	2829 90 10	3824 90 97

<sup>(1)</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 948/2009 (EUT L 287, 31.10.2009, s. 1).

BILAGA II

Ämnen som i sig eller i form av blandningar eller ämnen som innehåller dem, för vilka misstänkta transaktioner omfattas av skyldigheten att rapportera

Ämnets namn och nummer i registret för Chemical Abstracts Service (CAS-nr)	KN-nummer för isolerade kemiskt definierade föreningar som uppfyller kraven i anmärkning 1 till kapitel 28, anmärkning 1 till kapitel 29 respektive anmärkning 1 b till kapitel 31 i Kombinerade nomenklaturen (*)	KN-nummer för blandningar utan beståndsdelar (t.ex. kvicksilver, ädla metaller eller sällsynta jordartsmetaller eller radioaktiva ämnen) som innebär klassificering under annat KN-nummer (*)
Hexamin (CAS-nr 100-97-0)	2921 29 00	3824 90 97
Svavelsyra (CAS-nr 7664-93-9)	2807 00 10	3824 90 97
Aceton (CAS-nr 67-64-1)	2914 11 00	3824 90 97
Kaliumnitrat (CAS-nr 7757-79-1)	2834 21 00	3824 90 97
Natriumnitrat (CAS-nr 7631-99-4)	3102 50 10 (naturligt) 3102 50 90 (annat)	3824 90 97 3824 90 97
Kalciumnitrat (CAS-nr 10124-37-5)	2834 29 80	3824 90 97
Kalciumammoniumnitrat (CAS-nr 15245-12-2)	3102 60 00	3824 90 97
Ammoniumnitrat (CAS nr 6484-52-2) [i en koncentration på 16 viktprocent kväve eller högre i förhållande till ammoniumnitratet]	3102 30 10 (i vattenlösning) 3102 30 90 (annat)	3824 90 97

(\*) Förordning (EG) nr 948/2009.

# Lagförslagen i promemorian Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer (DS 2013:39)

## Förslag till lag om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs följande

### Lagens innehåll

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer<sup>1</sup>.

### Uttryck i lagen

**2 §** Med ämne, blandning, tillhandahållande, införsel, användning, enskild person, misstänkt transaktion, ekonomisk aktör och sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner avses i denna lag detsamma som i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

### Tillstånd

**3 §** Trots förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013, får enskilda personer beviljas tillstånd att förvärva, införa, inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

**4 §** Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

### Införsel

**5 §** Behörig myndighet enligt artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 är den myndighet som regeringen bestämmer.

<sup>1</sup> EUT L 39, 9.2.2013, s. 1 (Celex 32013R0098).

**6 §** En kommun ska ansvara för tillsynen över att bestämmelserna i artiklarna 4.7 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 följs inom kommunen.

**7 §** En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

En tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till lokaler där den ekonomiska aktören bedriver sin verksamhet. Detta gäller dock inte utrymmen som utgör någons bostad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

**8 §** En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

### **Nationell kontaktpunkt**

**9 §** Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell kontaktpunkt enligt artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

### **Avgifter**

**10 §** Avgift får tas ut för tillståndsprovning och tillsyn enligt denna lag.

### **Straff och förverkande**

**11 §** Den som bryter mot förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, utan att tillstånd enligt 3 § denna lag meddelats döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av oaktsamhet döms det till böter.

Om brottet enligt första stycket är att anse som grovt är straffet fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning, deras grad av farlighet och omfattningen av tillhandahållandet, förvärvet, innehavet eller användningen.

**12 §** Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana eller betydande försvinnanden och stölder i enlighet med artikel 9.3 eller 9.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms det till böter.

**13 §** I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 11 § första stycket eller enligt 12 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

**14 §** En sprängämnesprekursor som varit föremål för brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Även utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Om en sprängämnesprekursor enligt denna lag förklaras förverkad, får även dess förpackning förklaras förverkad.

**15 §** Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

### **Överklagande**

**16 §** Tillståndsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**17 §** Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet.

### **Bemyndigande**

**18 §** Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, får meddela föreskrifter om

1. tillstånd,
2. hantering av tillstånd,
3. erkännande av tillstånd som meddelats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater enligt artikel 7.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013,
4. tillsyn,
5. avgiftens storlek för tillstånd enligt denna lag, och
6. märkning av förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.

Kommunen får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

---

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

# Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen att 3, 4 och 19 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 3 §

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nit-handskar, batonger, karatepinnar, blydagggar, spikkclubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,
12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,
15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer.

4 §

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara skall anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Sådan anmälan skall också göras av den som från Sverige till ett annat EU-land för ut en vara som omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller en vara som förs ut med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11 skall dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket skall ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En sådan anmälan ska också göras av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10, 11 eller 15 vad avser tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket ska göras utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

19 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 förs in till Sverige,

2. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §, eller

1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 eller 15 vad avser tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer förs in till Sverige,



3. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.  
I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 2

---

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

## Förteckning över remissinstanserna (DS 2013:39)

Riksdagens ombudsmän – JO, Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Karlstad, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, Datainspektionen, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Kemikalieinspektionen, Regelrådet, Arbetsmiljöverket, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Lerums kommun, Staffanstorps kommun, Sundbybergs kommun, Huddinge kommun, Eskilstuna kommun, Luleå kommun, Kalmar kommun, Timrå kommun, Kävlinge kommun, Nykvarns kommun, Vännäs kommun, Tibro kommun, Trelleborgs kommun, Gotlands kommun, Båstads kommun, Jokkmokks kommun, Vetlanda kommun, Grums kommun, Sandvikens kommun, Robertsfors kommun, Vansbro kommun, Laholms kommun, Falköpings kommun, Arvidsjaur kommun, Mora kommun, Oxelösunds kommun, Karlstad kommun, Kumla kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Branschorganisationen Färg, Möbler och Interiör, Bygg & Järnhandlarna, Svenskt näringsliv, Sveriges Apoteksföreningen, Sveriges Poolproducenter, AB Alfort & Cronholm, Chemoform Scandinavia AB, Diversey Sverige AB, HB Hobby produkter, ITW Novadan APS, Kyosho Sweden AB, Masens kemisk tekniska AB, Minicars hobby distribution AB, Prokalia Nordic AB, RC Sweden AB, Svenska Foder AB, Swed Handling AB, Wendt & Sorensen A/S, Wibax AB, Åstorps metallteknik AB, Jägarnas Riksförbund, Konstnärernas riksorganisation, Riksidrottsförbundet, Sveriges modellflygförbund, Svenska Jägareförbundet, Svenska modellbåtsförbundet och Svenska RC-flygförbundet.

## Lagtext

### Förslag till lag om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs följande

#### Lagens innehåll

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer<sup>1</sup>.

#### Uttryck i lagen

**2 §** Med ämne, blandning, tillhandahållande, införsel, användning, enskild person, misstänkt transaktion, ekonomisk aktör och sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner avses i denna lag detsamma som i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

#### Tillstånd

**3 §** Trots förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 får enskilda personer ges tillstånd att förvärva, införa, inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

**4 §** Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

#### Införsel

**5 §** Behörig myndighet enligt artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 är den myndighet som regeringen bestämmer.

<sup>1</sup> EUT L 39, 9.2.2013, s. 1 (Celex 32013R0098).

**6 §** En kommun ska ansvara för tillsynen över att bestämmelserna i artiklarna 4.7 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 följs inom kommunen.

**7 §** En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

En tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till lokaler där den ekonomiska aktören bedriver sin verksamhet. Detta gäller dock inte utrymmen som utgör någons bostad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

**8 §** En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

**9 §** En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun även uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ och 35 § kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som prövar sådana ärenden.

### **Nationell kontaktpunkt**

**10 §** Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell kontaktpunkt enligt artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

### **Avgifter**

**11 §** Avgift får tas ut för tillståndsprovning och tillsyn enligt denna lag.

### **Straff och förverkande**

**12 §** Den som bryter mot förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, utan att tillstånd enligt 3 § denna lag meddelats, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av oaktsamhet döms det till böter.

Om brottet enligt första stycket är att anse som grovt är straffet fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett särskilt stor mängd, annars varit av särskilt farlig art eller inneburit en betydande risk för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning.

**13 §** Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana eller betydande försvinnanden eller stölder i enlighet med artikel 9.3 eller 9.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms det till böter.

**14 §** I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 12 § första stycket eller enligt 13 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

**15 §** En sprängämnesprekursor som varit föremål för brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Även utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Om en sprängämnesprekursor enligt denna lag förklaras förverkad, får även dess förpackning förklaras förverkad.

**16 §** Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

## Överklagande

**17 §** Tillståndsmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**18 §** Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet.

## Bemyndigande

**19 §** Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, får meddela föreskrifter om 1. uppgifter som en ansökan om tillstånd ska innehålla,

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 4

2. hantering av tillstånd,
3. erkännande av tillstånd som meddelats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater enligt artikel 7.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013,
4. tillsyn,
5. avgiftens storlek för tillstånd enligt denna lag, och
6. märkning av förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.

Kommunen får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller kommunernas tillsynsverksamhet.

---

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

# Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen att 3, 4 och 19 §§ ska ha följande lydelse.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

3 §<sup>2</sup>

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nit-handskar, batonger, karatepinnar, blydagggar, spikklubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,
12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2010:1628.

och 3 § lagen (2014:000) om  
sprängämnesprekursorer.

4 §<sup>3</sup>

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara skall anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Sådan anmälan skall också göras av den som från Sverige till ett annat EU-land för ut en vara som omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller en vara som förs ut med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11 skall dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket skall ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En sådan anmälan ska göras också av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket ska göras utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

19 §<sup>4</sup>

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 förs in

1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 eller 15 när

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2003:811.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2012:307.



till Sverige,

*det gäller tillståndspliktiga  
sprängämnesprekursorer enligt  
3 § lagen (2014:000) om spräng-  
ämnesprekursorer förs in till  
Sverige,*

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 4

2. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §, eller
3. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.  
I ringa fall ska inte dömas till ansvar. I ringa fall ska *det* inte dömas till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

# Lagrådets yttrande

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-01-31

**Närvarande:** F.d. justitieråden Torgny Håstad och Sten Heckscher samt justitierådet Göran Lambertz.

### **Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer**

Enligt en lagrådsremiss den 16 januari 2014 (Försvarsdepartementet) har regeringens beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om sprängämnesprekursorer,
2. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Emma Sjöberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

#### Förslaget till lag om sprängämnesprekursorer

##### 12 §

I författningskommentaren uttalas (s. 66 ö) att straffansvaret när det gäller en ekonomisk aktörs handlande avser ”den som rent faktiskt tillhandahåller ämnet eller blandningen till en enskild person, t.ex. en anställd i en butik”. Uttalandet ger intrycket att den som har fattat beslut om att ämnet eller blandningen ska tillhandahållas går fri från ansvar, medan den som står i butiken alltid straffas. Detta står inte i överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller om fördelningen av straffrättsligt ansvar i företag. Uttalandet bör justeras.

##### 14 §

Som ett exempel på gärningar som enligt första stycket i paragrafen är att betrakta som ringa nämns i författningskommentaren (s. 67 ö) att en person innehar en tillståndspliktig sprängämnesprekursor ”under endast en mycket kort tid”. Att det rör sig om kort tid torde emellertid inte alltid vara avgörande. Om exempelvis någons innehav har haft avgörande betydelse för att en hantering av ämnet sammantaget har inneburit en mycket stor risk, bör innehavet knappast ses som ett ringa fall även om det har varit helt kortvarigt. Uttalandet bör strykas eller modifieras.

Bestämmelsen avser överklagande av olika typer av beslut. Dels tillståndsmyndighetens, dvs. MSB, beslut om t.ex. att vägra tillstånd som ska överklagas som förvaltningsbesvär till förvaltningsrätten. Dels tillsynsmyndighetens, dvs. kommunens, beslut enligt den nu aktuella lagen om t.ex. föreläggande som ska överklagas som förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och därifrån till allmän förvaltningsdomstol. Men dessutom framgår av kommunallagen att kommunens beslut (i fullmäktige) om att avgifter ska tas ut för tillsynen överklagas som kommunalbesvär till förvaltningsrätten (se s. 53 ö). Författningskommentaren bör utvecklas så att dessa skilda situationer framgår tydligt.

## 18 §

Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd gäller enligt paragrafen omedelbart om inget annat anges i beslutet. Det innebär att den som innehar sprängämnesprekursorer kommer att direkt efter återkallelsebeslutet göra sig skyldig till brott enligt 12 §. Om brottet är ringa ska det dock enligt 14 § inte dömas till ansvar. Frågan uppkommer hur snabbt den som har förlorat sitt tillstånd måste göra sig av med prekursorerna för att undgå att dömas till ansvar, och om det därvid spelar någon roll att beslutet överklagas. Det kan finnas anledning att ta upp denna fråga i författningskommentaren.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

## Förkortningar och definitioner

### Förkortningar

BGC	Bankgirocentralens betalningssystem för massbetalningar
BSAP	Baltic Sea Action Plan
CBRN	Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen
CBRNE	Kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
CEP	Civil Emergency Planning
CEPC	Civil Emergency Planning Committee
CISE	Common Information Sharing Environment
CSSF	Centrala samrådsgruppen för sjö- och flygräddning
EADRCC	Euro-Atlantic Response Coordination Centre
EEA	European Economic Area
EMSA	European Maritime Safety Agency
EU	Europeiska unionen
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FM	Försvarsmakten
FN	Förenta nationerna
FRG	Frivilliga resursgrupper
FSPOS	Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp
FTN	Försvarets telenät
GLU	Gemensam lägesuppfattning
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
GSN	Grundläggande säkerhetsnivåer
HaV	Havs- och vattenmyndigheten
HELCOM	Helsingforskommissionen
IAEA	Internationella atomenergiorganet
IEA	Internationella energimyndigheten
IVPA	I väntan på ambulans
KemI	Kemikalieinspektionen
KKÖ	Kärnkraftsövning
LEK	Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation
MARSAM	Råd för maritim samverkan
MARSUNO	Maritime Surveillance North
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NAFS	Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
NIS	Nätverks- och informationssäkerhet

NISÖ	Nät- och informationssäkerhetsövning
NordAM	Nordic Asset Management
NordBer	Nordiskt Beredskapsforum
NTSG	Nationella telesamverkansgruppen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PTS	Post- och telestyrelsen
Rakel	Radiokommunikation för effektiv ledning
RIX	Riksbankens betalningssystem för stora betalningar
RPS	Rikspolisstyrelsen
SAMÖ	Samverkansövning
SGI	Statens geotekniska institut
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SMI	Smittskyddsinstitutet
SMO	Skydd mot olyckor
SNAM	Svenska Nationella Ambulansflyget
SOES	Samverkansområde ekonomisk säkerhet
SOTP	Samverkansområde transporter
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
SUSIE	Samverkan Under Störning I Elsystemet
SVA	Statens veterinärmedicinska anstalt
SvK	Affärsverket svenska kraftnät
TIB	Tjänsteman i beredskap
VAKA	Nationella vattenkatastrofgruppen
WHO	World Health Organisation
WIS	Webbaserat informationssystem
VMA	Viktigt meddelande till allmänheten

## Definitioner

### **Ansvarsprincipen**

Ansvarsprincipen innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Ansvaret inkluderar att vidta de åtgärder som krävs för att både skapa robusthet och krishanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande (prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193).

### **Krisberedskap**

Förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. (4§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap).

### **Likhetsprincipen**

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska fungera på samma sätt vid en kris som under normala förhållanden.

### **Närhetsprincipen**

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.

### **Samhällsviktig verksamhet**

En samhällsviktig verksamhet uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

## Betalningssystemet (Finansdepartementet)

Vårt moderna samhälle är beroende av ett effektivt och väl fungerande betalningssystem. Att ekonomiska transaktioner kan genomföras på ett smidigt sätt är viktigt för att ekonomin som helhet ska fungera effektivt. Ett motståndskraftigt betalningssystem bidrar till den finansiella stabiliteten och förtroendet för det finansiella systemet. Ett robust betalningssystem minskar också risken för att allvarliga störningar och kriser leder till negativa konsekvenser för samhället och den enskilde i fråga om möjligheten att genomföra betalningar.

Den finansiella sektorns generella förmåga att hantera och motstå kriser och allvarliga störningar är god. Sektorn har en fungerande infrastruktur avseende el, tele och it. Aktörerna ser överlag till att ha flera leverantörer av infrastruktur och har i allmänhet byggt upp egen redundans. Stora delar av sektorn är koncentrerad till Stockholm och övriga delar av sektorn är beroende av den till Stockholm koncentrerade finansiella infrastrukturen.

### *Förutsättningar för krisberedskap*

Liksom för övriga samhällsviktiga funktioner finns det även för betalningssystemet en risk för att det kan inträffa tekniska fel och störningar. Sådana störningar kan t.ex. uppstå i den tekniska infrastrukturen, i verksamhetskritiska it-system eller till följd av brister i interna processer. Särskilt allvarligt är det om störningar drabbar det nationella betalningssystemets centrala delar. Riksbankens betalningssystem för stora betalningar (RIX) är knutpunkten i det centrala betalningssystemet. I systemet ingår för närvarande Bankgirocentralens betalningssystem för massbetalningar (BGC), Euroclear Sweden, Nasdaq OMX Derivatives Market, Riksgäldskontoret och de fyra storbankerna (Nordea, Swedbank, Svenska Handelsbanken och SEB), samt ytterligare ett antal aktörer. Alla aktörer i systemet har en viktig roll för att finansiella tjänster ska kunna utföras i samhället.

Ett av Finansinspektionens övergripande mål är att bidra till att det finansiella systemet uppfyller kravet på finansiell stabilitet. I samband med kriser är det av yttersta vikt att myndigheten kan tillhandahålla snabb och korrekt information för att upprätthålla förtroendet hos allmänhet, media och sektorn i övrigt.

Riksgäldskontoret är statens centrala finansförvaltning. I uppdraget ingår bl.a. att förvalta och utveckla den statliga betalningsmodellen samt att ta upp lån och förvalta statsskulden. Statens betalningsmodell är en samlad benämning på de regelverk, avtal, kontostrukturer och system som stöder myndigheternas betalningar. Utöver Riksgäldskontoret är ramavtalsbankerna och myndigheterna viktiga aktörer i modellen. Om betalningar inte kan förmedlas riskerar annan samhällsviktig verksamhet att drabbas. På motsvarande sätt kan störningar i förvaltningen av statsskulden försämra statens ställning på den finansiella marknaden.

I frågor om krisberedskap och robusthet inom det finansiella området är Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS) ett viktigt forum. Samarbetet inkluderar finansiella företag, branschorganisationer och berörda myndigheter såsom Finansinspektionen, Riksgäldskontoret, Sveriges riksbank och Försäkringskassan. Inom FSPOS finns arbetsgrupper som arbetar med betalningsförmedling, utveckling av grundläggande säkerhetsnivåer (GSN), information, kritisk infrastruktur och övningar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) stödjer utvecklingen av FSPOS, dels ekonomiskt, dels genom att upprätthålla FSPOS kanslifunktion.

#### *Genomförda åtgärder för förbättrad säkerhet i statens betalningar*

Regeringen redovisade i skrivelsen Stärkt säkerhet i statens betalningar (skr. 2011/12:91, bet.2011/12:FiU43, rskr. 2011/12:251) de åtgärder som vidtagits för att förbättra säkerheten i statens betalningar. Bland de viktigare åtgärder som vidtagits de senaste åren kan följande nämnas.

- En årlig process i syfte att få en tydligare bild av de samlade riskerna i statens betalningsmodell har inrättats fr.o.m. 2012. Riksgäldskontoret har tilldelats ansvaret för att göra en sammanställning av riskerna. På begäran ska myndigheterna lämna uppgifter till Riksgäldskontoret. Senast den 1 november varje år ska Riksgäldskontoret lämna en redogörelse till regeringen avseende de samlade riskerna i den statliga betalningsmodellen.
- Myndigheternas ansvar för säkerheten i sina betalningar har förtydligats i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning samt i anslutande föreskrifter och allmänna råd. En myndighet ska analysera de risker som är förknippade med myndighetens betalningar.
- Säkerhetskraven har höjts i ramavtalen för betaltjänster. De ramavtal som trädde i kraft den 1 april 2011 innehåller bl.a. funktionalitet för beloppsgränser för utbetalningar från myndigheternas bankkonton hos samtliga ramavtalsbanker. Avtalen innehåller även utökade möjligheter för myndigheter med omfattande eller kritiska samhällsbetalningar att avropa reservrutiner.
- Regeringskansliet har uppdragit åt en sakkunnig person att se över frågor och regelverk kring identifikation av behöriga företrädare för myndigheter. I utredningen föreslås att ett myndighetsregister upprättas vid Bolagsverket. Utredningen har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

När det gäller säkerheten i betalningsmodellen är ansvarsförhållandena i grunden oförändrade. Det är således även fortsättningsvis myndighetens eget ansvar att kontrollera att samtliga utbetalningar görs till rätt mottagare, med rätt belopp och vid rätt tidpunkt.

#### *Genomförda åtgärder för stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet*

Under 2010 utreddes inom Regeringskansliet hur statens förmåga att hantera allvarliga tekniska fel och störningar i det centrala betalnings-



systemet kunde stärkas (Fi2010/1619). Bland förslagen fanns fastställande av grundläggande säkerhetsnivåer och klargörande av ansvarsförhållanden.

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 7

Till grund för utredningsarbetet inom Regeringskansliet låg Riksrevisionens granskning av regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att förebygga och hantera risker i systemet, Krisberedskap i betalningssystemet (2007:28). I rapporten anfördes bl.a. att statens förmåga att hantera en allvarlig kris inom området är bristfällig. Ingen myndighet ansåg sig ha ett övergripande ansvar för ledning, planering, samverkan och uppföljning av krisberedskapen i betalningssystemet. Oklarheten i ansvarsförhållanden och uppgifter bidrog till att det uppdagades brister avseende en samlad bild av hot, risker, sårbarheter och konsekvenser, samt att myndigheterna inte hade samordnat sina förberedande åtgärder tillräckligt.

Regeringen beslutade under år 2011 om direktiv till en särskild utredare, Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet (dir. 2011:58). Utredaren fick i uppdrag att med utgångspunkt i tidigare arbete inom området vidareutveckla och ytterligare konkretisera förslagen. I förslagen från utredningen bekräftas behovet av att det nationella ansvaret för samordning av krisberedskapen i det centrala betalningssystemet bör tydliggöras.

De grundläggande säkerhetskrav som bör ställas på det centrala betalningssystemet sammanfattas av utredningen på följande sätt (SOU 2011:78):

- Målet är att det centrala betalningssystemet även vid en allvarlig kris kan avveckla alla transaktioner, dvs. clearing, betalningar och värdepappershandel, i enlighet med ingångna avtal och gällande lagstiftning, i regel senast under pågående bankdag.
- Vid en allvarlig störning eller avbrott i verksamheten hos en aktör i centrala betalningssystemet ska återgång till ordinarie drift eller övergång till reservsystem ske senast inom två timmar. Reservsystem och alternativa driftsmiljöer ska genom kontinuitetsplaner vara väl förberedda att klara målet.
- Om detta inte är möjligt ska en alternativplanering finnas som gör det möjligt att vid en kris prioritera de viktigaste transaktionerna.
- Principer och metoder för att identifiera och vid en kris prioritera de viktigaste transaktionerna ska utvecklas.

Utredningen föreslår bl.a. att Riksbanken i en ny lag får det nationella samordningsansvaret för krisberedskap i det centrala betalningssystemet. Utredningens förslag innehåller en redogörelse för Riksbankens samordningsansvar samt principerna för de krav som är rimliga att sätta upp för krisberedskapen. Riksbanken får meddela närmare föreskrifter.

Samordningsansvaret innefattar inte ett övertagande av ansvar från en annan aktör i det centrala betalningssystemet om en kris uppstår. Däremot ska Riksbanken leda samordningen mellan aktörerna i en sådan situation. Riksbanken ska även svara för en årlig risk- och sårbarhetsanalys i syfte att identifiera kriser som kan drabba det centrala betalningssystemet.

Finansinspektionen ska fortsatt ha krisberedskapsansvaret för den finansiella sektorn i övrigt. Finansinspektionens tillsynsansvar över de privata aktörerna i det centrala betalningssystemet kvarstår. Utredningen föreslår även åtgärder för att stärka informationssäkerheten.

#### *Övriga åtgärder*

På myndighetsnivå har Finansinspektionen vidtagit åtgärder bl.a. för att etablera alternativa kanaler och leverantörer för telefoni och informationsteknik och att säkra reservkraft och alternativa driftsställen för verksamhetsviktiga system. Riksgäldskontoret har bl.a. infört ett ledningssystem för informationssäkerhet och vidtagit åtgärder för att säkra reservkraft, inklusive komplettering av befintliga avtal om bränsleförsörjning.

För att säkerställa den sektorsgemensamma förmågan att hantera en samhällelig kris har Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS) presenterat en övningsstrategi för åren 2012-2015. Strategin syftar till att inrikta och stödja den finansiella sektorns gemensamma övningsverksamhet under den aktuella perioden.

Utredningen om Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet (SOU 2011:78) har remissbehandlats och beredning av förslagen pågår inom Regeringskansliet (dnr Fi 2011/4991).

## Skatte- och tullfrågor (Finansdepartementet)

Ett väl fungerande uppbördssystem är en förutsättning för finansiering av offentlig sektor. Skatteverket ansvarar för beskattning och skatteuppbörd men även för funktioner såsom folkbokföring, bouppteckning m.m. Tullverksamheten syftar till att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter i syfte att säkerställa en korrekt uppbörd men även övervaka och kontrollera trafiken så att reglerna för in- och utförelse av varor följs.

Även om dessa funktioner inte är av avgörande betydelse i det initiala skedet av en kris, måste de upprätthållas över tid och under längre krisförlopp. Att hindra införelse av illegala varor i form av farliga ämnen bidrar löpande till att hindra och begränsa skador på människor och miljö. Det som kan hota såväl skatte- som tullverksamheten är framför allt störningar i tele- och elektronisk kommunikation.

#### *Förutsättningar för krisberedskap*

Skattesystemets beroende av ett fungerande it-stöd är stort, liksom behovet av en fungerande infrastruktur på informationsområdet. Trots detta bedöms Skatteverket tillsammans med sina leverantörer ha en tillräcklig förmåga och kapacitet inom informationssäkerhet för myndighetens eget behov. Regeringen bedömer att Skatteverkets krishanteringsförmåga respektive förmåga att i samhällsviktig verksamhet motstå allvarliga störningar i huvudsak är god.

En allvarlig kris i samhället uppstår primärt inte inom Tullverkets ansvarsområde, men myndigheten och dess samhällsviktiga verksamhet kan på olika sätt komma att beröras av krisens verkningar. På motsvarande sätt som för skatteverksamheten är även tullverksamheten

beroende av ett fungerande it-stöd och en fungerande infrastruktur på informationsområdet. Regeringen bedömer att Tullverkets kris-hanteringsförmåga respektive förmåga att i samhällsviktig verksamhet motstå allvarliga störningar i huvudsak är god.

Skatteverket har uppgifter inom flera områden och sektorer i samhället. Verksamheten bedrivs över hela landet och förutsätter samverkan med ett flertal olika myndigheter och aktörer. Utöver att hantera skattesystemet tillhandahåller myndigheten delar av samhällets grunddata genom folkbokföring. Myndigheten har även viktiga uppgifter genom att en utfärdar id-kort och deltar i den brottsbekämpande verksamheten.

Skatteverkets verksamhet är inte geografiskt bunden, utan kan i händelse av kris bedrivas vid andra kontor i landet, eftersom man har ett nationellt it-system. Sårbarheten för regionala och lokala störningar är därför låg. Sårbarheten vid omfattande störningar i den nationella infrastrukturen för el, tele och it är däremot betydande. Åtgärder för att motverka denna typ av störningar kan endast i begränsad omfattning vidtas av myndigheten själv.

Tullverkets klarerings-, kontroll- och stödverksamhet har identifierats som samhällsviktiga i händelse av kris. En störning eller ett avbrott i klareringsverksamheten skulle kunna leda till att varor av samhällsviktig betydelse inte kan frigöras eller att de försenas. Kontrollverksamheten är avgörande för att hindra restriktionsvaror från att passera in i landet och är därvid beroende av klareringsverksamheten för att identifiera godssändningar. I kontrollverksamheten ingår även myndighetens gränsskyddsgrupper med CBRNE-förmåga. Dessa kan utföra kvalificerade kontroller avseende restriktioner inriktade på hot mot hälsa, miljö och säkerhet samt kontaminerade varor, transportbehållare och transportmedel.

Tullverket har verksamhet på ett antal platser i landet, vilket gör det möjligt att flytta delar av den samhällsviktiga verksamheten i händelse av kris. Såväl klarerings- som kontrollverksamheten är beroende av it-baserade system, vilket i sin tur kräver tillgång till extern telekommunikation. Åtgärder för att upprätthålla robustheten i el-, tele-, och it-infrastruktur kan vidtas i begränsad omfattning av Tullverket, men kommunikation kan i viss mån uppnås genom att använda Försvarets telenät (FTN) samt genom att utöka användandet av Rakel. Det är möjligt att med begränsad effektivitet upprätthålla samhällsviktig verksamhet såsom klarering och kontroll genom övergång till manuella rutiner i händelse av kris.

### *Genomförda åtgärder*

Skatteverket genomför årligen övningar med sina centrala och regionala krisledningsgrupper och deltar i samverkansövningar när dessa är relevanta för myndighetens verksamhet. Myndigheten har vidtagit åtgärder för att öka kapaciteten i it-systemen, klargjort prioritering av elkraft och ökat tillgången till reservkraft i händelse av elbrist. Myndigheten har även stärkt den centrala krisledningskapaciteten.

Tullverket har utvecklat sin krisledningsförmåga bl.a. genom att upprätta krisledningsplaner, inrätta en förberedd ledningsplats, utveckla förmåga till ledningsstöd för Tullverkets krisledning samt ansluta

huvudkontor, rikssambandscentral och kompetenscenter i Stockholm, Göteborg och Malmö till Försvarets telenät (FTN). Verket har även utvecklat en mobil förmåga att detektera och ta prover av kemiska, biologiska, radioaktiva, nukleära och explosiva ämnen (CBRNE-ämnen). Vid en kris eller annan allvarlig händelse kan denna användas för stöd till andra aktörer.

#### *Fortsatt arbete*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps arbete med att ta fram handlingsplaner inom områden som informationssäkerhet och samhällsviktig verksamhet påverkar förutsättningarna för krisberedskap och samverkan inom Skatteverkets ansvarsområden. Samverkan med polisen förväntas underlättas genom polismyndigheternas planerade sammanslagning till en myndighet.

Tullverksamheten kommer att påverkas av det arbete som bedrivs inom EU med nyligen antagna lagar inom tullunionen samt genom den arbetsgrupp som ska utreda tullmyndigheternas roll i en krissituation.

## Polisverksamhet (Justitiedepartementet)

Polisens ansvar och uppgifter i samband med såväl större olyckor och kriser som mer vardagliga incidenter innebär att polisen har en viktig roll inom krisberedskapen. Detta gäller både planering inför och hantering av olyckor och kriser. Utöver uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ansvarar polisen även för bl.a. avspärrningar, trafikreglering, utrymning, bevakning och eftersökning.

Regeringen bedömer att Polisens samlade krisberedskapsförmåga är god, liksom förmågan inom området att motstå och hantera allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet.

En analys inom polisen med anledning av attentaten i Norge den 22 juli 2011 pekar på att svensk polis generellt har god förmåga att hantera förutsedda händelser, men behöver öka sin förmåga ytterligare att hantera händelser som inte är kända i förväg. Polisen har därför beslutat om och föreslagit ett antal åtgärder för att förbättra denna förmåga. Viktiga åtgärder är bl.a. utökad transportkapacitet för insatspersonal, utökad övningsverksamhet och ett närmare samarbete mellan Polisen och Säkerhetspolisen.

#### *Förutsättningar för krisberedskap*

I varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten i länet, inklusive polisens krisberedskap inom sitt geografiska område. Det sker även samverkan mellan de länsvisa polismyndigheterna genom en regional indelning.

Rikspolisstyrelsen (RPS) är central förvaltningsmyndighet för polisen med samordningsansvar för bl.a. gränskontroll, internationellt polis-samarbete och polisens planering vid särskilda händelser. RPS är sektorsansvarig myndighet för Polisen och samordnar krisberedskapsarbetet både internt och gentemot andra myndigheter. RPS tar bl.a. fram en samlad risk- och sårbarhetsanalys för polisverksamheten baserad på

underlag från de länsvisa polismyndigheterna, Rikskriminalpolisen och Statens kriminaltekniska laboratorium.

Rikskriminalpolisen, som är den operativa enheten inom RPS, ansvarar för den nationella beredskapen för kriser och särskilda händelser, dvs. händelser som går utöver den dagliga verksamheten, t.ex. en större olycka, sabotage, bombhot eller omfattande avbrott i samhällsviktiga funktioner. Vid de flesta fall av särskilda händelser leds polisarbetet av polismyndigheten i det berörda länet. I vissa situationer samordnar och leder Rikskriminalpolisen polisens insatser, exempelvis vid en händelse som kräver samordning mellan flera polismyndigheter. Rikskriminalpolisen ansvarar även för en rad nationella resurser som Nationella insatsstyrkan, polisflyget och rikskommunikationscentralen.

Säkerhetspolisen har till uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Inom Säkerhetspolisens verksamhet finns funktioner som kan stödja andra brottsbekämpande myndigheter med expertkunskaper m.m.

Samverkansrådet mot terrorism samlar de myndigheter som har viktiga funktioner i kampen mot terrorism. Rådet leds av Säkerhetspolisen och har till uppgift att bättre koordinera myndigheternas verksamhet och samordna informationsutbytet. Samverkansrådet har utvecklats till ett effektivt forum för myndighetssamverkan för att förbättra förmågan att förhindra terroristattentat och utgör dessutom ett nav i samverkan vad gäller förberedelser för det fall ett attentat skulle inträffa.

### *Genomförda åtgärder*

Regeringen har fattat beslut som innebär att antalet poliser i tjänst har ökat kraftigt, från ca 17 000 till ca 20 000. Mot bakgrund av detta och de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling, med en förändrad personalförsörjning för totalförsvaret där uttag med bl.a. civilplikt inte längre sker, har RPS framfört att polisen inte längre har behov av den förstärkningsresurs som beredskapspolisen utgör. Regeringen beslutade därför under 2012 att avveckla den särskilda beredskapspolisen.

Förfarandet för akuta förstärkningsinsatser över länsgränser har förenklats genom att så kallade förstärkningsområden har inrättats där utbyte av tillfälliga resursförstärkningar av personal eller utrustning kan ske mellan närliggande polismyndigheter. Här ingår i många fall även gemensam polischefsberedskap. Polisen har utvecklat organisation och ledningssystem som i dag ger möjlighet till att möta svåra utmaningar på ett helt annat sätt än tidigare.

En nationell förstärkningsorganisation har skapats som vid behov kan användas i hela landet. Den har enhetlig kompetens, utrustning och taktiskt koncept samt särskild ledningskapacitet. Att begära förstärkning av specialkompetenser såsom Nationella insatsstyrkan, piket, bombskydd eller polisflyg har på senare år förenklats. Arbete pågår för att förenkla detta ytterligare.

Möjligheterna till internationell polisiär krissamverkan utvecklas kontinuerligt, exempelvis inom det nordiska samarbetet om krisberedskap (Hagadeklarationen). Inom EU finns ett nära polissamarbete. Exempelvis ska polis från olika medlemsstater kunna samarbeta i

gemensamma insatser enligt det s.k. Prümrådsbeslutet och i ATLAS-nätverket kan nationella polisiära insatsstyrkor träna tillsammans och utbyta kunskaper med varandra.

#### *Fortsatt arbete*

Riksdagen godkände den 18 december 2012 regeringens förslag att RPS och de 21 polismyndigheterna ombildas till en sammanhållen myndighet den 1 januari 2015. Regeringen beslutade om direktiv för ombildningen den 20 december 2012 och gav en särskild utredare i uppdrag att genomföra reformen under 2013 och 2014. Säkerhetspolisen föreslås samtidigt bli en egen myndighet. Regeringens mål med reformen är att skapa bättre förutsättningar för ett förbättrat verksamhetsresultat och en högre kvalitet i polisens arbete, bl.a. genom tydligare ledning och styrning och ökad flexibilitet. Ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet skapar även bättre förutsättningar för ett samlat arbete med krisberedskapsfrågor inom polisen.

Försvarsdepartementet har initierat ett utredningsuppdrag om Försvarmaktens möjligheter att på kort och lång sikt stödja polisens nationella insatsstyrka med medeltung helikopterkapacitet (Fö 2013:A). Uppdraget slutredovisades den 15 juni 2013. Regeringen har därefter gett Försvarmakten och RPS i uppdrag att gemensamt skapa en förmåga så att Försvarmakten med kort varsel ska kunna stödja polisen med medeltung helikopter i situationer där sådan transport är av större vikt för genomförandet av en polisiär insats (Fö2013/1312/MFI).

I februari 2012 antog regeringen skrivelsen Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism (skr. 2011/12:73, bet. 2011/12:JuU21, rskr. 2011/12:200). I skrivelsen redovisar regeringen en nationell strategi för att förebygga uppkomsten av terrorism, förhindra terroristattentat och förbereda för det fall ett terroristattentat ändå inträffar. I strategin för regeringen fram sin syn på utgångspunkterna, målsättningarna och inriktningen för svensk bekämpning av terrorism. Det förberedande arbetet syftar till att skapa adekvat skydd för individer och samhällsviktiga funktioner och anläggningar. Att effektivt kunna hantera konsekvenserna av ett attentat kräver också förberedande arbete. Ett öppet samhälle innebär stor sårbarhet för terroristattentat och att skydda sig mot sådana attentat är en komplex uppgift. Skyddsfrågorna blir särskilt krävande eftersom regeringen vill bevara det öppna samhället med tillgänglighet till samhällets olika institutioner.

#### Miljöräddningstjänst till sjöss (Försvarsdepartementet)

Den svenska nationella operativa kapaciteten vad gäller miljöräddningstjänst till sjöss har under den senaste tioårsperioden utvecklats i en positiv riktning inom flera områden och anpassats till rådande och bedömd hotbildsutveckling. Detta främst som en följd av en betydande förnyelse av Kustbevakningens fartygsflotta och kustbevakningsflyget. I enlighet med regeringens uppdrag har Kustbevakningen under 2013 nått målet vad gäller förmågan att med nationella resurser bekämpa större oljeutsläpp

Kustbevakningen har även ökat sin förmåga till nödbogsering, nödläktring och brandbekämpning till sjöss. Den svenska beredskapen och kapaciteten för att hantera större oljeutsläpp har även utvecklats genom fortsatt internationellt engagemang och samarbete.

#### *Förutsättningar för krisberedskap*

Den allt mer intensiva oljetrafiken med allt större fartyg i Östersjön och Nordsjön ökar risken för olyckor och efterföljande oljeutsläpp som kan få stora miljömässiga och ekonomiska konsekvenser. Den allt tätare sjötrafiken är till stor del kopplad till en ökad tillväxt i Östersjöregionen. Mängden oljetransporter från Ryssland genom Östersjön och på Nordsjön beräknas öka kraftigt inför år 2025. Detta samtidigt som trängseln på våra hav fortsätter att öka med en allt mer intensiv fartygstrafik. Kostnaderna för att hantera konsekvenserna efter ett stort oljeutsläpp, under svåra förhållanden, kan komma att uppgå till miljardbelopp. Mot bakgrund av detta har regeringen uppdragit åt Kustbevakningen att ha förmågan att med nationella resurser bekämpa större oljeutsläpp till sjöss samt att även öka sin förmåga till nödbogsering, nödläktring och brandbekämpning till sjöss, i syfte att ansvara för miljöräddningstjänst när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller när det föreligger en överhängande fara för detta.

#### *Genomförda åtgärder*

Genom tillförsel av tre nya sjöövervakningsflygplan, sju kombinationsfartyg med hög kapacitet för oljeupptagning och fem sjöövervakningsfartyg har Sveriges insatsförmåga inom miljöräddningstjänstområdet stärkts betydligt. Svenska myndigheter med ansvar för oljesanering har under den senaste femårsperioden även genomfört större utvecklings- och övnings- och utbildningsinsatser inom miljöräddning såväl till sjöss som längs kusterna. Särskilt fokus har riktats mot förmågan att kunna genomföra nödbogsering, nödläktring och brandbekämpning till sjöss. Den operativa styrningen av verksamheten till sjöss och i luften är föremål för utvecklingsinsatser varje år, där bl.a. erfarenheter från samverkande myndigheter tas tillvara.

Den svenska beredskapen/kapaciteten för att hantera större oljeutsläpp har även utvecklats genom fortsatt aktivt internationellt engagemang och samarbete. Sverige kan ge och få hjälp i enlighet med flera olika samarbetsavtal, bl.a. mellan Östersjöländerna inom Helsingforskommissionen (HELCOM), mellan Nordsjöländerna inom Bonnavalet och mellan de nordiska länderna inom Köpenhamnsavtalet. Inom dessa avtal utbyts även erfarenheter, s.k. Best Practice diskuteras och analyseras, och övningar genomförs med jämna mellanrum. Sverige har varit något av en föregångare avseende byggandet och införskaffandet av större fartyg med nödbogseringskapacitet i enlighet med den inom HELCOM beslutade gemensamma åtgärdsplanen *Baltic Sea Action Plan (BSAP)*. Sverige är även ledande i regionen när det gäller flygövervakning och har därför stort inflytande vad gäller frågor runt gemensam övervakning med andra länder. Medlemsländerna i ovan nämnda avtal tittar även på den svenska kombinationsmodellen då den

svenska beredskapen för en snabb första insats är god tack vare att kombinationsfartygen med besättningar också används i normal övervakningstjänst.

Sverige har även varit drivande i olika projekt inom ramen för EU:s Östersjöstrategi. Under två år, 2009–2011 ledde Kustbevakningen bl.a. EU-kommissionens pilotprojekt *Maritime Surveillance North* (MARSUNO) i vilket 24 myndigheter från tio länder deltog. MARSUNO-projektet syftade bl.a. till att förenkla informationsutbytet mellan EU:s medlemsländer för att på sikt uppnå en s.k. *Common Information Sharing Environment* (CISE), något som förväntas förbättra förutsättningarna för en effektiv miljöräddningstjänst och sjöövervakning i stort. Slutsatserna från MARSUNO-projektet tas nu vidare inom såväl kommissionens och rådets arbete.

Sverige och andra länder inom HELCOM och Bonnavalet driver även frågan om alarmeringsrutiner via EU-systemen, Safe Sea Net som tagits fram av European Maritime Safety Agency (EMSA) och kris-kommunikationssystemet *Common Emergency Communication and Information System* (CECIS) som drivs av EU-kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO), för en harmonisering mot det inarbetade POLREP-systemet (pollution report) som i dag gäller för båda dessa avtal samt Köpenhamnsavtalet.

I maj 2013 skrev de Arktiska länderna under ett avtal om stöd om det skulle ske ett oljeutsläpp i Arktis. Avtalet bygger på stöd till det drabbade landet i de extrema förhållanden som råder i Arktis.

Mot bakgrund av nyinvesteringar i form av flygplan och fartyg, genomförda utvecklings- och utbildningsinsatser samt genom de internationella samarbeten inom miljöräddningstjänstområdet som Sverige medverkar i bedömer regeringen att Sverige ökat sin förmåga till nödbogsering, nödläktring och brandbekämpning till sjöss samt att Kustbevakningen nått målet vad gäller förmågan att med nationella resurser bekämpa större oljeutsläpp.

#### *Fortsatt arbete*

Regeringen anser att en god förmåga gällande miljöräddningstjänst till sjöss är en viktig del av krisberedskapen. Därför bör den nationella förmågan att upptäcka och omhänderta utsläpp även fortsatt uppmärksamma förändringar i rådande hotbild.

## Hälsa- och sjukvård inkl. smittskydd och andra hälsohot (Socialdepartementet)

En fungerande hälso- och sjukvård är en viktig funktion såväl under normala förhållanden som vid allvarliga störningar i samhället. Hälso- och sjukvårdens förmåga har en avgörande betydelse för att minska konsekvenserna för samhället vid händelser med omfattande skadeutfall och andra typer av kriser. Planering och beredskap inom smittskyddet för att motverka och hantera omfattande smittspridning är en annan viktig uppgift, något som fick stor uppmärksamhet i samband med utbrottet av



influensan A(H1N1) 2009. Sammantaget är hälso- och sjukvårdens förmåga viktig för att trygga hälsan hos befolkningen.

Regeringen bedömer att den katastrofmedicinska beredskapen är god. Det finns en upparbetad struktur både på nationell och på regional nivå för att hantera uppkomna situationer. Regeringen ser dock efter händelserna i Oslo och Utöya i juli 2011 att det finns skäl att se över hur den svenska sjukvården är förberedd för liknande händelser. Regeringen har därför gett Socialstyrelsen i uppdrag att utarbeta ett planeringsunderlag för traumavård inom hälso- och sjukvården som stöd till landstingen.

#### *Förutsättningar för krisberedskap*

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) reglerar landstingens ansvar för hälso- och sjukvården, bl.a. avseende skyldigheten att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap. Det nationella smittskyddet ska skydda befolkningen i Sverige mot spridning av smittsamma sjukdomar. Arbetet utförs i första hand med medicinska åtgärder som t.ex. vaccinationer. Med stöd i smittskyddslagen (2004:168) kan i vissa fall ingripanden mot enskilda komma i fråga.

Sverige deltar i internationella samarbeten för att skapa skydd mot vissa sjukdomar och andra allvarliga hot mot människors hälsa, bl.a. genom övervakning av smittsamma sjukdomar. Övervakningen handlar om att följa den nationella, europeiska och den globala situationen och identifiera såväl långsiktiga trender som snabba förlopp under ett utbrott. Övervakningen bidrar med kunskaper som gör det möjligt att kontinuerligt anpassa de eventuella åtgärder som vidtas.

Socialstyrelsen har ett samordningsansvar för den Nationella Pandemigruppen, en myndighets- och organisationsövergripande grupp vars uppdrag är att främja samordning av åtgärder som planeras och genomförs för att bekämpa en pandemi. Om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser kan Socialstyrelsen under särskilda förhållanden ges ett lednings- och samordningsansvar för all hälso- och sjukvård i Sverige.

I uppgifterna för Smittskyddsinstitutet (SMI) ingick att följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt, föreslå åtgärder för att landets smittskydd ska fungera effektivt och bistå med expertstöd inom området. Myndigheten upprätthöll även diagnostisk beredskap, inklusive jourverksamhet dygnet runt, i syfte att kunna analysera prov med misstanke om allvarlig smitta. Smittskyddsinstitutets uppgifter övertogs den 1 januari 2014 av Folkhälsomyndigheten.

Smittskyddet och hälso- och sjukvården är beroende av fungerande system för it, tele- och radiokommunikationer. Även tillgången till annan samhällsviktig infrastruktur dvs. vatten, el, värme, kyla, gas och bränsleförsörjning är central. Nödvattenförsörjning och reservkraft har identifierats som svaga länkar. Värmeförsörjningen är känslig för störningar. Verksamheten är också beroende av infrastruktur för transport av personal, varor och tjänster.

En välfungerande samverkan med det privata näringslivet är viktigt. Allt fler verksamheter upphandlas av privata entreprenörer vilket medför att sårbarheten ökar och att det blir svårare att skriva avtal som försäkrar

leveranser även vid allvarliga händelser. Alla aktörer, oavsett om verksamheten är privat eller offentlig, måste uppvisa samma goda beredskap.

Hanteringen av ett hälsohot, t.ex. pandemiskt virus eller annan smittsam sjukdom, förutsätter att berörda aktörer har beredskapsplaner, handlingsplaner eller liknande för en sådan situation.

#### *Genomförda åtgärder*

Under de senaste åren har ett antal åtgärder vidtagits för att utveckla och förstärka beredskapen inom området, bl.a. i frågor som rör omfattande spridning av smittsamma sjukdomar och antibiotikaresistens. Ett antal av dessa åtgärder redovisas nedan.

- Socialstyrelsen har, på regeringens uppdrag, reviderat pandemiplanen från 2009 i form av underlaget Beredskapsplanering för pandemisk influensa (december 2012) med fokus på hur de nationella myndigheterna kan stödja hälso- och sjukvårdens, omsorgens och de regionala och lokala smittskyddens arbete för minska effekterna av en pandemi.
- Socialstyrelsen har även tagit fram en generisk nationell plan för utbrott av smittsamma sjukdomar (Beredskapsplanering för utbrott av smittsamma sjukdomar, 2012-12-14) med fokus på att underlätta samverkan vid utbrott.
- Insatser har gjorts inom området antibiotikaresistens, såväl nationellt, bl.a. genom patientsäkerhetsarbete och samarbete mellan human- och veterinärmedicinsk expertis, som internationellt, bl.a. genom antagande av en övergripande strategi inom ramen för WHO. Regeringen avsåtter vidare särskilda medel till stöd för utveckling av nya antibiotika.
- Regeringen har gett ett bredare uppdrag för kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning inom smittskyddsområdet. Sedan år 2012 har SMI ett utökat ansvar för högsmittsamma ämnen, bl.a. genom drift av ett säkerhetslaboratorium.
- Regeringen har uppdragit åt Socialstyrelsen att utarbeta ett planeringsunderlag för traumavård inom hälso- och sjukvården (S2013/3285/FS). Planeringsunderlaget ska stödja landstingens arbete med att upprätta planer för traumavården och en beredskap för att kunna omhänderta ett större antal svårt skadade vid en allvarlig händelse i Sverige.
- WHO:s internationella hälsoregler (IHR 2005) har genomförts i Sverige, bl.a. genom lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot folkhälsan, där Socialstyrelsen pekats ut som nationell kontaktpunkt i arbetet med IHR.

- År 2008 trädde lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands i kraft. Utifrån de erfarenheter som drogs vid flodvågskatastrofen ger lagen landstingen möjlighet att planera för och delta i insatser när många människor med hemvist i Sverige drabbas av en stor olycka eller katastrof i ett annat land.

#### *Fortsatt arbete*

Beredskapsplaneringen tar sikte på att kunna hantera oförutsedda situationer och nya hot. Förändringar i omvärlden, som klimatpåverkan, fortsatt resande och migration är hot som kräver en väl avvägd beredskapsplanering. Man kan inte heller utesluta risken för avsiktlig spridning av smittämnen.

Regeringen avser därför fortsätta utveckla den mer generella beredskapsplaneringen avseende hälsohot. Regeringen anser att samordnade åtgärder nationellt, inom EU och internationellt behövs för att uppnå en god beredskap mot vissa typer av hälsohot. Det är viktigt att säkerställa att samarbete inom EU och internationellt ger ett mervärde i form av både stärkt beredskap och en effektivisering av åtgärder.

Inom EU har samarbetet inom området smittsamma sjukdomar pågått under en längre tid. Gemensamt övervakningssystem av vissa utpekade smittsamma sjukdomar har funnits på plats alltsedan 1998 och medlemsstaternas experter träffas regelbundet i en s.k. hälsosäkerhetskommitté. Kommissionen lämnade i december 2011 ett förslag till beslut om allvarliga gränsöverskridande hälsohot som syftade till att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna inför allvarliga hälsohot av alla slag. Förslaget omfattade allt från smittsamma sjukdomar till hot från biologiska agens eller kemiska ämnen och miljörelaterade hot eller händelser orsakade av klimatförändringar. Efter förhandlingar i rådet under 2012 och 2013 nåddes en överenskommelse med Europaparlamentet i juli 2013. Det nya regelverket trädde i kraft under hösten 2013 och innebär bl.a. krav på medlemsstaterna att rapportera sin beredskapsplanering inom området.

## Socialtjänst (Socialdepartementet)

Utan en fungerande socialtjänst minskar samhällets möjligheter att trygga hälsan och den personliga säkerheten för de som inte själva kan hantera konsekvenserna av en allvarlig händelse eller kris.

Förmågan att hantera kriser och motstå och hantera allvarliga störningar inom socialtjänstens verksamheter behöver förbättras i vissa avseenden.

#### *Förutsättningar för krisberedskap*

Merparten av socialtjänsten är att betrakta som samhällsviktig verksamhet. Det finns situationer där socialtjänsten har ett ansvar att omedelbart hantera en allvarlig händelse. Exempel på detta är POSOM-grupperna (psykiskt och socialt omhändertagande) som erbjuder psykosocialt stöd vid allvarliga händelser. Ett annat exempel är när socialtjänsten måste se till att människor med behov av stöd och hjälp

klarar sig vid störningar eller avbrott i t.ex. försörjningen av el eller vatten

Kommunerna har enligt Socialtjänstlagen (2001:453) alltid det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret gäller såväl under normala förhållanden som vid allvarliga händelser och kriser.

#### *Genomförda åtgärder*

Utvecklingen inom det katastrofpsykologiska området och ökad kunskap om riskfaktorer och mänskliga reaktioner ledde till att Socialstyrelsen 2008 tog fram rapporten Krisstöd vid allvarlig händelse som är ett underlag för planering av krisstöd och vänder sig till beslutsfattare och personal inom landsting och kommuner.

Socialstyrelsen tog 2009 även fram en vägledning för krisberedskap inom socialtjänstens område.

Den 1 juni 2013 inrättades den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg. I myndighetens uppgifter ingår att utöva tillsyn över verksamheter inom socialtjänstområdet, vilket kommer att förutsätta att tillsynen av socialtjänstens krisberedskap integreras i myndighetens tillsynsarbete.

#### *Fortsatt arbete*

Till de förändringar som förväntas påverka förutsättningarna för socialtjänstens krisberedskap hör väderrelaterade konsekvenser orsakade av klimatförändringar men även naturolyckor och spridning av farliga ämnen. Sådana händelser kan innebära att människor med behov av kommunal omsorg måste förses med t.ex. förnödenheter eller evakueras.

Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser visar att det ökade antalet privata entreprenörer måste beaktas i planeringen av krisberedskapen inom vård och omsorg. Avtal som reglerar åtagandena vid en allvarlig händelse saknas i många fall. Om avtal med exempelvis transportföretagen som sköter leveranser till kommunen saknas kan det leda till brist på förbrukningsartiklar, läkemedel, livsmedel och mat vid en allvarlig händelse.

Samverkan mellan kommunerna och näringslivet bör förbättras. Även mellan kommunen och frivilligorganisationer saknas ibland avtal som reglerar organisationernas åtaganden vid en kris.

Inom socialtjänstens verksamheter är tillgången till personal avgörande för möjligheten att upprätthålla grundläggande service, trygghet och omsorg. I dagsläget är socialtjänstens uthållighet vid en kris sannolikt mindre än en vecka om inte prioriteringar sker som inskränker på arbetsmiljölagstiftningen och brukarnas behov av trygg och säker omsorg.

Förmågan är i hög grad beroende av kommunens övriga förvaltningar och av externa leverantörer, bl.a. elleverantörer och telebolag.

Informationssäkerheten har vissa brister. Det är svårt att upprätthålla konfidentialiteten, riktigheten och tillgängligheten av informationstillgångarna vid de tillfällen när IT-systemen är ur funktion och manuella system måste tillämpas. Fungerande IT-system är också en förutsättning för utbetalning av försörjningsstöd.

Försörjningen med reservkraft har brister, många av kommunernas särskilda boenden saknar stationär reservkraft och möjligheter att ansluta mobil reservkraft. Detta kan leda till att evakueringar måste genomföras om bostäderna blir utkylda. Kommunernas krisberedskapsplanering behöver också ta hänsyn till det faktum att allt fler bor hemma allt längre, vilket i en krissituation är mer personalkrävande jämfört med kommunala boenden.

Socialdepartementet avser att undersöka möjligheten att utveckla öppna jämförelser när det gäller kommunernas krisberedskap inom socialtjänsten. Det gäller såväl familj- som individomsorg, omsorger om personer med funktionsnedsättning som äldreomsorg.

## Socialförsäkringen (Socialdepartementet)

Regeringen bedömer att Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens möjligheter att hantera kriser och allvarliga störningar i verksamheten är goda.

För hantering och utbetalningar inom socialförsäkringens område är dock myndigheterna satta att hantera ett antal externa beroenden. Det är t.ex. särskilt viktigt att elförsörjning, datakommunikation och betalningsväsende fungerar för att myndigheterna ska kunna utföra sitt grunduppdrag.

### *Förutsättningar för krisberedskap*

Ansvar och administrationen av socialförsäkringen är uppdelat mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, där båda myndigheterna handlägger sina respektive förmåner men där Försäkringskassan utför utbetalningar och står för driften av en del av Pensionsmyndighetens system. Genom att stora grupper i befolkningen berörs så är ett fungerande system för handläggning och utbetalningar av socialförsäkringar en viktig del i samhällets funktionalitet. Myndigheterna samarbetar om krisberedskap bl.a. i form av gemensamma övningar.

Utbetalningarna av socialförsäkringens olika förmåner är starkt beroende av fungerande elförsörjning och data- och telekommunikationer. Vid omfattande störningar blir utbetalningarna svåra att genomföra.

### *Genomförda åtgärder*

För att förstärka krisberedskapen inom socialförsäkringen har Försäkringskassan bl.a. förbättrat robustheten i it-infrastrukturen avseende skydd, redundans och elförsörjning. Avtal med underleverantörer har reviderats och det har införts krav för leveranssäkerhet.

Pensionsmyndigheten, som bildades 2010, har arbetat med att bygga upp sin förmåga att hantera kriser och att förstärka robustheten i den dagliga verksamheten. För att korta eventuella avbrottstider sker driften av myndighetens system i dubbla anläggningar, istället för som tidigare med en reservanläggning.

För att stärka robustheten inom samhällsviktiga betalningar har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten arbetat med frågor om alternativa betalningsvägar, gemensamma övningar och bränsleförsörjning till reservkraftverk hos finansiella aktörer inom samverkansområdet Ekonomisk säkerhet (SOES). Försäkringskassan ingår även i Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp (FSPOS).

#### *Fortsatt arbete*

Försäkringskassan arbetar med att skapa ett nytt system för drifttjänster som syftar till att skapa bättre övervakningsmöjligheter och därmed lättare kunna identifiera störningar i produktionen. Det pågår även ett arbete med att fastställa kontinuitetsplaner för myndighetens olika kontor.

Även Pensionsmyndigheten tar fram och fastställer kontinuitetsplaner som bl.a. redogör för hur arbete kan omfördelas mellan olika kontor vid störningar såsom avbrott i t.ex. handläggningssystem eller bortfall av kontor eller en driftcentral i samband med en allvarlig händelse.

## Miljö- och naturvård inkl. kärnenergiberedskap (Miljödepartementet)

Alla samhällen är sårbara för extrema natur- och väderhändelser så som stormar, skyfall, översvämningar, erosion och jordskred. De kan medföra betydande skador och störningar och även, i synnerhet vid långvariga förlopp, lamslå väsentliga delar av samhällets verksamhet. Utöver naturhändelser finns även risken för olycksrelaterade föroreningar och hotet om att kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen ska spridas vid t.ex. organiserad brottslighet eller en terrorattack. Enskilda olyckors miljöpåverkan är ofta begränsad i relation till samhällets totala miljöpåverkan. Däremot kan större olyckor som t.ex. oljeutsläpp till havs, stora kemikalieolyckor, stora reaktorolyckor och stora bränder ha en avsevärd påverkan på den lokala eller regionala miljön.

Förmågan att hantera kriser hos myndigheterna inom miljö- och naturvårdsområdet bedöms generellt som god. Med undantag av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) och till viss del Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) har myndigheterna inom området inte ett operativt ansvar, däremot förfogar myndigheterna över expertkunskap som är ett viktigt stöd till de operativa myndigheterna vid allvarliga händelser.

Strålsäkerheten inom den kärntekniska verksamheten bedöms vara godtagbar. Såväl utsläppen till miljön som stråldoserna till personal på kärnkraftverk ligger under eller långt under gällande gränsvärden.

#### *Förutsättningar för krisberedskap*

I förebyggande syfte genomförs miljöövervakning för att öka möjligheten att upptäcka nya miljöstörningar, varna för om kända miljöhot dyker upp på nya platser eller i tidigare okända sammanhang samt att upptäcka nya, tidigare okända miljöhot. Kring landets

kärntekniska anläggningar genomförs också lokal miljöövervakning (omgivningskontroll), som bl.a. syftar till att detektera utsläpp samt utsläpp som sker diffust och över en längre tidsrymd.

Ansvar för att förhindra, begränsa och åtgärda skador till följd av industriell hantering eller transporter av farliga ämnen är fördelat på olika aktörer. Allvarliga störningar och kriser på miljöområdet hanteras i regel i första hand av räddningstjänsten lokalt och regionalt. Kemikalieinspektionen (KemI), Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten (HaV), SMHI och SSM ska ha beredskap att biträda berörda myndigheter vid allvarliga störningar i samhället genom att t.ex. ge expertinformation om olika kemikaliers egenskaper, spridningsprognoser etc. Den operativa krisberedskapen vad gäller kemikalieolyckor av akut karaktär, kemikaliehändelser av svår och långvarig art ligger primärt på lokal och regional nivå.

Att minska riskerna för ras, skred och stranderosion ligger i det uppdrag som Statens geotekniska institut (SGI) har. Samhällets anpassning till nya risker och hot på grund av ett förändrat klimat utgör en viktig del i det övergripande ansvaret som SGI har för de geotekniska och miljögeotekniska frågorna i Sverige.

Beredskap avseende väder- och klimatrelaterade olyckor ligger inom ramen för den väder- och varningstjänst som SMHI har ansvar för. Myndigheten erbjuder bl.a. ett flertal tjänster och verktyg i förebyggande syfte. Exempelvis utför SMHI på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) en översiktlig översvämningskartering längs de svenska vattendragen. Hydrologiska modellberäkningar för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar utförs och verktyget Seatrack för spridningsprognoser vid utsläpp till havs eller i större sjöar har utarbetats. Regeringen har också inrättat ett nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning vid SMHI fr.o.m. 2012.

Ansvar för den svenska beredskapen mot olyckor och händelser med radioaktiva ämnen delas av ett stort antal aktörer. Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har till uppgift att samordna de beredskapsåtgärder som krävs för att förebygga, identifiera och upptäcka nukleära eller radiologiska händelser som kan leda till skador på människor och miljö. Länsstyrelsen i kärnkraftslänen har huvudansvaret för beredskapen utanför kraftverksområdet. Hit hör uppgifter som mätning av radioaktiva ämnen, larm till närboende och eventuell evakuering och information till allmänheten. Kärnkraftsföretagen ansvarar för det som finns innanför kraftverksstaketet. I ansvaret ingår bl.a. att anläggningen är säker, förhindrande av radioaktiva utsläpp och att information till länsstyrelsen och myndigheter ges. Vid en kärnenergiolycka eller annan strålningsolycka ska SSM ge utsläppsprognoser, samordna och bidra med strålskyddsbedömningar för att regering, länsstyrelser och andra samverkande aktörer ska kunna fatta beslut om skyddsåtgärder och informationsinsatser.

### *Genomförda åtgärder*

I Sverige har en nationell plattform för naturolyckor skapats av myndigheter och organisationer för att förbättra samverkan och

samordning av arbetet med att förebygga och mildra effekterna av naturolyckor. Övningar som genomförts inom områdena kemikalier, skadereglering vid radiologisk olycka och vatten har ökat förståelsen bland berörda för hur allvarliga händelser hanteras av samhällets olika aktörer.

Sedan flera år driver SMHI ett löpande informationssäkerhetsarbete som syftar till att höja säkerhetsnivån samt att utbilda all personal i säkerhetsfrågor och höja medvetenheten. I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – klimat (prop. 2008/09:162) gjorde regeringen bedömningen att klimatanpassningsarbetet behöver stärkas och samordnas. Vidare måste denna kunskap spridas och genomsyra hela samhället och integreras i sektorsansvaret. Stora framtida kostnader kan därmed minskas eller till viss del undvikas. De positiva effekterna kan också bättre tas till vara.

Ett framtida klimat förväntas bli mer nederbördsrikt. Detta leder till ökad vattenföring med ökade risker för översvämningar och ras och skred. Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) pekade på några områden där det är angeläget med insatser. Framför allt behövdes en bättre höjdmmodell över Sverige för att kunna bedöma konsekvenserna vid översvämningar, men även när bebyggelse eller infrastruktur anläggs. Vissa delar av Sverige är känsliga för ras- och skred, t.ex. längs Göta Älv, men andra områden finns också som behöver undersökas. Regeringen har gjort stora satsningar vad gäller att förbättra kunskapen på dessa områden. Resurser satsas på att laserscanna Sverige i syfte att bygga upp en noggrann höjdmmodell och ras- och skredkarteringar har utfört längs Göta Älv. Stabilitetskarteringar utmed Göta Älv är viktiga för att veta hur mycket vatten som kan avbördas från Vänern riskfritt och därmed mildra översvämningsproblem kring Vänern och undvika skadekostnader. Resurser ges också till länsstyrelserna för att samordna det regionala klimatanpassningsarbetet. Insatserna finansieras över anslaget 1:10 Klimatanpassning (UO20). Ett nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning har också inrättats vid SMHI.

I syfte att stärka strålskyddsberedskapen har SSM genomfört insatser inom bl.a. långsiktig kompetensförsörjning, ledningsförmåga, kapacitet för strålningsmätning och analys samt stöd till polis, räddningstjänst och ambulanssjukvård.

Tillsynen av de svenska kärntekniska anläggningarna och tillsynen av användningen av joniserande strålning inom sjukvården har förstärkts.

#### *Fortsatt arbete*

När det gäller förmågan att hantera förändringar och utmaningar som inte är akuta eller har snabba förlopp inom miljö- och klimatområdet visar erfarenheter från händelser som Hallandsåsen, fågelinfluensan och stormen Gudrun att det förebyggande arbetet är viktigt för att bättre kunna hantera kriser när de uppstår. Till exempel kan förmågan att agera snabbt öka genom att ansvar och ansvarsgränser tydliggjorts i regelverken. Även inom forskningsområdet kan arbete med att sammanställa och ta fram ny kunskap, bidra till förmågan att hantera förändringar på längre sikt.



SMHI:s arbete för ytterligare samordning och byggande av relationer med kunder och myndigheter som Försvarsmakten, räddningstjänsten och SSM fortlöper. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen planerar att förbättra och vidareutveckla informationssäkerhet inklusive ren it-säkerhet.

Klimatanpassning är en samhällsfråga som måste genomsyra arbetet i alla sektorer. Länsstyrelserna har en central roll i arbetet och får därför 25 miljoner kronor av anpassningsanslaget för att kunna agera som regionala noder i arbetet. För att ytterligare stärka det lokala och regionala arbetet har regeringen gett länsstyrelserna i uppdrag att till halvårsskiftet 2014 utarbeta regionala handlingsplaner för klimatanpassning.

Den 18 juli 2013 beslutade regeringen kommittédirektiv till en utredning om en trygg dricksvattenförsörjning (Dir. 2013:75). Utgångspunkten för utredningen är klimatförändringarnas förväntade effekter på dricksvattenförsörjningen och hur risker med bl.a. kemiska ämnen och skydd för dricksvattenförsörjningen och råvattentäkterna, varav en stor del i dag saknar skydd i form av vattenskyddsområden, ska kunna hanteras på ett riskbaserat och systematiskt sätt. Uppdraget ska slutredovisas den 30 juni 2015.

Regeringen bedriver ett långsiktigt arbete för klimatanpassning med fokus på kunskapsuppbyggnad, sektorsintegrering och lokalt och regionalt arbete, t.ex. genom stöd till Lantmäteriet, SMHI och Statens geotekniska institut. Regeringen aviserade i propositionen 2008/09:62 att en nationell kontrollstation för uppföljning av arbetet med klimatanpassning ska inrättas och att den bör sammanfalla med den klimatpolitiska kontrollstationen 2015.

Samhällets krav på att få information och råd om skyddsåtgärder har förändrats sedan den svenska kärnkraftberedskapen infördes för drygt 30 år sedan. I dag är kraven inte bara att samhället ska klara att skydda invånarna närmast kärnkraftverket från akuta skadeverkningar utan också att riskerna att få sena skador (cancer) ska begränsas på långa avstånd från olyckan. Detta ställer krav på en nationell beredskapsplanering och ett tydligt nationellt områdesansvar.

Svenska kärnkraftverk har genomgått s.k. stresstester för att utröna hur flera samtidigt påfrestningar påverkar säkerheten. Testerna visar att de svenska anläggningarna är robusta, men ett antal möjligheter att stärka anläggningarnas robusthet har identifierats.

En viktig komponent i den nationella strålskyddsberedskapen är tillgång till specialistkompetens. Inom de närmaste åren kommer emellertid många personer med specialistkompetens att försvinna genom pensionsavgångar. Åtgärder i form av satsningar på utbildning och återväxt av nya specialister bedöms behövas under lång tid. Regeringen har i 2014 års regleringsbrev uppdragit åt Strålskyddsmyndigheten att granska det nationella kompetensläget inom strålskyddsområdet, lämna förslag på åtgärder samt vid behov lämna förslag på finansiering av dessa.

I juni 2013 presenterades ett förslag till revidering av rådets direktiv 2009/71/Euratom av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (kärnsäkerhetsdirektivet). Förslaget innehåller mer detaljerade krav inom

kärnsäkerhetsområdet och innebär bl.a. att ett gemensamt säkerhetsmål införs för alla nya kärntekniska anläggningar och att anläggningar ska byggas så att man i praktiken eliminerar tänkbara olycksscenarioer som kan leda till tidiga eller stora utsläpp av radioaktiva ämnen. För olyckor som ändå inträffar ska det finnas förberedda tekniska system som möjliggör att endast begränsade skyddsåtgärder ska behöva vidtas och att det finns tid att vidta sådana skyddsåtgärder. Förhandlingar om förslaget pågår. Regeringens preliminära bedömning är att Sverige till stor del redan uppfyller kraven men att ytterligare analyser av direktivets innehåll behövs.

Strålsäkerhetsmyndigheten lämnade i januari 2012 in en redovisning av skyddet av kärntekniska anläggningar och transporter. Lämnade förslag behövde i vissa delar utredas vidare och regeringen beslutade därför i juni 2013 att tillsätta två interna utredare för att arbeta vidare med frågorna om straffbestämmelser för intrång vid skyddsobjekt och frågorna kring förmågan att på plats möta antagonistiska hot.

## Energiförsörjning (Näringsdepartementet)

Det moderna samhället är starkt beroende av en fungerande energiförsörjning. Störningar och avbrott i försörjningen av el, bränsle, gas eller värme kan leda till allvarliga konsekvenser såväl för den enskilde som för viktiga funktioner i samhället. Inte minst kan störningar i elförsörjningen snabbt ge upphov till störningar inom andra verksamheter. Beroenden inom energisystemet innebär att ett elavbrott kan få konsekvenser för försörjningssäkerheten även inom andra delar av energiförsörjningen. Naturrelaterade händelser utgör en stor del av den riskbild som påverkar energiförsörjningen.

Samhället har ett stort beroende av en mängd energiformer för både prioriterade och mindre prioriterade funktioner. Regeringen bedömer att den sammantagna förmågan inom energiområdet att motstå allvarliga störningar och att hantera kriser är god men att den ständigt måste uppdateras för att motsvara samhällets behov av säker elförsörjning. Regeringen anser att nu gällande lagstiftning skapar goda förutsättningar för att beredskapen fortsätter vara god.

Eftersom marknaderna för olika energislag har olika karaktär och regleras på olika geografisk nivå innebär det att också samarbetet om försörjningssäkerhet och krishantering ser olika ut. Inom elförsörjningen finns sådant samarbete främst på nordisk nivå, inom olje- och drivmedelsområdet på global nivå, inom gasförsörjningen på europeisk nivå och när det gäller värmeförsörjningen främst på lokal och nationell nivå. Det finns t.ex. ett antal EU-direktiv och förordningar som rör bl.a. oljelagring, trygg naturgasförsörjning, elförsörjning och infrastrukturinvesteringar vilka ligger till grund för nationella krav och regelverk. I fråga om värmeförsörjningen saknas lagstiftning om funktionskrav. För en stor andel av Sveriges fastigheter har fastighetsägaren slutit avtal med en fjärrvärmeleverantör om uppvärmning. Här regleras leveranskraven i avtal mellan fastighetsägare och fjärrvärmeleverantör.

Bestämmelserna i elberedskapslagen (1997:288) syftar till att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Elproducenter, elhandelsföretag och nätföretag är skyldiga att vidta de beredskapsåtgärder som regeringen eller elberedskapsmyndigheten (dvs. Affärsverket svenska kraftnät, SvK) beslutar om. Åtgärderna finansieras av en elberedskapsavgift som tas ut av nätagare baserat på antalet anslutna abonnenter. Enligt elberedskapslagen har de berörda företagen en skyldighet att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser avseende säkerheten i den egna verksamheten och redovisa efterfrågade uppgifter till SvK. Även i samband med större störningar är företagen skyldiga att informera SvK.

Nätägare ska enligt ellagen (1997:857) även analysera leveranssäkerheten och upprätta en åtgärdsplan som visar hur leveranssäkerheten i det egna elnätet ska förbättras. Arbetet redovisas årligen för Energimarknadsinspektionen. Nätägare är även skyldiga att årligen redovisa en sammanfattning av arbetet med sin risk- och sårbarhetsanalys för Energimarknadsinspektionen.

SvK är systemansvarig myndighet för det nationella elsystemet med uppgiften att förvalta, driva och utveckla det svenska stamnätet för el. SvK ska även verka för att minska riskerna för allvarliga störningar på samhället i händelse av eller omfattande störningar inom elförsörjningen.

I fråga om elsäkerhet vid anläggningar där det bedrivs samhällsviktig verksamhet ligger ansvaret på respektive anläggningsinnehavare. I en krissituation har anläggningsinnehavaren fortfarande ansvaret för att elanläggningen ger betryggande säkerhet mot person- och sakskada på grund av el. Elsäkerhetsverket utövar tillsyn över elsäkerheten och kan i en krissituation ge dispens från gällande regelverk.

Elnätföretagen ingår i en elsamverkansorganisation för hantering av regionala och lokala nätstörningar baserad på frivillig medverkan och avtal mellan företagen. Landet är indelat i sju områden med en elsamverkansledning i varje vars uppgift är bl.a. att samordna hjälpinsatser och skaffa fram resurser till drabbade företag i samband med störningar. I respektive område är SvK representerat.

Den pågående internationaliseringen av elförsörjningen kombinerat med en strävan efter att minimera kostnader innebär att företag centraliserar vissa funktioner och att viss verksamhet flyttas till andra länder. I de fall verksamheter bedrivs eller flyttas utomlands minskar möjligheterna att tillämpa den nationella lagstiftningen, t.ex. elberedskapslagen och säkerhetsskyddslagen (1996:227) för att styra och hantera åtkomst till anläggningar och information. Om elnätsföretag är ålagda att vidta en åtgärd enligt t.ex. ellagen så ska åtgärden vidtas oavsett om elnätsföretaget rent fysiskt utför tjänsten i Sverige eller i utlandet.

På nordisk nivå samarbetar ländernas energi- och elberedskapsmyndigheter och de fem systemansvariga företagen i Nordiskt Beredskapsforum (NordBer). De nordiska systemansvariga företagen har även etablerat Nordic Asset Management (NordAM) som är ett centralt verktyg för beredskapssamarbetet för det nordiska elsystemet.

I Sverige finns ett 20-tal dammanläggningar där ett dammbrott skulle innebära fara för många människors liv och hälsa och kunna leda till allvarliga störningar i samhällsviktiga verksamheter. SvK har till uppgift att främja dammsäkerheten, följa klimatförändringarnas påverkan, verka för att minska skador till följd av höga flöden och föreslå åtgärder. I sin roll som tillsynsvägledande myndighet ger SvK råd och stöd till länsstyrelserna samt samordnar, följer upp och utvärderar tillsynen. Länsstyrelserna är operativa tillsynsmyndigheter. Om ett dammbrott skulle inträffa är verksamhetsutövaren strikt ansvarig för de skador som uppstår.

#### *Genomförda åtgärder inom elförsörjningen*

Elberedskapslagen (1997:288) omfattade tidigare åtgärder för att tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Från och med 1 juli 2012 har inriktningen i lagen ändrats till att även omfatta att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Ändringarna har förbättrat förutsättningarna för en mer långsiktig inriktning av de beredskapsåtgärder som åläggs berörda aktörer.

Ett lagstadgat så kallat funktionskrav infördes den 1 januari 2011 i ellagen med innebörd att oplanerade avbrott i elöverföringen inte får överstiga tjugofyra timmar. Elanvändare som drabbas av elavbrott längre än tolv timmar kan vara berättigade till avbrottsersättning. Lagändringen syftar till att skapa drivkrafter för en leveranssäker elöverföring och för att undvika att framtida svåra väderförhållanden leder till allvarliga konsekvenser.

På myndighets- och företagsnivå har en rad åtgärder genomförts, bl.a. gemensamma övningar (då även Regeringskansliet har deltagit), utbildning av reservplatser för krisledning, införande av Rakel och anskaffning av utrustning i form av beredskapsstolpar, mobila transformator- och ställverksanläggningar samt mobila lednings- och sambandssystem. Nätföretagen har påskyndat utbyggnadstakten av isolerad luftledning och jordkabel. Ett stort antal bandvagnar och reservkraftaggregat har placerats ut hos elföretagen. Så kallade ödriftsåtgärder har vidtagits för att Göteborg, Malmö och Stockholm ska klara sin elförsörjning vid långvarigt elavbrott. Sedan några år pågår utveckling av ett nationellt webbaserat verktyg, SUSIE (Samverkan Under Störning I Elsystemet) som används för att underlätta samverkan mellan elnätsföretag under störningar inom elförsörjningen.

Energimyndigheten har utvecklat och övat den egna krisorganisationen i att t.ex. ta fram lägesbilder vid störningar, analysera extrema väderhändelser eller klimatförändringens påverkan på energisystemet. Energimyndigheten har utarbetat förslag till förordning och föreskrifter om ransonering av el för större industriella förbrukare.

Elsäkerhetsverket genomför regeringsuppdrag om fysisk tillsyn av luftledningar avseende krav på trädsäkring samt ett uppdrag om reservkraft för starkströmsanläggningar.

Inom det nordiska samarbetet har systemoperatörerna slutit avtal om ömsesidigt bistånd. Kunskap om hur internationella resurser via Nato och EU ska avropas har utvecklats.

Inom området säkerhetsskydd har åtgärder för att öka skyddet mot intrång och skador i prioriterade anläggningar vidtagits. Forskning och analyser av informationssäkerhetsrisker och robusthet i industriella informations- och styrsystem (SCADA-system) har initierats.

I dialog med berörda länsstyrelser och dammägare har SvK inlett ett förstärkt arbete med tillsynsvägledning för dammar. Granskning av dammsäkerheten vid dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott har genomförts. Ett utvecklingsprojekt om särskild varning till allmänheten i händelse av dammbrott har genomförts. Klimatfrågans betydelse för dammsäkerheten har analyserats av SvK i samverkan med kraftindustrin, gruvindustrin och SMHI.

### *Krisberedskap inom olje- och drivmedelsförsörjning*

Med öppna gränser, frihandel, global prissättning på olja och ekonomier som är starkt beroende av oljepriset så krävs att både beredskapslagring och lageravtappningar vid kris sker samordnat och avser så stor del som möjligt av de oljeförbrukande regionerna i världen. OECD-länderna har genom den Internationella energimyndigheten (IEA) ingått ett avtal som reglerar dessa frågor och utgör grunden för ett globalt koordinerat agerande. Detta avtal ligger också till grund för EU:s motsvarande reglering. Regeringen har aktivt medverkat till den uppdatering av EU-direktivet om beredskapslagring av olja som antogs av rådet den 14 september 2009 (2009/119/EG). Sveriges nationella beredskapsplanering styrs således i hög grad av reglering som är gemensam för alla medlemsstater i IEA och EU.

Den nationella regleringen av svensk beredskapslagring av olja har tidigare haft en inriktning där man skiljt på samhällets behov av oljelager i freds- och krigstid. Staten hade då en nyckelroll genom att både äga och driva beredskapslagren. Under 1990-talet avvecklades dock den statliga lagringen då man bedömde att de kommersiella aktörerna var bättre lämpade att kostnadseffektivt säkerställa att lagren omsattes regelbundet, höll rätt kvalitet och låg rätt placerade i förhållande till marknadens behov. Statens roll övergick istället till att definiera kraven på lagringen och kontrollera hur lagringen genomfördes. År 2002 upphävdes bestämmelserna om särskild krigslagring vid anläggningar som producerar värme och el.

Från den 30 december 2012 regleras beredskapslagringen i en ny lag (2012:806) om beredskapslagring av olja. Lagen skiljer numera inte på störningar i oljetillförseln vid krig eller fred utan reglerar oljeberedskapen rent generellt. Nu liksom tidigare gäller att Sverige ska hålla minst 90 dagars behov av olja och att dessa lager ständigt ska vara tillgängliga. Principen är fortfarande att lagringen genomförs av kommersiella aktörer som åläggs en lagringsplikt, t.ex. större importörer och distributörer. Uppdateringen av den tidigare lagen innebär att rutinerna för datainsamling och kontroll skärpts för att säkerställa att rapporterade lagervolymer verkligen är tillgängliga. Den nya lagen innebär även att flygbränsle inkluderas i de bränslen som ska beredskapslagras, samt att möjligheterna till internationell samordning förbättras. Den nya lagen ställer också skärpta krav på den

#### *Genomförda åtgärder inom olje- och drivmedelsförsörjningen*

Regeringen har tagit fram ny lag (2012:806) om beredskapslagring av olja som trädde i kraft den 30 december 2012. En detaljerad genomgång av de åtgärder regeringen initierat för att säkerställa god beredskap på oljeområdet ges i regeringens proposition En ny lag om beredskapslagring av olja (prop. 2011/12:162, bet. 2012/13:FöU2, rskr. 2012/13:49). Lagen innebär både att beredskapen höjts genom skärpta krav på lagrens tillgänglighet och kontroll, och att förmågan att hantera en potentiell kris förbättrats genom ökade möjligheter till internationell koordination.

Energimyndigheten har bl.a. genomfört ett antal övningar med oljebranschen i syfte att öka krismedvetenheten inför olika allvarliga scenarier och genomfört en risk- och sårbarhetsanalys för hela kedjan av drivmedelslogistik på västkusten. Såväl Regeringskansliet som Energimyndigheten deltar regelbundet i de övningar som IEA arrangerar kring olika frågor som rör oljekrisberedskap.

#### *Krisberedskap inom naturgasförsörjningen*

Regelverket för naturgasförsörjning utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 994/2010 om åtgärder för att trygga naturgasförsörjningen och den nya lagen (2012:273) om trygg naturgasförsörjning som trädde i kraft den 1 juli 2012. I och med den nya lagen har Energimyndigheten i uppgift att bl.a. göra riskbedömningar och utifrån dessa ta fram en förebyggande åtgärdsplan och en krisplan som ska trygga försörjningen med naturgas och minska konsekvenserna vid ett eventuellt avbrott. Innehavare av naturgasledning och innehavare av lagringsanläggning ska upprätta och följa en förebyggande åtgärdsplan för företagets verksamhet.

Det svenska rörbundna naturgassystemet är i princip helt beroende av tillförsel av naturgas från en enda förbindelse med Danmark. Ett avbrott kan leda till månadslånga störningar i den svenska naturgasförsörjningen.

#### *Genomförda åtgärder inom naturgasförsörjningen*

Med anledning av en ny EU-förordning har regeringen, som nämnts ovan, tagit fram ny lag (2012:273) om trygg naturgasförsörjning.

Energimyndigheten genomförde under år 2012 tillsammans med berörda län och flertalet berörda kommuner projektet Styrgas om prioritering av kunder vid störningar i naturgasförsörjningen, bl.a. med utgångspunkt i relevanta lärdomar och principer från motsvarande projekt inom elförsörjningen (Styrel).

#### *Övriga åtgärder*

Energimyndigheten har inom området trygg värmeförsörjning genomfört risk- och sårbarhetsanalyser och andra studier som senare använts för att ta fram målgruppsanpassat informationsmaterial om hantering av värmeavbrott.

Regeringen har sett ett behov av ett förtydligt regelverk för dammsäkerhet och en stärkt tillsyn av dammsäkerheten, särskilt avseende de dammar som i händelse av dammbrott, förutom fara för många människors liv och hälsa, skulle kunna förorsaka allvarliga störningar i samhällsviktiga verksamheter. Därför tillsattes 2011 en utredning om dammsäkerhet som lämnat sitt betänkande *Dammsäkerhet – tydliga regler och effektiv tillsyn* (SOU 2012:46). Regeringen har i november 2013 lagt fram en proposition med förslag för att stärka dammsäkerheten och ge länsstyrelserna som tillsynsmyndighet större möjligheter att utöva sitt tillsynsarbete över dammsäkerheten (prop. 2013/14:38).

Beroendet av kommunikationer är stort för elförsörjningen. Både för drift av kraftsystemet samt i samband med reparationsinsatser och för samverkan med andra aktörer. Att få branschens aktörer att investera i kommunikationssystem för att öka redundans och robusthet är en utmaning. Svenska kraftnät har i uppdrag att inom sitt ansvarsområde verka för att aktörer med uppgifter inom samhällets krisberedskap ansluter sig till Rakel.

Kompetensförsörjning utgör ett annat hot och en utmaning för elbranschen. Medelåldern inom elbranschen är förhållandevis hög, samtidigt som allt färre ingenjörer och tekniker utbildas. Elbranschen pekar på svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens, och detta problem förväntas öka. Ny teknik och komplexa system ökar dessutom behovet av specialistkompetenser.

Införandet av det lagstadgade funktionskravet i fråga om oplanerade avbrott i elöverföringen kan medföra att företagen av ekonomiska skäl riktar tillgängliga reparationsresurser mot att få igång försörjningen till så många kunder som möjligt snarare än att använda dem för att få igång samhällsviktiga verksamheter.

Svenska kraftnät har ett avtal med Försvarsmakten som innebär att Försvarsmakten ska kunna bidra med resurser till elförsörjningen i samband med driftstörningar i fredstid. Förändrade resurser inom Försvarsmakten påverkar därmed elförsörjningens krisberedskap.

Drift och förvaltning av kraftsystemen är numera beroende av datoriserade industriella informations- och styrsystem (även kallade SCADA-system.) Dessa system får allt större betydelse för driften av bl.a. elnäten och blir därmed en kritisk komponent för tillgängligheten och säkerheten i den övervakade infrastrukturen. Traditionellt sett har sådana styrsystem varit avskilda från övriga it-system, men i takt med att styrsystem allt oftare länkas samman via nätverk på olika sätt ökar risken att exponeras mot skadlig programvara och it-attacker som i sin tur kan leda till störningar eller avbrott. Incidenten med det avancerade Stuxnet-viruset som var utformat för att attackera ett specifikt styrsystem visar att it-attacker mot kritisk infrastruktur är genomförbara och kräver motåtgärder.

## Transportsystemet (Näringsdepartementet)

Transportsystemet är en grundläggande förutsättning för att samhället ska fungera. De fyra trafikslagen vägtrafik, spårtrafik, sjöfart och luftfart spelar delvis olika roller i samhället. Den utveckling som skett mot allt mindre lagerhållning inom varudistribution och tillverkning innebär att effekterna av störningar inom transportsektorn kan bli allvarliga redan inom ett fåtal dagar, exempelvis inom livsmedelsförsörjningen.

Störningar i infrastrukturen kan uppstå inom alla trafikslag, till följd av extrema väderförhållanden och större olyckor. Transportsystemet kan även påverkas av händelser som drabbar annan infrastruktur i samhället, t.ex. elförsörjning, tillförsel av drivmedel och elektroniska kommunikationer. Transportsystemets funktion är även i hög utsträckning beroende av trafikföretagens förmåga att svara upp mot den efterfrågan på transporter som finns. Inom transportsektorn finns personalintensiva och specialistberoende branscher, varför störningar kan uppstå till följd av strejker och stora sjukdomsutbrott.

### *Förutsättningar för krisberedskap*

Transportsystemet har generellt sett en god förmåga att hantera störningar. Om störningar uppstår i en länk eller nod hittar transporterna andra vägar. Det kan handla om att trafiken leds om eller att ett trafikslag tillfälligt ersätts av ett annat. Samtidigt finns det sträckor och knutpunkter som är svåra att ersätta fullt ut. Det gäller i synnerhet vägar och järnvägar som ingår i större sammanhängande stråk eller är av särskild vikt för industrin, infrastrukturen i storstadsområdena, hamnar med särskild förmåga att hantera ett visst godsslag samt de största flygplatserna inklusive flygkontrollcentraler.

Transportsektorn kännetecknas av en stor mängd aktörer. Roller som är centrala för krisberedskapen innehas av såväl statliga myndigheter och kommuner som statliga, kommunala och privata företag. Transportstyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket är de transportmyndigheter som har ett särskilt ansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Utmärkande för området är även den mycket omfattande regleringen, som i huvudsak är specifik för respektive trafikslag. En stor del av den svenska lagstiftningen på området har sitt ursprung i EU-rättsakter och i internationella konventioner.

### *Genomförda åtgärder*

De statliga myndigheterna på transportområdet har på senare år genomgått stora organisationsförändringar. Dessa har bl.a. syftat till att skilja mellan myndighetsroll och förvaltarroll samt till att förbättra möjligheterna till helhetssyn från ett trafikslagsövergripande perspektiv. Därtill har produktionsverksamhet avskilts från myndigheterna. Förändringarna har påverkat transportmyndigheternas ansvarsområden vad gäller krisberedskap.

Transportstyrelsen inrättades den 1 januari 2009 av huvuddelarna av de tidigare myndigheterna Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen och vissa verksamheter från Sjöfartsverket och Vägverket. Transportstyrelsen



uppgift är att svara för merparten av regelgivningen, tillståndsprovningen, tillsynen och registerhållningen inom transportområdet. Det ansvar för det Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM) som Transportstyrelsen inledningsvis hade överfördes den 1 januari 2011 till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Trafikverket inrättades den 1 april 2010 av Vägverket och Banverket samt frågor med anknytning till infrastrukturplanering och riksintressen från Sjöfartsverket och Transportstyrelsen (tidigare Luftfartsstyrelsen). Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Sedan den 1 januari 2012 ansvarar Trafikverket för att genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras.

Sjöfartsverkets ansvarsområde omfattar i dag vidmakthållande av farleder, lotsning, isbrytning och tillhandahållande av sjögeografisk information. I uppdraget ingår att övervaka fartygstrafiken och informera om väder, incidenter och störningar i farlederna. Dessutom ansvarar Sjöfartsverket för sjö- och flygräddningstjänst inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon.

Luftfartsverkets uppgifter har renodlats genom att ansvaret för de statliga flygplatserna den 1 april 2010 fördes över till det nybildade statliga bolaget Swedavia AB. Luftfartsverkets uppdrag är i dag begränsat till att utföra flygtrafiktjänst i alla beredskapslägen för civil och militär luftfart.

En annan förändring som påverkat transportmyndigheternas ansvarsområden är att begreppet sektorsansvar sedan 2010 inte längre tillämpas inom transportområdet. Dessförinnan hade Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen sektorsansvar för sina respektive trafikslag. Luftfartsstyrelsens sektorsansvar för den civila luftfarten överfördes 2009 till Transportstyrelsen. I sektorsansvaret ingick att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter inom respektive trafikslag. Det omfattade såväl trafik som icke statlig infrastruktur. De uppgifter som tidigare utfördes inom ramen för sektorsansvaret ingår i varierande grad i myndigheternas roller och uppdrag så som de preciseras i instruktioner och regleringsbrev.

Transportmyndigheterna arbetar kontinuerligt med riskhantering och krisberedskap inom sina ordinarie verksamhetsområden. Inrättandet av funktionen tjänsteman i beredskap har bidragit till att myndigheterna har utvecklat sina interna krisberedskapsorganisationer. Inom myndigheterna har olika utbildningsaktiviteter inom säkerhet och krisberedskap genomförts. Transportmyndigheterna har även genomfört krisövningar i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer inom respektive trafikslag.

Inrättandet av samverkansområdena har inneburit ett ökat fokus på samverkan och samordning framför allt mellan statliga myndigheter. Inom ramen för samverkansområde Transporter (SOTP) har seminarier och studier genomförts till stöd för transportsektorns aktörer och i syfte att stärka privat-offentlig samverkan inom transportsektorn. Exempel på områden som studerats är terrorhot, pandemi, snökaos och störningar i

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 7

bränsleförsörjningen. En gemensam krisutbildning för handläggare på transportmyndigheterna har tagits fram. SOTP verkar även för att etablera samverkan mellan nordiska transportmyndigheter.

#### *Fortsatt arbete*

Planering och genomförande av åtgärder i transportinfrastrukturen är en ständigt pågående process. I december 2012 fastställde riksdagen inriktning och ekonomiska ramar för den fortsatta planeringen av hur transportinfrastrukturen ska bevaras, underhållas och utvecklas under perioden 2014–2025 (prop. 2012/13:25, bet. 2012/13:TU2, rskr. 2012/13:119). Dessa ramar ska användas för utveckling och vidmakthållande av vägar och järnvägar, inklusive anslutningar till hamnar och flygplatser, samt för utveckling av stora och strategiska farleder och slussar. Efter riksdagens beslut inleddes den s.k. åtgärdsplaneringen där Trafikverket och planeringsorganen på länsnivå fått regeringens uppdrag att upprätta förslag till hur de ekonomiska ramarna ska disponeras under planeringsperioden (N2012/6395/TE). Av uppdraget framgår att krisberedskap ingår som en av flera förutsättningar för åtgärdsplaneringen. Regeringen avser att under våren 2014 besluta om den nationella planen och fastslå de definitiva ekonomiska ramarna för länen för perioden 2014–2025.

Trafikverkets planering av drift och underhåll av vägar och järnvägar bygger på en indelning av näten i ett antal väg- och bantyper, baserat på typ av trafik och trafikvolym och hur resenärer och transportköpare använder transportsystemet samt uppställda kravnivåer för så kallade leveranskvaliteter. En leveranskvalitet är robusthet, vilken definieras som transportsystemets förmåga att stå emot och hantera större störningar såsom naturkatastrofer och större olyckor.

En annan ständigt pågående process är utvecklingen av regelverken med bäring på säkerhet inom de olika trafikslagen. Ett exempel som berör alla trafikslag är att regeringen i juni 2013 gav en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad översyn av regleringen av undersökning av olyckor (dir. 2013:65). Syftet är att göra bestämmelserna mer systematiska, effektiva och ändamålsenliga, så att de undersökningar av olyckor och tillbud som genomförs kan ge goda förutsättningar för beslut om åtgärder. Utredaren ska bl.a. undersöka om en mer enhetlig reglering för olyckor inom olika trafikslag kan och bör införas. Uppdraget ska slutredovisas senast den 8 december 2014.

Hösten 2011 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att utreda Luftfartsverkets verksamhetsform, organisation och befogenheter. Utredaren föreslår i sitt betänkande (SOU 2012:27) bl.a. att en skyldighet för den som bedriver flygtrafiktjänst att samverka med Luftfartsverket vid planering och förberedelser för kris och höjd beredskap införs i luftfartsförordningen (2010:770). Utredaren föreslår även att Luftfartsverkets uppdrag tydliggörs och utvidgas med avseende på bl.a. beredskapsansvar. Luftfartsverket ingår sedan den 15 oktober 2012 bland de myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Beredning av förslagen i övrigt pågår. I sammanhanget kan noteras att riksdagen våren 2013 gav regeringen tillkänna (bet. 2012/13:TU18, rskr. 2012/13:259) att

den lokala flygtrafiktjänsten på Swedavia AB:s flygplatser, de militära flygplatserna och flygplatser som Försvarsmakten har ett stort behov av även fortsättningsvis enbart ska utövas av Luftfartsverket. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med anledning av riksdagens tillkännagivande.

Prop. 2013/14:144  
Bilaga 7

## Elektroniska kommunikationer (Näringsdepartementet)

Det svenska samhället blir allt mer beroende av att kunna utbyta information mellan individer, organisationer och tekniska system. Tv, radio, datakommunikation, Internet, fast telefoni och mobiltelefoni utgör alla exempel på elektroniska kommunikationsnät och tjänster som underbygger dessa behov.

Störningar eller avbrott i elektronisk kommunikation kan få allvarliga konsekvenser för såväl samhället som den enskilde. De största negativa konsekvenserna som sådana störningar och avbrott kan leda till bedöms i dag kunna orsakas av:

- Avbrott i elförsörjningen
- Stormar och andra väderfenomen
- Brand i kabeltunnlar med hög koncentration av förbindelser
- Hårdvarufel
- Programvarufel
- Stöld och skadegörelse
- Överbelastningsattacker (DOS)

Vissa operatörers verksamhet kan förväntas uppfylla högt ställda krav på krishanteringsförmåga och förmåga att i samhällsviktig verksamhet motstå allvarliga störningar. Andra operatörer kan förväntas uppvisa en mindre väl utvecklad krishanteringsförmåga och förmåga att motstå allvarliga störningar. Detta beroende på den stora spännvidd som finns mellan olika operatörer i form av storlek, tillgång till egen infrastruktur och tjänsteutbud.

### *Förutsättningar för krisberedskap*

På marknaden för elektronisk kommunikation finns det i dag ett stort antal operatörer som erbjuder en mängd olika tjänster i konkurrens med varandra. Drygt 500 operatörer tillhandahåller i dag allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster. Bland aktörerna finns stora skillnader där vissa är delar av internationella företag med verksamhet i ett flertal länder, medan andra är mindre med verksamhet inom ett begränsat geografiskt område.

Tele- och internetoperatörer ska bedriva ett kontinuerligt och systematiskt säkerhetsarbete för att uppnå säkrare elektroniska kommunikationer. Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK), där ansvarsförhållandena regleras, är operatörerna skyldiga att se till att deras nät och tjänster uppfyller rimliga krav på driftsäkerhet (5 kap. 6 b § LEK). Syftet med bestämmelserna är att bidra

till effektiva och säkra elektroniska kommunikationer samt att skapa en grundläggande säkerhetsnivå för dessa. Med driftsäkerhet avses främst upprätthållande av funktion och tillgänglighet, men även uthållighet vid extraordinära händelser i fredstid. Om en störning eller ett avbrott inträffar, bör operatörerna ha planerat för vilka åtgärder de ska vidta. De bör exempelvis ha rutiner för att kunna avsätta extra personal för att avhjälpa avbrottet. Operatörerna ingår även särskilda servicenivåavtal med kunder som ställer särskilda krav på driftsäkerhet.

Post- och telestyrelsen (PTS) är central förvaltningsmyndighet med ett samlat sektorsansvar inom området för elektronisk kommunikation. Inom detta område har myndigheten, enligt förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, till uppgift att verka för robusta elektroniska kommunikationer och minska risken för störningar, inbegripet att upphandla förstärkningsåtgärder, samt verka för ökad krishanteringsförmåga.

### *Genomförda åtgärder*

Leveranssäkerheten i systemen för elektronisk kommunikation, samt förmågan att motstå och hantera störningar, har under de senaste åren stärkts genom flera åtgärder. Nedan redovisas några viktiga utvecklingssteg och förstärkningsåtgärder.

- PTS tog år 2007 fram allmänna råd avseende vilka åtgärder som bör vidtas för att uppfylla bestämmelserna om driftsäkerhet (5 kap. 6 b § LEK). Av de allmänna råden framgår att tele- och internetoperatörerna bör bedriva ett kontinuerligt och systematiskt säkerhetsarbete för att uppnå säkrare elektroniska kommunikationer. PTS bedriver för närvarande ett arbete med att ta fram nya föreskrifter avseende driftsäkerhet som kommer att ersätta befintliga allmänna råd.

- Ett koncept för gemensam lägesuppfattning har utvecklats i syfte att medverkande teleoperatörer ska kunna presentera information om störningar på ett enhetligt sätt, såväl direkt till allmänheten via egna hemsidor som via gemensamma informationskanaler gentemot krishanterande aktörer. Telestörningsinformation i SOS Alarms system Samverkanswebben är ett exempel på det senare.

- Nationella telesamverkansgruppen (NTSG), där PTS är ordförande, stödjer återställande av nationell kommunikationsinfrastruktur genom samverkan. Gruppen vidmakthålls och utvecklas genom privat-offentlig samverkan där de olika aktörerna på frivillig basis bidrar till en starkt krisberedskap inom sektorn. PTS har tillsammans med övriga aktörer i NTSG utarbetat en utbildnings- och övningsstrategi för att vidmakthålla och utveckla sektorns krishanteringsförmåga.

- Webb tjänsten ”[www.ledningskollen.se](http://www.ledningskollen.se)” har utvecklats för att underlätta kommunikation mellan ägare av markförlagd infrastruktur i form av olika ledningar och för de som ska utföra markarbete och vill veta var dessa ledningar finns. Tjänsten syftar till att minska risken för avgrävningar av alla typer av ledningar, såsom el, tele och VA.

- En vägledning för anskaffning av robust elektronisk kommunikation har tagits fram av PTS för att hjälpa samhällsviktiga aktörer att utforma kravställningar vid anskaffning av elektroniska kommunikationstjänster.

- Under 2013 har PTS och Svenska Kraftnät gemensamt arrangerat fyra regionala el- och teleseminarier. Syftet med seminarierna har varit att utveckla ökad förståelse och samverkan mellan elnätsägare, teleoperatörer och geografiskt områdesansvariga myndigheter i händelse av omfattande elavbrott eller avbrott i de elektroniska kommunikationerna.

- Under senare år har sektorsövningar genomförts regelbundet, senast TelÖ13, med syftet att utveckla samverkan inom sektorn men också med andra sektorer och myndigheter i samband med en kris.

### *Fortsatt arbete*

Det redan starka beroendet av elförsörjning inom området ökar efterhand som de kopparbaserade kommunikationsnäten till företag och privatpersoner ersätts med fiberkablar eller trådlös kommunikation, men också genom att bruket av terminaler som kräver egen elförsörjning ökar hos konsumenter, exempelvis bärbara telefoner, routrar och modem för internetaccess mm.

PTS aktiviteter inom ett antal områden förväntas förbättra förutsättningarna för krisberedskap framöver. Exempel på detta är investeringar i reservlaggregat, anskaffning av reservsambandsmedel för viktigare operatörers teledriftcentraler och investeringar för ökad redundans i näten. Andra exempel är övningar tillsammans med operatörer, etablering, vidmakthållande och anpassning av skyddade anläggningar där samhällsviktiga operatörer kan placera viktig utrustning och ett vidareutvecklat samarbete mellan teleoperatörer och elnätägare för att minska konsekvenserna av avbrott såväl på el- som på telesidan, samt vidareutveckling av en samverkansportal för NTSG.

Därutöver kan förmågan till ledning, samverkan och informationsgivning vid allvarliga händelser utvecklas ytterligare. Omvärldsbevakningen kan förenklas med datorstöd. PTS deltar, som ett led i detta, i MSB:s projekt Ledning och Samverkan (LOS) där målet är att fram nationella riktlinjer för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser inom området samhällsskydd och beredskap. PTS kommer också att fortsätta samarbetet med SOS Alarm vad gäller vidareutveckling av telestörningsinformation från operatörer i SOS Alarms system Samverkanswebben.

Arbetet med strategi och mål för hantering och överföring av information i elektroniska kommunikationsnät och it-system (se kapitel 10) samt EU-strategin och direktiv om nät- och informationssäkerhet förväntas också påverka förutsättningarna för krisberedskap inom området.

Regeringen bedömer att abonnenter med samhällsviktiga funktioner bör utveckla sitt förberedande arbete vad gäller försörjningen av elektroniska kommunikationer vid allvarliga störningar och kriser. Stödet till upphandlande organisationer för att inkludera krisberedskapsaspekter vid offentliga upphandlingar av elektroniska kommunikationstjänster behöver också utvecklas.

Arbete med att öka robusthet och redundans i näten för elektronisk kommunikation är långsiktigt och förutsätter långfristig finansiering. En strävan i den offentlig-privata samverkan som sker i dag är att främst

göra engångsinsatser, men vissa system, funktioner och anläggningar behöver vidmakthållas vilket leder till löpande driftkostnader.

Den tilltagande konkurrensen inom sektorn motverkar till viss del investeringar i åtgärder som inte ger någon omedelbar och synlig kundnytta eller direkt synligt mervärde. Kortsiktighet och ökad resultatfokus är också drivkrafter som påverkar investeringsbenägenheten i förebyggande åtgärder som går utöver den dagliga driftsituationen. Den kommersiella fokusering som i dag finns hos både kunder och teleoperatörer på ökad kapacitet och lågt pris driver inte heller robusthetsarbetet framåt. Kostnaderna för ökad driftsäkerhet per abonnent är också högre i glesbygd jämfört med tätort, med påföljd att sårbarheterna kan öka i glesbygd.

## Jordbruk och djurhållning (Landsbygdsdepartementet)

En fungerande jordbrukssektor med växtodling och djurhållning är en förutsättning för livsmedelsförsörjningen, som i sin tur tillgodoser människors grundläggande behov. Utbrott av sjukdomar som sprids mellan människa och djur (zoonoser) kan ge allvarliga direkta konsekvenser för människors hälsa. Omfattande tillfälliga störningar inom jordbruket med stora ekonomiska konsekvenser för näringen beträffande såväl inhemsk livsmedelsförsörjning som internationell handel kan orsakas av bl.a. spridning av allvarliga sjukdomar mellan djur (epizootier), växtskadegörare, radioaktivt nedfall och bioterrorism (avsiktlig spridning), samt naturhändelser såsom torka och översvämningar.

Regeringen bedömer förmågan att hantera kriser inom området generellt som god med vissa brister.

### *Förutsättningar för krisberedskap*

Geografiska avstånd och landgränser innebär inte skydd mot infektionssjukdomar, antibiotikaresistens eller växtskadegörare. Den globala marknaden och trendmässigt ökande transporter av djur, växter och livsmedel innebär successivt förändrade förutsättningar för en effektiv övervakning av hälsoläget samt smittbekämpning beträffande jordbruk och djurhållning. Vidare medför klimatförändringarna nya förutsättningar för livsmedelsproduktionen. Förutsättningarna för spridning och etablering av växtskadegörare och sjukdomar hos djur ändras och riskerar därmed i ökad grad påverka jordbrukets hot- och riskbild.

Växtodlare och djurhållare har det grundläggande ansvaret för att förhindra att störningar i form av spridning av växtskadegörare och djursjukdomar drabbar jordbruket. Deras ansvar omfattar bl.a. ansvar för att djuren skyddas från sjukdomar och att misstanke om epizooti-sjukdomar rapporteras.

Bland de myndigheter som har uppgifter inom området ansvarar Statens jordbruksverk för att övervaka, förebygga spridning av och bekämpa utbrott av smittsamma sjukdomar hos djur. I samband med utbrott av allvarliga smittsamma djursjukdomar leder och samordnar

myndigheten samhällets åtgärder vilket inkluderar smittspårning och riskhantering av smittade besättningar. Myndigheten har motsvarande ansvar i fråga om växtskadegörare och händelser med osäkert foder.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har till uppgift att vara veterinärmedicinskt expert- och serviceorgan åt myndigheter och enskilda. SVA upprätthåller bl.a. diagnostik- och dygnet runt-beredskap för utbrott av allvarliga sjukdomar SVA är även nationellt referenslaboratorium för ett trettiotal sjukdomar samt EU:s referenslaboratorium för campylobacter. Vid myndigheten finns vidare ett säkerhetslaboratorium för områdena säkra livsmedel och smittsamma djursjukdomar.

Även Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet och Socialstyrelsen har uppgifter och roller inom smittbekämpning. Vid utbrott av sjukdom som sprids mellan människa och djur (zoonos) sker samverkan mellan de veterinär- och humanmedicinska myndigheterna om övervakning, smittspårning, bekämpning och information. För sjukdomar och smittämnen som omfattas av epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) är Jordbruksverket behörig myndighet. SVA och Livsmedelsverket ska ha beredskap för epizootiska och zoonotiska sjukdomar.

I händelse av spridning av radioaktiva ämnen som drabbar jordbruket är Jordbruksverket rådgivande och utfärdar rekommendationer och råd inom t.ex. djurhälsa, djurskydd, utfodring och motåtgärder inom växtodling och djurproduktion. Samverkan sker här framför allt med berörda länsstyrelser, Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Det är stor variation i hur ansvarsförhållandena är reglerade. I händelse av kriser som berör t.ex. epizootier och zoonoser finns det tydliga regelverk utifrån epizootilagen och zoonoslagen. Vidare ger EU:s regelverk tydliga roller till exempelvis Jordbruksverket och SVA beträffande regelbunden rapportering om hälsoläge och utbrottsshantering. I händelse av tvärsektoriella kriser som t.ex. biokriminalitet och bioterrorism (avsiktlig spridning) där smittbekämpande och brottsbekämpande myndigheter ska samverka har det genom aktuella utvecklingsprojekt visats att det finns behov av ökad samverkan och tydliggörande av ansvarsförhållanden.

Utöver regelverk och existerande nätverk där berörda aktörer ingår finns även en infrastruktur för hantering av eventuella kriser i form av säkerhetslaboratorier, analysinstrument, obduktionssalar, brännugnar, destruktionsanläggningar och djurhus.

### *Genomförda åtgärder*

Infrastrukturen för hantering av kriser har förstärkts bl.a. genom anskaffning av mobil förbränningsanläggning (för användning vid epizootiutbrott), anskaffning av analysinstrument som medger snabbare resultat och ökade möjligheter till analyser av okända prover, framtagning av lednings- och informationssystem samt utveckling av datasystem för större utbrott av djursjukdomar. Det finns emellertid juridiska hinder för att med bibehållen patient- och uppdragssekretess fullt ut samverka mellan berörda myndigheter.

Exempel på projekt och åtgärder inom området är etablering av nätverk för kemiska analyser i händelse av kris, utvecklad analysförmåga för allvarlig bakteriell smitta i livsmedelskedjan och bioterrorism. Utbildningar och övningar, såväl nationella som internationella, har genomförts avseende bl.a. hantering av radioaktiva utsläpp och samverkan vid utbrott av epizootier och zoonoser, t.ex. genom övningen SAMBIO 2013 där brottsbekämpande och smittbekämpande myndigheter övade tillsammans i ett scenario kring bioterrorism.

Nätverk har etablerats för frågor som rör bl.a. epizootier (EPISAM), zoonoser samt B- och C-terrorism. Samverkan har även utvecklats kring bl.a. smittsamma sjukdomar i ett föränderligt klimat och informationsutbyte. Nya beredskapsnätverk såsom Forum för beredskapsdiagnostik samt Laboratorieresponsnätverket har etablerats inom samverkansområdet Farliga ämnen.

Arbetet som genomförts inom EU har påverkat förutsättningarna för krisberedskap inom området. Under 2007 tog EU fram en grönbok inom bioberedskap. Detta följdes upp i EU CBRN Task Force 2008 och resulterade i EU CBRN Action Plan. Åtgärderna i handlingsplanen är under implementering, ett arbete som genomförs såväl nationellt som i samarbete med aktörer från andra medlemsländer.

EU-projektet AniBioThreat, vilket koordinerats av SVA och omfattat deltagande från 15 partner i åtta länder, har utvecklat och förbättrat EU:s bioberedskap för avsiktlig smittspridning inom animalieproduktionen och särskilt lyft fram vikten av samarbete mellan smittbekämpande och brottsbekämpande myndigheter. De rapporter som publicerats inom projektets ram motsvarar en betydande del av den samlade internationella forskningen inom området.

Nya vetenskapliga rön och tekniker kan användas i antagonistiskt syfte mot jordbruks- och livsmedelsproduktionen. För att möta kunskapsbehovet på detta område har det i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) reglerats att SLU ska identifiera och analysera risker förknippade med detta.

#### *Fortsatt arbete*

En planerad etablering av en övningsfunktion med ett övergripande ansvar för övningar inom området förväntas bidra dels med tydliga riktlinjer för hur övningar bör konstrueras, genomföras, utvärderas och följas upp, dels ge stöd till de aktörer som genomför övningar. Parallellt planeras även framtagning av en långsiktig utbildnings- och övningsplan med tydliga målbilder för övningsverksamheten.

Inom infrastrukturområdet genomför Statens veterinärmedicinska anstalt insatser för att ta fram förbättrad detektionsutrustning för arbete i fält avseende smittor.

Den nationella aktörsgemensamma CBRNE-strategi som är under framtagande kommer att påverka arbetet med krisberedskap inom området. Ytterligare utredningar och projekt planeras inom områden som förmågan att hantera konsekvenser av allvarliga väderhändelser som drabbar jordbruk och djurhållning (exempelvis översvämningar), förmågan att hantera utbrott av smittsamma djursjukdomar och förmågan att hantera utbrott av allvarliga växtskadegörare.



Som en följd av ett varmare klimat och ökad global rörlighet av varor och människor krävs ökat fokus på inventering och riskvärdering av allvarliga växtskadegörare och på att hindra spridning och bekämpa skadegörare. Det behövs vidare avancerad kompetens för att möta nya hot från i synnerhet bioterrorism. Ett exempel på internationellt samarbete som kan bidra med sådan kompetens är EU-projektet PlantFoodSec där SLU deltar.

Ett fortsatt nära samarbete mellan de smittbekämpande och brottbekämpande myndigheterna är nödvändigt för en ökad förmåga att upptäcka och hantera antagonistiska hot.

## Livsmedel och dricksvattenförsörjning (Landsbygdsdepartementet)

Tillgång till livsmedel inklusive dricksvatten är ett av människans basala behov och utgör en bas för samhällets fortbestånd och utveckling. Livsmedels- och dricksvattenförsörjningen är viktiga samhällsfunktioner som måste kunna upprätthållas även i en krissituation. Vid allvarliga störningar i livsmedels- och/eller dricksvattenförsörjningen kan annars leveransavbrott i kombination med efterföljande konsekvenser för samhället bli så allvarliga att de övergripande målen för samhällets säkerhet och målen för arbetet med samhällets krisberedskap hotas. De senaste årens parasitutbrott i Östersund och Skellefteå visar på sårbarheten i samhällets försörjningssystem och hur viktigt det är att både kunna förebygga och hantera sådana händelser.

Regeringen bedömer förmågan att hantera kriser inom området generellt som god med vissa brister.

### *Förutsättningar för krisberedskap*

Dagens system för livsmedelsförsörjning inklusive vattenförsörjning är komplext. Livsmedelsflödet från råvara till färdig mat hos konsumenten innehåller ofta många olika steg, många aktörer är inblandade och handeln med andra länder är omfattande och betydelsefull. För att producera och distribuera livsmedel i den moderna livsmedelskedjan så krävs det en kontinuerlig tillförsel av råvaror och andra produktionsfaktorer. Dessutom krävs det att en mängd tekniska system fungerar och att människor kan utföra sina arbetsuppgifter på rätt sätt och i rätt tid.

På grund av livsmedels- och dricksvattenområdets komplexitet kräver utvecklingen av leveranssäkerheten och krisberedskapen på området en mycket god samverkan mellan ansvariga aktörer i form av företag, kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter, och branschorganisationer. Den globala handeln med livsmedel ställer även krav på internationell samverkan vid händelser som berör fler länder. Livsmedelsområdet är också i stor utsträckning uppbyggd av privata aktörer, såväl nationella som internationella, vilket kräver en utvecklad privat-offentlig samverkan.

Livsmedelsverket är ansvarig myndighet och svarar, i leden efter primärproduktionen, för nationell samordning när det gäller kris- och beredskapsplanering av livsmedelsförsörjning. Myndigheten ansvarar

### *Genomförda åtgärder*

Livsmedels- och dricksvattenförsörjningens leveranssäkerhet samt förmåga att motstå och hantera störningar har under de senaste åren stärkts genom flera åtgärder. Säkerhetsgenomgångar hos livsmedelsföretag, etablering av ett resurslaboratorium för beredskapsdiagnostik och utbildningar riktade till kommuner och länsstyrelser är exempel på åtgärder inom området.

Nedan redovisas några viktiga utvecklingssteg och förstärkningsåtgärder.

- Livsmedelsverket har utvecklat ett stöd till framför allt kommuner i händelse av livsmedels- eller dricksvattenburen smitta och förgiftning. Stödet består bl.a. av en gemensam webbportal, utredningsstöd samt möjlighet till mikrobiologiska och kemiska analyser.
- Övningar har genomförts bl.a. för att bygga upp kunskap om hur livsmedelskedjans olika aktörer behöver hantera situationer med brister och störningar i livsmedelsdistributionen.
- Övningar på regional nivå har genomförts i syfte att stärka lokal och regional samverkan och ge tillfälle till erfarenhetsutbyte mellan myndigheter, organisationer och livsmedelsföretag.
- Livsmedelsverket har genomfört olika typer av fördjupade utbildningar inom krishanteringsområdet.
- Livsmedelsverket har tagit fram föreskrifter, Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar, samt vägledningar för åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse.
- Livsmedelsverket har tagit fram föreskrifter, Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2011:30) om dricksvatten, samt vägledningar för skydd av vattenanläggningar och distributionsanläggningar som försörjer fler än 2000 personer.
- Nationella vattenkatastrofgruppen (VAKA) har utvecklats till ett stöd för dricksvattenproducenterna i kris.
- Utrustning för nödvattenförsörjning har anskaffats av Livsmedelsverket för att komplettera kommunernas vattenförsörjning i händelse av problem eller avbrott.
- Nödvattenövning Stor Stad är ett projekt som pågår under 2011 – 2013. Det vänder sig till ett urval av våra största städer som får möjlighet att öva en störning som kräver nödvattenförsörjning av ett stort antal människor.

### *Fortsatt arbete*

I arbetet med att fortsatt kunna stärka livsmedels- och dricksvattenförsörjningens förmåga att motstå och hantera kriser utgör följande risker, sårbarheter och kritiska beroende viktiga utgångspunkter.

Livsmedelskedjans starka beroende av el, elektroniska kommunikationer och it-teknik, transporter och av nyckelkompetenser

hör till de viktigaste fortsatta utmaningarna inom livsmedelsförsörjningen. Allt större anläggningar, specialiserad tillverkning och försörjningskedjor med allt mindre lager påverkar också förutsättningarna för livsmedelsförsörjning vid kriser och allvarliga händelser. Ett stort beroende av livsmedelsimport är en annan utmaning, i händelse av en omfattande politisk och ekonomisk instabilitet i omvärlden. Sverige har i dag en sjunkande livsmedelsproduktion och inte något angivet försörjningsmål för den inhemska livsmedelsproduktionen. Större utbrott av djursmitta och utbrott av nya sjukdomar skulle dels innebära en utmaning inom landet, men kan också sprida sig över landsgränser. Exempelvis skulle ett utbrott av växtskadegörare kunna leda till minskad tillgång på livsmedel på den gemensamma marknaden. Radioaktivt nedfall är ytterligare exempel på en händelse som kan påverka flödet av varor i flera länder.

Det finns behov av både kortsiktiga och långsiktiga åtgärder för att säkerställa en fortsatt god tillgång på dricksvatten av hög kvalitet. Majoriteten av dricksvattenproducenterna planerar att genomföra förändringar i produktionen. I dagsläget är kunskapen om råvattenkvalitet och variationer i denna generellt sett bristfällig. Sveriges ledningsnät behöver också förnyas. Kunskap och verktyg i alla dessa delar behövs för att dricksvattenproducenter ska kunna göra realistiska risk- och sårbarhetsanalyser samt dimensionera vattenverk och distributionssystem för en säker framtida dricksvattenförsörjning men även väga kostnad mot nytta för samhället. Den förändring som ses i kommunala strukturer med ny nämndsorganisation, bolagisering och förbund ställer nya krav på samverkan och samordning för effektiv krishantering, såväl på lokal som på regional nivå.

Klimatförändringar kommer med stor sannolikhet att förändra förutsättningarna för livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Dessutom kan extrema väderhändelser orsaka störningar i dricksvattenproduktion och livsmedelslogistik och således påverka tillgång på dricksvatten och livsmedel.

För att stärka leveranssäkerheten och höja beredskapen inom området är ett tydliggörande av ansvaret för livsmedelsförsörjningen i sin helhet ett angeläget utvecklingsområde. Livsmedelsverket har ett samordningsansvar för krisplanering av livsmedelsförsörjningen för korta kriser och i ledet efter primärproduktion. Ansvarsförhållandena för t.ex. kriser i det längre tidsperspektivet (mer än två till tre veckor) samt under höjd beredskap och krig behöver däremot tydliggöras.

I det arbete som följer av inriktningen att klargöra samhällets förväntningar på individens beredskap (se kapitel 6) bör även individens roll i försörjningen med dricksvatten och livsmedel uppmärksammas.

Förutsättningarna att vidta åtgärder i det inhemska jordbruket i händelse av en långvarig livsmedelskris bör analyseras ur ett krisberedskapsperspektiv. Tidsförhållanden och kompetensförsörjning är exempel på faktorer som bör ingå i analysen.

Utvecklad privat-offentlig samverkan är väsentlig för flera av de utmaningar som identifierats.

Vid en situation med begränsade resurser för transport och logistik skulle ett samarbete mellan dagligvaruhandelns aktörer kunna bidra till en effektivare logistik och därigenom en säkrare försörjning.

Den 18 juli 2013 beslutade regeringen kommittédirektiv till en utredning om en trygg dricksvattenförsörjning (dir. 2013:75) som bl.a. kommer att omfatta krisberedskapsfrågor. Syftet med utredningen är att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar på kort och lång sikt, och vid behov lämna förslag på lämpliga åtgärder. Utredningen ska i ett delbetänkande även belysa frågan om skydd av vattentäkter. Slutbetänkande ska redovisas senast i juni 2015.

Finansieringen, och formerna för finansieringen av krisberedskapsverksamheten inom området bör ses över.

## Krisberedskap på regional nivå (Socialdepartementet, Försvarsdepartementet)

Länsstyrelserna har förmåga att verka för nödvändig samverkan inom länet samt med andra län när det gäller arbetet före, under och efter en allvarlig olycka eller kris. Länsstyrelserna hanterar i dag rollen som en länk mellan den lokala och nationella nivån inom samhällets krisberedskap samt bevakar att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen.

### *Förutsättningar för krisberedskap*

Länsstyrelsen är enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap geografiskt områdesansvarig myndighet. Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelsen i sin verksamhet minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

Det geografiska områdesansvaret innebär att länsstyrelsen inom sitt geografiska område ska se till att samverkan mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer fungerar före, under och efter en kris. Samverkan under en kris kan exempelvis ske genom att länsstyrelserna regelbundet sammankallar särskilda samverkansgrupper bestående av berörda myndigheter och andra aktörer. Länsstyrelsen ska även kunna ge en samlad regional lägesbild av samhällsskyddet och beredskapen.

Länsstyrelsernas operativa ansvar framgår av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor. Länsstyrelserna kan i särskilda fall, exempelvis vid omfattande kriser som inbegriper flera kommuner, ta över ansvaret för den kommunala räddningstjänsten.

Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar när det gäller omfattande räddningsinsatser och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar och Hallands län har dessutom utökade beredskapsuppgifter som gäller säkerheten kring kärnkraftverken och risken för utsläpp av radioaktiva ämnen och i det arbetet ingår bl.a. beredskapsplaner, beredskapsorganisation och information till allmänheten både före, under och efter en inträffad händelse.

På regional nivå har länsstyrelserna etablerat sin samordningsroll gentemot kommuner, landsting och regionala myndigheter. Samtliga länsstyrelser har inrättat regionala råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i de flesta fall med undergrupper eller nätverk för exempelvis kriskommunikation, säkerhetssamordnare och publika evenemang.

Länsstyrelserna har stöttat kommuner och landsting i deras arbete med risk- och sårbarhetsanalyser, utbildning, övning, organisation av krisledningsnämnder m.m.

Utveckling har skett av befintliga, samt bildande av nya, viktiga samverkansforum och nätverk, exempelvis Nordsam, ÖSAM och Sydlänssamverkan. Det har också etablerats former för arbetet i samverkansområdena. Utvalda länsstyrelser har gett stöd till Energimyndigheten i det s.k. Styrel-projektet om identifiering och prioritering av samhällsviktiga elanvändare vid elbrist.

Tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har länsstyrelserna utvecklat och introducerat ett gemensamt koncept för samordning och inriktning vid samhällsstörningar. Länsstyrelserna har marknadsfört och bidragit till implementering av Rakel samt är själva användare av systemet.

Länsstyrelserna har engagerats i ett flertal uppdrag inom krisberedskapsområdet, bl.a. avseende samhällets förmåga att förebygga och hantera konsekvenserna av en pandemi. Länsstyrelserna i kärnkraftlänen och Länsstyrelsen i Skåne län har vidare redovisat möjligheter till fördjupad samverkan när det gäller kärnenergi-beredskapen.

Länsstyrelsernas arbete med anpassning till ett förändrat klimat har gett stora synergieffekter gällande hanteringen av dagens problem, exempelvis översvämningar och andra naturolyckor. Länsstyrelserna har accentuerat behovet av riskhänsyn i samhällsplaneringen samt formaliserat processen.

I fråga om dammsäkerhet är länsstyrelserna tillsynsmyndighet. Regeringen har föreslagit att länsstyrelserna ska ges större möjligheter att utöva sitt tillsynsarbete över dammsäkerheten (prop. 2013/14:38).

#### *Fortsatt arbete*

Avregleringar inom många sektorer gör krishanteringen komplex med allt fler aktörer och därmed relationer. Samordningen av samhällets samlade resurser är därför svårare än tidigare och ställer krav på utveckling av förmågan till privat-offentlig samverkan hos länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheter.

Utökad uppföljning och utvärdering av krishanteringen på den regionala nivån skulle bidra till att vunna erfarenheter inom krishanteringen från övningar och inträffade händelser bättre kan tas tillvara och implementeras.

Samordningen mellan nationell och regional nivå inom krishanteringen är något som inte täcks tillräckligt i övningsverksamheten. Den nationella övningsplan som MSB tar fram genom samarbetet inom Nationellt forum för inriktning och samordning av övningar (NAFS) bör

Prop. 2013/14:144 kunna bidra till att uppmärksamma denna samordning och att den övas  
Bilaga 7 regelbundet.

Inom ämnena kriskommunikation och informationssäkerhet finns ett behov av utveckling på nationell nivå till stöd för det arbete som görs av länsstyrelserna på regional nivå. Inom dessa och andra områden är en förutsättning för länsstyrelsernas arbete att centrala myndigheter tar sitt sektorsansvar.

Länsstyrelsernas roll och ansvar att, i samverkan med Försvarmakten, bedriva försvarsplanering är omfattande. I samband med att arbetet med försvarsplanering återupptagits har det uppmärksammats att mycket av den kompetens som tidigare fanns inom området gått förlorad.

Länsstyrelserna medverkar aktivt i samtliga samverkansområden och kan även spela en överbryggande roll för att öka interaktionen mellan samverkansområdena.

Tillämpningen av det geografiska områdesansvaret på regional nivå behöver kontinuerligt anpassas till de förändringar som sker, bl.a. i fråga om landstingens utökade regionala utvecklingsansvar och etableringen av regionkommuner.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelsohn Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Svantesson

Föredragande: statsrådet Bildt

---

Regeringen beslutar proposition Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling

---

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om sprängämnesprekursorer	19 §	320113R0098
Lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen		320113R0098

---