

Skärpt kontroll över explosiva varor

Ds 2020:17



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25078-5

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Promemorians författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	7
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	13
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.....	16
3	Gällande rätt.....	21
3.1	EU-reglering om explosiva varor.....	21
3.1.1	Tillståndskravet för explosiva varor	21
3.2	Den svenska regleringen om explosiva varor	22
3.2.1	Aktsamhets-, utrednings- och kompetenskrav	23
3.2.2	Tillståndskravet för explosiva varor	23
3.2.3	Föreståndarkravet och tillståndsprövningen	24
3.2.4	Krav på byggnader, anläggningar och anordningar	26
3.2.5	Ansvar	27
3.3	Annan reglering om sprängarbete.....	28
3.3.1	Tillståndskrav för sprängarbete	28
3.3.2	Föreskrifter om sprängarbete	29
3.4	Reglering om sprängämnesprekursorer.....	30
4	Skäppt kontroll över explosiva varor.....	33

4.1	Lämplighetsprövningen och dess omfattning.....	35
4.1.1	Behöver kravet på en lämplighetsprövning förtydligas?	35
4.1.2	Särskilt om prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten.....	37
4.1.3	Bör fler genomgå en lämplighetsprövning?.....	38
4.1.4	Utökad tillgång till belastningsregistret	42
4.2	Kompletteringar av förfarandet vid tillståndsgivningen	42
4.2.1	Anmälan till tillståndsmyndigheten.....	42
4.2.2	Yttrande från Polismyndigheten.....	43
4.2.3	Godkännande	45
4.2.4	Byte av personer.....	46
4.3	Tillstånds giltighetstid förtydligas.....	47
4.3.1	Tillstånd som beslutas av kommuner.....	47
4.3.2	Fortsatt giltighetstid vid en ansökan om nytt tillstånd	49
4.4	Krav på byggnader, anläggningar och anordningar	50
4.5	Förutsättningarna för återkallelse	52
4.5.1	Utökade möjligheter att återkalla tillstånd.....	52
4.5.2	Ny möjlighet att återkalla godkännande	55
4.6	Följdändringar	56
4.7	Utökad föreskriftsrätt.....	57
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	59
6	Konsekvenser av förslagen	61
6.1	Konsekvenser för myndigheter och kommuner.....	61
6.2	Konsekvenser för övriga	63
7	Författningskommentar	65

1 Sammanfattning

Våldet i kriminella sammanhang har förändrats under 2000-talet. Antalet skjutningar har ökat betydligt och många har ägt rum på offentliga platser. Ökningen av skjutningar kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har dessa konflikter även utmynnat i en ökad benägenhet att använda explosiva varor. Antalet sprängningar i Sverige de senaste åren saknar motstycke i modern tid.

I syfte att öka kontrollen över de som tar befattning med explosiva varor och bidra till att bryta denna utveckling föreslås i promemorian författningsändringar i bland annat lagen om brandfarliga och explosiva varor. Den nuvarande tillståndsprövningen föreslås bli mer omfattande och Polismyndighetens roll vid tillståndsgivningen ska också förstärkas. Samtidigt förtydligas och utökas regleringen kring bland annat möjligheten att återkalla tillstånd. Dessutom föreslås vissa andra ändringar som kan stärka kontrollen, såsom begränsningar i vissa tillstånds giltighetstid och utökad föreskriftsrätt.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

2 Promemorians författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

dels att 9, 10, 19, 20, 27 och 36 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 9 a, 19 a–d och 20 a §§, och närmast före 9 a och 20 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska utse en eller flera föreståndare för verksamheten.

En föreståndare har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. En tillståndshavare ska se till att en föreståndare ges de befogenheter och möjligheter i övrigt som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga

varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

Krav på anmälan av den som deltar i en verksamhet med explosiva varor

9 a § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor enligt denna lag ska till tillsynsmyndigheten anmäla vilka som i verksamheten avses få delta i hantering, överföring, import och export av sådana varor.

10 §

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska vara inrättade på ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. De ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska vara inrättade på ett betryggande sätt med hänsyn till *risken för obehörigt förfarande*, brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. De ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

19 §¹

Tillståndsmyndigheten ska pröva om den som söker tillstånd och *dess* föreståndare, *om föreståndaren ska godkännas*

Tillståndsmyndigheten ska pröva om den som söker tillstånd och *den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig*

¹ Senaste lydelse 2016:379.

enligt 9 §, har förutsättningar för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Tillståndet ska begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen, importen eller exporten ska ske i enlighet med 1 § andra stycket.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion, får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet.

verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

När den som söker tillstånd är en juridisk person ska prövningen dessutom avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Tillståndsmyndigheten ska också göra en lämplighetsprövning av den som är anmäld som deltagare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor.

19 a § Tillståndsmyndigheten ska, om kraven i 19 § är uppfyllda, godkänna föreståndare och de som får delta i en verksamhet med explosiva varor enligt 9 a §.

19 b § Tillståndet ska begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen, importen eller exporten ska ske i enlighet med 1 § andra stycket.

Tillstånd som beslutas med stöd av 18 § andra stycket får gälla som längst i tre år.

19 c § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion, får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet.

19 d § Om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person, ska det snarast anmälas till tillståndsmyndigheten.

Återkallelse

20 §

Ett tillstånd ska återkallas, om

1. en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats i anslutning till lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs, eller

2. det i annat fall är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion.

1. förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger,

2. en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats i anslutning till lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av lagen i något väsentligt avseende inte följs,

3. det är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, eller

4. det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet.

20 a § Ett godkännande enligt 19 a § ska återkallas av tillstånds-

myndigheten om förutsättningarna för godkännandet inte längre föreligger.

27 §

Avgifter enligt denna lag fås ut för tillståndsprövning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut om huruvida en vara är att anse som en explosiv vara.

Avgifter enligt denna lag fås ut för tillståndsprövning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare *och deltagare*, godkännande av explosiv vara och beslut om huruvida en vara är att anse som en explosiv vara.

För sådan tillsyn som utgör marknadskontroll enligt denna lag får avgift för tillsynen och för provtagning och undersökning av prov av varan tas ut endast om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav.

36 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,

2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,

3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,

4. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export,

5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 6 §,

6. utredning som anges i 7 §,

7. kompetens som anges i 8 §,

8. föreståndare som anges i 9 §,

9. byggnad, annan anläggning och anordning som anges i 10 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om den inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,

10. förvaring och förpackning som anges i 11 §,

² Senaste lydelse 2016:379.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Spelinspektionen, i fråga om

a) den som omfattas av myndighetens prövning vid licens- och tillståndsgivning enligt spellagen (2018:1138), eller

b) den som myndigheten vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt lagen (2010:1011) om

¹ Senaste lydelse 2019:1165.

brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare,

brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd *till* eller *att* godkänna som föreståndare *eller deltagare i en verksamhets hantering, överföring, import och export av explosiva varor,*

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen, och

d) åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) och i ärenden om tillstånd för försäljning av tobaksvaror enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottsskadelagen (2014:322),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om

a) den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, eller

b) den som är förmyndare, god man eller förvaltare,

15. Inspektionen för strategiska produkter i tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller,

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten, och

17. Socialstyrelsen, om uppgifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd och Socialstyrelsen har dock rätt till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse, straffvarning, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

dels att 14, 19 och 25 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 13 a och 14 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 a § Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket undantas från kravet på anmälan i 9 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

14 §¹

Innan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun meddelar ett tillstånd till hantering av *brandfarliga eller* explosiva varor ska *de*, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med

1. de andra kommunala eller statliga myndigheter som berörs av ärendet, *och*

2. *Polismyndigheten.*

Innan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun beslutar ett tillstånd till hantering av explosiva varor ska *den inhämta ett yttrande från Polismyndigheten och*, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med de andra kommunala eller statliga myndigheter som berörs av ärendet.

Yttrandet från Polismyndigheten ska avse frågan om lämplighet när det gäller

¹ Senaste lydelse 2014:1229.

1. den som söker tillstånd,
2. de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den tillståndspliktiga verksamheten, och
3. föreståndare och deltagare i en verksamhet med explosiva varor.

När ett tillståndsärende i fråga om explosiva varor inleds ska tillståndsmyndigheten underrätta Polismyndigheten.

14 a § Innan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun beslutar ett tillstånd till hantering av brandfarliga varor ska de, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med

1. de andra kommunala eller statliga myndigheter som berörs av ärendet, och
2. Polismyndigheten.

19 §²

Om den som har tillstånd ansöker om nytt eller ändrat tillstånd får hantering, överföring, import eller export ske enligt det tidigare tillståndet till dess att tillståndsmyndigheten har prövat frågan, om *tillståndsmyndigheten medger det.*

Om ett tillstånd att inneha explosiva varor har upphört att gälla, ska den som ändå fortsatt innehar varorna hantera dem på det sätt som tillståndsmyndigheten anger.

Om den som har tillstånd ansöker om nytt eller ändrat tillstånd får hantering, överföring, import eller export ske enligt det tidigare tillståndet till dess att tillståndsmyndigheten har prövat frågan, om *ansökan getts in senast fyra veckor innan giltighetstiden för det tillståndet går ut.*

² Senaste lydelse 2016:380.

25 §³

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,

2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,

3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,

4. undantag från tillståndskravet i 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

5. undantag från tillämpningen av lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export,

6. att bestämmelserna om godkännande av explosiva varor och om godkännande av föreståndare för verksamhet med explosiva varor även ska vara tillämpliga på en brandreaktiv vara,

7. de frågor som avses i 36 § 5–13 lagen om brandfarliga och explosiva varor,

8. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om det är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion,

9. avgifternas storlek enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor när det gäller den egna verksamheten,

10. att varor, som har tillstånd eller godkännande enligt äldre bestämmelser om brandfarliga och explosiva varor men som på grund av EU-direktiv ska vara CE-märkta, i stället ska förses med CE-märkning, *och*

11. undantag från åldersgränsen i 7 §, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till regler som gäller inom Europeiska eko-

10. att varor, som har tillstånd eller godkännande enligt äldre bestämmelser om brandfarliga och explosiva varor men som på grund av EU-direktiv ska vara CE-märkta, i stället ska förses med CE-märkning,

11. undantag från åldersgränsen i 7 §, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till regler som gäller inom Europeiska eko-

³ Senaste lydelse 2016:380.

nomiska samarbetsområdet nomiska samarbetsområdet
(EES). (EES),

12. särskilda krav på kompetens hos föreståndare enligt 9 § lagen om brandfarliga och explosiva varor, och

13. tillståndsgivningen och prövningen enligt 19 § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap meddelar föreskrifter om fyrverkeripjäser som hanteras av allmänheten ska myndigheten, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till regler som gäller inom EES, endast tillåta sådana fyrverkeripjäser som har annat huvudsakligt syfte än att avge knall. Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen, avger ljus- eller ljudeffekter och är avsedda för nöje.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

3 Gällande rätt

3.1 EU-reglering om explosiva varor

Europaparlamentet och rådet antog den 26 februari 2014 direktivet 2014/28/EU om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (omarbetning) (det omarbetade explosivvarudirektivet). Direktivet var en omarbetning av rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (det tidigare explosivvarudirektivet). Det omarbetade explosivvarudirektivet innebar inga ändringar av tillämpningsområdet för eller av de väsentliga skyddskraven i det tidigare explosivvarudirektivet, utan var främst ett led för att anpassa direktivet till Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG. Anpassningen innebar bland annat att vissa definitioner lades till, att de ekonomiska aktörernas skyldigheter klargjordes och att anmälningskriterierna för anmälda organ skärptes.

3.1.1 Tillståndskravet för explosiva varor

Ekonomiska aktörer ska enligt artikel 16 i det omarbetade explosivdirektivet inneha en licens eller ett tillstånd som ger dem rätt att tillverka, förvara, använda, importera, exportera, överföra eller bedriva handel med explosiva varor. Detta gäller inte anställda hos en ekonomisk aktör som innehar en licens eller ett tillstånd. En ekonomisk aktör definieras enligt artikel 2.13 i det omarbetade explosivdirektivet som tillverkaren, tillverkarens representant, importören, distributören och varje fysisk eller juridisk person som förvarar,

använder, överför, importerar, exporterar eller bedriver handel med explosiva varor.

När en medlemsstat ger licens eller tillstånd enligt artikel 16 till tillverkning av explosiva varor ska den enligt artikel 17 i det omarbetade explosivdirektivet särskilt kontrollera att de ekonomiska aktörerna är kapabla att uppfylla de tekniska förpliktelser de tar på sig.

3.2 Den svenska regleringen om explosiva varor

Den svenska regleringen av explosiva varor finns huvudsakligen i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) och i myndighetsföreskrifter. LBE trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. LBE reglerar hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor och sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion (1 § första stycket). Lagens syfte är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och 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 (1 § andra stycket LBE). Kraven i LBE är balanserade så att kostnaderna för uppfyllandet av säkerhetskrav står i rimlig proportion till det ekonomiska utfallet av verksamheten med varorna. Lagen har dessutom ett brottsförebyggande syfte (prop. 2009/10:203 s. 22–24).

Detaljbestämmelser av utpräglat teknisk karaktär har undvikits på lag- och förordningsnivå. Den typen av bestämmelser har i stället utfärdats på myndighetsnivå. Sedan 2009 utfärdas dessa föreskrifter av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i myndighetens författningssamling (MSBFS). I MSBFS 2019:1, som innehåller regler om hantering av explosiva varor, finns bland annat föreskrifter om förvaring, tillverkning och vissa undantagsbestämmelser.

3.2.1 Aktsamhets-, utrednings- och kompetenskrav

Enligt 6 § LBE ska den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av varorna och för att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Aktsamhetskravet omfattar även den som tillhandahåller en explosiv vara på marknaden utan att hantera varan. Detta grundläggande aktsamhetskrav riktar sig mot alla som på ett eller annat sätt befattar sig med dessa varor (jfr prop. 1987/88:101 s. 32). Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage (prop. 2009/10:203 s. 69).

Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt LBE ska också se till att det finns tillfredsställande utredning om riskerna för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor samt om konsekvenserna av sådana händelser (7 § LBE). Den utredning som ska göras varierar utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel vara fråga om beskrivning, bedömning, analys och värdering av risker och konsekvenser. I utredningskravet ligger inte att utreda riskerna och konsekvenserna av obehörigt förfarande med varor till följd av till exempel stöld, sabotage eller terrorhandlingar (prop. 2009/10:203 s. 69).

Enligt 8 § LBE ska den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt lagen ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och varornas egenskaper. Kravet på kompetens gäller självfallet med olika styrka beroende på i vilket led befattningen sker och arten eller graden av de farliga egenskaperna hos varorna (jfr prop. 1987/88:101 s. 32).

3.2.2 Tillståndskravet för explosiva varor

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det (16 § första stycket LBE).

MSB prövar frågor om tillstånd för explosiva varor när det rör tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll, återvinning och annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering. Detsamma gäller gränsöverskridande överföring, import och

sådan hantering som Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket LBE). I 13 § FBE finns vissa inskränkningar i tillståndskravet när det gäller dessa myndigheter, samt undantag från kravet för vissa uppräknade myndigheter.

Beträffande tillstånd för hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall är det den kommun där hanteringen ska ske som är ansvarig. Om frågan gäller förvaring i förråd som är flyttbart ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas (18 § andra stycket LBE).

3.2.3 Föreståndarkravet och tillståndsprövningen

Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt LBE ska utse en eller flera föreståndare för verksamheten (9 § första stycket LBE). En föreståndare har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av LBE eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. En tillståndshavare ska se till att en föreståndare ges de befogenheter och möjligheter i övrigt som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina uppgifter (9 § andra stycket LBE). Tillståndsmyndigheten ska godkänna de föreståndare som utsetts i en tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor (9 § tredje stycket LBE).

Begreppet föreståndare har funnits i författningstext sedan 1940-talet (se bland annat 11 § förordningen [1949:341] om explosiva varor). Föreståndaren har sedan dess i allt väsentligt haft samma uppgifter. I många företag är föreståndaren en naturlig kontaktperson och han eller hon har en viktig roll i säkerhetsarbetet. De speciella risker som är förknippade med verksamhet med de aktuella varorna gör att det är väsentligt att tillräcklig sakkunskap i tekniska frågor och skyddsfrågor finns i mycket nära anknytning till hanteringen. Det är därför – ur bland annat brottsförebyggande- och säkerhetssynpunkt – också viktigt att inte vem som helst kan bli föreståndare, och att tillståndsmyndigheten kan vägra att godkänna en föreståndare som på något sätt framstår som olämplig. Tillståndsmyndigheten är dessutom den myndighet som har en heltäckande överblick över området och därmed har kunskap och erfarenhet om

vilka krav som bör ställas på en föreståndare. Föreståndarens ansvar måste dock balanseras av en skyldighet för tillståndshavaren, det vill säga i normalfallet den högsta ledningen i det företag som driver verksamheten, att se till att föreståndaren ges de befogenheter och möjligheter som behövs för att denne ska kunna fullgöra sitt ansvar (prop. 2009/10:203 s. 35 f.).

Tillståndsmyndigheten ska pröva om den som söker tillstånd och dess föreståndare, om föreståndaren ska godkännas enligt 9 § LBE, har förutsättningar för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med LBE och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (19 § första stycket LBE).

Det ska enligt förarbetena göras en prövning av den föreslagna föreståndarens lämplighet för uppdraget. Lämplighetsprövningen av föreståndare måste göras med beaktande av tillståndsmyndighetens kunskap och erfarenhet av vad som krävs för en säker verksamhet. Lämplighetsprövningen måste också ske utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Det är svårt – som alltid när det gäller lämplighetskrav – att ange några exakta kriterier för när någon ska anses lämplig. Lika långtgående kompetenskrav behöver inte ställas på föreståndaren för en verksamhet som bedrivs i enmansföretag eller för ett företag med begränsad verksamhet som för större verksamheter eller anläggningar för tillverkning. Några av omständigheterna som regelmässigt bör ingå i prövningen är dock utbildning, praktisk erfarenhet av explosiva varor, verksamhetens organisation och omfattning samt tilltänkt ansvarsområde. Vidare bör en allmän bedömning göras av den tilltänkta personens lämplighet i övrigt för att bli föreståndare i en aktuell verksamhet (prop. 2009/10:203 s. 36 och 69 f.).

Innan MSB eller en kommun meddelar ett tillstånd till hantering av brandfarliga eller explosiva varor ska de, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med de andra kommunala eller statliga myndigheter som berörs av ärendet samt med Polismyndigheten. När ett tillståndsärende i fråga om explosiva varor inleds ska tillståndsmyndigheten dessutom underätta Polismyndigheten (14 § FBE).

När ett tillstånd meddelas får tillståndsmyndigheten besluta att hanteringen inte får påbörjas innan de anordningar och anläggningar som ska användas för hanteringen har avsynats (16 § FBE). Om tillståndsmyndigheten begär att sökanden ska ge in certifikat, intyg

eller andra liknande dokument som visar att ett visst tillståndskrav är uppfyllt, ska myndigheten godta motsvarande dokument från en annan stat inom EES. Myndigheten får dock begära att dokumentet ska ges in i original eller i bestyrkt kopia eller i form av en auktoriserad översättning. Myndigheten får alltid begära en icke-auktoriserad översättning av dokumentet till svenska (18 § FBE).

Enligt 19 § andra stycket LBE ska ett tillstånd begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen, importen eller exporten ska ske i enlighet med lagens syfte i 1 § andra stycket. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion, får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet (19 § tredje stycket LBE).

Ett tillstånd ska återkallas om en bestämmelse i LBE, en föreskrift som meddelats i anslutning till lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs eller det i annat fall är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion (20 § LBE). Huvudregeln är därmed att tillstånd ska återkallas om inte tillståndsinnehavaren följer den reglering som finns (prop. 2009/10:203 s. 72).

Enligt 27 § första stycket LBE får avgifter tas ut för bland annat tillståndsprovning och godkännande av föreståndare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om exempelvis föreståndare som anges i 9 § LBE och hantering av frågor om tillstånd (36 § första stycket 8 och 14 LBE). Detsamma gäller föreskrifter om avgifternas storlek (36 § första stycket 16 LBE). Även kommuner får meddela föreskrifter om avgifternas storlek när det gäller den egna verksamheten (36 § andra stycket LBE). MSB får meddela föreskrifter om bland annat undantag från tillståndskravet i 16 § LBE (25 § 6 FBE).

3.2.4 Krav på byggnader, anläggningar och anordningar

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska, enligt 10 § LBE, vara inrättade på ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand

eller en explosion. De ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

Paragrafen innehåller de grundläggande och allmänna skyddskraven på alla byggnader eller andra slags anläggningar eller anordningar för hantering av varorna samt områden med sådana byggnader och anläggningar, där de farliga varorna hanteras. Med anordningar avses till exempel utrustning, maskiner, behållare och förvaringskärl. Kraven begränsas på ett sådant sätt att de ska vägas mot behovet av skyddsåtgärder med hänsyn tagen till arten och omfattningen av hanteringen av de farliga varorna (prop. 1987/88:101 s. 31 f. och 2009/10:203 s. 70).

3.2.5 Ansvar

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot aktsamhetskravet i 6 § döms till böter eller fängelse i ett år (28 § första stycket LBE). Till böter döms också den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bland annat utredningskravet i 7 §, kompetenskravet i 8 §, föreståndarkravet i 9 §, kravet på byggnader, anläggningar och anordningar i 10 § samt föreskrifter meddelade med stöd av 36 §, i den mån ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket (28 § andra stycket 1 LBE). Vidare döms den till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som ska lämnas enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (28 § andra stycket 2 LBE).

Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet i 16 § första stycket döms till böter (29 § första stycket LBE), medan den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot kravet döms till – när det gäller explosiva varor – böter eller fängelse i högst tre år (29 § andra stycket LBE). Om detta brott är att anse som grovt döms till fängelse i lägst två och högst fem år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet, hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller gärningen annars har varit av särskilt farlig art (29 a § första stycket LBE). Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst

fyra och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara (29 a § andra stycket LBE).

I ringa fall döms inte till ansvar enligt LBE (30 § första stycket). Det finns i 31 och 32 §§ LBE också bestämmelser om förverkande.

3.3 Annan reglering om sprängarbete

3.3.1 Tillståndskrav för sprängarbete

Sprängning får enligt 3 kap. 6 § ordningslagen (1993:1617) inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan. Detta område kan vara utvidgat genom lokala föreskrifter inom en kommun. Tillståndskravet i ordningslagen gäller oberoende av om sprängningen ska äga rum inomhus, under jord eller utomhus samt oavsett om marken är privat, kommunal eller statlig. Med sprängning avses alla slag av sprängningar med egentliga sprängmedel. Däremot avses inte användning av pyrotekniska varor, som regleras i 3 kap. 7 § ordningslagen. Vad som avses med detaljplan framgår av 4–5 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

En ansökan om tillstånd till sprängning ska prövas av den region där sprängningen ska äga rum. Ansökan kan avse såväl ett platsbestämt tillstånd, det vill säga när platsen för sprängarbetet är exakt angiven, som ett generellt tillstånd. Av RPSFS 2012:6 framgår i vilka situationer generella tillstånd ska ges. Polismyndigheten ska pröva om den som ska spränga är lämplig och har rätt kompetens. Vid behov kontrolleras även platsen för sprängningen.

Tillstånd enligt LBE är en förutsättning för att en ansökan om tillstånd för sprängning ska kunna bifallas. Är sökanden en enskild person bör uppgifter för lämplighetsprövningen rörande honom eller henne, likt för sprängarbetsledare eller dennes ersättare och sprängarbas eller ersättare för denne, hämtas ur bland belastningsregistret och misstankeregistret. När tillstånd ges till sprängning kan Polismyndigheten föreskriva de villkor som behövs med hänsyn till trafiken samt allmän ordning och säkerhet.

Tillståndstiden bör enligt RPSFS 2012:6 avse den faktiska tid som sprängarbetet i fråga beräknas ta, dock högst två år. Om de villkor som behövs för sprängarbetet enbart kan bestämmas för en kortare tid, bör tillståndet avse den tiden.

3.3.2 Föreskrifter om sprängarbete

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om sprängarbete

Det finns föreskrifter och allmänna råd när det gäller sprängarbete i Arbetsmiljöverkets AFS 2007:1. Föreskrifterna gäller i verksamhet där explosiva varor används för att utföra sprängarbete. Med sprängarbete avses att genom kontrollerad detonation eller deflagration av explosiva varor sönderdela material eller skapa stötvåg eller tryck för annat syfte (1 § AFS 2007:1, uppdaterad genom AFS 2019:2). Explosiva varor har samma definition som i 4 § LBE.

Sprängarbete ska riskbedömas, planeras och utföras så att arbets-skada på grund av sprängning förebyggs. En plan över hur sprängarbetet ska utföras (en sprängplan) ska upprättas för varje sprängobjekt innan sprängarbete utförs (2 § AFS 2007:1).

Vid allt sprängarbete ska en sprängarbas utses. Denne ska se till att arbetet utförs yrkesmässigt och enligt givna instruktioner. Sprängarbasen ska bland annat se till att explosiva varor och annan sprängutrustning förvaras och används på avsett sätt (4 § AFS 2007:1). Sprängarbasen ska ha dokumenterad teoretisk kunskap om sprängning samt minst ett års praktik från sprängarbete. En sprängarbas som endast utför sprängning av mindre komplicerat slag behöver endast ha dokumenterad teoretisk kunskap om sådan sprängning och minst två års yrkeserfarenhet i arbete där sprängning ingått (6 § AFS 2007:1). Med sprängning av mindre komplicerat slag avses främst sprängarbete som utförs utanför detaljpanelagt område. Av de allmänna råden framgår att kravet på dokumenterad teoretisk kunskap kan uppfyllas genom intyg från den som utbildar. Ett sätt att ha kunskapen dokumenterad är genom så kallade sprängkort.

Arbetsgivaren ska se till att sprängarbasen har och upprätthåller den kunskap och erfarenhet som behövs för att utföra arbetet på ett säkert sätt (7 § AFS 2007:1). Av de allmänna råden framgår att det i

dag på marknaden finns ett utbud av lämplig teoretisk utbildning. Efter genomförd utbildning och praktik, alternativt inhämtad yrkeserfarenhet, utfärdas oftast ett utbildningsintyg. Dessa intyg har som regel en maximal giltighetstid på 10 år. När denna tidsrymd passerats är det lämpligt att innehavaren genomgår en repetitionskurs.

Boverkets byggregler

Det finns föreskrifter och allmänna råd för byggregler i Boverkets AFS 2011:6 BBR 18. När det gäller markarbeten (avsnitt 2:4) framgår bland annat att för sprängarbeten inom områden med detaljplan krävs en sprängplan och en sprängjournal som är anpassade till arbetenas art och omfattning.

3.4 Reglering om sprängämnesprekursorer

Sprängämnesprekursorer är kemiska ämnen som kan användas för flera ändamål, bland annat vid tillverkning av sprängämnen. Den 1 mars 2013 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer i kraft. Den tillämpades fullt ut från och med den 2 september 2014 och blev till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige. Det krävdes dock vissa kompletterande bestämmelser. Den 2 september 2014 trädde därför lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer och förordningen (2014:880) om sprängämnesprekursorer i kraft. Den 20 juni 2019 antogs en ny EU-förordning, benämnd Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2016 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013. Den ska tillämpas fullt ut från och med den 1 februari 2021. Regeringen har nyligen beslutat propositionen Skärpta regler avseende hantering av sprängämnesprekursorer (prop. 2019/20:154) som bland annat innehåller förslag till ändringar i lagen om sprängämnesprekursorer.

Lagen om sprängämnesprekursorer innehåller som framgår ovan kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. I 3 § regleras tillståndsgivningen för enskilda personer. Det följer vidare av 4 §

lagen om sprängämnesprekursorer att frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

I förordningen om sprängämnesprekursorer regleras tillståndsgivningen mer i detalj. Av 2 § framgår att MSB är tillståndsmyndighet och i 3 och 4 §§ anges bland annat hur en ansökan om tillstånd ska se ut. MSB ges också rätt att meddela föreskrifter kring ansökans innehåll. I 5 och 6 §§ regleras hur ansökningsförfarandet ska gå till. Bland annat ska MSB, innan myndigheten beslutar i ett ärende om tillstånd, inhämta yttrande från Polismyndigheten. Yttrandet ska avse frågan om sökanden är lämplig att förvärva, införa, inneha eller använda de sprängämnesprekursorer som ansökan avser. MSB ska även ge Säkerhetspolisen tillfälle att yttra sig i ärendet.

4 Skärpt kontroll över explosiva varor

Våldet i kriminella sammanhang har förändrats under 2000-talet. Antalet skjutningar har ökat betydligt och många har ägt rum på offentliga platser. Ökningen av skjutningar kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har dessa konflikter även utmynnats i en ökad benägenhet att använda explosiva varor.

Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet anmäldes 2019 totalt 257 fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning. Motsvarande siffra för 2018 var 162 fall. Det innebär en ökning med närmare 60 procent mellan de två åren. Statistik finns bara tillgänglig från och med 2018. Det går därför inte att beskriva med statistik hur utvecklingen sett ut tidigare. Polismyndigheten bedömer dock att det har skett fler sprängningar i Sverige under de senaste åren än någon gång tidigare under modern tid. Det har även varit en utveckling där sprängningarna har större sprängkraft, med fler egendoms-skador som följd och en påtaglig risk att människor kan komma till skada. Antalet explosivämnesundersökningar på Nationellt forensiskt centrum har ökat från 97 undersökningar 2014 till totalt 364 undersökningar 2019.

Polismyndigheten ser också en förändring i hur våldet mellan kriminella utövas. Myndigheten menar att uppgörelser tidigare skedde i det dolda, på undanskymda platser eller inomhus. I dag har våldet flyttat ut, och i större utsträckning används det offentliga rummet. Allt fler individer i kriminell miljö använder skjutvapen och sprängningar i konflikter, och våldsanvändningen sker mer impulsivt (Polismyndigheten, 2017, Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen). Polismyndigheten bedömer att den mest troliga avsikten med sprängningar är att försöka

påverka individer till någon form av handling eller för att markera ett maktförhållande, exempelvis i anslutning till kriminella konflikter, utpressningar eller påstådda skulder (Polismyndigheten, 2019, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm).

Ett antal samverkande faktorer bedöms ligga till grund för den negativa utvecklingen när det gäller sprängningar, bland annat en stor tillgång till explosiva varor, lågt pris på sådana varor, fler konflikter mellan konkurrerande gäng eller individer i kriminell miljö och en normalisering av användningen av explosiva varor. Det är ofta samma grupperingar som genomför sprängningar som är inblandade i skjutvapenvåld.

En rad åtgärder har redan vidtagits, innefattande såväl straffskärpningar som regeringsuppdrag till berörda myndigheter för att minska kriminella grupperingars användning av explosiva varor. Exempelvis har straffen vid två tillfällen skärpts för grovt brott mot tillståndsplikten i LBE (prop. 2016/17:92 och prop. 2017/18:26). Regeringen har också gett flera myndigheter, såsom MSB, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, i uppdrag att kraftsamla för att öka samhällets samlade förmåga att hantera explosiva varor och den illegala användningen av dessa (beslut den 28 november 2019 i Ju2019/03980/PO). Regeringen har därtill gett MSB ytterligare tre uppdrag. Ett avser att kartlägga och analysera kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor (beslut den 7 maj 2020 i Ju2020/01749/SSK). De två andra är inriktade på att inrätta och därefter ansvara för ett forum för sprängämnessäkerhet respektive att undersöka metoder för märkning av sprängmedel för civilt bruk (beslut den 7 maj 2020 i Ju2020/01750/SSK och Ju2020/01751/SSK).

Vid Regeringskansliet har vidare ett flertal rundabordsamtal och workshops ägt rum där representanter från berörda branscher, såsom Byggföretagen, Svenska Bergteknikföreningen, Kompetenscentrum för Energetiska Material (KCEM) och Bergsprängnings Entreprenörernas Förening (BEF) samt bland annat Polismyndigheten och MSB har deltagit för diskutera hur man kan minska den ökade illegala användningen av explosiva varor. Även fackförbunden Svenska byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) och Service- och kommunikationsfacket (Seko) har deltagit vid samtalen.

Inom ramen för detta arbete har det framkommit att den lämplighetsprövning som i dag sker i anslutning till tillståndsgivningen är bristfällig. Det har framförts önskemål om att utöka och skärpa denna prövning samt att göra vissa andra ändringar i LBE och FBE. Mot denna bakgrund finns det starka skäl att se över regleringen i dessa avseenden.

4.1 Lämplighetsprövningen och dess omfattning

4.1.1 Behöver kravet på en lämplighetsprövning förtydligas?

Förslag: Det ska av lagen uttryckligen framgå att tillståndsmyndigheten ska göra en lämplighetsprövning av den som söker tillstånd och av föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor.

Skälen för förslaget

En tillståndsmyndighet ska, när det gäller explosiva varor, pröva om den som söker tillstånd och dess föreståndare har förutsättningar för att hantera, överföra, importera eller exportera varan i enlighet med LBE och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (19 § första stycket LBE). Enligt förarbetena innebär detta att tillståndsmyndigheten ska göra en prövning av den föreslagna föreståndarens lämplighet för uppdraget. En föreståndare, som ofta är en överordnad person, har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av LBE eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. I många företag har föreståndaren en viktig roll i säkerhetsarbetet. Prövningen av lämpligheten görs med beaktande av dels tillståndsmyndighetens kunskap och erfarenhet av vad som krävs för en säker verksamhet, dels omständigheterna i varje enskilt fall. Lika långtgående kompetenskrav behöver inte ställas på föreståndaren för sådan verksamhet som bedrivs i enmansföretag som för större verksamheter eller anläggningar för tillverkning. Några av omständigheterna som regelmässigt bör ingå i prövningen är dock dennes utbild-

ning och praktiska erfarenhet av explosiva varor, verksamhetens organisation och omfattning samt tilltänkt ansvarsområde (prop. 2009/10:203 s. 35 f. och 69 f.).

Det har vid kontakter med myndigheter, kommuner och andra berörda framkommit att det, trots förarbetsuttalandena, är oklart vad den prövning som i dag regleras i LBE ska omfatta. Omfattningen av prövningen förefaller variera och någon enhetlig praxis har inte kunnat urskönjas. Eftersom det är av yttersta vikt att det alltid sker en lämplighetsprövning av de som tar befattning med explosiva varor, finns det anledning att förtydliga i lagtexten att det bland annat är fråga om just en prövning av dessa personers lämplighet.

När det gäller den som söker tillstånd saknas närmare vägledning i förarbetena till LBE kring hur prövningen ska gå till. Det finns dock ingen anledning att göra någon annan form av prövning av dessa personer. Därmed bör det av lagen uttryckligen framgå att även den som söker om tillstånd ska genomgå en lämplighetsprövning innan tillstånd ges.

I lagen anges också att dessa personer i övrigt ska ha de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Med förutsättningar i övrigt avses exempelvis uppfyllande av de kompetens- och aktsamhetskrav som finns i LBE, men också till exempel att den som söker tillstånd inte är försatt i konkurs (SOU 2006:16 s. 98 f.). Eftersom det rör sig om grundläggande krav som ställs på enskilda finns det starka skäl att ha kvar denna reglering i LBE (prop. 2009/10:203 s. 36). Förtydligandena i dessa delar bör även gälla för den som söker tillstånd för brandfarliga varor, eftersom prövningen redan i dag omfattar också dessa varor.

Frågor om tillstånd prövas av tillståndsmyndigheten som första instans, men kan sedan överklagas enligt 34 § LBE. Vilka som får överklaga sådana beslut följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Det som framgår av tidigare förarbeten kring själva prövningen gäller alltså, och är en bra utgångspunkt för de överväganden som tillståndsmyndigheten ska göra av den som söker tillstånd och föreståndarna innan de godkänns (se avsnitt 4.2.3).

4.1.2 Särskilt om prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten

Förslag: Om den som söker tillstånd är en juridisk person ska tillståndsmyndighetens prövning dessutom avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

Skälen för förslaget

Såväl fysiska som juridiska personer kan söka tillstånd enligt LBE. Det föreslås ovan att det av lagen uttryckligen ska framgå att den som söker tillstånd ska genomgå en lämplighetsprövning. Denna prövning tar dock i första hand sikte på fysiska personers lämplighet, exempelvis i form av kontroller av belastningsregister och liknande uppgifter. Därmed uppkommer frågan om vilka fysiska personer som ska prövas om den som söker tillstånd är en juridisk person. Det anges nämligen inte i LBE eller FBE om och i sådant fall vilka fysiska personer hos den tillståndspliktiga verksamheten som ska prövas, utöver föreståndaren.

I 2 kap. 10 § andra stycket vapenlagen (1996:67) finns, när det gäller tillstånd till handel med skjutvapen, krav på att en lämplighetsprövning ska göras av den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som söker tillstånd. Som exempel på personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person kan nämnas verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med ett betydande aktieinnehav (prop. 2011/12:109 s. 37). När regleringen infördes i vapenlagen motiverades den, på liknande sätt som gäller beträffande exempelvis serveringstillstånd och tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel (jfr prop. 1994/95:89 s. 102 och prop. 2008/09:145 s. 418), med att prövningen bör avse dels den juridiska personen som sådan, dels de fysiska personer som har ett betydande inflytande över denna i egenskap av till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med betydande aktieinnehav (prop. 2011/12:109 s. 28 f.). Även paragrafens tidigare utformning ansågs dock ge visst utrymme för att låta prövningen omfatta styrelseleda-

möter och andra personer med avgörande inflytande över verksamheten (jfr RÅ 1996 ref. 90).

Det har vid kontakt med berörda branscher och myndigheter framkommit önskemål om att göra motsvarande förtydliganden när det gäller verksamheter som söker tillstånd för explosiva varor enligt LBE. Som redan anförts finns generellt starka skäl för att förtydliga att en prövning av sökandens lämplighet ska göras innan tillstånd ges, bland annat för att öka kontrollen över de som har tillgång till dessa varor. Det är därför viktigt – liksom i fråga om regleringen i vapenlagen – att det tydligt framgår vilka som ska genomgå en sådan prövning. Det finns alltså skäl att även i LBE uttryckligen ange vilka fysiska personer som också ska prövas om den tillståndspliktiga verksamheten är en juridisk person.

En rimlig avgränsning av vilka som ska prövas är de som anges i vapenlagen, nämligen de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen. Därigenom fångar man in de som befinner sig i ledande positioner, och som också företräder den juridiska personen i andra sammanhang. De exempel på fysiska personer med betydande inflytanden som har angetts i anslutning till vapenlagen bör även gälla vid bedömningen enligt LBE, det vill säga verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med ett betydande aktieinnehav. Därmed blir det tydligt för såväl sökanden som tillståndsmyndigheten vilka fysiska personer som ska genomgå en sådan prövning. Hur långtgående prövningen av dessa personer ska vara måste givetvis avgöras i det enskilda fallet, bland annat utifrån personens position hos den som söker tillstånd.

Det saknas skäl att inte låta detta krav även gälla för de som söker tillstånd för brandfarliga varor.

4.1.3 Bör fler genomgå en lämplighetsprövning?

Förslag: Tillståndsmyndigheten ska göra en lämplighetsprövning av den som i tillståndspliktig verksamhet avses få delta i hantering, överföring, import och export av explosiva varor.

Skälen för förslaget

En föreståndare, som ofta är en överordnad person, har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av LBE eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Som redogörs för ovan genomgår en föreståndare en gedigen lämplighetsprövning innan han eller hon kan godkännas och tillstånd kan beslutas. Det är dock inte självklart att föreståndaren är den som faktiskt hanterar eller tar annan befattning med explosiva varor i sitt dagliga arbete. I stället finns det ofta andra personer på en arbetsplats som dagligen har tillgång till dessa varor. Även om det inte är helt klarlagt varifrån kriminella får tag på explosiva varor, är de senaste årens utveckling när det gäller denna användning bekymmersam. Det finns därför skäl för att generellt öka kontrollen över de som har tillgång till dessa varor.

Vid kontakter med berörda branscher har det framkommit att den nuvarande ordningen – där endast sökanden och föreståndare prövas – inte bedöms som tillräcklig. I syfte att få till en mer omfattande prövning av de anställda har detta fått till följd att vissa företag har börjat anmäla alla som tar befattning med explosiva varor som föreståndare. Trots att en sådan rutin är möjligt enligt LBE, kan det inte anses ha varit lagstiftarens avsikt att alla som tar befattning med explosiva varor ska utses som föreståndare. En sådan praxis riskerar att förminska värdet av föreståndarens roll och innebär samtidigt att det ställs onödiga och i vissa fall orimliga krav på anställda. En föreståndare är, som anges ovan, tänkt att vara en överordnad person som ska leda verksamheten. Särskilda krav ställs därför på föreståndarens kompetens i detta avseende. Mot bakgrund av den praxis som utvecklats och branschens önskemål, finns det alltså starka skäl att utöka den grupp av personer som bör genomgå en lämplighetsprövning. Hur långtgående prövningen i ett sådant fall ska vara måste givetvis samtidigt bland annat bero på personens position hos den som söker tillstånd.

De olika tillståndspliktiga verksamheterna skiljer sig åt i fråga om såväl behov som omfång. Det innebär att det finns utmaningar när det gäller hur den grupp som ska omfattas av en utvidgad lämplighetsprövning bör avgränsas. För större företag kan en alltför vidsträckt avgränsning innebära att många anställda kommer att behöva

genomgå en lämplighetsprövning. Det kan vara betungande för såväl den som söker tillstånd som tillståndsmyndigheten och Polismyndigheten. Som framgår av förarbetena till LBE måste regelverket balanseras så att kostnaderna för uppfyllandet av säkerhetskrav står i rimlig proportion till det ekonomiska utfallet av verksamheten med varorna (prop. 2009/10:203 s. 22). Med hänsyn till den senaste tidens utveckling, där kriminella i större utsträckning använder sig just av explosiva varor, finns det emellertid all anledning att utöka prövningen och därmed kontrollen över de som tar befattning med varorna, oavsett vilken typ av verksamhet det rör sig om. Det behovet får i sammanhanget anses väga tyngre än den arbetsbörda och de kostnader som en utökad lämplighetsprövning kan innebära för de som berörs.

Ytterligare en fråga är vilken typ av befattning med explosiva varor som ska omfattas. I LBE används begreppen hantering, överföring, import och export för att täcka in de befattningar med till exempel explosiva varor som regleras i lagen. Definitionerna återfinns i 5 § LBE. Med hantering (punkt 1) avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Med därmed jämförliga förfaranden avses sådan fysisk befattning med varorna som kan jämföras med de övriga förfaranden som anges i bestämmelsen. I förarbetena nämns som ett exempel upplåtelse av explosiva varor (prop. 2009/10:203 s. 68). Överföring (punkt 2) definieras vidare som varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Förflyttning inom en och samma anläggning utgör dock inte överföring. Med import (punkt 3) avses införsel till Sverige från annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Export (punkt 4) definieras som utförsel från Sverige till annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor.

Hantering, överföring, import och export är alltså uttryck som redan används i befintlig lagstiftning och som är tydligt definierade. Av vad som framkommit vid samtal med berörda branscher och myndigheter förefaller dessa begrepp också vara rimliga att utgå

ifrån vid en avgränsning av vilka som ska genomgå en lämplighetsprövning vid tillståndsgivningen. Det finns därför inte någon anledning att göra skillnad på om befattningen rör hantering, överföring, import eller export.

Det bör sammantaget framgå av LBE att även den som i en tillståndspliktig verksamhet kommer att delta i hantering, överföring, import och export av explosiva varor ska genomgå en lämplighetsprövning. Det saknas dock skäl att därutöver ställa samma krav som ställs på den som söker tillstånd och föreståndaren om att ha de förutsättningar som i övrigt krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (jfr 19 § första stycket LBE). Prövningen i den delen tar nämligen sikte på en rad andra förutsättning, såsom kompetenskravet i 8 § LBE, som lämpligen endast bör gälla för överordnade personer och den som söker tillstånd (jfr prop. 2009/10:203 s. 35 f. och SOU 2006:16 s. 98 f. och 224 f.).

Dessa frågor prövas av tillståndsmyndigheten som första instans, men kan sedan överklagas enligt 34 § LBE. Vilka som får överklaga sådana beslut följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Enligt 18 § första stycket 6 LBE beslutar MSB om tillstånd för sådan hantering som Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (se 13 § 3 st. FBE för vilka tillstånd som behövs). Det finns inte samma behov att genomföra en lämplighetsprövning när det gäller de som tjänstgör vid dessa myndigheter. Det saknas därför skäl att låta dem omfattas av det krav på anmälan som nu föreslås när det gäller den eller de som avses att delta i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Det bör därför tas in en bestämmelse med ett sådant innehåll i FBE. MSB har vidare möjlighet att enligt 25 § 5 FBE meddela föreskrifter om ytterligare undantag från tillämpningen av LBE i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export.

4.1.4 Utökad tillgång till belastningsregistret

Förslag: MSB och en kommun ska få ut uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter också avseende den som i en tillståndspliktig verksamhet deltar i hantering, överföring, import och export av explosiva varor.

Skälen för förslaget

Det framgår av 11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister att MSB eller en kommun ska få ut uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt LBE vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare.

Mot bakgrund av de förslag som lämnas ovan om att lämplighetsprövningen ska avse fler personer (se avsnitt 4.1.3), bör MSB och en kommun även få ut sådana uppgifter avseende de som i tillståndspliktig verksamhet kommer att delta i hantering, överföring, import och export av explosiva varor. En sådan ändring innebär att möjligheten att få ut uppgifter enligt förordningen om belastningsregister omfattar samtliga som nu föreslås ska genomgå en lämplighetsprövning enligt LBE.

4.2 Kompletteringar av förfarandet vid tillståndsgivningen

4.2.1 Anmälan till tillståndsmyndigheten

Förslag: Det ska uttryckligen framgå att föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten. Detsamma ska gälla den som avses få delta i en verksamhets hantering, överföring, import eller export av sådana varor.

Skälen för förslaget

Av 9 § första stycket LBE framgår att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt lagen ska utse en eller flera föreståndare för verksamheten. Det följer vidare av tredje stycket i samma bestämmelse att tillståndsmyndigheten ska godkänna de föreståndare som utsetts i en tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor.

För att göra förfarandet vid tillståndsgivningen tydligare, bör det uttryckligen framgå av LBE att såväl föreståndare som den som får delta i verksamhetens hantering, överföring, import eller export av explosiva varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten av den som bedriver verksamheten. Det blir alltså upp till den som söker om tillstånd att också, utöver att utse en eller flera föreståndare, avgöra vilka anställda som faktiskt ska få delta i verksamhetens hantering, överföring, import och export av explosiva varor och att därefter anmäla dessa personer till tillståndsmyndigheten. En sådan ordning kan bidra till att sökanden organiserar sin verksamhet så att denna grupp begränsas i största möjliga utsträckning, vilket i sig får anses önskvärt. Det är också dessa personer som sedan ska prövas och, om kraven är uppfyllda, godkännas av tillståndsmyndigheten enligt 19 a § (se avsnitt 4.2.3).

4.2.2 Yttrande från Polismyndigheten

Förslag: Innan tillståndsmyndigheten beslutar ett tillstånd till hantering av explosiva varor ska den inhämta ett yttrande från Polismyndigheten. Yttrandet ska avse frågan om lämplighet när det gäller

1. den som söker tillstånd,
2. de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den tillståndspliktiga verksamheten, och
3. föreståndare och deltagare i en verksamhet med explosiva varor.

Skälen för förslaget

Det framgår av 14 § FBE att innan en tillståndsmyndighet, det vill säga en kommun eller MSB, meddelar ett tillstånd till hantering av såväl brandfarliga som explosiva varor ska de, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med de andra kommunala eller statliga myndigheter som berörs av ärendet och Polismyndigheten. Vid samtal med berörda branscher har det framkommit att det i dag på flera håll i landet inte sker någon egentlig samordning mellan kommunerna och Polismyndigheten vid tillståndsgivningen. Det har även blivit tydligt att informationen som ges vid dessa samråd överlämnas på olika sätt och att dess innehåll varierar.

Syftet med den föreslagna lämplighetsprövningen är att få en bättre insyn och kontroll över de som tar befattning med explosiva varor. Detta syfte uppnås inte om tillståndsmyndigheten saknar tillgång till relevant information om den eller de som ska prövas. För att den föreslagna lämplighetsprövningen ska få ett reellt innehåll, behöver därför tillståndsmyndigheten motta information från framför allt Polismyndigheten. Det finns i dag till exempel en skyldighet för Polismyndigheten att yttra sig vid tillståndsgivning beträffande sprängämnesprekursorer (6 § förordningen om sprängämnesprekursorer). Det får, i ljuset av vad som framkommit vid kontakter med myndigheter och berörda branscher, anses vara en brist att någon motsvarig skyldighet inte finns vid tillståndsgivning enligt LBE. Det får också anses problematiskt att den nuvarande samrådsbestämmelsen har fått en sådan varierad tillämpning.

En skyldighet att inhämta yttrande från Polismyndigheten, i stället för dagens möjlighet till samråd, skulle innebära att myndigheten involveras mer i tillståndsgivningen enligt LBE. Till exempel bör det kunna bidra till en bättre samordning mellan tillståndsgivningen enligt LBE respektive ordningslagen, vilket i sig torde effektivisera arbetet för berörda aktörer. En skyldighet att inhämta yttrande från Polismyndigheten bör också kunna leda till bättre samverkan mellan de tillståndspliktiga verksamheterna, kommunen och Polismyndigheten på ett lokalt och regionalt plan.

Mot denna bakgrund bör det i FBE förtydligas att ett yttrande ska inhämtas från Polismyndigheten innan tillståndsmyndigheten beslutar ett tillstånd om explosiva varor. Det saknas skäl att ändra

den nuvarande regleringen när det gäller brandfarliga varor. Den bör dock flyttas över till en ny paragraf för att bestämmelserna ska bli mer överskådliga och lätta att tillämpa.

Möjligheten för tillståndsmyndigheterna att samråda med varandra, samt med andra kommunala eller statliga myndigheter som berörs av ärendet, bör också kvarstå.

Det bör även anges i FBE vad yttrandet från Polismyndigheten ska avse, nämligen frågan om lämplighet när det gäller den som söker tillstånd, de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den tillståndspliktiga verksamheten samt föreståndare och deltagare i en verksamhet med explosiva varor (se avsnitt 4.1.2 och 4.1.3). Det blir därigenom tydligt för såväl tillståndsmyndigheten som Polismyndigheten vilka personer den senare ska yttra sig över.

Ett yttrande från Polismyndigheten bör innehålla relevanta uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret och annan viktig information som Polismyndigheten har tillgång till. Det kan till exempel avse omhändertaganden enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. och kända ekonomiska förhållanden. Det blir ytterst Polismyndigheten som får avgöra vad och vilka som ska kontrolleras.

Självfallet finns det samtidigt begränsningar när det gäller vilka uppgifter som Polismyndigheten kan lämna till tillståndsmyndigheten, till exempel om det rör sig om underrättelseinformation. I de fall Polismyndigheten lämnar uppgifter som går en sökande emot är det dock angeläget att underlaget är så tydligt och utförligt att den sökande har en reell möjlighet att bemöta synpunkterna. Annars kommer tillståndsmyndighetens beslut inte kunna ges ett tillräckligt motiverat innehåll.

4.2.3 Godkännande

Förslag: Om en föreståndare i verksamhet med explosiva varor uppfyller kraven vid prövningen ska tillståndsmyndigheten godkänna denne. Detsamma ska gälla för den som är anmäld som deltagare i en verksamhet med explosiva varor.

Skälen för förslaget

Innan tillstånd ges ska tillståndsmyndigheten godkänna de föreståndare som har utsetts i en tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor (9 § tredje stycket LBE). Av förarbetena framgår att det finns starkt vägande säkerhetsaspekter som talar för att tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare. Explosiva varor skiljer sig nämligen från de flesta andra varugrupper i ett viktigt hänseende genom deras användbarhet i brottslig verksamhet. Det måste därför ställas särskilda krav på den som ansvarar för verksamhet med explosiva varor (prop. 2009/10:203 s. 36). Det är fortsatt viktigt – ur såväl brottsförebyggande- som säkerhetssynpunkt – att inte vem som helst får bli föreståndare och att tillståndsmyndigheten kan vägra att godkänna en föreståndare som på något sätt framstår som olämplig eller saknar den kompetens som behövs. Det bör uttryckligen anges i lagen att en föreståndare endast ska godkännas om han eller hon uppfyller kraven som ställs i 19 § första stycket, det vill säga är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs.

När det gäller den eller de som är anmälda till tillståndsmyndigheten för att få delta i en verksamhets hantering, överföring, import och export med explosiva varor är denna krets förvisso större än kretsen av föreståndare. Syftet som den föreslagna ändringen har, en ökad kontroll över de som tar befattning med explosiva varor, uppnås dock inte utan att ett godkännandekrav även införs i den delen. Mot den bakgrunden bör det framgå av LBE att också dessa personer, om de uppfyller kraven för prövningen, ska godkännas av tillståndsmyndigheten. Godkännandet är alltså en förutsättning för att dessa personer ska få delta i verksamheten.

Det är mer ändamålsenligt att kraven på godkännande flyttas från bestämmelsen om föreståndare till regleringen som avser själva tillståndsprövningen.

4.2.4 Byte av personer

Förslag: Om någon av dem som prövats byts ut eller om det tillkommer någon sådan person, ska det snarast anmälas till tillståndsmyndigheten.

Skälen för förslaget

Av LBE framgår att en föreståndare ska godkännas av tillståndsmyndigheten (9 § tredje stycket), men inte vad som händer om föreståndaren byts ut. Det får anses vara en brist. Mot den bakgrunden, och då fler personer nu ska genomgå en lämplighetsprövning, finns det skäl att förtydliga vad som gäller i dessa situationer.

Det bör framgå i LBE att om någon av dem som anges i 19 § LBE byts ut eller om det tillkommer någon sådan person, ska det snarast anmälas till tillståndsmyndigheten. Med att anmälan ska ske snarast avses att den ska göras så snart det är möjligt och senast samma dag som förändringen genomförs (jfr prop. 2011/12:109 s. 37). Bestämmelsen omfattar därmed föreståndare enligt 9 §, de som deltar i verksamheten enligt 9 a § och fysiska personer med betydande inflytande över en tillståndspliktig verksamhet som är en juridisk person (se avsnitt 4.1.1–4.1.3). Den nya personen ska därefter genomgå en prövning och – när det är aktuellt – godkännas av tillståndsmyndigheten. Härigenom råder det inga oklarheter kring hur tillståndspliktiga verksamheter ska agera när personer byts ut. En liknande reglering finns i dag i vapenlagen och taxitrafiklagen (2012:211).

4.3 Tillstånds giltighetstid förtydligas

4.3.1 Tillstånd som beslutas av kommuner

Förslag: Tillstånd som beslutas av kommuner för explosiva varor ska få gälla som längst i tre år.

Bedömning: Det bör inte införas en uttrycklig giltighetstid för tillstånd som beslutas av MSB.

Skälen för förslaget

Det framgår av 19 § andra stycket LBE att ett tillstånd ska begränsas till viss tid, men det anges inte något i lagen eller i FBE om hur lång tillståndens giltighetstid maximalt får vara. Regleringen har i denna del i huvudsak varit densamma sedan 1988. Dessförinnan behövde tillstånden inte begränsas i tid. Ändringen till tidsbegränsade till-

stånd motiverades med att förändringar kan uppkomma i verksamheter där hantering av brandfarliga eller explosiva varor ingår. Villkoren för en tillståndspliktig hantering borde därför omprövas efter viss tid (prop. 1987/88:101 s. 23).

Det har framkommit vid kontakter med berörda branscher och myndigheter att tillstånden i dag gäller under många år och att kontrollen över de som deltar i den tillståndspliktiga verksamheten under denna tid är ytterst begränsad. Det har också visat sig att tillståndens giltighetstid varierar i stor utsträckning mellan olika kommuner, vilket uppfattas som orättvist.

Ovan föreslås att kretsen som ska genomgå en lämplighetsprövning utökas. Ändringen är såväl brottsförebyggande som viktig ur ett säkerhetsperspektiv. För att uppnå en regelbundenhet i den lämplighetsprövning som ska göras i anslutning till tillståndsgivningen, finns det av samma skäl anledning att överväga en uttrycklig begränsning av giltighetstiden för tillstånd för explosiva varor.

Tillstånd för explosiva varor beslutas av både MSB och kommuner. MSB prövar frågor om tillstånd när det gäller tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll, återvinning och annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering. Det samma gäller gränsöverskridande överföring, import och sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket LBE). Kommuner prövar frågor om tillstånd till hantering och överföring i övrigt. Det avgörande för vilken kommun som ansvarar för prövningen är var varorna ska hanteras. Om frågan gäller förvaring i förråd som är flyttbart, prövas frågan av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas (18 § andra stycket LBE). Sökande hos kommuner är framför allt byggföretag och sprängare.

Vid samtal med berörda branschföreträdare och med bland andra Polismyndigheten och MSB har det framkommit att det främst är de tillstånd som beslutas av en kommun som man anser behöver en uttrycklig och kortare begränsning i tid för att uppnå syftet med regelbundna kontroller. En uttrycklig tidsgräns för kommunala tillstånd bör också leda till en minskning av den spännvidd som i dag finns mellan olika kommuner när det gäller tillståndstiden och som av berörda branscher uppfattas som orättvis. Regleringen skapar

dessutom större förutsebarhet för de som ansöker om tillstånd när det gäller explosiva varor. Det är samtidigt viktigt att inte belasta tillståndspliktiga verksamheter och berörda myndigheter i alltför stor utsträckning. Med hänsyn till vad som framkommit finns det dock sammantaget skäl att införa en uttrycklig giltighetstid om som längst tre år för de tillstånd för explosiva varor som beslutas av kommunerna med stöd av 18 § andra stycket LBE. Motsvarande längd på giltighetstiden för tillstånd gäller för sprängämnesprekursorer, medan tillstånd för sprängarbeten enligt ordningslagen får vara som längst i två år.

När det gäller de tillstånd som MSB prövar avser de oftast ansökningar från verksamheter som är av större omfattning, såsom tillverkningsindustrin. Hos dessa sökande deltar vanligtvis ett relativt stort antal anställda i hanteringen, överföringen, importen eller exporten av de explosiva varorna. Det finns mot den bakgrunden vissa farhågor hos flera berörda företag att en alltför kort uttrycklig begränsning i tid skulle kunna leda till en mindre ingående prövning samtidigt som det skulle innebära en stor arbetsbörda för de inblandade. Det har även framkommit att det skulle kunna bli svårt att planera verksamheten om tillstånd endast gäller under en kortare tid. Liknande betänkligheter gör sig inte gällande i fråga om de som söker tillstånd hos kommunerna. Det saknas därför anledning att föreslå en uttrycklig giltighetstid för tillstånd som beslutas av MSB.

4.3.2 Fortsatt giltighetstid vid en ansökan om nytt tillstånd

Förslag: Det ska förtydligas att om en ansökan om nytt eller ändrat tillstånd har getts in senast fyra veckor innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut, ska det tidigare tillståndet fortsätta att gälla till dess att tillståndsmyndigheten har prövat frågan.

Skälen för förslaget

Av 19 § första stycket FBE framgår att om den som har tillstånd ansöker om nytt eller ändrat tillstånd får hantering, överföring, import eller export ske enligt det tidigare tillståndet till dess att till-

ståndsmyndigheten har prövat frågan, om tillståndsmyndigheten medger det. I 2 kap. 6 a § andra stycket vapenlagen finns en liknande reglering. Där anges att om en ansökan om förnyat tillstånd har getts in senast fyra veckor innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut, ska detta gälla till dess att beslut i fråga om det nya tillståndet har fått laga kraft.

I syfte att öka förutsebarheten för tillståndsinnehavaren och minska den administrativa bördan för tillståndsmyndigheten finns det skäl att överväga en ändring av regleringen i FBE likt den som återfinns i vapenlagen. Mot bakgrund av att den krets som nu ska genomgå en prövning innan tillstånd kan ges utökas (se avsnitt 4.1.2 och 4.1.3), finns det dessutom anledning att anta att handläggnings-tiden hos berörda tillståndsmyndigheter – åtminstone inledningsvis – kan bli förlängd. För att sökande inte ska drabbas oskäligt hårt av detta, bör regleringen i FBE även av detta skäl justeras.

Det bör därför i FBE anges att om ansökan har getts in senast fyra veckor innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut, ska det befintliga tillståndet fortsätta att gälla till dess tillstånds-myndigheten har prövat frågan. Det ska alltså inte längre krävas att tillståndsmyndigheten medger en sådan fortsatt giltighet, på det sätt som i dag anges i 19 § första stycket FBE. Det saknas skäl att inte också låta detta också gälla för brandfarliga varor.

4.4 Krav på byggnader, anläggningar och anordningar

Förslag: Hänsyn ska även tas till risken för obehörigt förfarande när krav ställs på byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt på anordningar för hantering av sådana varor.

Skälen för förslaget

De senare årens utveckling är bekymmersam och det finns därför starka skäl för att generellt öka kontrollen över de som har tillgång till explosiva varor. Ett viktigt led i detta arbete är att också se över kraven på hur dessa varor förvaras för att undvika till exempel stölder

och annat obehörigt förfarande av sådana personer som inte borde ha tillgång till varorna.

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga och explosiva varor hanteras ska, redan enligt nuvarande lagstiftning, vara inrättade på ett betryggande sätt (10 § LBE). Detsamma gäller anordningar för hantering av sådana varor. Med anordningar avses till exempel utrustning, maskiner, behållare och förvaringskärl. Vid bedömningen av vad som utgör ett betryggande sätt ska hänsyn tas till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Varorna ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Kravet gäller även områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

Mot bakgrund av den ökade användningen i kriminella kretsar av explosiva varor har Polismyndigheten anfört att risken för obehörigt förfarande också bör beaktas vid bedömningen enligt 10 § LBE. Om hänsyn tas till risken för obehörigt förfarande redan på ett tidigt stadium, skulle det ytterligare kunna minska risken för stölder. En sådan ändring skulle dessutom vara viktig ur säkerhetssynpunkt. Uttrycket obehörigt förfarande förekommer redan i LBE. Lagen syftar bland annat till att förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 § andra stycket LBE). I aktsamhetskravet anges dessutom att den som hanterar, överför, importerar eller exporterar brandfarliga eller explosiva varor ska vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att bland annat förebygga obehörigt förfarande med varorna (6 § LBE). Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage (prop. 2009/10:203 s. 69).

Redan i dag tar en majoritet av alla som förvarar explosiva varor hänsyn till risken för stölder när de utformar byggnader och dylikt. Detta har också bekräftats av de samtal som förts med berörda branschföreträdare. Det finns likväl en del som talar för att ett uttryckligt krav på att även denna risk ska beaktas vid kravställningen på byggnader, anläggningar och anordningar, kan ha en brottsförebyggande effekt.

Det finns därför sammantaget skäl att införa ett krav på att hänsyn också bör tas till risken för obehörigt förfarande när krav ställs på byggnader och andra anläggningar där explosiva varor hanteras samt på anordningar för hantering av sådana varor. Det saknas skäl att inte låta detta också gälla för brandfarliga varor.

4.5 Förutsättningarna för återkallelse

4.5.1 Utökade möjligheter att återkalla tillstånd

Förslag: Tillstånd ska kunna återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger eller om det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet.

Skälen för förslaget

Regleringen i LBE

Ett tillstånd ska enligt 20 § LBE återkallas om en bestämmelse i LBE, en föreskrift som meddelats i anslutning till lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs eller det i annat fall är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Huvudregeln är därmed att tillstånd ska återkallas om inte tillståndsinnehavaren följer den reglering som finns. Det måste dock vara fråga om mer allvarliga eller upprepade försummelser (prop. 2009/10:203 s. 72).

Regleringen i vapenlagen

I 6 kap. 1–3 a §§ vapenlagen finns bestämmelser om återkallelse av olika vapentillstånd. Bland annat anges i 1 § att ett tillstånd att inneha skjutvapen eller att föra in skjutvapen till Sverige ska återkallas av Polismyndigheten om tillståndshavaren visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen, tillståndshavaren utan godtagbar anledning vägrat Polismyndigheten tillträde för att kontrollera att förvaringsbestämmelserna följs, förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller det annars finns någon skälig anledning att återkalla tillståndet. I 2 och 3 a §§ framgår när tillstånd att inneha ammunition respektive att låna vapen ska återkallas.

Polismyndigheten har utförligt redogjorts för i vilka situationer det kan bli fråga om att återkalla dessa tillstånd i de allmänna råden

till föreskriften RPSFS 2009:13. Där framgår bland annat att en persons fortsatta vapeninnehav regelmässigt bör omprövas när innehavaren dömts för allvarlig brottslighet, eftersom det kan vara ett tecken på brister i den personliga lämpligheten. Andra tecken på olämplighet som kan utgöra grund för återkallelse är att tillståndshavaren missbrukar vapnet eller visar oaktsamhet med vapnet eller missbrukar narkotika eller alkohol. Enstaka händelser där beroendeframkallande medel har varit inblandade behöver dock inte nödvändigtvis leda till återkallelse av tillstånd till vapeninnehav (Åberg m.fl., Zeteo, Vapenlagen, En kommentar, 6 kap. 1 §).

Ett vapentillstånd kan också återkallas då förutsättningarna för vapeninnehavet på ett väsentligt sätt förändrats i förhållande till omständigheterna som rådde då tillstånd beviljades. Om omständigheterna är sådana att tillstånd inte skulle ha beviljats om frågan prövats i den nya situationen, bör återkallelse ske (Åberg m.fl., Zeteo, Vapenlagen, En kommentar, 6 kap. 1 §). Vid bedömningen av om tillståndet ska återkallas bör enligt förarbetena främst de omständigheter som kan hänföras till tillståndshavaren beaktas (prop. 1990/91:130 s. 46 f.). Ett vapentillstånd kan också återkallas när det annars finns skälig anledning att återkalla tillståndet. Enligt förarbetena är det då främst fråga om omständigheter som kan hänföras till innehavarens person och hans eller hennes möjligheter att vårda vapnet (prop. 1990/91:130 s. 64).

Ett tillstånd att driva handel med skjutvapen ska vidare, enligt 6 kap. 3 § första stycket vapenlagen, återkallas av Polismyndigheten om tillståndshavaren inte längre driver yrkesmässig handel, förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller det annars finns någon skälig anledning att återkalla tillståndet. Av paragrafens andra stycke framgår att tillståndet också får återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt en bestämmelse i lagen eller en föreskrift eller ett villkor som meddelats med stöd av lagen.

Av förarbetena framgår att de skäl som gör sig gällande i fråga om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen respektive att föra in skjutvapen till Sverige också tillämpas när det gäller återkallelse av tillstånd att driva handel med skjutvapen (prop. 1999/2000:27 s. 61). Regleringen i 6 kap. 3 § andra stycket vapenlagen är däremot fakultatitiv. Tillstånd kan enligt den bestämmelsen exempelvis återkallas när tillståndshavaren åsidosätter skyldigheten enligt 2 kap. 10 § tredje stycket vapenlagen att snarast möjligt informera Polismyndig-

heten om förändringar av vem som har ett betydande inflytande över verksamheten. Ytterligare exempel är om tillståndshavaren bryter mot ett förvaringsvillkor som meddelats med stöd av 2 kap. 10 d § första stycket vapenlagen (Åberg m.fl., Zeteo, Vapenlagen, En kommentar, 6 kap. 3 §).

Utökade möjligheter att återkalla tillstånd enligt LBE

Den nuvarande regleringen om återkallelse i 20 § LBE uppfattas i viss mån som otillräcklig av bland annat berörda aktörer. Det anses i dag till exempel oklart om det är möjligt att återkalla ett tillstånd när det efter utfärdandet visar sig att en tillståndshavare är olämplig. Att återkalla ett tillstånd i dessa situationer är samtidigt av yttersta vikt, då någon som är olämplig inte bör få ta befattning med explosiva varor. Det är dessutom viktigt att uppstådda olämpligheter får omedelbara konsekvenser. Det finns mot denna bakgrund starka skäl för att täppa till eventuella luckor så att det inte råder några oklarheter kring när tillstånd ska kunna återkallas.

I vapenlagen finns tydligare och mer omfattande möjligheter att återkalla tillstånd. Som anförts i tidigare lagstiftningsarbeten finns goda skäl för att regleringen i vapenlagen och LBE ska korrelera, bland annat eftersom vissa explosiva varor är påtagligt vapenlika och lika farliga som skjutvapen (prop. 2016/17:92 s. 9 f. och prop. 2017/18:26 s. 12). Uppräkningen av återkallelsemöjligheter i 20 § LBE bör därför utökas så att tillstånd också ska kunna återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger eller om det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet. En sådan ändring skulle ge en brottsförebyggande effekt och ligger också i linje med den generella viljan att öka kontrollen över de som har tillgång till explosiva varor.

Som exempel på när förutsättningarna för ett tillstånd i vissa situationer inte längre kan anses föreligga är om tillståndsinnehavaren har begått ett allvarligt brott, försatts i konkurs eller blivit ställd under förvaltarenskap enligt föräldrabalken. Bestämmelsen kan också aktualiseras om ett godkännande av en föreståndare återkallats (se avsnitt 4.5.2), förutsatt att det inte finns någon annan föreståndare för verksamheten. Exempel på när det kan finnas någon annan skälig anledning att återkalla ett tillstånd är om ett godkännande

återkallats för en deltagare, men denna ändå fortsätter att delta i verksamheten, eller om någon deltar i verksamheten utan att personen anmälts till tillståndsmyndigheten för prövning och godkännande.

Den nuvarande möjligheten att återkalla ett tillstånd, om en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats i anslutning till lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs, bör vara kvar. Bestämmelsen bör dock justeras något genom att hänvisningen till 19 § utgår. I stället bör endast krävas att ett villkor som uppställts med stöd av lagen i något väsentligt avseende inte följs. Därmed överensstämmer utformningen mer med 6 kap. 3 § andra stycket vapenlagen. Kravet på väsentlighet bör emellertid vara kvar. Det bör dessutom fortsatt vara möjligt att återkalla tillstånd om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion.

Likt vid återkallelse enligt vapenlagen, bör det krävas starkare skäl för att återkalla ett tillstånd än för att avslå en ansökan om tillstånd (jfr Åberg m.fl., Zeteo, Vapenlagen, En kommentar, 6 kap. 1 §). Frågor om återkallelse prövas av tillståndsmyndigheten som första instans, men kan sedan överklagas enligt 34 § LBE.

Det saknas skäl att inte låta denna ändring gälla även för brandfarliga varor.

4.5.2 Ny möjlighet att återkalla godkännande

Förslag: Tillståndsmyndighetens godkännande av föreståndare eller deltagare ska återkallas om förutsättningarna för godkännandet inte längre föreligger.

Skälen för förslaget

Som redogjorts för ovan är det fortsatt viktigt, av brottsförebyggande skäl och ur säkerhetssynpunkt, att inte vem som helst får bli föreståndare eller får delta i tillståndspliktiga verksamheters hantering, överföring, import och export av explosiva varor. Det är också viktigt att tillståndsmyndigheten kan vägra att godkänna de

som på något sätt framstår som olämpliga eller saknar den kompetens som behövs. Härigenom får berörda myndigheter en större kontroll över de som tar befattning med varorna (se avsnitt 4.2.3).

Det saknas i dag en reglering i LBE kring vad som händer om förutsättningarna för ett godkännande inte längre finns. Av 6 kap. 3 b § vapenlagen framgår att ett godkännande som föreståndare eller ersättare ska återkallas av Polismyndigheten om förutsättningarna för godkännandet inte längre finns. Regleringen motiveras med att föreståndare respektive ersättare har en viktig funktion i en vapenhandelsrörelse. Om föreståndaren eller ersättaren inte längre uppfyller förutsättningarna, bör godkännandet därför kunna återkallas (prop. 2011/12:109 s. 30 f.).

Av samma skäl som det är viktigt att föreståndare och deltagare ska godkännas, bör det införas en möjlighet i LBE att återkalla ett godkännande. Den bör avse såväl föreståndare som deltagare i en verksamhet med explosiva varor. Även denna ändring bör kunna ge en brottsförebyggande effekt, genom att ett godkännande av en olämplig deltagare kan återkallas snabbare än om omprövningen ska omfatta hela verksamhetens tillstånd. Samtidigt behöver inte ett sådant beslut innebära att hela tillståndet återkallas, utan endast att personen i fråga inte får delta i verksamhetens hantering, överföring, import och export av explosiva varor.

Likt vid återkallelse av tillstånd bör det krävas starkare skäl för att återkalla ett godkännande än att inte lämna ett godkännande enligt 19 a §. Vägledning kring vad som ska krävas för att återkalla ett godkännande bör kunna hämtas från återkallelsemöjligheten när det gäller tillstånd i 20 § 1. Frågor om återkallelse av godkännande prövas av tillståndsmyndigheten som första instans, men kan sedan överklagas enligt 34 § LBE.

4.6 Följdändringar

Förslag: Bestämmelsen om tillståndsgivning ska delas upp i flera paragrafer.

Det ska förtydligas att avgift också får tas ut för godkännande av deltagare.

Skälen för förslaget

I 19 § LBE regleras i dag tillståndsmyndighetens lämplighetsprövning i första stycket, medan det andra och tredje stycket innehåller bland annat bestämmelser om diverse villkor som tillståndet kan förenas med. Mot bakgrund av att det nu förslås att prövningen ska utökas och även viss annan omstrukturering i lagens disposition, finns det skäl att dela upp regleringen i 19 § i flera paragrafer. En sådan ändring gör också regleringen mer lättillämpad.

Det framgår av 27 § första stycket LBE att avgifter enligt lagen får tas ut för bland annat tillståndsprövning och godkännande av föreståndare. Mot bakgrund av att även den som avses få delta i verksamhet med explosiva varor nu ska godkännas, bör bestämmelsen utökas till att avgift också får tas ut för godkännande av sådana deltagare.

4.7 Utökad föreskriftsrätt

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet.

MSB ska få meddela föreskrifter om särskilda krav på kompetens hos föreståndare samt om tillståndsgivningen och lämplighetsprövningen.

Skälen för förslaget

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 36 § LBE meddela föreskrifter inom en rad områden. Bland annat får föreskrifter meddelas om föreståndare som anges i 9 § (punkt 8) och hantering av frågor om tillstånd (punkt 14). När LBE infördes överfördes i stort de tidigare bemyndigandena till den nya lagen (prop. 2009/10:203 s. 76). För att få till en mer tydlig reglering, som dessutom är anpassad till de ändringar som nu förslås i LBE, bör föreskriftsrätten utökas.

Det finns skäl att göra en redaktionell ändring i LBE genom att förtydliga att föreskrifter får meddelas avseende undantag från tillståndskravet i 16 §. En sådan möjlighet finns redan i dag, men genom

denna ändring framgår det tydligare av LBE och skrivningarna överensstämmer också bättre med utformningen av FBE.

Det finns vidare behov av att i FBE utöka MSB:s möjlighet att meddela föreskrifter om tillståndsprövningen. Det är, som konstaterats i tidigare lagstiftningsarbete, svårt att när det gäller lämplighetskrav ange några exakta kriterier för när någon ska anses lämplig (prop. 2009/10:203 s. 36). Detta bekräftas av vad som har framkommit vid de samtal som förts med berörda branschföreträdare och myndigheter. Eftersom det finns ett stort antal tillståndsmyndigheter och vissa av kommunerna endast har några enstaka tillståndspliktiga verksamheter, kan föreskrifter när det gäller den prövning som ska ske enligt 19 § LBE innebära en stor hjälp vid tillståndsgivningen. Sådana föreskrifter bör dessutom kunna bidra till en mer strukturerad och ingående lämplighetsprövning samtidigt som rätts-säkerheten i processen stärks. Det bör därför införas en möjlighet att på föreskriftsnivå ange vissa kriterier för lämplighetsprövningen. Exempel på kriterier som skulle kunna övervägas vid framtagandet av sådana föreskrifter är att den som ska provas innehar ett så kallat sprängkort eller inte är försatt i konkurs. Det kan vidare finnas skäl att överväga om inte föreskrifter också behövs till exempel kring själva förfarandet vid tillståndsgivningen för att underlätta processen och ge ytterligare vägledning till berörda tillståndsmyndigheter.

I förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor, som föregick FBE, fanns ett bemyndigande till MSB när det gäller föreståndarens kompetenskrav. Det är lämpligt att MSB nu åter ges möjlighet att meddela föreskrifter inom detta område.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms att ändringarna kan träda i kraft den 1 juli 2021.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser. Kravet på kommunerna att meddela tillstånd med en maximal giltighetstid om tre år gäller således endast för tillstånd som meddelas från och med den 1 juli 2021. Även bestämmelsen om att gällande tillstånd ska fortsätta att gälla om ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor före det befintliga tillståndets giltighetstid går ut, gäller från och med den 1 juli 2021.

6 Konsekvenser av förslagen

6.1 Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Bedömning: MSB, Polismyndigheten, domstolarna, länsstyrelserna och kommunerna föreslås få, i olika mån, utökade uppgifter.

Förslagen kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna, MSB, Polismyndigheten samt i begränsad utsträckning även domstolarna och länsstyrelserna. MSB och kommunerna får ta ut avgifter för att täcka dessa kostnader. Kostnadsökningarna för Polismyndigheten bedöms, likt för domstolarna och länsstyrelserna, bli marginella och kunna rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen bedöms ha brottsförebyggande effekt och öka säkerheten.

Skälen för bedömningen

Författningsändringarna som föreslås i promemorian medför en utökad reglering. Den nuvarande tillståndsprövningen kommer bli mer omfattande, genom att fler personer kommer att kontrolleras och godkännas. Dessutom kommer yttranden att behöva inhämtas i större utsträckning från Polismyndigheten. När det gäller tillstånd för explosiva varor som kommuner beslutar föreslås giltighetstiden begränsas till högst tre år, vilket kan leda till fler ansökningar om förlängda tillstånd. Det föreslås vidare att fler aspekter ska beaktas vid kravställningen på byggnader, andra anläggningar och anordningar och att återkallelsemöjligheten i fråga om tillstånd ska utökas och förtydligas.

Detta kommer innebära att tillståndsmyndigheterna, det vill säga kommunerna och MSB, kommer att få fler uppgifter i anslutning till

tillståndsgivningen. Samtidigt föreslås att befintliga tillstånd ska kunna fortsätta att gälla utan tillståndsmyndighetens godkännande, om ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor innan giltighetstidens utgång. Det bör kunna leda till en minskad administrativ börda för tillståndsmyndigheterna.

Den förtydligade och utökade regleringen om återkallelse av tillstånd kan också innebära en ökad arbetsbörda för MSB och kommunerna. Regleringen blir samtidigt lättare att tillämpa. Eftersom en sådan återkallelse är ett beslut som kan överklagas till länsstyrelse och allmän förvaltningsdomstol, innebär förslagen – om än i begränsad utsträckning – utökade uppgifter för domstolarna och länsstyrelserna. De marginella kostnader som det kan medföra för dessa bedöms dock kunna rymmas inom befintliga anslag.

Polismyndighetens uppgifter kommer vidare utökas genom att den måste yttra sig i större utsträckning. Tillståndsmyndigheterna, likt Polismyndigheten, kommer samtidigt i och med detta att få ett bättre beslutsunderlag. De tillkommande kostnader som uppstår vid Polismyndigheten bedöms kunna rymmas inom befintliga anslag.

MSB:s och kommunernas verksamhet i den del som nu är aktuell ska täckas fullt ut av avgifter, som redan enligt nuvarande LBE får tas ut för bland annat tillståndsprövningen och godkännande av föreståndare. Förslagen i promemorian innebär dessutom att avgift kommer att få tas ut för godkännande av de som ska delta i verksamheten (se avsnitt 4.6).

De uppgifter som tillförs kommunerna med anledning av förslagen har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Kommuner har dock redan i dag ansvar för tillståndsgivningen. Mot den bakgrunden bedöms förslagen innebära ett proportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Förslagen bedöms ha brottsförebyggande effekt och öka säkerheten i samhället bland annat genom att kontrollen över de som tar befattning med dessa varor ökar och regleringen i övrigt skärps i flera avseenden.

6.2 Konsekvenser för övriga

Bedömning: Flera av förslagen kommer att innebära ökade kostnader och större administrativ börda för företag och enskilda. Konsekvenserna av dessa ändringar bedöms dock vara små.

Förslagen har inte någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor, och inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Skälen för bedömningen

Genom de ändringar som föreslås skärps kraven på enskilda och företag. Prövningen som ska ske i anslutning till tillståndsgivningen utökas till att omfatta fler personer och kan således också innebära att handläggningen vid tillståndsmyndigheten åtminstone initialt tar längre tid. Dessutom blir det bland annat tydligare att tillståndsinnehavaren ska anmäla om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person. Giltighetstiden för de tillstånd som kommuner meddelar ska vidare begränsas till som längst tre år, vilket kan innebära att tillstånd måste sökas på nytt oftare än i dag. Samtidigt ges enskilda och företag en möjlighet att låta befintliga tillstånd fortsätta att gälla utan medgivande från tillståndsmyndigheten, om en ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor innan giltighetstiden för det gällande tillståndet går ut. Det bör kunna leda till en större förutsebarhet för tillståndsinnehavaren.

Eftersom kraven redan i dag är långtgående, bedöms konsekvenserna av förslagen som små för enskilda och företag. Utifrån vad som framkommit vid de samtal som förts med berörda branschens företrädare, är de föreslagna ändringarna också efterfrågade.

Tillståndsprövningen och godkännandet av föreståndare kommer fortsatt vara förenad med en avgift. Förslagen innebär vidare att avgift också kommer få tas ut för godkännandet av de som ska delta i en tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Detta bedöms kunna leda till marginella kostnadsökningar för enskilda och företag.

Förslagen har inte någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor. De medför inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

7 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

9 §

Paragrafen innehåller de krav som ställs på föreståndare i tillståndspliktiga verksamheter. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.1 och 4.2.1.

Ändringen innebär att bestämmelsen i tredje stycket första meningen ändras och flyttas till en egen paragraf, 19 a §, och att bestämmelsen i andra meningen samma stycke flyttas till ett nytt fjärde stycke.

I det nya *tredje stycket* anges att en föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten. Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Aktuell tillståndsmyndighet framgår av 18 §.

Av det nya *fjärde stycket* framgår att föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Denna bestämmelse var tidigare en del av tredje stycket.

Att bryta mot kraven i denna paragraf är straffsanktionerat genom 28 § andra stycket 1. Det är även straffsanktionerat att lämna oriktiga uppgifter om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling, till exempel en anmälan, som ska lämnas enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (28 § andra stycket 2). I ringa fall döms dock inte till ansvar (30 § första stycket).

Övriga stycken är oförändrade.

Krav på anmälan av den som deltar i verksamhet med explosiva varor

9 a §

Paragrafen, som är ny, anger att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmäla vilka som i verksamheten avses få delta i hantering, överföring, import och export av sådana varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.3 och 4.2.1.

Det är upp till den som bedriver den tillståndspliktiga verksamheten att avgöra vilka anställda som ska få delta i hantering, överföring, import och export av explosiva varor i verksamheten och därefter anmäla dessa personer till tillståndsmyndigheten. De ska sedan, enligt 19 a §, godkännas av tillståndsmyndigheten om kraven i 19 § tredje stycket är uppfyllda. I 5 § anges vad som avses med hantering, överföring, import och export.

Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Aktuell tillståndsmyndighet framgår av 18 §.

Att bryta mot kraven i denna paragraf är straffsanktionerat genom 28 § andra stycket 1. Det är även straffsanktionerat att lämna oriktiga uppgifter om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling, till exempel en anmälan, som ska lämnas enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (28 § andra stycket 2). I ringa fall döms dock inte till ansvar (30 § första stycket).

10 §

Paragrafen innehåller de krav som ställs på byggnader, andra anläggningar och anordningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Ändringen i paragrafen innebär att hänsyn även ska tas till risken för obehörigt förfarande när krav ställs på byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt på anordningar för hantering av sådana varor. Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage (prop. 2009/10:203 s. 69). Uttrycket obehörigt förfarande förekommer även i 1 och 6 §§ i LBE.

Att bryta mot kraven i denna paragraf är straffsanktionerat genom 28 § andra stycket 1. I ringa fall döms dock inte till ansvar (30 § första stycket).

19 §

Paragrafen reglerar den prövning som tillståndsmyndigheten ska göra innan tillstånd kan meddelas för brandfarliga och explosiva varor. Ändringen innebär bland annat att bestämmelsen i andra och tredje styckena flyttas till egna paragrafer, 19 b § respektive 19 c §. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.1–4.1.3 och 4.6.

Ändringen i *första stycket* tydliggör att prövningen även ska innefatta en lämplighetsprövning. Tillståndsmyndigheten ska alltså pröva både om personen är lämplig och om den i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Prövningen av lämpligheten görs med beaktande av dels tillståndsmyndighetens kunskap och erfarenhet av vad som krävs för en säker verksamhet, dels omständigheterna i varje enskilt fall. Lika långtgående kompetenskrav behöver till exempel inte ställas på föreståndaren för sådan verksamhet som bedrivs i enmansföretag som för större verksamheter eller anläggningar för tillverkning. Några av omständigheterna som regelmässigt bör beaktas vid prövningen är dock personernas utbildning och praktiska erfarenhet av brandfarliga och explosiva varor, verksamhetens organisation och omfattning samt tilltänkt ansvarsområde.

Av det nya *andra stycket* följer att om den tillståndspliktiga verksamheten är en juridisk person ska tillståndsmyndighetens prövning enligt första stycket dessutom avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen. Med fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen avses till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med betydande aktieinnehav.

I det nya *tredje stycket* anges att tillståndsmyndigheten ska göra en lämplighetsprövning även av den som är anmäld som deltagare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Kraven i denna del är inte lika långtgående som prövningen enligt första stycket, som dessutom innefattar en prövning av om personen i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Av 9 a § framgår vilka som omfattas av kravet i stycket.

Ett beslut enligt paragrafen meddelas av tillståndsmyndigheten och kan överklagas enligt 34 § LBE.

Tillstånd avseende brandfarliga och explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Aktuell tillståndsmyndighet framgår av 17 och 18 §§.

19 a §

Paragrafen är ny och anger att föreståndare och den som är anmäld för att få delta i en verksamhet med explosiva varor ska godkännas av tillståndsmyndigheten, om kraven i 19 § är uppfyllda. Den innehåller bland annat den bestämmelse som tidigare fanns i 9 § tredje stycket första meningen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.3.

Godkännandet är en förutsättning för att de anmälda personerna ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten. När det gäller föreståndaren är det också en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges, om det inte finns andra godkända föreståndare i verksamheten (9 §).

Ett godkännande beslutas av tillståndsmyndigheten och kan överklagas enligt 34 § LBE.

Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Aktuell tillståndsmyndighet framgår av 18 §.

19 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller bland annat bestämmelser om giltighetstid för tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1 och 4.6.

Första stycket innehåller den bestämmelse som tidigare fanns i 19 § andra stycket.

I *andra stycket* anges att tillstånd som beslutas med stöd av 18 § andra stycket får gälla som längst i tre år. Detta innebär att endast tillstånd för explosiva varor som är beslutade av en kommun omfattas av tidsbegränsningen. Tillståndet kan på samma sätt som tidigare ha en kortare giltighetstid än tre år.

19 c §

Paragrafen är ny och innehåller den bestämmelse som tidigare fanns i 19 § tredje stycket. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

19 d §

Paragrafen, som är ny, anger vad som händer om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.4.

Bestämmelsen omfattar föreståndare enligt 9 §, de som är anmälda att delta i en verksamhet enligt 9 a § och de fysiska personer som har ett betydande inflytande över en tillståndspliktig verksamhet som är en juridisk person. När någon som ingår i dessa kategorier byts ut, eller om någon tillkommer, ska personen genomgå en prövning enligt 19 § och, när det är aktuellt, även godkännas av tillståndsmyndigheten.

Med att anmälan ska ske snarast avses att den ska göras så snart det är möjligt och senast samma dag som förändringen genomförs.

Tillstånd avseende brandfarliga och explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Aktuell tillståndsmyndighet framgår av 17 och 18 §§.

Återkallelse

20 §

Paragrafen anger under vilka förutsättningar ett tillstånd för brandfarliga eller explosiva varor ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1.

Av paragrafen följer att tillstånd ska återkallas när någon av de situationer som anges föreligger.

I *punkt 1*, som är ny, anges att tillstånd ska återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger. Punkten kan till exempel tillämpas om tillståndsinnehavaren inte längre uppfyller kravet på lämplighet. Det kan bli aktuellt om han eller hon dömts för allvarlig brottslighet eller missbrukar narkotika eller alkohol. Punkten kan också aktualiseras om tillståndshavaren har försatts i konkurs eller blivit ställd under förvaltarskap enligt föräldrabalken samt om ett godkännande av en föreståndare återkallats, förutsatt att det inte finns någon annan föreståndare för verksamheten.

Av *punkt 4*, som är ny, följer att ett tillstånd ska återkallas om det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet. Punkten bör exempelvis kunna aktualiseras om ett godkännande återkallats för en deltagare enligt 20 a §, men han eller hon ändå fortsätter i verksamheten eller om tillståndshavaren låter personer delta i verksamheten utan att anmäla dessa till tillståndsmyndigheten.

I *punkt 2 och 3* görs vissa redaktionella ändringar.

Ett beslut om återkallelse av tillstånd meddelas av tillståndsmyndigheten och kan överklagas enligt 34 § LBE.

Tillstånd till brandfarliga och explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Aktuell tillståndsmyndighet framgår av 17 och 18 §§.

20 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en möjlighet att återkalla ett godkännande enligt 19 a § om förutsättningarna för det inte längre föreligger. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.2.

Bestämmelsen kan till exempel tillämpas om föreståndaren eller någon av de som är anmälda att delta i verksamheten enligt 9 a § inte längre uppfyller kravet på lämplighet. Det kan bli aktuellt om han eller hon dömts för allvarlig brottslighet, eftersom det kan vara ett tecken på brister i den personliga lämpligheten. Andra tecken på olämplighet som kan utgöra grund för återkallelse är att personen i fråga visar oaktsamhet med en explosiv vara eller missbrukar narkotika eller alkohol.

Ett beslut om återkallelse av tillstånd meddelas av tillståndsmyndigheten och kan överklagas enligt 34 § LBE.

Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Aktuell tillståndsmyndighet framgår av 18 §.

27 §

Paragrafen anger när avgift får tas ut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

Första stycket ändras på sådant sätt att avgift också får tas ut för godkännande av deltagare i en verksamhet med explosiva varor.

Andra stycket är oförändrat.

36 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.

I *första stycket punkt 14* görs en redaktionell ändring i fråga om möjligheten att göra undantag från tillståndskravet i 16 §.

Övriga punkter och *andra stycket* är oförändrade.

Departementsserien 2020

Kronologisk förteckning

1. Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. Ju.
2. Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungs-länder. Ju.
3. Konkurrensverkets befogenheter. N.
4. Klimatdeklaration för byggnader. Fi.
5. Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. Ju.
6. Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. N.
7. Inkomstpensionstillägg. S.
8. En ny växtskyddslag. N.
9. Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. S.
10. Ny lag om källskatt på utdelning. Fi.
11. Säkerhetskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. Ju.
12. Registrering av kontantkort, m.m. Ju.
13. Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den känneteckensrättsliga regleringen av ond tro. Ju.
14. Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet. A.
15. Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. S.
16. Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång. S.
17. Skärpt kontroll över explosiva varor. Ju.

Departementsserien 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av arbetsvillkorsdirektivet.
[14]

Finansdepartementet

Klimatdeklaration för byggnader. [4]
Ny lag om källskatt på utdelning. [10]

Justitiedepartementet

Ett nytt brott om olovlig befattning med betalningsinstrument. Genomförande av non-cash-direktivet. [1]
Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer. [2]
Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter. [5]
Säkerhetsskyddsreglering för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. [11]
Registrering av kontantkort, m.m. [12]
Stärkt skydd för vissa geografiska beteckningar och ändringar i den känneteckensrättsliga regleringen av ond tro. [13]
Skärpt kontroll över explosiva varor. [17]

Näringsdepartementet

Konkurrensverkets befogenheter. [3]
Material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. [6]
En ny växtskyddslag. [8]

Socialdepartementet

Inkomstpensionstillägg. [7]
Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden. [9]

Reglering av undersköterskeyrket – kompetenskrav och övergångsbestämmelser. [15]

Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång. [16]