

Förord

Försvarsdepartementet gav den 21 maj 2024 rådmannen Fredrik Nydén i uppdrag att biträda Försvarsdepartementet med att göra en översyn av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), i det övergripande syftet att skapa en ändamålsenlig tillståndsgivning för explosiva varor samt en väl fungerande och effektiv tillsyn över tillståndspliktig verksamhet rörande explosiva varor. Uppdraget utökades genom beslut den 20 december 2024, då även uppdragstiden förlängdes.

Som sekreterare i uppdraget förordnades från och med den 24 maj respektive den 17 juni 2024 hovrättsassessorerna Hanna Bergendahl och Emil Nordin och från och med den 1 januari 2025 jur.dr Ivar Lavett.

Arbetet har bedrivits under beteckningen En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor Fö 2024:B och biträts av en expertgrupp.

I denna promemoria redovisas den del av uppdraget som beslutades den 21 maj 2024. Det återstående uppdraget redovisas senast den 31 mars 2025.

Stockholm i februari 2025

Fredrik Nydén

/Hanna Bergendahl
Emil Nordin
Ivar Lavett

Innehåll

Förord.....	1
Sammanfattning.....	7
1 Författningsförslag.....	9
1.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	9
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	11
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	12
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.....	21
2 Bakgrund.....	25
2.1 Uppdraget.....	25
2.2 Utredningens arbete	27
2.3 <i>Safety</i> och <i>Security</i>	27
3 En ändamålsenlig tillståndsprövning för explosiva varor	29
3.1 Ansvarsfördelning i tillståndsprövningen	29
3.2 Förtydligad reglering av kommunernas tillståndshantering när verksamhet ska ske i mer än en kommun	39

3.3	Ökad samordning och enhetlighet i tillståndsprövningen	45
3.3.1	MSB bör ges ett större ansvar för stöd och samordning	45
3.3.2	Utökad föreskriftsrätt gällande utformning av tillstånd	46
3.4	Skärpningar i tillståndshanteringen	47
3.4.1	Tydliggörande av det brottsförebyggande perspektivet vid lämplighetsprövningen	47
3.4.2	Nya eller ändrade villkor för tillstånd	51
3.4.3	Utökade och tydligare möjligheter att återkalla tillstånd	53
3.5	Polismyndigheten får möjlighet att begära återkallelse av och överklaga beviljade tillstånd och godkännanden	57
3.6	Hantering av överblivet material efter ett återkallat tillstånd	69
3.7	Tillstånd till sprängning enligt ordningslagen	80
3.7.1	Tillståndskrav vid sprängning i område som omfattas av detaljplan	80
3.7.2	Underrättelser om tillstånd till sprängning enligt ordningslagen	82
3.8	Underrättelser om brott	83
4	En väl fungerande och effektiv tillsyn	87
4.1	MSB ska ansvara för tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsprövningen	87
4.2	Sekretess i tillsynsärenden	94
4.2.1	Behovet av sekretess i tillsynsärenden	94
4.2.2	Sekretessen i tillståndsärenden ska gälla även i tillsynsärenden	100
4.3	Mer effektiva verktyg för tillsynsmyndigheterna	102
4.3.1	Anmälningsskyldighet vid användning och tillfällig förvaring av explosiva varor	102
4.3.2	Inget behov av nya sanktionsmöjligheter för tillsynsmyndigheterna	109

4.4	Anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheter vid brottsmisstanke.....	111
4.5	Anmälningsskyldighet för enskilda vid misstänkta transaktioner	113
5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	121
5.1	Ikraftträdande	121
5.2	Övergångsbestämmelser.....	121
6	Konsekvenser av förslagen	123
6.1	Inledning.....	123
6.2	Konsekvenser av utredningens förslag på en samhällsekonomisk nivå	124
6.3	Konsekvenser för myndigheter, kommuner och företag ...	125
6.3.1	Inledning	125
6.3.2	MSB får en samordnande roll för kommunernas tillståndsverksamhet	127
6.3.3	MSB ges ansvar för tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsverksamheten	129
6.3.4	Det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen stärks och möjligheten att återkalla och ändra tillstånd utökas.....	133
6.3.5	Tillståndshavare måste anmäla användning och tillfällig förvaring av explosiva varor till kommunen	135
6.3.6	Polismyndigheten får möjlighet att begära återkallelse av och överklaga beviljade tillstånd och godkännanden.....	139
6.3.7	Polismyndigheten får möjlighet att beslagta och med Försvarmaktens biträde förverka överblivna brandfarliga och explosiva varor.....	141
6.3.8	Tillstånd till viss hantering av explosiva varor som ska ske i mer än en kommun provas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte	144

6.4	Övriga konsekvenser.....	145
7	Författningskommentar	147
7.1	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	147
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	148
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	149
Bilaga 1	Uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor.....	165
Bilaga 2	Ändring i och förlängd tid för uppdraget att säkerställa en ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor.....	179

Sammanfattning

Under senare år har konflikter i kriminella miljöer resulterat i en eskalerad våldsutveckling och ett stort antal sprängningar i offentliga miljöer. I syfte att minska kriminellas tillgång till sprängmedel föreslås i promemorian författningsändringar i bland annat lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Tillståndsprövningen föreslås bli tydligare genom att det ska framgå av lagen om brandfarliga och explosiva varor i vilka fall tillstånd för viss hantering av explosiva varor kan sökas i en kommun även om verksamheten ska ske i mer än en kommun. Det ska av lagen tydligt framgå att frågor om tillstånd till användning, överföring eller förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd som ska ske i mer än en kommun ska prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte.

Det brottsförebyggande perspektivet stärks i tillståndsprövningen och kraven för att ändra villkor i eller återkalla ett tillstånd sänks. Polismyndigheten ges en särskild roll med möjlighet att överklaga beslut om beviljade tillstånd och ansöka om återkallelse av gällande tillstånd. Regler kring vad som ska hända med överblivna varor, efter ett upphört eller återkallat tillstånd, införs.

Den kommunala verksamheten avseende brandfarliga och explosiva varor föreslås bli föremål för tillsyn från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). MSB ska också ansvara för att samordna kommunerna och hjälpa dem i deras arbete med hantering av frågor inom tillståndsverksamheten. Känsliga uppgifter i tillsynsärenden föreslås omfattas av sekretess.

Det föreslås införas ett krav på att anmäla till tillsynsmyndigheten innan användning eller tillfällig förvaring av explosiva varor påbörjas. Tillsynsmyndigheter föreslås få ett uttryckligt ansvar att polisanmäla lagöverträdelser, samtidigt som

tillståndsinnehavare åläggs en skyldighet att anmäla misstänkta överlåtelser och överlämnanden av explosiva varor.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 3 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 16 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 §¹

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan. *Tillstånd till sprängning får endast beviljas den som har tillstånd till hanteringen av explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

¹ Senaste lydelse 2014:590.

Skjutbanor som inte hör till försvarsmakten får användas endast efter tillstånd av Polismyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utförande och besiktning av skjutbana.

16 a §

Polismyndigheten ska skicka en kopia av ett beslut om tillstånd till sprängning enligt 6 § till den aktuella tillsynsmyndigheten enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Häri genom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 18 kap. 16 b § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 18 kap. 16 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

Tillståndsärenden

Tillstånds- och tillsynsärenden

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att sådana varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

16 b §²

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift i ett ärende om tillstånd *eller tillsyn* som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att sådana varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2025.

² Senaste lydelse 2024:477.

1.3 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 18, 19, 19 c, 20, 23, 25, 27, 34 och 36 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 16 § ska lyda ”Tillstånd och anmälningsskyldighet”,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 15 a, 18 a, 19 e, 20 b och 32 a §§, och närmast före 15 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Krav på underrättelse vid misstänkta transaktioner

15 a §

Den som innehar tillstånd enligt 18 § första stycket 1–5 och andra stycket ska underrätta tillståndsmyndigheten om varje överlåtelse eller överlämnande eller försök därtill av explosiv vara som denne bedömer ha varit tvivelaktigt på grund av händelsens karaktär eller omfattning.

18 §³

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska pröva frågor om tillstånd till explosiva varor som avser

1. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning,

2. annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering som nämns i 1,

3. gränsöverskridande överföring,

4. import,

³ Senaste lydelse 2023:391.

5. export, och

6. sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till.

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras. Om frågan gäller förvaring i ett flyttbart förråd *och förvaringen* ska ske i mer än en kommun, ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten *huvudsakligen ska bedrivas*.

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras. Om frågan gäller *användning, överföring eller förvaring av explosiva varor* i ett flyttbart förråd *som* ska ske i mer än en kommun ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten *har sitt säte*.

18 a §

Den som har tillstånd till hantering av explosiva varor enligt 18 § andra stycket ska anmäla användning av explosiva varor eller förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd till tillsynsmyndigheten i den kommun där användningen eller den tillfälliga förvaringen ska ske.

Anmälan ska göras senast fem arbetsdagar innan användningen eller förvaringen påbörjas och innehålla uppgift om tid och plats för användningen eller förvaringen samt vilken tillståndsmyndighet som beviljat tillstånd till hanteringen.

19 §⁴

⁴ Senaste lydelse 2021:657.

Tillståndsmyndigheten ska pröva om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive 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 tillståndsmyndigheten göra en lämplighetsprövning av 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.

Vid prövningen av om en person är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera och exportera brandfarliga och explosiva varor ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan medföra att det föreligger en risk för obehörigt förfarande eller att brandfarliga eller explosiva varor hanteras i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

19 c §⁵

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

Om det behövs med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet.

⁵ Senaste lydelse 2021:657.

19 e §

*Myndigheten för
sambhällsskydd och beredskap ska
samordna
tillståndsmyndigheternas
verksamhet och hjälpa dem i deras
arbete med tillståndsverksamheten
enligt denna lag.*

20 §⁶

Ett tillstånd ska återkallas, om

1. förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda,
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* 3. *det behövs* med hänsyn till
med hänsyn till risken för risken för obehörigt förfarande,
obehörigt förfarande, brand och brand och explosion samt
explosion samt konsekvenserna konsekvenserna av en brand eller
av en brand eller en explosion, en explosion, eller
eller

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

*Vid bedömningen av om ett
tillstånd ska återkallas ska särskilt
beaktas om*

*1. tillståndshavaren har nekat
en tillsynsmyndighet
upplysningar, handlingar eller
tillträde för tillsyn enligt 24 §,*

*2. tillståndshavaren inte har
kunnat redovisa för de explosiva
varor som hanteras, överförs,
importeras eller exporteras, eller*

*3. tillståndshavaren inte har
anmält förlust av explosiva varor
till Polismyndigheten.*

20 b §

⁶ Senaste lydelse 2021:657.

Polismyndigheten får hos tillståndsmyndigheten ansöka om återkallelse av tillstånd enligt 20 § och godkännande av föreståndare och deltagare enligt 20 a §.

23 §⁷

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen enligt denna lag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har rätt att av den kommun som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Om en kommun inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förelägga kommunen att åtgärda bristerna.

25 §⁸

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

⁷ Senaste lydelse 2010:1011.

⁸ Senaste lydelse 2010:1011.

Om någon inte följer vad som har angivits i ett föreläggande eller ett förbud enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet besluta om rättelse på dennes bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande eller förbud, får ett sådant beslut meddelas utan att något föreläggande eller förbud meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

En tillsynsmyndighet ska skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen till Polismyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

27 §⁹

Avgifter enligt denna lag får tas 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.

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

För tillsyn enligt 22 § 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.

Av lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn framgår att föreskrifter om avgifter för marknadskontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 får meddelas.

32 a §

⁹ Senaste lydelse 2022:1123.

Brandfarlig eller explosiv vara som innehafts med tillstånd enligt denna lag får förklaras förverkad när tillståndet upphört eller återkallats om

1. innehavaren inte följt ett föreläggande från tillståndsmyndigheten att på visst sätt hantera varan, eller

2. det med hänsyn till omständigheterna kan befarias att varan kan komma till brottslig användning eller på annat sätt hanteras av obehöriga.

Försvarsmakten ska i fråga om beslag och förverkande av brandfarlig eller explosiv vara lämna Polismyndigheten det biträde som behövs om det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

34 §¹⁰

En kommuns beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Om en kommun överklagar ett beslut enligt 23 § fjärde stycket, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vara kommunens motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

¹⁰ Senaste lydelse 2010:1011.

*Polismyndigheten får
överklaga ett beslut om tillstånd
enligt 17 och 18 §§ samt
godkännande av föreståndare och
deltagare enligt 19 a §.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

36 §¹¹

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. deltagare som anges i 9 a §,

10. 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,

11. förvaring och förpackning som anges i 11 §,

12. godkännande som anges i 12 §,

13. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,

14. information som anges i 14 §,

15. hantering av frågor om tillstånd och undantag från tillståndskravet i 16 §,	15. hantering av frågor om tillstånd, <i>utformning av tillstånd</i> och undantag från tillståndskravet i 16 §,
---	---

16. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av

¹¹ Senaste lydelse 2024:478.

särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion,

17. avgifternas storlek enligt denna lag, *och*

18. registreringen av uppgifter och innehållet i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret.

17. avgifternas storlek enligt denna lag,

18. registreringen av uppgifter och innehållet i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret,

19. anmälningsskyldigheten enligt 18 a § och undantag från anmälningsskyldigheten, och

20. hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras.

En kommun får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 november 2025.

2. En ansökan om tillstånd enligt 18 § andra stycket som gjorts innan den 1 november 2025 ska handläggas vidare av den myndighet som mottagit ansökan.

3. Bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 18 a § ska inte tillämpas på användning och tillfällig förvaring som påbörjas inom fem arbetsdagar från ikraftträdandet.

1.4 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 25 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 18 a §, 22 a § och 22 b §, och närmast före 22 a § och 22 b § två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §

När en tillståndsmyndighet beslutar att bevilja ett tillstånd eller godkänna en person som föreståndare eller deltagare ska en kopia av beslutet skyndsamt skickas till Polismyndigheten om myndigheten i sitt yttrande enligt 14 § inte har bedömt en person som lämplig.

Tillsynsrapporter

22 a §

Är en kommun tillsynsmyndighet ska den skicka en kopia av en tillsynsrapport till tillståndsmyndigheten, om denna tillhör en annan kommun.

Underrättelse om förverkande

22 b §

En tillståndsmyndighet ska underrätta Polismyndigheten när

den bedömer att förutsättningar finns för förverkande enligt 32 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

25 §¹²

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 § 5–14 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,

11. undantag från åldersgränsen i 7 §, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till regler som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

¹² Senaste lydelse 2024:479.

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

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

14. deltagare enligt 9 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor, *och*

15. registreringen av uppgifter och det närmare innehållet i det nationella tillstandsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret.

14. deltagare enligt 9 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor,

15. registreringen av uppgifter och det närmare innehållet i det nationella tillstandsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret,

16. *utformning av tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor,*

17. *anmälningsskyldigheten enligt 18 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor och om undantag från anmälningsskyldigheten, och*

18. *hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras.*

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 november 2025.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Det övergripande uppdraget består av att göra en översyn av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Syftet med översynen är att skapa en ändamålsenlig tillståndsgivning för explosiva varor samt en väl fungerande och effektiv tillsyn över tillståndspliktig verksamhet rörande explosiva varor. Översynen ska göras mot bakgrund av den eskalerande våldsutvecklingen med sprängningar till följd av konflikter i kriminella miljöer. Målsättningen är att minska kriminellas tillgång till sprängmedel genom att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället.

I denna promemoria redovisas den del av uppdraget som beslutades den 21 maj 2024. Uppdraget har i denna del varit inriktat på att skapa dels en ändamålsenlig tillståndsgivning för explosiva varor, dels en väl fungerande och effektiv tillsyn över tillståndspliktig verksamhet som hanterar explosiva varor. I tillståndsdelen har uppdraget avsett

- att analysera och lämna förslag på hur hanteringen av tillstånd som avser explosiva varor kan bidra till att förhindra att kriminella kommer över dessa varor,
- utifrån analysen, ta ställning till, samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om det är lämpligt att införa en tillståndshantering för explosiva varor likt den för vapen och ammunition, dvs. personliga tillstånd, eller om tillståndsprövningen kan utformas på annat sätt i syfte att åstadkomma en högre grad av individuell prövning,
- analysera, ta ställning till samt vid behov lämna nödvändiga förslag om samordning mellan samt stöd till ansvariga

tillståndsmyndigheter bör förändras i syfte att skärpa tillståndshanteringen och i så fall hur en sådan samordning och dylikt stöd bör se ut,

- analysera, ta ställning till och vid behov lämna nödvändiga förslag avseende skyldighet för domstolarna att underrätta Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och relevanta kommuner om brott som kan påverka lämpligheten för en enskild att ha tillstånd avseende explosiva varor,
- analysera och ta ställning till hur Polismyndighetens tillståndsprövning av sprängningar enligt ordningslagen bör förhålla sig till LBE och lämna förslag på hur sambandet mellan lagstiftningarna kan förtydligas, i den mån det bedöms ändamålsenligt,
- eftersträva att även fortsättningsvis hålla samman regleringen avseende brandfarliga varor och explosiva varor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I tillsynsdelen har uppdraget avsett att

- analysera och lämna förslag på hur tillsynen avseende explosiva varor kan förbättras och skärpas bl.a. i syfte att bidra till att förhindra att kriminella kommer över dessa varor,
- utifrån analysen, överväga och ta ställning till, samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om en statlig myndighet bör ges ansvar att följa upp kommunernas arbete med tillsyn enligt LBE, t.ex. på ett liknande sätt som i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO),
- ta ställning till om det finns skäl att ställa ytterligare krav vad gäller tillsyn,
- analysera, ta ställning till samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om stöd till och samordning mellan ansvariga tillsynsmyndigheter bör utökas i syfte att skärpa tillsynshanteringen,
- analysera, ta ställning till samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om bestämmelserna om förelägganden, förbud och vite

bör skärpas i syfte att ge tillsynsmyndigheterna mer befogenheter i sitt uppdrag,

- i den mån det bedöms ändamålsenligt, eftersträva att även fortsättningsvis hålla samman regleringen avseende brandfarliga varor och explosiva varor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den återstående delen av uppdraget tillkom genom beslut den 20 december 2024. Den består i att analysera och lämna förslag på hur en utökad och löpande kontroll ska utformas i fråga om personer vars lämplighet behöver godkännas i en tillståndspliktig verksamhet gällande explosiva varor. Därutöver ingår det i uppdraget att analysera och ta ställning till Polismyndighetens behov av att, utan hinder av sekretess, kunna lämna uppgifter till tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt tillsammans med sakkunniga och experter. Utredningen har haft två sammanträden och därutöver löpande kontakt med enskilda sakkunniga och experter i vissa frågor.

Utredningen har härutöver samrått respektive haft särskild kontakt med nationellt forum för sprängämnessäkerhet (Fö 2023/01615), Arbetsmiljöverket, Domstolsverket, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Utredningen har i begränsad mån inhämtat kunskap om regleringen i andra länder, framför allt Norge.

2.3 *Safety* och *Security*

I promemorian används i vissa avseenden begreppen *safety* och *security*. Detta är väl använda begrepp på området för att skilja de olika betydelserna av "säkerhet" åt. Betydelsen har beskrivits enligt följande: Det svenska begreppet "säkerhet" används för att avse

säkerhet både i den olycksförebyggande och i den brottsförebyggande bemärkelsen. I avsaknad av ett överenskommet svenskt begrepp används därför ibland engelskans *safety* (olycksförebyggande) respektive *security* (brottsförebyggande).¹³ När det i texten talas om *safety* eller *safety*-perspektiv, är det alltså olycksförebyggande säkerhetsarbete som avses och när det talas om *security* eller *security*-perspektiv är det brottsförebyggande säkerhetsarbete som avses.

¹³ Slutrapport av regeringsuppdrag Fö2023/01615, MSB Ärendenr 2023-14190, s. 7.

3 En ändamålsenlig tillståndsprövning för explosiva varor

Mot bakgrund av den allvarliga våldsutvecklingen med sprängningar till följd av konflikter i kriminella miljöer samt kriminellas tillgång till sprängämnen finns ett behov av att se över reglerna för tillstånd som avser explosiva varor i LBE. Nuvarande reglering är framför allt framtagen i syfte att förebygga olyckor och inte i syfte att förhindra att sprängmedel och andra explosiva varor hamnar i kriminellas händer.

Utredningen lämnar i detta kapitel ett antal förslag som syftar till att uppnå en mer ändamålsenlig tillståndshantering som i större utsträckning är anpassad för att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället.

3.1 Ansvarsfördelning i tillståndsprövningen

Bedömning: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska behålla sina ansvarsområden inom tillståndsprövningen.

Det är inte lämpligt att införa personliga tillstånd eller en personlig lämplighetsprövning avseende hantering av explosiva varor vid sidan av tillståndsprövningen.

Skälen för bedömningen

Ansvaret för tillståndsprövning ska inte ändras

Sedan nu gällande LBE trädde i kraft, den 1 september 2010, har kommunerna hanterat den tillståndsgivning för explosiva varor som MSB inte ansvarar för. Innan dess låg detta ansvar hos Polismyndigheten. Kommunerna hanterade dock även tidigare tillstånd för hantering av brandfarliga varor. Att flytta över ansvaret till kommunerna hade föreslagits så tidigt som 2002, som en del i Polisverksamhetsutredningens (SOU 2002:70) uppdrag att föreslå en renodling av polisens verksamhet. BEX-utredningen, som låg till grund för nu gällande LBE, instämde i Polisverksamhetsutredningens slutsatser och ansåg att kommunerna framstod som en lämpligare tillståndsmyndighet än länsstyrelserna.¹⁴ Regeringen uttryckte i propositionen som låg till grund för nu gällande LBE följande.¹⁵

Frågor om tillstånd till hantering eller import av explosiva varor [...] prövas för närvarande av polismyndigheten. Polismyndigheten prövar då bl.a. sökandens lämplighet (t.ex. om denna är registrerad som juridisk person och inte är försatt i konkurs), föreståndarens lämplighet, sökandens kompetens (bl.a. genom intyg avseende genomgången utbildning för föreståndaren) samt gör en teknisk besiktning på plats (då man kontrollerar t.ex. låsanordningar, skyddsavstånd och brandrisk). Regeringens uppfattning är att dessa uppgifter inte är av sådan karaktär att de nödvändigtvis måste utföras av polismyndigheten. Vidare är detta uppgifter som är nära besläktade med andra uppgifter som kommunen redan handhar. Kommunerna sysslar bl.a. med fysisk planering och prövning av bygglov. De är också tillståndsmyndigheter avseende brandfarliga varor. Vidare har kommunerna genom lagen om skydd mot olyckor ett ansvar för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö genom att se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. En överflyttning av tillståndshanteringen av aktuella varor från polismyndighet till kommun kommer att medföra att brand- och explosionsriskerna blir bedömda på likartat sätt av en och samma myndighet. Kommunerna får då ett stort ansvarsområde som tar sikte på skydd och säkerhet, och som nära ansluter till annan till dem

¹⁴ SOU 2006:16, s. 96 ff.

¹⁵ Prop. 2009/10:203, s. 42 f.

anförtrodd tillståndsgivning och planering och får därmed mycket god överblick över hela sitt ansvarsområde. Detta framstår som ändamålsenligt och lämpligt av såväl skydds- och säkerhetsmässiga som rationella skäl. Regeringen menar att detta bör leda till stora samordningsfördelar för kommunerna. Vidare har kommunerna en lokalkännedom som i fråga om bedömning av risker med explosiva varor är mycket viktig. Några av remissinstanserna, t.ex. SWEDAC och KCEM, har menat att överflyttandet av uppgifterna från polismyndigheten till kommunerna kommer att påverka den nationella likformigheten negativt. Regeringen tror att denna likformighet i ett inledningsskede kan komma att bli något lägre. Mot bakgrund av de fördelar som regeringen nämnt ovan och efter en tids inarbetning och uppnådd effektivitet, samt genom meddelande av föreskrifter och allmänna råd, bör den nationella likformigheten av besluten i förlängningen därefter tvärtom komma att utvecklas i positiv riktning, med den nu föreslagna ordningen.

Utredningen anser att de överväganden som gjordes vid överflyttandet av ansvaret till kommunerna fortfarande har fog för sig. Sedan 2010 har det gjorts ändringar i LBE i flera omgångar. Ingen av dessa ändringar har dock betydelse för de argument som talar för att kommunerna ska ha ansvaret över tillståndsgivningen. Utredningen noterar att det i nuläget pågår ett arbete med att ytterligare renodla Polismyndighetens roll.¹⁶ Att i det läget flytta tillbaka ansvaret för tillståndsgivning enligt LBE till Polismyndigheten framstår inte som ändamålsenligt. Även oaktat detta, är den del av tillståndsbedömningen som avser olycksrisker starkt knuten till arbete som kommunerna ansvarar för på andra områden. Ett problem enligt tidigare ordning var att Polismyndighetens tillstånd kunde "sättas ur kraft" på så sätt att kommunerna förbjöd hanteringen med stöd av LSO.¹⁷ Att kommunerna har ansvar för tillstånd enligt både LSO och LBE är därför en stor fördel.

Sammanfattningsvis anser utredningen att någon ändring i ansvarsfördelningen vid tillståndsprövningen inte ska göras.

¹⁶ Se t.ex. det arbete som bedrivs för att överväga åtgärder för en stärkt tillsyn av tivolin och en översyn av vissa uppgifter som utförs av Polismyndigheten, kommittédirektiv 2024:75.

¹⁷ SOU 2006:16, s. 97.

Förfarandet för lämplighetsprövning ska inte ändras

Utgångspunkter

Det har under utredningsarbetet påtalats att en reform av lämplighetsprövningen vore önskvärd. Idag ska den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt LBE anmäla till tillståndsmyndigheten vem eller vilka som utsetts till föreståndare och vilka i verksamheten som avses få delta i hantering, överföring, import och export av explosiva varor (9 och 9 a §§ LBE). Tillståndsmyndigheten ska enligt 19 § pröva om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs samt, om den sökande är en juridisk person, göra en lämplighetsprövning av de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen och en lämplighetsprövning av den som är anmäld som deltagare. Om kraven i 19 § är uppfyllda ska tillståndsmyndigheten godkänna föreståndare och deltagare. Godkännandet är en förutsättning för att de anmälda personerna ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten (19 a §). Om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person, ska det snarast anmälas till tillståndsmyndigheten. Om personen är anmäld som föreståndare eller deltagare och kraven i 19 § är uppfyllda, ska tillståndsmyndigheten godkänna personen enligt 19 a § (19 d §).

Enligt 14 § förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) ska MSB eller en kommun innan de beslutar om ett tillstånd inhämta ett yttrande från Polismyndigheten. Ett yttrande ska också inhämtas från Polismyndigheten när en person anmäls enligt 19 d § första stycket LBE. Yttrandet ska avse frågan om lämplighet när det gäller de personer som ska provas enligt 19 § LBE.

De ändringar som har påtalats som önskvärda för utredningen har avsett den del av lämplighetsprövningen som Polismyndigheten bistår tillståndsmyndigheterna med genom sina yttranden. När det i det följande talas om "lämplighetsbedömningen" är det denna begränsade del av den större lämplighetsbedömningen enligt 19 § LBE som avses, om inget annat anges. Utredningen vill dock redan här klargöra att detta bara är en del av den lämplighetsbedömning som tillståndsmyndigheterna ska göra enligt 19 §.

Frågan om att Polismyndigheten skulle fatta beslut om lämplighet avseende obehörigt förfarande och kopplingar till kriminell verksamhet aktualiserades vid de ändringar som gjordes i LBE år 2021. Det beslutades då att någon ändring inte skulle göras. Förutom de skäl som gjordes gällande vid införandet av nu gällande LBE, bl.a. att kommunerna har lokal kännedom och att polisiär kompetens kan säkerställas genom att kommunerna åläggs en informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten när ett tillståndsärende avseende explosiva varor anhängiggörs, uttalades även följande.¹⁸

Polismyndigheten har redan en viktig roll i ärendehanteringens eftersom tillståndsmyndigheten i vissa fall bör samråda med Polismyndigheten innan ett tillstånd till hantering av bl.a. explosiva varor ges. Denna roll föreslås nu stärkas ytterligare, dock på lägre författningsnivå. På detta sätt kommer Polismyndighetens kompetens tillståndsmyndigheterna till godo. Sammanfattningsvis finns det inte skäl att överföra uppgiften om att fatta beslut om lämplighet till Polismyndigheten på det sätt som gjorts gällande.

De invändningar som framkommit gällande lämplighetsbedömningen är bl.a. att det är svårt för tillståndsmyndigheten att bedöma Polismyndighetens yttrande och göra lämplighetsprövningen utifrån ett brottsperspektiv, vilket innebär att myndigheten i princip endast verkställer det som Polismyndigheten föreslår i sitt yttrande. Det anses också svårt för tillsynsmyndigheten att upptäcka brister, dvs. omständigheter som kan leda till att beslut om godkännande för föreståndare och deltagare bör återkallas. Även om tillsyn skulle genomföras löpande kvarstår alltid en risk för att det inträffar omständigheter som gör att en person som var godkänd vid tidpunkten för tillsynen kort därefter inte längre är lämplig.

Ytterligare en invändning som har framförts mot lämplighetsprövningen är att det är svårt för tillståndsmyndigheterna att uppfylla förvaltningslagens krav på kommunikering inför beslut och motiveringsskyldighet i de fall Polismyndigheten har yttrat att en person inte bör godkännas. Dessa yttranden sekretessmarkeras i regel hos tillståndsmyndigheten. Om bedömningen rör en person som anmälts som föreståndare eller deltagare i verksamhet med explosiva varor anses då

¹⁸ Prop. 2020/21:158, s. 13.

tillståndsmyndigheterna inte kunna kommunicera underlaget till den verksamhet som anmält personen, trots att detta underlag ligger till grund för det kommande beslutet. Det anses också medföra att tillståndsmyndigheten inte kan motivera ett beslut att inte godkänna en lämplighetsprövad person, med följden att den verksamhet som är part i prövningsärendet inte får någon reell möjlighet att bemöta och överklaga beslutet.

Det förekommer också att Polismyndigheten i sitt yttrande anger att myndigheten inte alls kan uttala sig om en persons lämplighet eller att myndigheten har uppgifter som gör att en person anses olämplig men att sekretess förhindrar att uppgifterna delas till tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten har då ingen möjlighet att kontrollera informationen dessa yttranden bygger på, men anser sig i regel inte heller ha någon anledning att misstro Polismyndighetens bedömning. Följden av detta – såsom den har beskrivits för utredningen – blir att tillståndsmyndigheten inte godkänner personen, men samtidigt ser sig förhindrad att vidta ytterligare utredningsåtgärder, kommunicera inför beslutet och motivera det.

Utredningen har från branschen och tillståndsmyndigheterna fått två olika förslag presenterade för sig för att åtgärda dessa problem: ett förslag som utgår från ett licensförfarande med *personliga tillstånd* och ett som siktar mot att ändra ansvaret och förfarandet för en *personlig lämplighetsprövning*. Våra överväganden kring dessa förslag återges nedan.

Personliga tillstånd

Det har föreslagits att tillståndshanteringen för explosiva varor bör utformas på ett liknande sätt som för vapen och ammunition enligt vapenlagen (1996:67). Av 2 kap. 4 § vapenlagen framgår att en enskild person får meddelas tillstånd att inneha skjutvapen endast om den enskilde behöver vapnet för ett godtagbart ändamål. Ett godtagbart ändamål enligt vapenlagen är bl.a. målskjutning och jakt. Av 2 kap. 3 § första stycket vapenförordningen (1996:70) framgår att den som ansöker om tillstånd till innehav av skjutvapen ska visa att han eller hon kan handha ett sådant vapen som ansökan avser. För ett specifikt ändamål finns i regel ytterligare reglering i lagen

eller i vapenförordningen. Avseende t.ex. målskjutningsvapen finns i 2 kap. 3 § första stycket 4 vapenförordningen vissa särskilda krav för tillstånd. De särskilda kraven är att sökanden ska vara ordinarie hemvärnssoldat eller aktiv medlem i en sammanslutning som antingen auktoriserats enligt vapenlagen eller är ansluten till en auktoriserad sådan och som inom ramen för sin verksamhet bedriver skytte med sådant vapen som ansökan avser. Intyg över aktivitet, och för den som inte har fyllt 18 år, skjutskicklighet och personlig lämplighet ska lämnas av styrelsen i sammanslutningen.

Utredningen ser en rad problem med en liknande reglering i LBE. För det första tar tillståndsgenereringen i vapenlagen sikte på ett specifikt, beständigt föremål. Visserligen krävs tillstånd även för ammunition, vilket är en förbrukningsvara, men ammunitionen har inget självständigt användningsområde utan koppling till ett vapen. En person med vapentillstånd ansvarar för sitt eller sina vapen, en koppling som svårligen kan göras med brandfarliga eller explosiva varor. De varor som omfattas av LBE har som sitt primära syfte att de någon gång ska destrueras. Ett liknande tillståndsförfarande som i vapenlagen är därför svårt att införa redan av dessa anledningar.

För det andra är en vapenlicens i de allra flesta fall knuten till någon ytterligare kvalifikation. Någon liknande utbildning eller kvalifikation finns i nuläget inte för att hantera brandfarliga eller explosiva varor. En kvalificering som det ofta hänvisas till på området är så kallade sprängkort. Svenska Bergteknikföreningen, en ideell förening för företag och andra organisationer som bedriver verksamhet inom områdena bergbyggnad och gruvbrytning, ackrediterar utbildningsgivare och utfärdar sprängkort för sprängarbaser. Utbildningen innebär ingen formell kvalificering utan det är upp till varje tillståndsmyndighet att bedöma om en sökande har de kunskapskrav som krävs. Den som söker vapenlicens ska ha vissa kunskapskrav, tillhöra en viss förening eller liknande. Ett införande av ett sådant krav för hantering av sprängmedel skulle medföra att en statlig myndighet skulle få i uppdrag att ta fram och fastställa vilken konkret kompetens som olika deltagare eller föreståndare behöver för att bli godkända. Eftersom det idag saknas en nationell enhetlig utbildning eller annat certifieringsförfarande ser utredningen stora svårigheter med att ta fram ett sådant system. I alla fall låter det sig inte göras inom ramen för denna utredning. Det är därför svårt att se, i vart fall i nuläget, vad ett personligt

tillstånd skulle innebära utöver att vara en ren lämplighetsbedömning baserat på de bedömningar som Polismyndigheten i första hand är satta att göra.

Ändrat förfarande och ansvar för lämplighetsprövning

Ett alternativ till att införa en särskild licens eller personligt tillstånd är att ändra förfarandet för den personliga lämplighetsprövningen. En sådan ändring skulle innebära att lämplighetsprövningen skiljs från tillståndsprövningen av företagen, och ersätts med personliga lämplighetsintyg som den enskilde deltagaren eller föreståndaren ansöker om hos Polismyndigheten. Tillståndsmyndigheten skulle, som villkor för tillståndet, ställa krav på företagen att berörd anställd personal (deltagare) innehar lämplighetsintyg. Intyget skulle därmed vara en förutsättning för personens deltagande i hantering av sprängmedel. Polismyndigheten är expertmyndighet och har direkttillgång till de uppgifter som krävs för att bedöma en persons lämplighet i brottshänseende. Om en person godkänns av Polismyndigheten kan denne lämna godkännandet till sin arbetsgivare (den tillståndspliktiga verksamheten), som i sin tur kan uppfylla sin anmälningsskyldighet enligt 9 och 9 a §§ LBE.

Argument som har förts fram för att det vore en lämplig ordning är bl.a. att

- om en person skulle bli olämplig kan intyget återkallas med kort varsel och tillståndsmyndigheten/företaget kan kontaktas för relevanta åtgärder,
- utfärdande av lämplighetsintyg direkt hos Polismyndigheten gagnar en rättssäker och enhetlig bedömning över landet,
- samma person inte behöver lämplighetsprövas flera gånger inom ramen för olika tillstånd,
- överföring av ibland känslig information mellan myndigheter skulle underlättas,
- det skulle underlätta för den enskilde att byta arbetsgivare (då det inte är knutet till tillståndet för det företag där personen för tillfället är anställd),

- det kan förväntas avsevärt minska den administrativa bördan för de berörda företagen, särskilt för de större,
- Polismyndigheten skulle hantera de uppgifter som ett nekat godkännande efter lämplighetsprövning innebär och själv hantera eventuella överklaganden,
- Polismyndigheten snabbt skulle kunna uppmärksamma om en lämplighetsprövad person misstänks för eller begår ett brott om vissa lagändringar avseende registerföring också genomförs,
- Polismyndigheten skulle få möjlighet att ta hjälp av sina internationella samarbeten vid lämplighetsprövning av utländska medborgare.

Utredningen anser att många av dessa argument har starka skäl bakom sig och att vissa problem med det nuvarande förfarandet skulle lösas om lämplighetsprövningen bröts ut från den övriga tillståndprocessen. T.ex. framstår det som att en ändring av lämplighetsprövningen skulle leda till minskad administration för företagen och att det vore en fördel för enskilda deltagare att provas en gång i stället för att provas inom ramen för varje tillståndsärende. Då Polismyndigheten har en så stor roll i den nuvarande lämplighetsprövningen, framstår det också som en fördel i många avseenden om Polismyndigheten skulle ta över förfarandet.

Utredningen anser dock att den föreslagna ändringen i många avseenden inte kommer leda till de resultat som förväntas. En personlig lämplighetsprövning skulle inte ha en kortare giltighetstid än det tillståndsförfarande som idag gäller. Det är svårt att se att det finns några bärande skäl för att korta ner dessa tillståndstider eftersom detta skulle innebära en klart ökad administrativ börda både för den enskilde och för den myndighet som har att göra dessa prövningar. Oavsett vilket förfarande som väljs skulle detta alltså i sig inte medföra en ökad kontroll över den enskildes lämplighet. Detta kan i stället bara uppnås om en löpande kontroll görs av en persons lämplighet, oaktat att denne har ett giltigt tillstånd.¹⁹

¹⁹ I det utökade uppdrag som utredningen fick efter beslut den 20 december 2024 ingår att analysera och lämna förslag på hur en utökad och löpande kontroll ska utformas i fråga om personer vars lämplighet behöver godkännas i en tillståndspliktig verksamhet gällande explosiva varor. Utredningen kommer att presentera sitt övervägande i frågan i samband med slutredovisningen av uppdraget.

Till detta kommer att utredningen också anser att det finns stora risker med att införa någon form av fristående lämplighetsprövning. Polisens bedömning av en persons lämplighet enligt LBE grundar sig dels på uppgifter från misstanke- och belastningsregistret, dels på underrättelsematerial avseende t.ex. vilken personkrets den lämplighetsprövade personen rör sig i. Många av dessa uppgifter är känsliga, vilket har visat sig vara ett problem då Polismyndighetens yttranden vid prövning i förvaltningsdomstol ibland har ansetts vara för oprecisa. En risk som i stället kan uppstå om en enskild själv har rätt att ansöka om ett lämplighetsintyg är att detta kan komma att missbrukas för att få information från Polismyndigheten. Ett system där vem som helst kan ansöka om lämplighetsprövning med motiveringen att den ska användas för att i ett senare skede ligga till grund för en ansökan om anställning hos ett bolag som har tillstånd enligt LBE riskerar att i stor utsträckning utnyttjas av personer som har ett intresse av att veta om polisen har information om dem. Ett besked om att man är lämplig kan då tas som intäkt för att polisen inte har någon information medan ett avslag betyder det motsatta. Denna risk motverkas i någon mån om det skulle vara ett krav för lämplighetsprövning att den sökande är anställd av någon med tillstånd enligt LBE. Detta skulle dock inte lösa det problem som branschen pekat på, nämligen att de när de anställer personer inte kan veta om dessa blir godkända för de arbetsuppgifter som de anställts för att utföra. Till detta kommer att vissa aktörer som behöver lämplighetsprövas inte är anställda, utan kan agera som enskilda näringsidkare. Det är därför inte möjligt att uppställa något formellt krav för en ansökan till Polismyndigheten om lämplighetsprövning, utan i praktiken skulle var och en kunna begära att få en sådan genomförd av Polismyndigheten.

Utredningen vill också peka på att en personlig lämplighetsprövning som det här är fråga om endast är en del av lämplighetsprövningen enligt LBE. Tillståndsmyndigheterna skulle alltså även fortsättningsvis behöva pröva den övriga delen av lämpligheten. Med hänsyn till detta ser utredningen inte heller någon fördel med att Polismyndigheten blir part i processen i stället för tillståndsmyndigheten.

3.2 Förtydligad reglering av kommunernas tillståndshantering när verksamhet ska ske i mer än en kommun

Förslag: Det ska framgå av lagen om brandfarliga och explosiva varor i vilka fall en ansökan om tillstånd till hantering av explosiva varor ska prövas av en kommun även om hanteringen ska ske i mer än en kommun.

Ansökan ska i dessa fall prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte.

Skälen för förslaget

Hantering av explosiva varor som ska ske i mer än en kommun

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det (16 § första stycket LBE). MSB prövar frågor om tillstånd till 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, export och sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket LBE).

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i de fall som inte ska prövas av MSB prövas av den kommun där varorna ska hanteras. 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). I MSB:s föreskrifter finns dock undantag som medför att den som i mer än en kommun använder explosiva varor behöver ha tillstånd för detta enbart i den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Detta gäller under förutsättning att tillämpliga villkor i tillståndet är uppfyllda (2 kap. 2 § MSBFS 2019:1). Motsvande undantag finns i MSB:s föreskrifter när det gäller tillstånd till överföring av explosiva varor.

Den som i mer än en kommun överför explosiva varor till flyttbart förråd eller plats för användning behöver ha tillstånd för överföring enbart i den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Detta gäller under förutsättning att tillämpliga villkor i tillståndet är uppfyllda (2 kap 4 § MSBFS 2016:4). För övrig hantering av explosiva varor, bl.a. förvaring av explosiva varor i fasta förråd och försäljning, finns inga undantag i MSB:s föreskrifter och i dessa fall gäller enligt 18 § andra stycket LBE att tillstånd till hanteringen ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras.

Undantagen från kravet på tillstånd i den kommun där användning och överföring ska ske infördes först i MSB:s föreskrifter (se numera upphävda MSBFS 2014:7) efter att LBE trätt i kraft och kommunerna och MSB tog över tillståndshanteringen från Polismyndigheten (jfr prop. 2009/10:203). Regleringen i LBE innebar att verksamhetsutövarna behövde tillstånd från flera olika tillståndsmyndigheter för användning och överföring av explosiva varor. Detta medförde stora praktiska problem och MSB konstaterade att branschen ofta inte hade möjlighet att ha en så långsiktig planering som krävdes för genomförande av ansökningar och kommunernas handläggning av ärendena. I praktiken kunde tillståndskraven i LBE därför inte fullt ut uppfyllas av verksamheterna (MSB:s konsekvensutredning, 2014-11-12, Dnr 2014-2581). Syftet med undantagsbestämmelserna var alltså att möjliggöra för verksamhetsutövare att kunna verka i flera kommuner och genomföra överföringar inom Sverige utan att söka tillstånd i flera kommuner. Detta var nämligen tidigare möjligt då tillstånd söktes hos Polismyndigheten och gällde i det distrikt där verksamheten skulle bedrivas (jfr 23 § i numera upphävda förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor).

Tillämpningen av undantagen innebär att explosiva varor idag i många fall hanteras och överförs inom en kommun med stöd av tillstånd som har meddelats av en annan kommun. Undantagen i MSB:s föreskrifter gäller generellt för användning och överföring inom Sverige så länge tillämpliga villkor i tillståndet uppfylls. Regleringen av tillståndskravet i 18 § andra stycket LBE, som innebär att tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras, framstår mot den bakgrunden inte som helt tydlig och ändamålsenlig. Undantagen

medför också enligt vad som framkommit under utredningen i vissa fall tillämpningsproblem inom tillståndshanteringen och vid tillsyn. Utredningens bedömning är därför att det bör vara tydligt reglerat i lag i vilka fall tillstånd för viss hantering av explosiva varor kan sökas i en kommun även om verksamheten ska ske i mer än en kommun. Det finns därmed behov av att förtydliga regleringen i LBE i den del av tillståndsprövningen som kommunerna ansvarar för.

Utredningen har övervägt möjligheten att tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor alltid skulle krävas av den kommun där en viss hantering ska ske, i likhet vad som idag anges i 18 § andra stycket LBE. Ett skäl för en sådan reglering skulle vara att kommunerna genom tillståndshanteringen skulle ha en bättre kännedom om vilken hantering av explosiva varor som sker inom kommunen. En sådan reglering skulle dock innebära en stor ändring i förhållande till dagens hantering med hänsyn till de ovan beskrivna undantagen i MBS:s föreskrifter. Det är idag mycket vanligt att tillståndshavare bedriver verksamhet i ett flertal kommuner. Ett generellt krav på tillstånd i varje kommun skulle därför innebära mycket merarbete både för verksamheter och tillståndsmyndigheter. Undantagen i MSB:s föreskrifter infördes också på grund av de problem som tillståndskravet för hantering i varje kommun medförde efter att LBE infördes. Det som framkommit i dialogen med branschen och berörda myndigheter talar inte heller för att krav på tillstånd i varje kommun i sig skulle vara en effektiv åtgärd för att minska risken för att kriminella får tillgång till sprängmedel. Krav på tillstånd i varje kommun för hantering eller överföring bedöms sammantaget inte vara motiverat.

Utredningens bedömning är att den nuvarande ordningen som följer av MSB:s föreskrifter i stället bör tydliggöras i 18 § LBE. Det är utredningens bedömning att en samlad reglering i lagen av var tillstånd ska sökas blir tydligare och lättare att förstå och tillämpa. Det föreslås därför att frågor om tillstånd till *användning* och *överföring* av explosiva varor i de fall då kommunerna är tillståndsmyndighet, i likhet med förvaring i flyttbart förråd, enbart ska prövas av en kommun. Regleringen bör i likhet med regleringen som gäller förvaring i flyttbart förråd tas in i andra stycket andra meningen i 18 § LBE.

Vilken kommun som ska pröva ansökan

Tillstånd för användning eller överföring av explosiv vara, som ska ske i mer än en kommun, ska idag enligt MSB:s föreskrifter sökas antingen i kommunen där sökanden är bosatt eller i kommunen där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas. Motsvarande gäller för förvaring i flyttbara förråd (se 18 § LBE) och gällde även innan LBE trädde i kraft. Enligt 23 § i numera upphävda förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor skulle frågor om förvaring i flyttbara förråd, då förvaringen skulle ske i fler än ett distrikt, prövas av polismyndigheten i det distrikt där sökanden var bosatt eller där verksamheten huvudsakligen skulle bedrivas.

Med lydelsen ”där sökanden är bosatt” avses framför allt de fall då privatpersoner eller fåmansföretag ska söka tillstånd. En fysisk person anses som utgångspunkt vara bosatt där han eller hon är folkbokförd. Uttrycket ”där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas” tar främst sikte på företag, föreningar och andra verksamheter. Det har framkommit att det idag är svårt för kommunerna att inom tillståndsprövningen i dessa fall bedöma var en verksamhet huvudsakligen ska bedrivas. Det innebär att den som ansöker om tillstånd i många fall kan välja i vilken kommun som ansökan ska göras. Det innebär även att det är möjligt att söka om tillstånd för användning och överföring i flera kommuner. Det har framkommit att detta orsakar tillämpningsproblem exempelvis vid återkallelse av tillstånd samt vid nekade tillstånd. Det nya tillståndsregistret kan i och för sig förväntas minska riskerna för att en verksamhet som får sitt tillstånd indraget i en kommun ändå kan fortsätta sin verksamhet eftersom den har kvar sina tillstånd i andra kommuner. Utredningen gör ändå bedömningen att det finns skäl att tydligare reglera i vilken kommun som ansökan ska ske i dessa fall då tillstånd söks för användning, överföring och förvaring i flyttbart förråd som ska ske i mer än en kommun. Det bör bara vara möjligt att ansöka om och ha tillstånd i en kommun i dessa fall.

Utredningen anser att tillstånd i de aktuella fallen som gäller användning m.m. i mer än en kommun i stället ska göras där en verksamhet har sitt säte. En sådan ordning skulle medföra tydlighet för både verksamheter och tillståndsmyndigheter gällande var ansökan ska ske och prövas. Det skulle även begränsa möjligheten att välja var en ansökan ska prövas av olika skäl eller att ansöka i flera

kommuner. Det är också en ordning som flera kommunala räddningstjänster i dialog med utredningen har förespråkat. Ansökan där verksamheten har sitt säte skulle i vissa fall medföra att ansökan kommer att prövas av en annan kommun än den där verksamheten rent faktiskt huvudsakligen kommer att bedrivas. Så är det emellertid även med dagens reglering. Sammantaget anser utredningen att fördelarna med en bestämd utpekad kommun som ansvarig för att pröva ansökan i dessa fall skulle överväga med tanke på de problem som framkommit kopplat till svårigheterna att fastslå var en verksamhet faktiskt huvudsakligen kommer att bedrivas. Det föreslås därför att ansökan som gäller användning, överföring och förvaring i flyttbart förråd som ska ske i mer än en kommun ska göras där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte.

När det gäller tillstånd till övrig hantering, bl.a. förvaring i fasta förråd samt försäljning, bör detta även i fortsättningen prövas av den kommun där hanteringen ska ske, dvs. där förrådet finns eller där försäljning ska ske.

Utredningen föreslår att regleringen tas in i 18 § andra stycket andra meningen LBE. Där ska anges att om frågan gäller användning, överföring eller förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd som ska ske i mer än en kommun ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte.

Det behövs även bättre förutsättningar för tillsyn avseende användning och förvaring i flyttbara förråd

Utredningen bedömer att en mer omfattande och enhetlig tillsyn måste möjliggöras även om tillstånd för användning, överföring och förvaring i flyttbara förråd inom Sverige också fortsättningsvis bara prövas av en kommun. Den nuvarande regleringen innebär, även om regleringen tydliggörs i LBE enligt utredningens förslag, att den kommun där användning, överföring och förvaring i flyttbart förråd sker i många fall inte har närmare kännedom om vilken verksamhet som pågår inom kommunens verksamhetsområde. I avsnitt 4.3.1 föreslås därför att krav på anmälan om användning och förvaring i flyttbart förråd av explosiva varor till tillsynsmyndigheterna ska införas och i avsnitt 3.7.2 föreslås att tillsynsmyndigheterna ska underrättas om tillstånd till sprängning som meddelas enligt ordningslagen.

När det gäller förvaring i flyttbara förråd har det under utredningen framförts att det kan finnas risker med att det inte finns ett särskilt tillståndskrav för just förvaring i flyttbara förråd inom nuvarande tillståndsprövning. Detta framför allt eftersom det innebär att ett flyttbart förråds geografiska placering inte prövas särskilt. Utredningen har gjort bedömningen att införande av ett särskilt tillståndskrav för varje tillfällig förvaring i flyttbara förråd liksom krav på tillstånd för användning av explosiva varor i varje kommun skulle innebära en stor ändring i förhållande till dagens tillståndshantering som skulle medföra större praktiska svårigheter och merarbete för många verksamheter. För flyttbara förråd gäller också redan idag samma tekniska krav (skydd mot brand, skydd mot åska, skydd mot olovlig bortforsling, skydd mot tillgrepp, avstånd till skyddsobjekt) som för fasta förråd enligt MSB:s gällande föreskrifter (MSBFS 2019:1). Utredningens förslag i avsnitt 4.3.1 om att förvaring i ett flyttbart förråd i förväg ska anmälas till den kommun där förvaringen ska ske bedöms ge tillsynsmyndigheterna förutsättningar för att utföra kontroller av att förvaring i flyttbara förråd uppfyller gällande krav och att även den geografiska platsen har de förutsättningar som krävs.

Vad som framkommit när det gäller just tillfällig förvaring i flyttbara förråd talar enligt utredningen samtidigt för att det finns ett behov av att överväga att närmare reglera och begränsa förrådens storlek, de mängder som får förvaras, skyddsåtgärder m.m. för att få en bättre kontroll av dessa. Utredningen har inte haft möjligheter att närmare överväga behoven i denna del men gör bedömningen att ytterligare krav avseende tillfällig förvaring bör regleras genom föreskrifter och att MSB har de bemyndiganden som behövs för detta (se 36 § första stycket punkten 15 LBE samt 25 § första stycket punkten 7 FBE).

3.3 Ökad samordning och enhetlighet i tillståndsprövningen

3.3.1 MSB bör ges ett större ansvar för stöd och samordning

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för att samordna kommunerna och att hjälpa dem i deras arbete med hantering av frågor inom tillståndsverksamheten. Detta ska framgå av lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Skälen för förslaget

I dialog med myndigheter och branschen har det under arbetet med utredningen framkommit att det idag finns betydande skillnader i hanteringen inom tillståndsprövningen som görs av kommunerna. Det förekommer även att det fattas motstridiga beslut av olika kommuner. Det finns ett stort antal tillståndsmyndigheter och vissa av kommunerna utför endast ett fåtal tillståndsprövningar varje år medan andra utför ett stort antal. Alla kommuner har därmed inte samma förutsättningar och resurser för att exempelvis utveckla rutiner eller att delta i utbildningar och erfarenhetsutbyten. Det finns även skillnader i kompetens och grundläggande kunskap om explosiva varor (se t.ex. regeringsuppdrag Ju2020/01749/SSK). I slutrapporten från regeringsuppdraget gällande att intensifiera och utveckla arbetet med att stoppa illegala sprängningar (Fö2023/01615) föreslås bl.a. att MSB ska skapa regionala expertgrupper av mer erfarna handläggare av tillstånds- och tillsynsärenden avseende explosiva varor för utbildning och erfarenhetsutbyte (MSB:s rapport 2024-10-01, Dnr 2023-14190 s 28).

Det finns alltså ett behov av ökad samordning av och stöd till kommunerna i deras verksamhet med tillståndsprövning enligt LBE. Detta gäller samtliga delar av kommunernas verksamhet med koppling till tillstånd, alltså även godkännanden av föreståndare och de personer som får delta i en verksamhet med explosiva varor (19 a § LBE). För att möjliggöra en större enhetlighet inom kommunernas tillståndsprövning bör MSB ges ett större ansvar. MSB är idag

tillståndsmyndighet för tillstånd enligt LBE i de fall då kommunerna inte ansvarar för tillståndsprövningen (18 § LBE). MSB ansvarar idag också för att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen enligt LBE (23 § LBE). Det finns därför skäl att i LBE införa en motsvarande reglering när det gäller att MSB ska samordna och ge stöd åt kommunerna i deras arbete med tillståndsverksamheten.

Regleringen föreslås tas in i en ny bestämmelse i 19 e § LBE där det ska anges att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna tillståndsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillståndsverksamheten enligt lagen.

3.3.2 Utökad föreskriftsrätt gällande utformning av tillstånd

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om utformning av tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få meddela föreskrifter om utformning av tillstånd.

Skälen för förslaget

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 36 § LBE meddela föreskrifter inom en rad områden. När LBE infördes överfördes i stort de tidigare bemyndigandena till den nya lagen (prop. 2009/10:203 s. 76).

I dialog med myndigheter och branschen har det under arbetet med utredningen framkommit att det idag finns betydande skillnader inom tillståndsprövningen som görs av kommunerna bl.a. i fråga om hur tillstånd utformas. Det finns ett stort antal tillståndsmyndigheter och vissa av kommunerna utför endast ett fåtal tillståndsprövningar medan andra utför ett stort antal prövningar och därmed har större möjlighet att utveckla egna rutiner och mallar för tillståndens utformning och hanteringen. Det finns därför skäl att ge MSB möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter på området för att åstadkomma en mer enhetlig hantering när det gäller hur tillstånd utformas. Sådana föreskrifter bör även vara till

fördel för hanteringen av uppgifter i det nationella tillståndsregistret. Utredningen föreslår även att MSB ska ges ett större ansvar för samordning och stöd till kommunerna i deras tillståndsprövning bl.a. för att åstadkomma större enhetlighet.

Föreskrifter får idag bl.a. meddelas om hantering av frågor om tillstånd och undantag från tillståndskravet i 16 § (36 § första stycket punkten 15 LBE). Det finns skäl att i LBE förtydliga att föreskriftsrätten även omfattar utformning av tillstånd. Det föreslås att utformning av tillstånd läggs till i 36 § första stycket punkten 15 LBE.

För att möjliggöra en större enhetlighet inom kommunernas tillståndshantering när det gäller frågor om hur tillstånd enligt LBE ska utformas finns det även skäl för att i FBE utöka MSB:s föreskriftsrätt när det gäller utformning av tillstånd. Det föreslås att regleringen tas in i 25 § FBE i en ny punkt 16 där det anges att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om utformning av tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

3.4 Skärpningar i tillståndshanteringen

3.4.1 Tydliggörande av det brottsförebyggande perspektivet vid lämplighetsprövningen

Förslag: Vid en prövning enligt 19 § lagen om brandfarliga och explosiva varor ska det uttryckligen framgå att särskild hänsyn ska tas till omständigheter som kan medföra att det föreligger en risk för obehörigt förfarande eller att brandfarliga eller explosiva varor hanteras i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Skälen för förslaget

En tillståndsmyndighet ska pröva om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet

med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive explosiva varor 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 utbildning och praktiska erfarenhet av explosiva varor, verksamhetens organisation och omfattning samt tilltänkt ansvarsområde (prop. 2009/10:203 s. 35 f. och 69 f.). Lämplighetsprövningen innebär också bl.a. att kontroller görs i relevanta register såsom misstankeregistret och belastningsregistret och att ett yttrande ska inhämtas från Polismyndigheten gällande en persons lämplighet (14 § FBE).

År 2021 gjordes vissa justeringar i regleringen gällande lämplighetsprövningen i 19 § LBE (se prop. 2020/21:58 s. 45–46). Dels tydliggjordes att det som tillståndsmyndigheten ska pröva är om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive explosiva varor (19 § första stycket LBE). Dels infördes krav på att när den som söker tillstånd är en juridisk person ska tillståndsmyndigheten göra en lämplighetsprövning av de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen (19 § andra stycket LBE). Med fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen avses till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med betydande

aktieinnehav. Det infördes vidare krav på särskild lämplighetsprövning av den som är anmäld som deltagare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor (19 § tredje stycket). Om kraven i 19 § LBE är uppfyllda ska tillståndsmyndigheten godkänna föreståndare och de personer som får delta i en verksamhet med explosiva varor. Godkännandet är en förutsättning för att de anmälda personerna ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten (19 a § LBE).

I samband med de lagändringar som gjordes i LBE år 2021 efterfrågade flera kommuner och MSB tydligare vägledning gällande prövningen av den sökandes lämplighet då det saknas vägledning i tidigare förarbeten gällande hur prövningen ska göras i dessa fall. I propositionen angavs i samband med detta att det gällande lämplighetskrav är svårt att ge några exakta kriterier för när någon ska anses lämplig och att olika krav kan behöva ställas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det bedömdes i propositionen därför inte heller vara lämpligt att i lagstiftningen ange några exakta kriterier när det gäller lämplighetsprövningen (prop. 2020/2021:158 s. 14).

Det har även inom ramen för denna utredning av kommuner, myndigheter och andra aktörer efterfrågats tydligare vägledning i lagstiftningen gällande lämplighetsprövningen. Utredningens uppdrag syftar till att regelverket och kontrollfunktioner i större utsträckning ska vara anpassade för att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället. Den prövning som tillståndsmyndigheterna ska göra enligt 19 § LBE och det yttrande i fråga om personers lämplighet som ska inhämtas från Polismyndigheten enligt 14 § FBE är av central betydelse för att förebygga att personer som inte är lämpliga ges tillstånd till verksamhet med explosiva varor eller blir godkända som föreståndare eller deltagare i sådan verksamhet. Liksom framförts i samband med de skärpningar av LBE som genomfördes år 2021 anser utredningen inte att särskilda kriterier kan anges för lämplighetsprövningen även om tydligare vägledning har efterfrågats av flera aktörer. Med hänsyn till den eskalerande våldsutvecklingen med sprängningar till följd av konflikter i kriminella miljöer finns det dock, enligt utredningen, skäl att tydliggöra det brottsförebyggande perspektivet och att prövningen enligt 19 § ger utrymme för en bred prövning i detta avseende.

Utredningen föreslår därför att det vid prövningen enligt 19 § LBE ska tas särskild hänsyn till omständigheter som kan medföra att det föreligger en risk för obehörigt förfarande eller att brandfarliga eller explosiva varor hanteras i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Utredningen anser att det finns skäl för att detta ska regleras särskilt i LBE.

Syftet med den föreslagna regleringen är att tydliggöra att det finns stöd för att vid prövningen enligt 19 § LBE särskilt beakta omständigheter som kan medföra risk för otillbörliga förfaranden eller någon annan hantering som strider mot lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Omständigheter som kan medföra att det föreligger en sådan risk kan t.ex. vara att det finns andra personer eller verksamheter i den lämplighetsprövades närhet som ger anledning till oro för att personen inte skulle följa gällande regler för hanteringen eller skulle kunna utsättas för otillbörlig påverkan. Om prövningen avser den som söker tillstånd och denna är en juridisk person ska även omständigheter kopplade till bolaget, bolagets historik och dess företrädare beaktas i fråga om risk för otillbörliga förfaranden eller någon annan typ av hantering som strider mot lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Risken för obehörigt förfarande eller hantering i strid med lagen eller föreskrifter behöver inte vara konkret eller ha manifesterats på något faktiskt sätt. I stället är det tillräckligt att omständigheterna medför att en sådan risk typiskt sett föreligger. Genom förslaget framhävs det brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektivet tydligare i lagen, vilket i sin tur ger bättre förutsättningar för att det får större genomslag vid bedömningarna enligt 19 § LBE.

Prövningen enligt 19 § avseende den som söker tillstånd samt de fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som söker tillstånd ska enligt gällande reglering idag ske både vid ansökan om tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor. Det har framförts inom utredningen att genomförande av prövning avseende om någon är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs enligt 19 § för hantering av brandfarliga varor redan idag är mycket resurskrävande och att det därför finns skäl för att i alla fall de tillägg som nu görs i paragrafen inte bör omfatta brandfarliga varor. Utredningens förslag innebär att det

brottsförebyggande perspektivet i prövningen stärks genom att vissa omständigheter särskilt ska beaktas i den prövning som redan idag görs enligt 19 § när det gäller lämplighet och övriga förutsättningar att hantera brandfarliga och explosiva varor. Det framstår enligt utredningen då som ändamålsenligt att omständigheter som kan medföra en risk för obehörigt förfarande eller att en vara hanteras i strid med lagen eller föreskrifter ska beaktas särskilt även när det gäller brandfarliga varor i den mån dessa varor redan idag omfattas av prövningen enligt 19 §. Utredningen föreslår därför att den nya regleringen i 19 § inte ska ges någon annan omfattning när det gäller vilka varor som omfattas än vad som gäller enligt 19 § idag. Det innebär att prövningen när det gäller den som söker tillstånd samt de fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som söker tillstånd även omfattar hantering av brandfarliga varor.

Regleringen föreslås tas in i 19 § LBE i ett nytt fjärde stycke.

3.4.2 Nya eller ändrade villkor för tillstånd

Förslag: Kravet på *särskilda skäl* i lagen om brandfarliga och explosiva varor, gällande nya eller ändrade villkor i ett tillstånd, tas bort. En tillståndsmyndighet ska i stället få besluta om nya eller ändrade villkor för ett tillstånd *om det behövs* med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion.

Skälen för förslaget

Ett tillstånd enligt LBE ska begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen, importen eller exporten ska ske i enlighet med lagens syfte (19 b § LBE). Syftet med lagen 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 och att förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 § andra stycket LBE). Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage (prop. 2009/10:203 s. 69). Om det finns särskilda skäl med

hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, får en tillståndsmyndighet besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet (19 c § LBE). Bestämmelserna om att tillstånd ska innehålla de villkor som behövs och att en tillståndsmyndighet får besluta om nya eller ändrade villkor (19 b och 19 c §§ LBE) fanns då LBE infördes i lagens 19 § men flyttades av redaktionella skäl i samband med ändringarna som gjordes i LBE år 2021. Även i den tidigare lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor fanns liknande bestämmelser gällande villkor (se 14 § första och andra stycket). Enligt den tidigare lagen fick tillsynsmyndigheten föreskriva att nya eller ändrade villkor skulle gälla för tillstånd ”om det behövs från brand- eller explosionssynpunkt”. Införandet av kravet på särskilda skäl då LBE infördes motiverades inte särskilt och bestämmelserna i den tidigare lagen bedömdes då – i allt väsentligt – motsvara nuvarande 19 b och 19 c §§ (se prop. 2009/10:203 s. 72).

Utredningen bedömer att det nu finns skäl att utöka och förtydliga möjligheterna att besluta om nya eller ändrade villkor för tillstånd genom att ta bort kravet på särskilda skäl.

Ett krav i lag på särskilda skäl är normalt ett högt ställt krav. Det indikerar att ett behov av förändring normalt inte är tillräckligt för att myndigheten ska få ändra ett tidigare beslut som varit till fördel för den sökande. I stället måste skälen för en förändring vara starka och behovet vara påtagligt för att en förändring ska få ske. Med hänsyn till den eskalerande våldsutvecklingen och det ökade behovet av att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor finns det skäl att tillståndsmyndigheterna ges en tydligare möjlighet att besluta om ändrade eller nya villkor i de fall då det bedöms finnas ett behov av detta. Dagens krav på särskilda skäl ska alltså inte hindra en tillståndsmyndighet från att förändra ett tillstånd om tillståndsmyndigheten får kännedom om en viss omständighet efter att ett tillstånd lämnats. Samma sak gäller så klart om nya omständigheter tillkommer efter det att beslutet fattades.

Det föreslås att det i stället ska vara möjligt att besluta om nya eller ändrade villkor för ett tillstånd i de fall då det bedöms behövas med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Förslaget bedöms kunna bidra till att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor genom att tillståndsmyndigheterna ges något

ökade och tydligare möjligheter att besluta om nya eller ändrade villkor för gällande tillstånd. Behovet av beslut om nya eller ändrade villkor bör exempelvis kunna baseras även på en bedömning att det föreligger en ökad risk för obehöriga förfaranden, såsom till exempel tillgrepp, på en viss plats, och att det därför finns behov av nya eller ändrade villkor för ett tillstånd till förvaring av explosiva varor. Det har inte framkommit något skäl att inte låta en ändrad reglering gälla även brandfarliga varor.

3.4.3 Utökade och tydligare möjligheter att återkalla tillstånd

Förslag: För återkallelse av ett tillstånd med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller explosion ska kravet på *väsentlig betydelse* i lagen om brandfarliga och explosiva varor tas bort. Ett tillstånd ska i stället i dessa fall återkallas *om det behövs* med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion.

Vidare ska det i lagen om brandfarliga och explosiva varor anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett tillstånd ska återkallas.

Skälen för förslaget

År 2021 gjordes flera ändringar i regleringen i LBE gällande återkallande av tillstånd. Den då gällande regleringen ansågs inte tydlig i fråga om möjligheten att återkalla ett tillstånd när det efter utfärdandet visar sig att en tillståndshavare är olämplig. Det infördes därför stöd för att återkalla ett tillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda eller om det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet. Det infördes vidare stöd för återkallande av tillstånd om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till risken för obehörigt förfarande. Det gjordes även vissa andra justeringar i den befintliga regleringen.

Ett tillstånd ska enligt idag gällande reglering i 20 § LBE återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda (punkten 1) eller 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 (punkten 2). Ett tillstånd ska enligt bestämmelsen vidare återkallas om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion (punkten 3) eller om det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet (punkten 4).

Det har under utredningen framkommit uppgifter om att det trots de lagändringar som gjordes i LBE år 2021 och de förarbetsuttalanden som finns uppfattas finnas vissa oklarheter när det gäller i vilka fall som ett tillstånd ska återkallas. Det har under utredningen alltså efterfrågats tydligare vägledning i lagstiftningen om när återkallande av ett tillstånd enligt LBE ska ske. Utredningen konstaterar vidare att det under de senaste åren även har uppmärksammats i media bl.a. att en verksamhet som har bedrivits med tillstånd enligt LBE för hantering av explosiva varor har kunnat fortsätta trots att allvarliga brister förekommit och att personer i verksamheten misstänkts för och dömts för brott mot LBE. Bristerna har bl.a. omfattat att tillgrepp av explosiva varor förekommit och att verksamheten inte haft den kontroll över de explosiva varornas hantering och förvaring som krävs enligt LBE.

När det gäller återkallelse av tillstånd enligt vapenlagen har det ansetts att det torde krävas starkare skäl för att återkalla ett vapentillstånd än för att avslå en vapenansökan (jfr Åberg m.fl. Juno, Vapenlagen, En kommentar, 6 kap 1 §). Det har också ansetts att motsvarande bör gälla avseende återkallelse av tillstånd enligt LBE, dvs. att det krävs starkare skäl för att återkalla ett tillstånd än för att avslå en ansökan om tillstånd (prop. 2020/2021:158 s. 33). Utredningen uppfattar emellertid att detta kan innebära att bestämmelserna om återkallelse av tillstånd enligt LBE tillämpas mer restriktivt än vad lagstiftaren har avsett. Det bör i nuläget understrykas vikten av att tillståndsmyndigheterna återkallar tillstånd i de fall då tillstånd *ska* återkallas enligt LBE. Av uppgifter till utredningen framgår att det idag finns vissa skillnader mellan tillståndsmyndigheterna i fråga om hur man hanterar frågor om när tillstånd ska återkallas.

Mot denna bakgrund har utredningen övervägt om regleringen i 20 § LBE dels behöver skärpas, dels kan förtydligas ytterligare för att underlätta tillämpningen. Utredningen anser att det finns skäl för

en något skärpt reglering i frågan om i vilka fall som återkallelse ska ske med hänsyn till risken för ett obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion (20 § tredje punkten LBE). Ett tillstånd ska idag i dessa fall återkallas om det är av *väsentlig betydelse* med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Utredningen föreslår att ett tillstånd i stället ska återkallas *om det behövs* med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Förslaget innebär en något skärpt reglering av i vilka fall som återkallelse ska ske med hänsyn till en sådan risk. Ändringen bedöms vara motiverad med hänsyn till den eskalerande våldsutvecklingen och det ökade behovet av att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor. Den bedömning som en tillståndsmyndighet ska göra av om det finns en risk för obehörigt förfarande kan i sig vara komplicerad och tar sikte på att göra en framåtsyftande riskbedömning. För att bestämmelsen ska tillämpas i den utsträckning som idag behövs, exempelvis för att förhindra att en verksamhet får behålla ett tillstånd trots att det framkommit omständigheter som visar att det finns en konkret risk för obehöriga förfaranden, bör formuleringen tydliggöras i skärpande riktning. Utredningen har även föreslagit att det ska vara möjligt för en tillståndsmyndighet att besluta om nya eller ändrade villkor för ett tillstånd om det behövs med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Sammantaget bedöms förslagen ge tillståndsmyndigheterna bättre förutsättningar att agera vid risk för illegal hantering av sprängmedel.

Utredningen anser vidare att det för att underlätta i tillämpningen finns skäl att bestämmelsen i 20 § LBE tydliggörs genom angivande av vissa specifika situationer som normalt bör leda till återkallelse av ett tillstånd. Utredningen föreslår att det vid bedömningen av om ett tillstånd ska återkallas särskilt ska beaktas om någon av följande omständigheter föreligger:

- Tillståndshavaren har nekat en tillsynsmyndighet att få upplysningar, handlingar eller tillträde för tillsyn enligt 24 §.
- Tillståndshavaren har inte kunnat redovisa de explosiva varor som hanteras, överförs, importeras eller exporteras.

- Tillståndshavaren har inte anmält förlust av explosiva varor till Polismyndigheten.

En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. För tillsynen har tillsynsmyndigheten även rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hantering av brandfarliga och explosiva varor och får göra undersökningar och ta prover (24 § LBE). Vidare gäller att tillståndshavaren i verksamhet som är tillståndspliktig enligt LBE ska kunna redovisa de explosiva varor som hanteras, överförs, importeras eller exporteras (11 § FBE) samt att en förlust av explosiva varor omedelbart ska anmälas till Polismyndigheten (10 § FBE). De angivna omständigheterna är sådana som redan idag kan ligga till grund för beslut om att återkalla tillstånd enligt 20 § LBE. Det har under utredningen som beskrivits ovan framkommit ett behov av tydligare vägledning i lagstiftningen rörande när återkallande av tillstånd enligt LBE ska ske. Utredningen bedömer att de angivna omständigheterna typiskt sett är sådana som innebär att det finns en stor risk för att explosiva varor kan bli föremål för illegal hantering i samhället och att det därför finns anledning att särskilt beakta dessa vid bedömningen av om ett tillstånd ska återkallas.

Syftet med den föreslagna regleringen är att tydliggöra att de uppräknade omständigheterna som utgångspunkt bör anses vara så allvarliga att de ska ligga till grund för att ett tillstånd ska återkallas. Givetvis ska dock en bedömning göras i varje enskilt fall. Om det t.ex. kan visas att omständigheten inte medfört någon faktisk risk för felaktig hantering eller att förseelsen kan anses som ursäktlig och tillståndsinnehavaren vidtagit åtgärder för att säkerställa att bristerna inte upprepas kan detta utgöra skäl för att inte dra in tillståndet. Uppräkningen i den föreslagna regleringen utgör exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett tillstånd ska återkallas och är inte uttömmande. Utredningen föreslår att den föreslagna regleringen ska tas in i ett nytt andra stycke i 20 § LBE.

3.5 Polismyndigheten får möjlighet att begära återkallelse av och överklaga beviljade tillstånd och godkännanden

Förslag: Polismyndigheten ska få möjlighet att ansöka om återkallelse av och överklaga beviljade tillstånd och godkännanden av föreståndare och deltagare.

Tillståndsmyndigheterna ska få en skyldighet att till Polismyndigheten expediera alla beslut om att bevilja tillstånd eller godkänna föreståndare och deltagare i ärenden där Polismyndigheten i sitt yttrande har bedömt en sökande olämplig.

Skälen för förslaget

Bakgrund

Tillståndsgivningen och överklagande av tillståndsbeslut

Enligt 16 § LBE ska den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ha tillstånd till det. Enligt 17 § LBE prövas frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor för vissa särskilt utpekade myndigheter av MSB och frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall av den kommun där hanteringen ska bedrivas. Enligt 18 § prövas frågor om tillstånd till explosiva varor som avser tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning, annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering, gränsöverskridande överföring, import, export och sådan hantering som vissa särskilt utpekade myndigheter behöver ha tillstånd till av MSB och frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall av den kommun där varorna ska hanteras.

Enligt 9 a § LBE ska den som bedriver tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor enligt LBE anmäla till tillståndsmyndigheten vilka som i verksamheten avses få delta i

hantering, överföring, import och export av sådana varor. Enligt 19 § ska tillståndsmyndigheten pröva om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive 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 tillståndsmyndigheten göra en lämplighetsprövning av 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. Om kraven i 19 § är uppfyllda ska tillståndsmyndigheten, enligt 19 a §, godkänna föreståndare och de personer som får delta i en verksamhet med explosiva varor enligt 9 a §. Godkännandet är en förutsättning för att de anmälda personerna ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten.

Enligt 34 § LBE får en kommuns beslut enligt LBE eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. MSB:s beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. De beslut av kommuner och MSB som kan överklagas är beslut i tillståndsärenden, tillsynsärenden och godkännande av företrädare eller personal som ska delta i verksamheten.

Att ett beslut kan överklagas enligt 34 § LBE innebär inte att alla beslut kan överklagas. Att ett beslut om att avslå en tillståndsansökan har gått den sökande emot och att denne alltså är behörig att överklaga står klart (42 § förvaltningslagen [2017:900]). Ett beslut att bevilja en ansökan om tillstånd kan dock svårigen sägas gå någon emot på så sätt att det kan överklagas.

Enligt de regler som gällde innan nu gällande LBE trädde i kraft hade MSB möjlighet att överklaga de beslut som fattades av kommunala nämnder, dvs. tillstånd avseende brandfarliga varor (lagen [1988:868] om brandfarliga och explosiva varor 13 § och 27 § tredje stycket). Som motivering till varför överklaganderätten togs bort anfördes i förarbetena att en tillståndsprocess innefattar många olika kontroller av etableringen, till exempel kontroll av planärenden, byggärenden och miljöprocesser. Det kan därför

ifrågasättas om det finns behov av en överklaganderätt. MSB bör i normalfallet finnas med i processen redan vid tillståndsgivningen genom samrådsskyldighet innan beslutsmyndigheten fattar sitt beslut. Detta gör att myndigheten är garanterad viss insyn och påverkansmöjlighet vid tillståndsgivningen.²⁰ BEX-utredningen angav följande som motivering för att ta bort överklagandemöjligheten:

Ytterligare ett argument för att denna reglering inte bör finnas kvar är att Statens räddningsverk bör finnas med i processen redan vid tillståndsgivningen eftersom regler om samråd finns i föreslagen 14 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt denna paragraf skall kommunen innan den meddelar tillstånd, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med bl.a. Statens räddningsverk. Genom denna reglering är verket garanterad en viss insyn och en viss påverkansmöjlighet vid tillståndsgivningen. Någon bestämmanderätt finns dock inte men utredningen har inte funnit att detta föranleder problem. Det torde vara ytterst sällsynt att kommunen beslutar i strid med Statens räddningsverks uppfattning vid ett samråd. Utredningen anser att regleringen avseende Statens räddningsverks rätt till överklagande av kommunens tillståndsbeslut inte fyller någon beaktansvärd funktion och föreslår därför att verkets möjlighet att överklaga beslut tas bort.²¹

Återkallelse av tillstånd

Enligt 20 § LBE ska ett tillstånd återkallas om 1) förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, 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 risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, eller 4) det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet. Enligt 20 a § ska ett godkännande enligt 19 a § återkallas av tillståndsmyndigheten om förutsättningarna för godkännandet inte längre är uppfyllda.

Även om det inte uttryckligen framgår av lagtexten, är det den myndighet som har meddelat ett tillstånd som också har möjlighet att återkalla tillståndet. Gällande godkännanden framgår det av

²⁰ Prop. 2009/10:203, s. 63 f.

²¹ SOU 2016:16, s. 207.

lagtexten att det är tillståndsmyndigheten som meddelar beslut om återkallelse.

Det finns i LBE inga bestämmelser om hur ett återkallelseärende initieras. Det finns inga regler om vem som kan ansöka om att ett tillstånd eller ett godkännande ska återkallas eller liknande. Regleringen är uppbyggd kring att tillståndsmyndigheten får information om omständigheter som motiverar ett återkallande, inom ramen för sin tillsynsverksamhet eller genom att information vidarebefordras till tillståndsmyndigheten.

Ett beslut om att återkalla ett tillstånd eller ett godkännande kan överklagas på samma sätt som ett beslut om att avslå en ansökan om tillstånd. Eftersom det inte finns någon utomstående part som kan initiera ärenden om återkallelser, är det tveksamt om några beslut om att inte återkalla ett beslut överhuvudtaget fattas. Om ett sådant beslut skulle fattas, är det på liknande sätt som med beviljade tillstånd så att beslutet rimligen inte går någon emot, varför det inte finns någon överklagandemöjlighet.

Det krävs en ny partsställning som säkerhetsventil

Den nuvarande ordningen med partsställningen i tillstånds- och återkallelseprocessen kan ifrågasättas. En enskild part har ett skydd mot att felaktiga beslut tas i fråga om avslag av tillståndsansökningar eller återkallade tillstånd. Sådana beslut kan överklagas och granskas av i första hand länsstyrelsen och därefter allmän förvaltningsdomstol. Felaktiga beslut om beviljande av tillstånd eller godkännande av deltagare och föreståndare går dock inte att angripa. Det kan visserligen antas att omständigheterna som gör ett beslut om beviljande av tillstånd eller godkännande felaktigt skulle uppmärksammas efter viss tid, varför tillståndet eller godkännandet då skulle återkallas. Som ovan anförts bör det dock normalt krävas starkare skäl för att återkalla ett tillstånd än de som krävs för att avslå en ansökan.

Det har på senare tid uppmärksamrats i allt högre grad att den offentliga förvaltningen behöver skyddas mot otillbörlig påverkan. Regeringen har i den nationella strategin mot organiserad brottslighet satt upp som mål att otillåten och otillbörlig påverkan inte ska få fäste i det svenska samhället, vare sig i offentlig eller privat

verksamhet. I arbetet mot målet ingår att dels värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet, dels förebygga hot från insidan i form av insiders och infiltratörer.²² I strategin hålls särskilt kommunsektorn fram som särskilt viktig att uppmärksamma, då sektorns breda ansvarsområde, möjlighet att fatta beslut som kan vara ingripande för den enskilde, tillståndsgivning och kontrollverksamhet medför tydliga sårbarheter.²³ Utredningen har identifierat att det finns en möjlig sårbarhet i dessa hänseenden när det kommer till tillstånd och godkännanden av aktörer enligt LBE.

Som beskrivits i bakgrunden ovan finns det i ett fall då någon har fått tillstånd eller blivit godkänd enligt LBE på felaktiga grunder ingen enkel väg att hindra detta, om det skulle uppmärksammas. Detta innebär risker om beslutet har fattats utan ont uppsåt, men blir än mer allvarligt om beslutet skulle vara följden av otillbörlig påverkan eller infiltration. Då det är den beslutsfattande tillståndsmyndigheten som också har att fatta beslut om ett eventuellt återkallande av tillståndet eller godkännandet, finns risken att ovidkommande hänsyn tas även i fråga om återkallande. I ett sådant läge finns ingen möjlighet att göra något åt det felaktiga tillståndet eller godkännandet, åtminstone inte tills den aktuella tillståndsmyndigheten kommit till bukt med den otillbörliga påverkan. Detta kan i sig vara nog så komplicerat. Med hänsyn till de konsekvenser ett obehörigt förfarande med brandfarliga och explosiva varor kan få, framstår detta inte som tillfredsställande. Utredningen anser därför att en myndighet ska få en särskilt utpekad roll med möjlighet att initiera återkallelseärenden och överklaga beslut om beviljade tillstånd och godkännanden av aktörer.

Ett ytterligare skäl för att införa ett system där en särskilt utpekad myndighet som kan ansöka om återkallelse eller överklaga ett ärende är de fall då det behövs rättslig vägledning för hur en viss fråga ska bedömas. Det finns idag ingen möjlighet att överklaga ett beviljat tillstånd, vilket innebär att den enda rättspraxis som finns bygger på att tillståndsmyndigheten nekar ett tillstånd eller godkännande. Möjligheten att begära återkallelse eller överklaga ett beviljat tillstånd eller godkännande innebär att myndigheten kan driva ärendet som bedöms vara av principiellt intresse vidare till

²² Regeringens skrivelse 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, s. 28.

²³ Regeringens skrivelse 2023/24:67, Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet, s. 31.

högre instans. Genom att göra detta kan vägledning skapas, vilket i sin tur ger tillståndsmyndigheterna bättre underlag för att fatta enhetliga och rättssäkra beslut.

En liknande roll såvitt avser överklagande fanns i lagstiftningen avseende brandfarliga varor fram till införandet av nu gällande LBE år 2010. Utredningen föreslår att denna roll ska återinföras. En reell möjlighet till att ett beviljat beslut kan överklagas kan minska incitamenten att utöva otillbörlig påverkan mot en beslutsfattare. Risker är större att påtryckningar mot en beslutsfattare leder till framgång om det aktuella beslutet är slutligt, än om det finns en ventil för att överklaga. Detsamma kan sägas om ett fall med regelrätt infiltration.

En roll som initierande part i återkallelseärenden behöver också införas. Även om ett beslut om att bevilja ett tillstånd eller ett godkännande var korrekt, kan omständigheterna sedan ha förändrats. Ett bolag med tillstånd kan ha genomfört ett ägarbyte där de nya ägarna inte borde bedömas som lämpliga enligt 19 § andra stycket LBE. Det kan också tänkas att sedan tidigare lämpliga aktörer i ett senare skede blir att se som olämpliga. För att minska risken för otillbörlig påverkan mot tillståndsmyndigheten i ett sådant fall, bör det finnas en utomstående part som kan initiera ett ärende om återkallelse inleds. Rätten att ansöka bör omfatta de återkallelser av tillstånd och godkännanden som tillståndsmyndigheten kan besluta om enligt 20 och 20 a §§ LBE.

Det har under utredningsarbetet framkommit att det funnits ärenden där anställda vid ett bolag under flera års tid har blivit misstänkta för och sedermera dömts för brott mot LBE, men där återkallelse av bolagets tillstånd skett först efter många år. Utredningen vill här understryka att det under utredningsarbetet inte har kommit fram något som tyder på att detta skulle ha varit ett resultat av otillbörlig påverkan. Exemplet illustrerar dock att det är ett problem att det inte är möjligt för någon extern part att initiera ett ärende om återkallelse. För det fall en situation med otillbörlig påverkan eller infiltration av en tillståndsmyndighet skulle uppkomma i framtiden, måste även skyddsmekanismer redan finnas på plats. Utredningens förslag i denna del består i att en utomstående part dels ska ha klagorätt vid beviljade tillstånd och godkännanden, dels ska kunna initiera ett ärende om återkallande av tillstånd och godkännanden (och därmed kunna överklaga ett eventuellt

avslagsbeslut). De nya rollerna som överklagande part och initierande part förväntas därför inte användas i någon större utsträckning utan endast i undantagsfall.

Polismyndigheten ska få rollen som särskilt utpekad part

Med tanke på den begränsade roll som den föreslagna aktören kommer få, är det inte aktuellt att inrätta en ny myndighet för ändamålet. Ansvaret bör alltså läggas på en befintlig myndighet.

MSB hade rollen som överklagandepart enligt de tidigare reglerna. Även om MSB inte har någon roll i varje enskilt tillståndsärende har myndigheten ett övergripande ansvar genom att myndigheten samordnar och enligt vårt förslag framöver ska utöva tillsyn över kommunernas verksamhet (se avsnitt 3.3 och 4.1). Om MSB även skulle ges rollen som motpart i tillståndsärenden skulle risken för sammanblandning av myndighetens olika roller enligt LBE inom ramen för ett och samma ärende bli påtaglig. MSB:s huvudsakliga kunskapsområde innefattar också de delar av tillståndsverksamheten som tar sikte på *safety*-frågor och inte *security*-frågor, som enligt utredningens mening kommer vara det som i närmast samtliga fall ligger till grund för ett överklagande. Att MSB inom den tid som skulle vara relevant för ett överklagande, tre veckor från beslutet, skulle identifiera att ett felaktigt beslut har fattats och inhämta tillräckligt underlag för ett överklagande är därför inte realistiskt. Då förslaget innebär att också MSB:s beslut ska kunna överklagas, framstår det som i alla hänseenden olämpligt att MSB ska anta rollen som överklagandepart, särskilt då ytterligare en myndighet skulle behöva utses för att kunna överklaga MSB:s beslut.

En tänkbar ordning vore att dela upp rollerna på olika myndigheter. Polismyndigheten skulle t.ex. kunna ha ansvar för överklaganden och ansökningar om återkallelse avseende tillstånd och godkännanden utfärdade av MSB, medan MSB skulle ha motsvarande ansvar avseende tillstånd och godkännanden utfärdade av kommunerna. Utredningen anser inte att detta är en ändamålsenlig ordning. Dels är de invändningar mot att MSB ska ta ansvaret som angetts ovan fortfarande gällande även om rollen

begränsas, dels är det önskvärt att en myndighet får hela ansvaret för en sammanhållen reglering.

Som ovan nämnts tar den nya möjligheten att överklaga beslut och ansöka om återkallelse främst sikte på att förhindra och förebygga otillåten påverkan på beslutsfattare. Det är därför rimligt att utgå ifrån att det är de enskilda individernas lämplighet, eller snarare olämplighet, som kommer stå i fokus för ett ingripande från den myndighet som ges den aktuella rätten. Den myndighet som är involverad i alla tillståndsärenden och som har att bevaka just denna aspekt är Polismyndigheten. Enligt 14 § FBE ska tillståndsgivande myndigheter innan ett beslut om tillstånd till hantering av explosiva varor enligt LBE fattas inhämta ett yttrande från Polismyndigheten. Ett yttrande ska också inhämtas från Polismyndigheten när en person anmäls enligt 19 d § första stycket LBE. Yttrandet ska avse frågan om lämplighet när det gäller de personer som ska prövas enligt 19 § lagen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt 14 § tredje stycket FBE ska en tillståndsmyndighet underrätta Polismyndigheten när ett tillståndsärende i fråga om explosiva varor inleds.

Polismyndigheten har alltså goda förutsättningar att identifiera om ett felaktigt beslut med hänsyn till en persons lämplighet ur *security*-perspektiv har fattats. Eftersom Polismyndigheten ska yttra sig avseende alla beslut om hantering av explosiva varor som fattas enligt LBE, bör det i regel endast vara sådana tillstånd som beviljats efter att Polismyndigheten har avstyrkt ansökan som överhuvudtaget kan vara aktuella för ett överklagande.

En brist i detta hänseende är att det inte finns någon expedieringsskyldighet för tillståndsmyndigheterna till Polismyndigheten. Polismyndigheten underrättas alltså om ett ärende kommer in och ska yttra sig i ärendet, men det finns ingen reglering kring att Polismyndigheten ska få beslutet skickat till sig när det väl meddelats. De kontakter som utredningen har haft med Polismyndigheten och tillståndsmyndigheter visar på att det inte heller skickas några beslut till Polismyndigheten.

För att Polismyndigheten ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt denna nya roll, bör en expedieringsskyldighet för tillståndsmyndigheter till Polismyndigheten införas i 18 a § FBE. Expedieringsskyldigheten ska endast omfatta beviljade tillstånd i ärenden där Polismyndigheten avstyrkt att tillstånd ska ges.

Det är inte utredningens uppfattning att Polismyndigheten därefter måste granska varje beslut i detalj för att avgöra om något beslut måste överklagas. Det bör räcka med en begränsad granskning av i vilken grad det aktuella beslutet avviker från det yttrande som Polismyndigheten sedan tidigare avgett i ärendet.

Även när det kommer till rollen att ansöka om återkallelse, är det Polismyndigheten som har bäst underlag för att fullgöra en sådan uppgift. Det har under utredningsarbetet framkommit att Polismyndigheten i vissa fall har informerat tillståndsmyndigheten när förhållanden framkommit, som kan ligga till grund för en återkallelse. Den föreslagna rollen att ansöka om återkallelse är inte något som ska hindra att detta kan göras även framgent. Om en tillståndsmyndighet inte agerar på polisens information, är det dock Polismyndigheten som har bäst kunskap och underlag för att bedöma om läget är sådant att en självständig ansökan om återkallelse ska initieras.

En fråga är om möjligheten att överklaga och ansöka om återkallelse ska omfatta endast explosiva varor eller både brandfarliga och explosiva varor. Som beskrivits ovan är det endast i ärenden som gäller hantering av explosiva varor som Polismyndigheten har en skyldighet att yttra sig. Det är också explosiva varor som ger upphov till störst risker ur ett säkerhetsperspektiv om de kommer i orätta händer. Mot detta kan ställas att även brandfarliga varor utgör en beaktansvärd risk i orätta händer och ett felaktigt beslut i fråga om sådana varor kan leda till stora oönskade konsekvenser. Med hänsyn till att det är fråga om just en möjlighet för Polismyndigheten att ansöka om återkallelse eller överklaga, har utredningen därför stannat vid att inte begränsa förslaget till reglering till att endast omfatta explosiva varor.

Det kan invändas att det aktuella förslaget skulle gå emot det renodlingsarbete som pågår inom Polismyndigheten. Det kan i detta avseende hänvisas till den utredning som är tillsatt för att bl.a. göra en översyn av vissa uppgifter som utförs av Polismyndigheten.²⁴ Enligt kommittédirektiven är det av stor vikt att Polismyndigheten inte åläggs ansvar för uppgifter som kan utföras lika bra eller bättre och mer effektivt av någon annan. Denna princip gäller både när nya uppgifter för staten övervägs och i förhållande till befintliga uppgifter. Med tanke på samhällsutvecklingen är det också viktigare

²⁴ Kommittédirektiv 2024:75.

än någonsin att Polismyndigheten kan fokusera på sitt kärnuppdrag. Med färre sidouppgifter att ta hänsyn till ökar förutsättningarna att fokusera på och arbeta mer effektivt med kärnuppgifterna. Det är enligt regeringen därför angeläget att det vidtas åtgärder för att renodla myndighetens uppdrag ytterligare.²⁵ Utredningen ska bl.a. ta ställning till om och i vilken utsträckning ansvaret för tillståndsprövningen enligt 3 kap. ordningslagen, bl.a. tillstånd till sprängning och skjutning inom detaljplanelagt område, ska flyttas från Polismyndigheten till kommunerna eller någon annan lämplig huvudman, då dessa ärenden har en tydlig kommunal koppling och prövningen inte sällan kräver ett betydande mått av lokalkännedom och berör ofta kommunala intressen.²⁶

Utredningen har ovan redogjort för varför den föreslagna rollen inte kan utföras lika bra eller bättre och mer effektivt av någon annan än Polismyndigheten. Det är också så att ansvaret för den aktuella rollen ligger väl i linje med Polismyndighetens intresseområden och dess brottsförebyggande roll. Det är Polismyndigheten som har som främsta intresse att beivra brott, vilket är det som rollen som överklagande och ansökande part är tänkt att underlätta. Om uppgiften skulle läggas på annan myndighet skulle denna myndighet i praktiken enbart agera som ombud för Polismyndigheten eftersom det är Polismyndigheten som har kännedom om och tillgång till de omständigheter som initialt lett till ett avstyrkande och som sedan ligger till grund för överklagandet av det aktuella tillståndet eller godkännandet. Av både praktiska och principiella skäl framstår därför Polismyndigheten som den bäst lämpade myndigheten för uppdraget.

Utredningen har inte haft i uppgift eller möjlighet att utreda om en liknande roll vore lämplig på andra områden än LBE, där det saknas reell möjlighet för felaktiga beslut att överklagas eller att ansöka om återkallelse för felaktiga tillstånd. Utredningen vill dock peka på att den föreslagna konstruktionen på LBE:s område bedöms som nödvändig, då det handlar om hantering av så pass farliga varor, och effektiv, då Polismyndigheten redan har en aktiv roll i förfarandet. Om inte dessa två omständigheter var för handen, skulle utredningen vara mer tveksam till den föreslagna regleringen.

²⁵ Kommittédirektiv 2024:75 s. 5.

²⁶ Kommittédirektiv 2024:75 s. 7f.

Det bör här understrykas att möjligheten att överklaga ett beslut är avsett att användas i undantagsfall och införs huvudsakligen för att förhindra att tillstånd beviljas efter påtryckningar, hot eller till följd av annan otillbörlig påverkan. Konsekvenserna av att ett felaktigt beviljat tillstånd kvarstår och inte kan angripas kan bli mycket allvarliga om det leder till att sprängmedel hamnar i orätta händer, vilket i sin tur naturligtvis innebär omfattande arbete för Polismyndigheten i form av bl.a. komplicerade och omfattande brottsutredningar.

Ett förtydligande görs om förhållandet mellan tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet

Förslag: En kommunal tillsynsmyndighet ska alltid skicka en kopia av sin tillsynsrapport till tillståndsmyndigheten om denna tillhör en annan kommun.

Skälen för bedömningen

När en tillsynsmyndighet genomför en tillsyn syftar detta bl.a. till att de brister som konstateras ska åtgärdas. Om bristerna är mycket allvarliga kan det leda till att tillståndet återkallas. Det har under utredningsarbetet framkommit att det ibland brister i kommunikationen mellan tillsyns- och tillståndsmyndigheter när dessa är belägna i olika kommuner.

En effektiv tillsyn kräver att konstaterade brister under tillsynen kan medföra konsekvenser. En given förutsättning för detta är så klart att tillståndsmyndigheten får kännedom om de brister som konstaterats och att tillståndsmyndigheten agerar när den väl fått sådan kännedom. För att se till att tillståndsmyndigheten alltid får den information som den ska ha föreslår utredningen därför att tillsynsmyndigheten alltid ska sända en kopia av sina tillsynsrapporter till tillståndsmyndigheten i de fall där tillsynen utförts över verksamhet med tillstånd som har beviljats av en annan kommun, dvs. där verksamheten har sitt säte i en kommun men sin verksamhet i en annan. I de fall då tillståndet har beviljats av samma kommun som genomför tillsynen borde motsvarande skyldighet

inte behövas eftersom verksamheten ofta bedrivs av en och samma person/personer inom den aktuella kommunen.

När tillståndsmyndigheten får kännedom om allvarliga brister är det som sagt viktigt att detta leder till konsekvenser. Detta verkar dock inte alltid fungera. Utredningen har under utredningsarbetet fått till sig att den tillståndsgivande kommunen inte alltid agerat på den information som kommit till den. Det har i och för sig inte funnits några tecken på att det skulle handla om otillbörlig påverkan utan snarare bristande kommunikation eller oklarhet kring hur en tillståndsmyndighet ska agera med anledning av en tillsynsrapport från en annan kommun.

Det är visserligen så att brister inte alltid behöver leda till åtgärder från tillståndsmyndigheten. I alla lägen måste dock tillståndsmyndigheten göra en bedömning av frågan. I de fall tillståndsmyndigheten väljer att inte öppna ett ärende om återkallelse eller förändring av villkoren för tillståndet bör skälen till detta dokumenteras av tillståndsmyndigheten. Inte minst eftersom mindre allvarliga förseelser som var och en för sig inte utgör grund för återkallelse vid upprepade missförhållanden eller om dessa förekommer vid flera olika verksamhetsställen kan vara det. Det är därför av vikt att tillståndsmyndigheten kan följa upp hur tillståndsinnehavarens verksamhet utövas över tid och på olika platser. Om de påpekade bristerna i sig är allvarliga, eller visar på ett återkommande mönster av brister, bör normalt ett ärende om återkallelse inledas. Detta gäller givetvis inte bara om informationen framkommer i en tillsynsrapport. En tillståndsmyndighet har en skyldighet att agera i alla lägen när den får kännedom om omständigheter, oavsett var dessa kommer ifrån, om dessa kan utgöra grund för ett beslut om att återkalla eller ändra ett tillstånd.

För att minimera risken för brister i kommunikationen, föreslås att det i en ny bestämmelse, 22 a §, i FBE ska regleras att en kommunal tillsynsmyndighet ska skicka en kopia av en tillsynsrapport till tillståndsmyndigheten, om denna tillhör en annan kommun.

Utredningen har som nämnts ovan föreslagit att Polismyndigheten ska få möjlighet att ansöka om återkallelse av tillstånd, varför det skulle kunna hävdas att även Polismyndigheten kan ha ett intresse av att få en kopia av tillsynsmyndigheternas rapporter. Polismyndighetens möjlighet att ansöka om återkallelse

är dock tänkt att fungera som en säkerhetsventil i systemet och ska bara tillämpas i undantagsfall. Det rör sig då huvudsakligen om situationer där enskilda personer som har tillstånd att hantera sprängmedel har visat sig vara eller blivit olämpliga för detta och där ett fortsatt tillstånd riskerar att leda till att sprängmedel kommer i orätta händer. Utredningen ser därför inget behov av att Polismyndigheten får del av de nu aktuella rapporterna.

3.6 Hantering av överblivet material efter ett återkallat tillstånd

Förslag: Hanteringen av överblivna brandfarliga och explosiva varor efter att ett tillstånd har upphört ska förtydligas genom att sådana varor ska kunna förverkas om

- innehavaren inte följt ett föreläggande från tillståndsmyndigheten att på visst sätt hantera varan eller,
- det med hänsyn till omständigheterna kan befaras att varan kan komma till brottslig användning eller på annat sätt hanteras av obehöriga.

Försvarsmakten ska i fråga om beslag och förverkande lämna Polismyndigheten det biträde som behövs om myndigheten har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

En tillståndsmyndighet ska underrätta Polismyndigheten när den bedömer att förutsättningar finns för förverkande.

Skälen för förslaget

Bakgrund

Förverkande enligt LBE

Fram till den 8 november 2024 fanns särskilda förverkanderegler för brandfarliga och explosiva varor i LBE. Enligt tidigare 31 § LBE

skulle, om det inte var uppenbart oskäligt, följande egendom förklaras förverkad: vara som varit föremål för brott enligt LBE eller värdet av en sådan vara, och utbyte av brott enligt LBE. Om en brandfarlig eller explosiv vara skulle förklaras förverkad, fick även varans förpackning förklaras förverkad. Enligt tidigare 32 § LBE fick en anordning för hantering av brandfarliga eller explosiva varor eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott förklaras förverkad, om förverkandet behövdes för att förebygga brott enligt LBE eller om det annars fanns särskilda skäl. Detsamma gällde egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt LBE, om brottet hade fullbordats. I stället för egendomen fick dess värde förklaras förverkat. Om en anordning förklarats förverkad, fick även anordningens innehåll och förpackning förklaras förverkade.

I och med den nya förverkandelagstiftningen, har regleringen kring förverkande av brandfarliga och explosiva varor förändrats. De nya reglerna hänvisar endast till regleringen i 36 kap. brottsbalken. Enligt 31 § LBE får, om en brandfarlig eller explosiv vara förverkas enligt 36 kap. brottsbalken, även varans förpackning förverkas och enligt 32 § LBE får, om en anordning för hantering av brandfarliga eller explosiva varor förverkas enligt 36 kap. brottsbalken, även anordningens innehåll och förpackning förverkas. Liknande ändringar har gjorts i ett flertal lagar som tidigare hade självständiga förverkanderegler.

Hur varor ska hanteras enligt LBE när ett tillstånd återkallas

För hantering av brandfarliga eller explosiva varor krävs tillstånd, 16 § LBE. Med hantering avses bl.a. behandling, förvaring, transport, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden, 5 § LBE. När ett tillstånd löper ut eller återkallas, uppstår frågor om vad som händer med varorna och vem som kan göra något med varorna.

Enligt 19 § FBE får, om den som har tillstånd ansöker om ett nytt eller ändrat tillstånd, hantering, överföring, import eller export ske enligt det tidigare tillståndet till dess att tillståndsmyndigheten har prövat frågan, om ansökan har kommit in till tillståndsmyndigheten senast fyra veckor innan giltighetstiden för det tillståndet går ut. 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.

Enligt 20 § FBE får, när en tillståndspliktig verksamhet övergår till en ny verksamhetsutövare, verksamheten fortsätta att bedrivas enligt ett tidigare meddelat tillstånd under förutsättning att bytet av verksamhetsutövare i förväg anmälts till tillståndsmyndigheten och att en ansökan om nytt tillstånd lämnas in senast tre månader efter att bytet har skett. Tillståndsmyndigheten ska underrätta Polismyndigheten när en anmälan om byte av verksamhetsutövare har kommit in till myndigheten. När en fysisk person som haft tillstånd till hantering av brandfarliga eller explosiva varor har avlidit ska dödsboet skyndsamt underrätta tillståndsmyndigheten om detta. Dödsboet får fortsätta att hantera de tillståndspliktiga varorna enligt det tidigare meddelade tillståndet även om föreståndare saknas. Hanteringen får dock pågå i högst tre månader efter dödsfallet om inte dödsboet ansöker om ett nytt tillstånd. Innan frågan om nytt tillstånd prövats får dock endast sådan hantering ske som är nödvändig för förvaltningen av dödsboet.

Av regleringen i FBE framgår alltså att viss hantering får ske även efter att ett tillstånd har löpt ut. Beroende på om någon ansökan om nytt tillstånd har inkommit, får hanteringen ske som tidigare eller i enlighet med tillståndsmyndighetens instruktioner. Om det sker ett identitetsbyte i förhållande till tillståndet, genom verksamhetsövergång eller dödsfall, får verksamheten bedrivas under viss tid (dock med vissa begränsningar avseende dödsbon).

Vid införandet av nu gällande LBE, konstaterade BEX-utredningen att det inte fanns någon uttrycklig reglering avseende vem som ansvarar för destruktion av överblivna eller utgångna explosiva varor. En bestämmelse som utredningen ansåg hade visst intresse i sammanhanget var 17 § tredje stycket FBE. Där angavs att den som innehade explosiva varor utan att ha tillstånd till det omedelbart skulle underrätta Polismyndigheten.²⁷ I nu gällande FBE har 17 § flyttats till 10 §, men är i övrigt i princip oförändrad. Enligt BEX-utredningen kunde bestämmelsen anses antyda att lagstiftaren ansett att Polismyndigheten hade någon form av yttersta ansvar för hanteringen av överblivna explosiva varor. Bestämmelsen ålägger dock inte polisen några direkta skyldigheter. BEX-utredningen

²⁷ SOU 2006:16, s. 141.

konstaterade sammanfattningsvis att regleringen var oklar avseende vem som skulle ta hand om explosiva varor när de inte längre kunde eller fick hanteras.²⁸ Dagens reglering är i allt väsentligt densamma.

BEX-utredningens ansåg inte att någon särskild reglering krävdes för näringsverksamhet. Utredningen föreslog däremot en regel på konsumentområdet innebärande att den som tillverkade, saluförde, överförde eller importerade explosiva varor skulle, om en saluförd sådan vara till konsument var felaktig eller hade en särskilt angiven begränsad livslängd, svara för att den togs emot och för att felet avhjälpes eller varan destruerades. För det fall återtagandeansvaret inte kunde aktualiseras, utpekades Polismyndigheten som ansvarig myndighet för destruktionsen av överblivna och utgångna explosiva varor från konsument. Med hänsyn till den skada explosiva varor kunde ge upphov till och att det fanns ett samhällsintresse av att utgångna eller överblivna explosiva varor blev destruerade, ansåg BEX-utredningen att det borde pekas ut en ansvarig myndighet utöver återtagandeansvaret. I bestämmelsen borde det enligt utredningen klart och tydligt framgå vem som har det yttersta ansvaret för destruktionsen av överblivna och utgångna explosiva varor från privatpersoner för det fall återtagandeansvaret inte kunde aktualiseras.²⁹ Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Av intresse i sammanhanget är också EU:s direktiv om explosiva varor.³⁰ I artikel 18 anges att varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att beslagta en explosiv vara om det finns tillräckliga bevis för att den explosiva varan kommer att bli föremål för förvärv, användning eller handel som sker olagligt. Vid implementeringen av direktivet angavs att artikel 18 tillgodoses genom reglerna i 27 kap. rättegångsbalken.³¹

Reglerna om hantering av överblivet material efter att tillstånd upphört måste tydliggöras

I likhet med BEX-utredningen, anser denna utredning att det är en brist i lagstiftningen att hanteringen av överblivet material i många

²⁸ SOU 2006:16, s. 146.

²⁹ SOU 2006:16, s. 149.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2014/28 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk.

³¹ Genomförande av det omarbetade explosivvarudirektivet, Ju2015/05400/L4, s. 29.

delar är oreglerad. Till skillnad mot BEX-utredningen anser denna utredning att det krävs en generell reglering som träffar all verksamhet som bedrivs enligt LBE. Av de kontakter som utredningen haft med Polismyndigheten, branschen och tillståndsmyndigheter framgår att om ett tillstånd återkallas eller av andra skäl upphör finns det idag privata aktörer som har tillstånd för destruering av överblivet material och som dessutom kan göra en bedömning av varornas ålder, farlighet och tjänlighet. Dessa anlitas i första hand för att hantera och destruera varorna, för det fall att varorna inte kan säljas vidare till en annan aktör med tillstånd. Det är alltså inte Polismyndigheten som i första hand gör en sådan granskning av överblivna varor efter t.ex. återkallade tillstånd. Detta framstår som en ändamålsenlig ordning som inte bör ändras.

Ett förhållande som däremot inte framstår som ändamålsenligt är att det inte finns någon tydlig reglering kring vad som händer när situationen av någon anledning inte kan lösas på frivillig väg. De senaste åren har en rad lagändringar gjorts på LBE:s område. Det har införts krav på anmälan av alla deltagare som ingår i en verksamhet med brandfarliga och explosiva varor (9 a § LBE) och att föreståndare, deltagare och fysiska personer med ett betydande inflytande ska genomgå en lämplighetsbedömning (19 § LBE).³² Det nationella tillståndsregistret har tillkommit med syftet att bl.a. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd, underlätta tillsynen och ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till explosiva varor (21 b § LBE).³³ I denna utredning föreslås ytterligare ny reglering kring tillståndsprövning, återkallelse av tillstånd och kommunernas tillsyn av brandfarliga och explosiva varor. Det kan antas att dessa förslag, tillsammans med de lagändringar som redan trätt i kraft, kommer leda till att fler tillstånd återkallas med hänvisning till lämplighetskravet. I en sådan situation, då någon inte har bedömts lämplig att hantera brandfarliga eller explosiva varor eller då det finns en risk för obehörigt förfarande och tillståndet återkallas, måste det finnas en tydlig reglering för hur varorna ska hanteras efter att tillståndet upphört i syfte att varorna inte hamnar hos någon

³² Prop. 2020/21:158.

³³ Prop. 2023/24:139.

obehörig. Detta är särskilt viktigt då brandfarliga och explosiva varor kan ge upphov till omfattande skador om de hamnar i orätta händer.

Varor som inte omhändertagits trots föreläggande eller då det finns risk för obehörigt förfogande ska kunna förverkas

Det är utredningens utgångspunkt att överblivna varor efter ett återkallat eller utgången tillstånd i så stor utsträckning som möjligt ska hanteras på samma sätt som idag, dvs. att den tidigare tillståndsinnehavaren följer tillståndsmyndighetens instruktioner om att överlåta eller destruera varorna. Att statliga myndigheter i annat än undantagsfall ska ansvara för att överblivna varor tas om hand framstår inte som ändamålsenligt, inte minst ur ett resursperspektiv. Det som har identifierats som ett behov är att tydliggöra regleringen då någon tillståndsinnehavare inte kan, vill eller bör hantera varorna efter att ett tillstånd har upphört att gälla.

Reglerna i 19 och 20 §§ FBE om hur förfarandet ska gå till då ett tillstånd upphör eller då någon ändring sker gällande tillståndshavaren så som verksamhetsövergång, dödsfall eller konkurs, framstår som ändamålsenliga. Inte minst med tanke på att innehav av brandfarliga och explosiva varor utan tillstånd är straffbelagt enligt 29 och 29 a §§ LBE, bör det dock finnas en grundläggande reglering i lag.

För att staten ska kunna hantera privat egendom fullt ut krävs bestämmelser om beslag och förverkande av egendomen. Vad gäller den första situationen som det här är fråga om, då en tidigare tillståndsinnehavare inte gör sig av med varorna trots föreläggande från tillståndsmyndigheten, är detta inte en situation som täcks av den nya förverkanderegleringen. Med hänsyn till samhällsintresset av att brandfarliga och explosiva varor endast hanteras av någon som har tillstånd till det, kan det inte anses oskäligt att införa en bestämmelse om förverkande i ett sådant fall. Vad som ska krävas för att det ska bli aktuellt med förverkande får bedömas från fall till fall. Om det kan klarläggas att det finns praktiska svårigheter, då det t.ex. handlar om ett dödsbo eller ett konkursbo där det kan förutsättas att den eller de som formellt och i praktiken sköter verksamheten måste sätta sig in i hur en överlåtelse eller destruering kan komma till stånd, kan det finnas skäl att använda förverkandemöjligheten först efter ett antal förelägganden. Detta

förutsätter att det kan säkerställas att det inte finns någon ökad risk för obehörigt förfarande, brand och explosion. I ett fall då en professionell aktör har fått tillståndet återkallat kan det motsatsvis ställas högre krav på skyndsamhet. Det kan i detta avseende påpekas att tillståndsmyndigheternas förelägganden kan förenas med vite.

Den andra situationen som regleringen tar sikte på, förverkande om det med hänsyn till omständigheterna kan befaras att varor kan komma till brottslig användning eller på annat sätt hanteras av obehöriga, ligger närmare den nya förverkanderegleringen. I 36 kap. 12 § brottsbalken stadgas bl.a. att förverkande får ske av ett föremål som är ägnat att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det har påträffats under omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att det skulle komma till sådan användning (punkt 2) och andra föremål, om det med beaktande av föremålets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt finns särskild anledning att befara att det kan komma till användning i samband med ett brott (punkt 3). Avseende 36 kap. 12 § punkten 2 brottsbalken, handlar det i det nu avsedda fallet inte om ett föremål som påträffas, utan om föremål som innehas med tillstånd avseende var de får förvaras m.m.

Gällande den tredje punkten i 36 kap. 12 brottsbalken finns det stora beröringspunkter med den föreslagna bestämmelsen. Det finns dock en del viktiga situationer som är avsedda att träffas av den föreslagna regleringen som faller utanför nu gällande förverkanderegler. En bedömning enligt tredje punkten om ett föremål kan befaras komma till användning i samband med ett brott är visserligen framåtblickande och det befarade brottet behöver inte konkretiseras närmare.³⁴ En explosiv vara som hanteras eller riskerar att hanteras av en obehörig kan därmed tänkas falla in under bestämmelsen i brottsbalken, även om det i det konkreta fallet inte går att se om det finns något brottsligt uppsåt. Den föreslagna bestämmelsen är dock avsedd att användas i alla fall då ett tillstånd återkallas med hänsyn till *security*-hänsyn, t.ex. om en tillståndsinnehavare inte kan redogöra för en registerkontroll avseende vilka brandfarliga eller explosiva varor som har använts i verksamheten och vilka som finns i lager. Att övriga varor då kan befaras komma till användning i samband med brott är enligt vår bedömning inte givet enligt den nu gällande regeln. Ett behov av att

³⁴ Prop. 2023/24:144, s. 430.

snabbt kunna ingripa då fara uppstår för all form av obehörigt förfarande finns därför. En bestämmelse med detta innehåll bör därför införas i en ny paragraf, 32 a §, i LBE. Bestämmelsen bör reglera att explosiv eller brandfarlig vara som innehafts med tillstånd enligt LBE får förklaras förverkad när tillståndet upphört eller återkallats om 1) innehavaren inte följt ett föreläggande från tillståndsmyndigheten att på visst sätt hantera varan, eller 2) det med hänsyn till omständigheterna kan befaras att varan kan komma till brottslig användning eller på annat sätt hanteras av obehöriga.

En fråga är om regleringen ska omfatta endast explosiva varor eller både brandfarliga och explosiva varor. År 2022 var antalet gällande tillstånd avseende brandfarliga varor cirka fyra gånger fler än motsvarande siffra för explosiva varor.³⁵ Det finns alltså en större mängd tillstånd avseende brandfarliga varor som kan vara aktuella för återkallelse och där det i slutändan kan finnas anledning att vidta åtgärder genom den föreslagna bestämmelsen. Utredningen har övervägt om det av praktiska skäl skulle vara mer ändamålsenligt att undanta brandfarliga varor. Med tanke på att det skulle kunna bli en orimlig följd att förråd med brandfarliga varor skulle stå kvar efter återkallat tillstånd, utan möjlighet till ingripande från det allmänna, har utredningen dock stannat vid att låta möjligheten till förverkande omfatta båda kategorierna.

Några särskilda regler om beslag eller rättegångsbestämmelser bedöms inte behöva införas. Av 27 kap. 1 § första stycket punkten 3 rättegångsbalken följer att ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas att föremålet kan bli förverkat. Regler om beslutsordningen och rättegångsbestämmelser vid förverkande utan brottsmisstanke finns lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

För att Polismyndigheten ska få kännedom om när en förverkandesituation föreligger, föreslås en underrättelseskyldighet för tillståndsmyndigheterna gentemot Polismyndigheten. Regleringen föreslås införas i en ny bestämmelse i FBE, 22 b §, och stadga att en tillståndsmyndighet ska underrätta Polismyndigheten när den bedömer att förutsättningar finns för förverkande.

³⁵ Årsuppföljning LBE 2022, publikationsnummer MSB 2261, s. 7.

Försvarsmakten ska bistå Polismyndigheten

Den lösning som föreslås är att staten genom förverkande ska ta kontroll över varorna. Den myndighet som i regel genomför beslag och förverkande är Polismyndigheten. Utredningen ser ingen anledning att överväga om någon annan myndighet ska ges befogenhet att fatta beslut om förverkande enligt de nu föreslagna bestämmelserna. Det är också utredningens bedömning att den föreslagna regleringen inte kommer leda till någon stor ökning av Polismyndighetens arbetsbelastning, då huvudregeln alltjämt ska vara att tillståndshavarna ansvarar för att göra sig av med varorna.

Det har under utredningsarbetet konstaterats att Polismyndigheten i dagsläget inte har resurser för att ta hand om brandfarliga och explosiva varor i den omfattning som det kan vara frågan om när ett tillstånd återkallas. Det kan handla om flera ton varor som måste forslas bort och destrueras. Polismyndigheten hanterar idag beslag av sådana mängder och får då bistånd från Försvarsmakten. Att Försvarsmakten kan ge Polismyndigheten stöd vid hantering av brandfarliga och explosiva varor följer dels av den allmänna skyldigheten för myndigheter att ge polisen stöd i dess arbete enligt polislagen (1984:387), dels av förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Enligt 4 § nämnda förordning får Försvarsmakten på begäran lämna stöd till bl.a. Polismyndigheten. Av 6 § framgår att Försvarsmakten får lämna sådant stöd endast om Försvarsmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt LSO. Enligt 16 § ska Försvarsmakten ta ut avgifter för stöd, varvid full kostnadstäckning ska uppnås, om inte stödet lämnas till en annan statlig myndighet.

Ett regeringsuppdrag om att fördjupa samarbetet mellan Polismyndigheten och Försvarsmakten inom områden där samarbete mellan myndigheterna kan bidra positivt till att bekämpa den systemhotande brottsligheten, och där Försvarsmakten kan lämna stöd till polisen i enlighet med befintligt regelverk och ekonomiska ramar, slutredovisades den 15 oktober 2024. Enligt delredovisning av den 2 april 2024 har Polismyndighetens nationella bombskydd ett sedan länge ett välfungerande samarbete med Försvarsmakten. Myndigheterna ser flera fördelar med att utöka samarbetet, både för att bättre allokera och kraftsamla resurser inom

Polismyndigheten och för att vidmakthålla och utveckla kompetens inom Försvarsmakten. Ett utökat samarbete bör även fortsättningsvis primärt handla om inhämtning av explosiva varor som ska omhändertas utan att det föreligger misstanke om brott. Detta för att frigöra Polismyndighetens egna resurser. För omhändertagande av explosiva varor utan misstanke om brott har inga hinder identifierats för Försvarsmaktens personal. Myndigheterna ser dock fördelar med att ha möjlighet till ett gemensamt agerande vid fler situationer än vad som är möjligt idag.³⁶ I slutredovisningen angavs att myndigheterna närmare hade undersökt frågan om omhändertagande av explosiva varor och bedömde fortsatt att samverkan fungerade väl. Någon särskild begränsning för stöd och samarbete vid omhändertagande av explosiva varor utifrån om det finns en misstanke om brott eller inte förelåg ej.³⁷

Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2023 begärdes stöd enligt förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet vid 59 tillfällen under 2023, varav åtta avslogs. 31 av de beviljade stöden begärdes av Polismyndigheten och berörde främst hantering av oexploderad ammunition och sprängmedel samt stöd med teknisk kompetens.³⁸

Det kan konstateras att Polismyndigheten och Försvarsmakten redan har ett fungerande samarbete i relativt stor utsträckning när det kommer till omhändertagande av explosiva varor. För att tydliggöra regleringen bör Försvarsmaktens stöd vid förverkande av brandfarliga och explosiva varor regleras i lag. Det framstår som ändamålsenligt, särskilt från ett kostnadsperspektiv, att Försvarsmakten får en skyldighet att bistå Polismyndigheten då det inte är rimligt att Polismyndigheten bygger upp en kapacitet att hantera brandfarliga och explosiva varor som Försvarsmakten redan idag får bedömas ha.

Det finns situationer då Försvarsmakten inte har möjlighet att ge stöd, t.ex. vid höjd beredskap eller då en avvägning måste göras mellan Försvarsmaktens övriga uppgifter i det civila försvaret och skyldigheten att bistå vid förverkande av brandfarliga och explosiva

³⁶ Delredovisning av regeringsuppdrag om fördjupat samarbete mellan Polismyndigheten och Försvarsmakten (Ju2023/02208), Polismyndighetens diarienummer A580.163/2023, s. 8–9.

³⁷ Slutredovisning Fördjupat samarbete mellan Polismyndigheten och Försvarsmakten, Ju2023/02208, Polismyndighetens diarienummer A580.163/2023, s. 4–5.

³⁸ Försvarsmaktens årsredovisning 2023, FM2023-9190:34, s. 38.

varor. En liknande avvägning har gjorts i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Enligt bestämmelserna i den lagen får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen vid misstänkt terroristbrott begära stöd, bl.a. om ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till och Försvarsmakten ska lämna stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet (se 1 och 2 §§).

Att resurser av särskilt slag krävs avser på detta område framför allt förråd, lastbilar, personal och liknande resurser. Vid mindre beslag bör Polismyndigheten själva kunna ombesörja det praktiska arbetet med att transportera och förvara de aktuella varorna. Det är först då tillräckliga resurser saknas som det är aktuellt med stöd från Försvarsmakten.

Bedömningen av om Försvarsmakten saknar resurser som är lämpliga bör Försvarsmakten själv ha ansvaret för att göra. Om Försvarsmakten har sådana resurser, vilket i regel borde vara fallet, ska stöd lämnas om det inte medför synnerligt hinder i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Med hänsyn till Försvarsmaktens speciella roll och ansvar på andra områden, blir det i slutändan en avvägnings- och prioriteringsfråga. Att det krävs synnerligt hinder är ett uttryck för att stöd som utgångspunkt ska ges. De situationer som främst är aktuella är de som anges i förarbetena till lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, dvs. om resurserna behövs för att försvara landet mot ett väpnat angrepp, för att hävda Sveriges territoriella integritet eller för att fullfölja Sveriges internationella åtaganden. Det bör även uppmärksammas att Försvarsmakten till följd av reglerna i 6 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor är skyldig att delta i en räddningsinsats och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. Hur Försvarsmakten ska väga sådana uppgifter mot en begäran från polisen om stöd måste avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att det i sista stycket i den nya paragrafen 32 a § ska föreskrivas att Försvarsmakten i fråga om beslag och förverkande av brandfarlig eller explosiv vara ska lämna Polismyndigheten det biträde som behövs om det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

3.7 Tillstånd till sprängning enligt ordningslagen

3.7.1 Tillståndskrav vid sprängning i område som omfattas av detaljplan

Förslag: Det ska tydliggöras i 3 kap. 6 § ordningslagen att det är ett krav för att få tillstånd till sprängning enligt aktuell paragraf att den som ansöker har tillstånd till hanteringen av explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Skälen för förslaget

För sprängning inom område som omfattas av detaljplan gäller utöver de krav på tillstånd som finns enligt LBE att det även krävs särskilt tillstånd från Polismyndigheten (3 kap. 6 § ordningslagen). Bestämmelsen syftar bl.a. till att trygga ordningen och säkerheten på allmänt tillgängliga områden och utrymmen. Lagen innehåller också bestämmelser till skydd för allmänheten när det gäller vissa typiskt sett riskfyllda företeelser såsom sprängning. Tillståndskravet för sprängning 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. Området som omfattas av detaljplan kan vara utvidgat genom lokala föreskrifter inom en kommun. Polismyndigheten ska pröva om den som ska spränga är lämplig och har rätt kompetens (se Rikspolisstyrelsens allmänna råd om sprängning RPSFS 2012:6, FAP 523-1).

Ett tillstånd till sprängning enligt ordningslagen kan gälla antingen för en specifik tid och plats eller vara generellt för platser och tider som inte kan anges då ansökan görs. Av RPSFS 2012:6 framgår i vilka situationer generella tillstånd ska ges. Främst beviljas generella tillstånd till statliga och kommunala myndigheter för sprängarbete i samband med nedläggning av ledningar och liknande i mark. Vid generella tillstånd krävs även en särskild anmälan om

varje sprängarbete i god tid innan sprängning påbörjas med angivande av bl.a. plats och tid för sprängningen.

I utredningens uppdrag ingår att klargöra förhållandet mellan ordningslagen och LBE samt att det bör vara en förutsättning för tillstånd till sprängning enligt 3 kap. 6 § ordningslagen att tillstånd också finns att hantera explosiva varor enligt LBE.

Det finns idag ingen uttrycklig koppling mellan ordningslagens bestämmelser om tillstånd för sprängning och LBE. I betänkandet (SOU 2006:16) inför införandet av LBE föreslogs att det på motsvarande sätt som i den tidigare gällande lagen skulle tas in en bestämmelse i lagens 3 § för tydliggörande av relationen till annan lagstiftning. Av den föreslagna bestämmelsen framgick bl.a. att i fråga om sprängning och användning av pyrotekniska varor finns även bestämmelser i 2 kap. 20 § och 3 kap. 6 § ordningslagen (1993:1617). Regeringen ansåg dock inte att det fanns behov av någon förteckning över andra lagar som gäller parallellt skulle tas in i LBE. När det gäller ordningslagen noterades särskilt i propositionen att den tar sikte på användning vid vissa speciella tillfällen, användning inom visst begränsat geografiskt område samt att reglerna gäller parallellt med LBE (prop. 2009/10:203 s. 29–31). Det är alltså klart att regleringen om tillstånd enligt LBE och regleringen enligt 3 kap. 6 § ordningslagen om tillstånd till sprängning gäller parallellt och har delvis olika syften.

En ansökan om tillstånd till sprängning enligt 3 kap. 6 § ordningslagen ska göras på en särskild blankett (RPS 523.2) vilket framgår av Rikspolisstyrelsens allmänna råd om sprängning RPSFS 2012:6. Där framgår vidare bl.a. att det enligt 16 § LBE finns krav på tillstånd för hantering av explosiva varor. Vid ansökan på nämnda blankett ska upplysning lämnas om tillstånd finns för innehav av explosiva varor för användning vid sprängarbetet samt tillståndsbevis. Det ingår alltså i Polismyndighetens prövning idag att kontrollera om den som ansöker om tillstånd till sprängning även har tillstånd att hantera explosiva varor.

Enligt utredningen är det inte lämpligt att lagstiftningen ger intryck av att det är möjligt att få tillstånd till sprängning inom detaljplanelagt område utan att ha ett giltigt tillstånd för den aktuella hanteringen av sprängmedel enligt LBE. Ordningslagen bör därför tydliggöras på så sätt att ett uttryckligt krav på sådant tillstånd införs i ordningslagen. Avsikten med regleringen är dock inte att

Polismyndighetens prövning ska göras mer ingående än vad den är idag vid en ansökan om tillstånd till sprängning enligt 3 kap. 6 § ordningslagen.

3.7.2 Underrättelser om tillstånd till sprängning enligt ordningslagen

Förslag: Polismyndigheten ska vid beslut om tillstånd till sprängning enligt 3 kap. 6 § ordningslagen underrätta tillsynsmyndigheten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor om beslutet.

Skälen för förslaget

Även om det är Polismyndigheten som ger tillstånd till sprängningar inom tätbebyggt område är det alltså tillsynsmyndigheten enligt LBE som har att utöva tillsyn över verksamheten. Det finns dock i gällande lagstiftning inget uttryckligt krav på att Polismyndigheten, när den utfärdar ett tillstånd, underrättar tillsynsmyndigheten om detta. Enligt de uppgifter som utredningen tagit del av varierar den praktiska hanteringen hos Polismyndigheten idag i fråga om information skickas till berörd tillsynsmyndighet. Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten ska ges en uttrycklig skyldighet att skicka en underrättelse om ett beslut om tillstånd till sprängning enligt ordningslagen till tillsynsmyndigheten. Syftet med förslaget är att möjliggöra att tillsynsmyndigheterna ges bättre förutsättningar för sin tillsyn i samband med dessa sprängningar. Underrättelsen bör lämpligen ske genom att en kopia av beslutet skickas till tillsynsmyndigheten.

Utredningen föreslår i avsnitt 4.3.1 att den som ska använda explosiva varor eller förvara explosiva varor i ett flyttbart förråd enligt LBE ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten i den kommun där användningen eller den tillfälliga förvaringen ska ske. Utredningen föreslår att en sådan anmälan även ska göras vid hantering eller förvaring i område som omfattas av detaljplan. Detta innebär att en tillsynsmyndighet enligt LBE i vissa fall när det gäller

hantering i områden som omfattas av detaljplan kommer att få både anmälan från en verksamhet och en underrättelse om tillstånd till sprängning från Polismyndigheten. Utredningen har övervägt om kravet på anmälan skulle kunna begränsas till att bara gälla utanför detaljplanerat område men kommit fram till att tillsynsmyndigheten då inte skulle få tillräcklig information om all hantering och förvaring som sker med stöd av LBE.

Utredningen anser att det ändå finns skäl att Polismyndigheten ska skicka underrättelser om sina beslut om tillstånd till sprängning enligt ordningslagen till tillsynsmyndigheten enligt LBE. Sammantaget bedöms informationen i underrättelserna från Polismyndigheten och i anmälan från verksamhetsutövarna ge tillsynsmyndigheterna goda förutsättningar för att utöva tillsyn.

Det pågår just nu en statlig utredning som har fått i uppdrag att bl.a. ta ställning till om och i vilken utsträckning ansvaret för tillståndsprövningen enligt 3 kap. ordningslagen ska flyttas från Polismyndigheten till kommunerna eller någon annan lämplig huvudman (Ju 2024:12, Dir. 2024:75). Om en förändring sker gällande ansvaret för prövningen av tillstånd till sprängning enligt 3 kap. 6 § ordningslagen får frågan om behovet av underrättelser om tillstånd till sprängningar enligt ordningslagen övervägas på nytt.

Regleringen föreslås tas in i en ny paragraf i 3 kap. 16 a § ordningslagen. Där ska anges att Polismyndigheten ska skicka en kopia av ett beslut om tillstånd till sprängning enligt 6 § till tillsynsmyndigheten enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

3.8 Underrättelser om brott

Bedömning: Domstolarnas skyldighet att skicka underrättelser till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna när någon döms för brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor bör i nuläget inte utvidgas till att även omfatta andra brott.

Skälen för bedömningen

När någon dömts för brott mot LBE eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska den domstol som har prövat målet skicka en kopia av domen till MSB och till den kommun där brottet begicks (22 § FBE). Utredningens uppdrag omfattar att överväga möjligheten att utvidga denna expedieringsskyldighet av domar för domstolarna. En utvidgning av skyldigheten skulle kunna avse andra brott som kan påverka lämpligheten för en enskild att inneha tillstånd för hantering av explosiva varor.

Det finns uppenbara fördelar med ett system där tillståndsmyndigheterna enligt LBE löpande mottar relevant information om brottmålsdomar gällande personer som har tillstånd eller deltar i verksamhet med explosiva varor. Informationen skulle kunna ligga till grund för förnyade bedömningar av personers lämplighet att delta i verksamhet med explosiva varor och för att överväga att återkalla ett godkännande eller tillstånd som meddelats enligt LBE. Det finns dock flera utmaningar med att få till stånd ett sådant system idag.

Att avgränsa vilka brott som kan påverka lämpligheten för en enskild att inneha tillstånd för eller delta i verksamhet med hantering av explosiva varor är inte helt enkelt att göra. Redan idag har domstolarna t.ex. en omfattande skyldighet att underrätta Transportstyrelsen om domar i syfte att myndigheten ska kunna pröva personers lämplighet att inneha körkort. Den lista över brott som har ansetts vara av intresse för Transportstyrelsen innefattar över femtio punkter och innebär i praktiken att en överväldigande majoritet av de domar som meddelas av allmän domstol ska skickas dit, se 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordning (2019:382) och 7 kap. 8 § körkortsförordning (1998:980).

Körkort innehas av en stor del av den svenska befolkningen, varför en allmän expedieringsskyldighet av samtliga domar har ansetts motiverad. Att på motsvarande sätt föreskriva att samtliga domar ska skickas till MSB och kommunerna är inte rimligt eftersom den överväldigande majoriteten av domarna inte rör personer som innehar ett tillstånd för hantering av explosiva varor enligt LBE. I stället skulle expedieringsskyldigheten behöva begränsas till att avse dömda personer som innehar ett sådant tillstånd.

Domstolarna har redan idag svårigheter att uppfylla just denna typ av expedieringsskyldigheter i brottmål, då skyldighet att expediera domar beror på att den som döms för brott har ett visst yrke eller en viss sysselsättning. Det beror på att domstolarna i många fall inte har tillgång till säkra uppgifter om vilket yrke eller sysselsättning som en person har. Detta framgår av en rapport från internrevisionen vid Domstolsverket som genomfördes år 2021 (se revisionspromemoria, dnr 2021/337, 2021-03-02). Flertalet av tingsrätterna angav t.ex. i sina svar på enkäter som genomfördes att expediering till myndigheter som beror på den dömdes yrke är problematisk och att uppgifter om yrke normalt inte finns tillgängliga för domstolen.

Domstolarna har idag inte heller tillgång till information om en person som döms för brott har ett tillstånd eller är anmäld som deltagare eller företrädare enligt LBE. För att möjliggöra en utvidgad expedieringsskyldighet behöver domstolarna ges tillgång till sådan information. Införandet av det nya nationella tillstandsregistret för explosiva varor innebär att det finns samlad information om bl.a. vilka som innehar tillstånd och är anmälda som företrädare eller deltagare i verksamhet enligt LBE (21 a § LBE och 24 d § FBE). Domstolarna har idag inte tillgång till information från det nationella tillstandsregistret. De myndigheter som idag har rätt att ta del av uppgifter från det nationella tillstandsregistret om det behövs i den brottsförebyggande verksamheten eller för kontroll av tillstånd vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns är Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten (24 g FBE). Det är enligt utredningen önskvärt att domstolarna på lämpligt sätt får tillgång till de uppgifter från det nationella tillstandsregistret som behövs för att kunna möjliggöra en utvidgad expediering av brottmålsdomar i de fall då en dömd person har tillstånd eller deltar i verksamhet med explosiva varor. En ytterligare förutsättning för att en utvidgad expediering ska vara möjlig är dock, utöver informationen från det nationella tillstandsregistret, att domstolarna har de tekniska verktyg som krävs för att använda informationen vid expediering av brottmålsdomar. Sådant stöd saknas idag. Utredningen har dock fått information om att det vid Domstolsverket pågår arbete med ett förslag om att utveckla ett särskilt tekniskt stöd för att domstolarna

ska kunna expediera domar när det gäller vissa särskilda yrkesgrupper baserat på inhämtande av registeruppgifter.

Utredningens bedömning är därför att det i nuläget inte finnas förutsättningar för att föreslå införande av ytterligare skyldigheter för domstolarna att skicka underrättelser om domar i brottmål som grundar sig på att den dömda innehar en viss sysselsättning eller visst yrke. Skälet är att domstolarna saknar möjligheter att fullgöra skyldigheten. Om en expedieringsskyldighet skulle införas trots att det bedöms saknas förutsättningar för domstolarna att fullgöra den korrekt skapar det endast en felaktig förväntan på att den mottagande myndigheten faktiskt får del av de aktuella domarna, trots att så inte är fallet. Arbetet med att skapa förutsättningar för domstolarna att kunna expediera domar när det gäller vissa yrkesgrupper baserat på inhämtande av registeruppgifter bör därför prioriteras och genomföras först.

4 En väl fungerande och effektiv tillsyn

En väl fungerande tillsyn är av stor betydelse för att effektivt kunna förebygga allvarliga brister vad gäller hantering av explosiva varor. Exempelvis kan tillsynen bidra till att förhindra att kriminella kommer över explosiva varor. De centrala bestämmelserna om tillsyn i LBE är huvudsakligen oförändrade sedan lagens ikraftträdande. Den stora förändringen som har skett på senare år är att det nationella tillståndsregistret för explosiva varor har trätt i kraft och tagits i bruk.

Utredningen lämnar i detta kapitel ett antal förslag som syftar till att uppnå en mer välfungerande och effektiv tillsyn som i större utsträckning är anpassad för att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället.

4.1 MSB ska ansvara för tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsprövningen

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ges i uppdrag att ansvara för tillsyn över att kommunerna följer lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

För uppgiften ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap få rätt att ta del av de upplysningar och handlingar som behövs. Myndigheten ska också få förelägga kommunerna att åtgärda eventuella brister.

Myndigheten ska även få föreskriftsrätt över hur kommunernas tillsyn ska utföras.

Skälen för förslaget

Den kommunala tillsynen och tillståndsprövningen ska bli föremål för tillsyn

En av de viktigaste åtgärderna för att kunna förebygga olovlig hantering av explosiva varor är en väl fungerande och effektiv tillsyn över den tillståndspliktiga verksamheten. Genom granskning av platser där explosiva varor förvaras och hanteras samt genom granskning av dokumentation från aktörer, kan olovlig hantering upptäckas och förhindras.

MSB ska enligt 23 § LBE samordna tillsynsmyndigheternas (bl.a. kommunernas) verksamhet och stödja dem i deras arbete med tillsynen. Utifrån den uppgiften följer MSB årligen upp hur lagen efterlevs. MSB konstaterade i årsuppföljningen för 2022 (publikationsnummer MSB 2261) att antalet genomförda tillsyner under året fortfarande låg på en klart lägre nivå än tiden före covid-pandemin. Några kommuner svarade att de på grund av resursbrist inte genomför någon LBE-tillsyn. Det kan här noteras att MSB i denna utredning förslås få motsvarande samordnande och stödjande roll gällande kommunernas tillståndsverksamhet (se avsnitt 3.3.1).

Ett annat område där kommunerna har ansvar över tillsyn är viss verksamhet som bedrivs enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Enligt LSO är t.ex. anläggningsägare eller verksamhetsutövare vid anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador (2 kap. 4 § LSO). Enligt 5 kap. 1 § LSO ska kommunen ha tillsyn över att enskilda följer LSO och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. För att utöva tillsynen har kommunen rätt att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar, rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, möjlighet att meddela de förelägganden som behövs och förena dessa med vite samt vidta åtgärder på bekostnad av någon som inte följer ett föreläggande (5 kap. 2 § LSO). Kommunens tillsynsbefogenheter enligt LBE är i allt väsentligt desamma som de enligt LSO (se 24 och 25 §§ LBE).

Tidigare gällde att länsstyrelserna hade ansvar att utöva tillsyn över att kommunerna följde LSO. Genom lagändringar år 2021

flyttades denna uppgift över till MSB (prop. 2019/20:176). Tillsynsverksamheten har sedan dess visserligen påverkats av covid-pandemin, men den allmänna uppfattningen som framkommit under utredningsarbetet är att kommunernas tillsynsverksamhet har förbättrats sedan MSB tog över ansvaret att utöva tillsyn över kommunerna.

LSO och LBE är lagstiftningar som reglerar vitt skilda rättsområden. LSO omfattar förebyggande arbete med skydd mot olyckor såväl som hantering av redan uppkomna olyckor. I en av lagens portalparagrafer anges att ”förebyggande verksamhet som staten och kommunerna ansvarar för enligt denna lag ska planeras och organiseras så att den effektivt bidrar till att förebygga bränder och andra olyckor samt förhindra eller begränsa skador till följd av bränder och andra olyckor” (1 kap. 3 a § LSO). LSO utgår alltså till överväldigande del från ett *safety*-perspektiv. LBE reglerar hur vissa specifika varor, explosiva och brandfarliga, ska och får hanteras. LBE utgår också från ett *safety*-perspektiv, att t.ex. tillståndsprövningen ska leda till att varorna hanteras på ett säkert sätt, men varornas karaktär kräver också ett stort mått av *security*-perspektiv (något som t.ex. denna utredning är ett utlopp för). Detta är något som måste beaktas vid bedömningen av om MSB ska ges en roll i LBE liknande den i LSO.

En annan aspekt är att tillsynsansvaret över kommunerna enligt LSO inte enbart tar sikte på kommunernas tillsynsverksamhet och tillståndsprövning utan också på att kommunerna följer de övriga åligganden som kommunerna har enligt LSO. Dessa uppgifter omfattar bl.a. att se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder (3 kap. 1 § LSO), att genom rådgivning, information och på annat sätt underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen (3 kap. 2 § LSO) och att ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet (3 kap. 3 § LSO). Några sådana specifika skyldigheter har kommunerna inte enligt LBE, utöver att besluta om tillstånd för hantering av brandfarliga och explosiva varor samt utöva tillsyn.

Enligt utredningens mening är dessa skillnader mellan LSO och LBE inte något som hindrar att en roll liknande den som finns i LSO inrättas även i LBE. Det finns skillnader mellan regelverken, men

t.ex. utför många kommuner LBE-tillsyn samordnad med LSO-tillsyn.³⁹

Det kan alltså konstateras att den kommunala tillsynen enligt LBE i stort har brister. Den samordnande och stödjande roll som MSB enligt 23 § LBE nu har haft under ett antal år har inte varit tillräcklig för att komma till rätta med dessa brister. Det är svårt att se att verksamheten kommer att kunna förbättras utan att några åtgärder vidtas. Utredningen anser därför att en statlig myndighet behöver ges rätt att såväl meddela föreskrifter om som att utöva tillsyn över hur den kommunala tillsynen bedrivs.

Det har under utredningsarbetet påtalats för utredningen att behovet av tillsyn över den kommunala verksamheten inte endast är begränsad till kommunernas tillsynsarbete, utan även till kommunernas tillståndsverksamhet. Utredningen har i avsnitt 3.3.1 föreslagit att MSB ska få en liknande samordnande och stödjande roll gällande kommunernas tillståndsverksamhet som den som redan finns gällande kommunernas tillsyn. Motiveringen till att MSB ska få en sådan roll även avseende tillståndsverksamheten är bl.a. att det finns betydande skillnader i hanteringen inom tillståndsprövningen som görs av kommunerna, att det fattas motstridiga beslut av olika kommuner, att alla kommuner inte har samma förutsättningar och resurser och att det finns skillnader i kompetens och grundläggande kunskap om explosiva varor. Detta gäller samtliga delar av kommunernas verksamhet med koppling till tillstånd, alltså även godkännanden av föreståndare och de personer som får delta i en verksamhet med explosiva varor (19 a § LBE). Att MSB får en samordnande roll över tillståndsverksamheten kan förväntas motverka dessa problem, men det är också förhållanden som gör att det framstår som lämpligt att även kommunernas tillståndsverksamhet är föremål för tillsyn. Genom tillsyn kan bristerna i tillståndsverksamheten på ett tydligare och mer effektivt sätt motarbetas. Det framstår också som en praktisk lösning, då det kan förmodas att tillsyn över en kommuns tillsyns- och tillståndsverksamhet i regel kan samordnas. Några ytterligare uppgifter än tillsyns- och tillståndsverksamhet, och därmed sammanhängande frågor som att godkänna aktörer och återkalla meddelade tillstånd, har kommunerna inte på LBE:s område. Utredningen föreslår därför att uppgiften att utöva tillsyn över

³⁹ Årsuppföljning LBE 2022, publikationsnummer MSB 2261, s. 12.

kommunerna ska omfatta att kommunerna följer LBE och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Det har inte framkommit att det finns brister i tillsynen avseende de tillstånd som MSB beslutar om (17 § första stycket och 18 § första stycket LBE). En samordnad tillsynsroll bör därför begränsas till kommunernas verksamhet.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Att göra kommunal verksamhet föremål för tillsyn får anses vara en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Det är dock inte fråga om att ta ifrån kommunerna sin beslutanderätt eller liknande. Förslaget ger fortsatt stort utrymme för kommunerna att utforma sina verksamheter utifrån lokala förhållanden. Mindre ingripande åtgärder kan inte förväntas nå önskat resultat. Det behov som utredningen har identifierat visar också att det är angeläget att åtgärder införs för att få en högre standard generellt på tillsyns- och tillståndsverksamheten. Syftet med detta är genomgående att det ska bli svårare för kriminella personer och nätverk att få tillgång till brandfarliga och explosiva varor. Detta ändamål får enligt utredningen anses väga över och motiverar att en förhållandevis begränsad inskränkning görs i den kommunala självstyrelsen.

Med de föreslagna ändringarna, tillsammans med övriga ändringar som avser att underlätta tillsynen (se avsnitt 4.3.1), kommer det primära tillsynsansvaret fortfarande ligga på kommunerna som har ansvar över tillståndsprövningen och kännedom om lokala förhållanden. Genom inrättandet av en samordnande tillsynsroll kommer den nationella likformigheten av tillsynen och tillståndsverksamheten förbättras och förutsättningarna för att upptäcka brister i hanteringen av brandfarliga och explosiva varor öka.

MSB ska få ansvar för tillsynen över kommunernas tillsyn och tillståndsprövning

Det finns ett begränsat antal alternativ när det kommer till vilken myndighet som ska få ansvaret för den nya tillsynsrollen. Ett alternativ är att inrätta en ny myndighet som får i uppdrag att utöva tillsynen. Likt 2017 års räddningstjänstutredning, som föreslog att

MSB skulle ta över tillsynen över kommunerna enligt LSO, anser utredningen att merkostnaderna för en egen myndighet framstår som omotiverade för en förhållandevis begränsad verksamhet framför att fördela tillsynsuppgiften på redan existerande myndigheter.⁴⁰ Att involvera länsstyrelserna, eller en koncentration av länsstyrelser, framstår inte heller som ändamålsenligt. Länsstyrelserna har i dagsläget ingen primär ansvarsuppgift på området med brandfarliga och explosiva varor. De skulle därför behöva bygga upp en kompetens på området innan de effektivt skulle kunna utföra uppgiften.

Den i särklass mest lämpliga myndigheten för rollen är MSB. De skäl för varför MSB bör få ansvaret som framfördes i 2017 års räddningstjänstutredning gör sig gällande även i detta hänseende; det finns skalfördelar med en koncentration till en myndighet, rekrytering av personal med rätt kompetens kan underlättas och personalsårbarheten blir mindre.⁴¹ Det är dessutom så att MSB redan i dagsläget innehar en stor kompetens på området, då myndigheten själv fungerar som tillstånds- och tillsynsmyndighet för de tillstånd som är undantagna kommunerna enligt 17 § första stycket och 18 § LBE samt har en samordnande och stödjande roll till tillsynsmyndigheterna enligt 23 § LBE.

I likhet med övervägandena inför ändringarna i LSO, finns det en risk för att MSB:s olika uppgifter på området sammanblandas med tillsynsrollen på ett sådant sätt att tillsynen inte upplevs opartisk. En sådan risk kan endast motverkas fullt ut genom att det inrättas en egen myndighet för ändamålet, men bör kunna lösas tillfredsställande genom att MSB organiserar en särskild tillsynsenhet för ändamålet.⁴²

Sammantaget är utredningen av uppfattningen att uppgiften att utöva tillsyn över kommunernas tillsyn- och tillståndsprövning enligt LBE bör utföras av MSB. Det har inte framkommit några skäl mot att MSB även fortsatt ska ha en rådgivande och stödjande roll för de samlade tillsynsverksamheten enligt LBE. Den föreslagna lösningen kan därmed leda till att den kommunala tillsynen blir betydligt mer effektiv. I 23 § LBE bör det därför införas ett nytt andra stycke som stadgar att MSB ska ha tillsyn över att

⁴⁰ SOU 2018:54, s. 261.

⁴¹ SOU 2018:54, s. 262.

⁴² SOU 2018:54, s. 263.

kommunerna följer LBE och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

MSB ska ges tillsynsverktyg

För att kunna utföra den nya rollen på ett effektivt sätt, måste MSB ges vissa tillsynsbefogenheter. En grundläggande befogenhet bör vara att MSB ska ha möjligheten att få del av de handlingar och upplysningar som krävs för tillsynen. MSB bör vidare kunna meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att kommunerna ska efterleva sitt tillsynsansvar.

Någon anledning för MSB att få tillträde till byggnader, lokaler och andra anläggningar har inte identifierats i utredningsarbetet. Någon sådan möjlighet har MSB inte heller i motsvarande roll enligt LSO (se 5 kap. 2 och 2 a §§ LSO). Utredningen föreslår därför inte att MSB ska ges någon sådan befogenhet.

2017 års räddningstjänstutredning föreslog att MSB för att kunna uppfylla sin tillsyn över kommunerna skulle ha en möjlighet att förena förelägganden med vite.⁴³ I den efterföljande propositionen föreslogs att MSB inte skulle ha någon sådan möjlighet. När det gäller brister i kommunens offentlighetsrättsliga verksamhet har statliga tillsynsmyndigheter sällan ekonomiska sanktionsmöjligheter mot kommunen. Det konstaterades också att möjligheten att förelägga inte tidigare hade funnits och att den möjligheten i sig borde utgöra ett effektivt påtryckningsmedel för MSB.⁴⁴ Utredningen anser att detta gör sig gällande även på LBE:s område och att det i nuläget därför inte finns behov av eller förutsättningar för en möjlighet för MSB att förena sina förelägganden med vite.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att det i 23 § LBE ska införas regler om att MSB har rätt att av den kommun som MSB:s tillsyn avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och att om en kommun inte fullgör sina skyldigheter enligt LBE får MSB förelägga kommunen att åtgärda bristerna.

⁴³ SOU 2018:54 s. 273 ff.

⁴⁴ Prop. 2019/20:176, s. 50.

Utökad föreskriftsrätt

Rätten för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter regleras i 36 § LBE. Regeringens bemyndigande till MSB att meddela föreskrifter följer av 25 § FBE. Det finns idag inget bemyndigande vare sig i LBE eller FBE som rör tillsynsfrågor.

Som har framgått ovan, finns det stora skillnader i kommunernas tillsynsverksamhet. Detta har påtalats för utredningen från olika aktörer och speglas också i den statistik som finns tillgänglig från MSB:s årsrapporter. Med de föreslagna ändringarna kommer MSB få en större del i kommunernas tillsynsverksamhet, utöver den samordnande och rådgivande roll myndigheten redan har. För att få en enhetlig standard nationellt på tillsynen, framstår det därför som naturligt att MSB får meddela föreskrifter om hur tillsynen ska utföras. Regeringen bör därför i en ny punkt i 36 § första stycket punkten 20 LBE få tillstånd att meddela föreskrifter om hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras och MSB bör i en ny punkt i 25 § första stycket punkten 18 FBE få tillstånd att meddela föreskrifter om hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras.

Föreskrifterna kan t.ex. innehålla bestämmelser om vilka förhållanden som särskilt ska beaktas vid tillsynen och vilka undersökningar som ska göras på plats och genom sökningar. De kan också avse samråd vid tillsyn, dokumentation och själva förfarandet i övrigt.

4.2 Sekretess i tillsynsärenden

4.2.1 Behovet av sekretess i tillsynsärenden

Bedömning: Den befintliga sekretessregleringen utgör inte ett tillräckligt skydd för uppgifter i ärenden som rör tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det finns därför ett behov av att justera befintliga sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen.

Skälen för bedömningen

Nyligen gjorda ändringar avseende sekretess gällande brandfarliga och explosiva varor

Sedan den 8 juli 2024 finns en sekretessbestämmelse i 18 kap. 16 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om sekretess hos MSB och kommunala myndigheter för uppgift i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att sådana varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år. I 18 kap. 16 c § OSL finns också en bestämmelse om sekretess för uppgift som hänför sig till det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om det kan antas att explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

18 kap. 16 b och 16 c §§ kom till i samband med införandet av det nationella tillståndsregistret. I propositionen angavs följande.⁴⁵

Uppgifterna som föreslås ingå i registret kommer från den tillståndsprövningsverksamhet för explosiva varor som bedrivs av MSB och kommunerna. Vid tillståndsprövningen förekommer också andra uppgifter om de sökande och deras verksamheter än sådana som ska föras in i registret, till exempel handlingar om en verksamhet som ges in i samband med ansökan. Tillståndsärendena enligt LBE rör också tillstånd till brandfarliga varor, som inte ska ingå i det nationella tillståndsregistret.

Uppgifterna i tillståndsverksamheten, såväl när tillståndsprövningen gäller explosiva som när den gäller brandfarliga varor, rör bland annat information om hur den sökande uppfyller kraven på aktsamhet, utredning och kompetens (6–8 §§ LBE). Uppgifterna om sökandens uppfyllnad av kraven på aktsamhet, utredning och kompetens kan i vissa avseenden röra sökandens affärs- och driftförhållanden och därför ha ett skyddsvärde med hänsyn till ett enskilt intresse. Men de kan också röra förhållanden som är av betydelse för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse, till exempel när det gäller rutiner, åtgärder och krav som är ägnade att förebygga olyckor och i övrigt upprätthålla säkerheten. Vissa sådana uppgifter är känsliga ur säkerhetssynpunkt.

Enligt Polismyndigheten kan de flesta sprängdåd hänföras till de grovt kriminella nätverken. I tillståndsärenden förekommer uppgifter om hur

⁴⁵ Prop. 2023/24:139, s. 54 f.

tillståndshavarna organiserar sin verksamhet, var sprängmedel finns och vilka personer som har tillgång till varorna. Dessa uppgifter är exempel på information som kan användas av dem som vill stjäla explosiva varor eller utnyttja sårbarheter i verksamheterna för att på annat sätt komma åt varorna. I samband med ansökan om tillstånd att tillverka explosiva varor behöver exempelvis ritningar med detaljerad information och beskrivningar över samtliga byggnader inom tillverkningsområdet ges in till tillståndsmyndigheten. Även fotografier behöver ibland ges in. Därutöver behöver den sökande lämna uppgifter om bland annat rutiner för hur hanteringen ska ske (se Hantering av explosiva varor: Handbok till MSB:s föreskrifter MSBFS 2019:1). Vissa sådana uppgifter är skyddsvärda i tillståndsverksamheten eftersom de kan användas för att olovligt komma åt explosiva varor. En del uppgifter av detta slag kan i någon mån vara skyddade från insyn i det allmännas verksamhet redan enligt befintlig sekretessreglering (till exempel enligt 18 kap. 8 § OSL, se vidare nedan). Detta gäller dock inte för alla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt och som kan komma att hanteras i ett tillståndsärendet. I syfte att motverka sådan åtkomst anser regeringen att det är angeläget att säkerställa ett adekvat skydd för information av detta slag.

Exempel från förarbetena på uppgifter som sekretessen är avsedd att skydda omfattar exempelvis vilka farliga eller stöldbegärliga varor som ett tillstånd omfattar, information om hur och var varorna förvaras eller uppgifter som förekommer i förteckningar över de personer som är engagerade i verksamheter eller tar befattning med varor av sådant slag. Sådana uppgifter kan enligt förarbetena ge information om sårbarheter och därmed risker i säkerhetshänseende i fråga om förvaring av varor som är stöldbegärliga eller av farligt slag. På motsvarande sätt kan uppgifter som ger upplysning om vilka personer som tar befattning med sådana varor utgöra en förutsättning för att komma åt varorna genom tillgrepp eller på annat sätt.⁴⁶

Skyddsvärda uppgifter förekommer i tillsynsärenden

De uppgifter som förekommer i tillståndsärenden och som skyddas av sekretessen i 18 kap. 16 b och c §§ OSL, förekommer också regelmässigt i tillsynsärenden. Vid en tillsyn kan antecknas uppgifter om den granskade tillståndshavarens tillstånd, var tillståndshavarens varor förvaras, vilka personer som godkänts för att delta i

⁴⁶ Prop. 2023/24:139, s. 61.

verksamheten, rutiner för hur hanteringen ska ske, m.m. Alla sådana uppgifter är känsliga ur säkerhetssynpunkt oavsett om de förekommer i ett tillståndsärende eller ett tillsynsärende.

I tillsynsärenden kan också förekomma andra uppgifter än de som förekommer i tillståndsärenden. Ett tillstånd beskriver vad en tillståndshavare får göra efter att tillståndet utfärdats och har därmed en beskrivning av vad som ska ske i framtiden. En tillsyn innebär att de faktiska förhållandena granskas och dokumenteras. I tillsynsärendet kan därför olika brister i säkerhetshänseende dokumenteras. Som exempel kan en tillsynsmyndighet vid en tillsyn av en verksamhet notera att verksamheten har stora brister beträffande stöldskydd, eller att ett förråd för förvaring visserligen finns men att rutinerna för förvaringen är bristfällig på så sätt att varor kan ligga utspridda över arbetsplatsen. Sådana uppgifter förekommer inte i ett tillståndsärende, men är av stort intresse för den som har som syfte att tillgripa brandfarliga eller explosiva varor.

En del sådana uppgifter kan i någon mån vara skyddade från insyn i det allmännas verksamhet redan enligt befintlig sekretessreglering, t.ex. 18 kap. 8 § OSL, som gäller uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd. Detta gäller dock inte för alla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt och som kan komma att hanteras i ett tillsynsärende. I syfte att motverka sådan åtkomst anser utredningen att det är angeläget att säkerställa ett adekvat skydd för information av detta slag.

Befintlig sekretessreglering

Som angetts ovan finns det i 18 kap. 16 b och c §§ OSL bestämmelser om sekretess för tillståndsärenden och uppgifter som hänför sig till det nationella tillståndsregistret. Bestämmelsen i 18 kap. 16 b § OSL omfattar inte tillsynsärenden. Det är möjligt för statlig myndighet att sekretessbelägga uppgifter i tillsynsärenden till skydd för den enskilde (30 kap. 23 § OSL). Motsvarande möjlighet för kommunal myndighet regleras i 30 kap. 27 § OSL. I MSB:s tillsynsverksamhet enligt LBE gäller sekretess för uppgifter om bland annat enskilds affärs- eller driftförhållanden i vissa fall (30 kap. 23 § OSL samt 9 § OSF och bilagan punkten 56). Motsvarande sekretess gäller inte i

kommunens tillsynsverksamhet. Någon sekretessbestämmelse till skydd för allmänna intressen finns dock inte.

Enligt 18 kap. 8 § OSL gäller sekretess bl.a. för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier och transport eller förvaring av sprängämnen.

En allmän bestämmelse om överföring av sekretess vid tillsynsverksamhet finns i 11 kap. 1 § OSL. Enligt denna gäller att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Om uppgiften ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten, gäller dock inte sekretessen. Bestämmelsen förutsätter att uppgiften är sekretessbelagd enligt någon bestämmelse hos den ursprungliga myndigheten, för att sekretess ska gälla hos den myndighet som bedriver tillsyn.

Den befintliga sekretessregleringen utgör inte tillräckligt skydd

Det förekommer skyddsvärda uppgifter i den tillsyn som bedrivs på LBE:s område. Vissa sådana uppgifter förekommer även i det nationella tillståndsregistret, så som uppgifter om godkända föreståndare, deltagare och personer med betydande inflytande och kan då omfattas av sekretess eftersom det är en uppgift som "hänför sig" till det nationella tillståndsregistret. Andra uppgifter som kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd som avser förfaranden med bland annat vissa explosiva varor, kan skyddas av sekretess genom bestämmelsen i 18 kap. 8 § OSL. För övriga uppgifter, som förekommer i både ett tillstånds- och ett tillsynsärenden, finns ingen sekretessgrund till skydd för det allmänna när det gäller tillsynsärenden, på det sätt som gäller för tillståndsärenden enligt 18 kap. 16 b § OSL. Uppgifter som kan ge upplysning om hur verksamheterna organiseras i övrigt och uppgifter om vilka personer som tar befattning med de explosiva varorna kan förekomma i både tillstånds- och tillsynsärenden och kan användas för brottsliga angrepp mot tillståndshavare enligt LBE.

De risker som finns för att uppgifterna används i syfte att komma åt farliga varor gör att det befintliga skyddet för uppgifterna behöver stärkas, inte minst mot bakgrund av de senaste årens utveckling av den grova brottsligheten.⁴⁷ Med hänsyn till att tillsynsärendena på grund av de övriga ändringar som lämnas i denna utredning förväntas bli fler och att MSB får ett helt nytt tillsynsansvar, är behovet av att skydda de uppgifter som i än högre grad kommer att dokumenteras av tillsynsmyndigheterna klart större än tidigare.

I denna utredning föreslås också att MSB får ett tillsynsansvar över kommunerna. I ett sådant tillsynsärende kan så klart uppgifter förekomma om tillstånd, men också uppgifter som rör endast den kommunala tillsynen. För att sådana uppgifter ska kunna skyddas även hos MSB, måste en sekretessbestämmelse med skydd för tillsynsärenden införas. Den överförda sekretessen enligt 11 kap. 1 § OSL är inte tillämplig om uppgifterna inte är sekretessreglerade hos den myndighet som överlämnar informationen.

Likt övervägandena som gjordes inför införandet av 18 kap. 16 b och c §§ OSL, konstaterar utredningen att behovet av sekretess är som störst i förhållande till explosiva varor. Då konsekvenserna av brandfarliga varor i orätta händer kan bli väldigt stora och då det handlar om stöldbegärlig egendom, finns liknande behov av att kunna skydda uppgifter även i sådana tillsynsärenden.⁴⁸

Intresset av sekretess väger tyngre än intresset av insyn

En grundläggande utgångspunkt är att den offentliga verksamheten angår alla medborgare och att den därför ska ske under allmän insyn. Myndigheternas verksamhet ska så långt som möjligt bedrivas i öppna former. Allmänheten kan också få kännedom om förhållanden som bör bli föremål för reformer. Offentlighetsprincipen är också ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna.⁴⁹

Behovet av insyn är särskilt stort i sådan offentlig verksamhet som innehåller inslag av myndighetsutövning. Det är då fråga om offentlig verksamhet där myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller

⁴⁷ Jfr prop. 2023/24:139, s. 57.

⁴⁸ Jfr prop. 2023/24:139, s. 57 f.

⁴⁹ Jfr prop. 2023/24:139, s. 58.

egendom. Tillsynen av tillståndshavare enligt LBE har stor betydelse för den tillståndspliktiga verksamhet som bedrivs med stöd av LBE. En utgångspunkt är att allmänheten ska ha insyn i sådana ärenden.

Den verksamhet som bedrivs med brandfarliga och explosiva varor måste dock kunna utföras på ett säkert sätt. Det finns ett starkt intresse av att skydda viss information kring sådana verksamheter för att motverka att allvarliga brott underlättas. Med hänsyn till det rådande läget med ett eskalerande antal illegala sprängningar, måste det anses väga mycket tungt att uppgifter som kan underlätta för sådan brottslighet skyddas från offentligheten.

Vid en avvägning mellan sekretessintresset och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet får det mot denna bakgrund anses vara motiverat att införa regler om sekretess till skydd för allmänna intressen.

4.2.2 Sekretessen i tillståndsärenden ska gälla även i tillsynsärenden

Förslag: Sekretess ska gälla hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgift i tillsynsärende enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år.

Skälen för förslaget

Då den föreslagna sekretessen i allt väsentligt rör samma uppgifter som förekommer i ärenden om tillstånd, men med den justeringen att sekretessen ska gälla även i ärenden om tillsyn, gör sig samma skäl som vid införandet av 18 kap. 16 b § OSL gällande.

Ärenden om tillsyn enligt LBE rör den tillsyn som sker enligt 21 § LBE och utförs enligt denna av tillståndsmyndigheterna, inom respektive tillståndsmyndighets verksamhetsområde. Enligt denna utrednings förslag ska MSB:s tillsyn även avse kommunernas verksamhet. De tillståndsmyndigheter som finns är MSB och

kommunerna. En kommun är tillsynsmyndighet för de arbeten som utförs inom kommunens gränser. Det kan alltså förekomma att tillsynsmyndigheten inte är den tillståndsmyndighet som faktiskt utfärdat det tillstånd som arbetet utförs med stöd av. Uppgifter som förekommer i sådana ärenden behöver skyddas hos tillsynsmyndigheterna i syfte att förhindra att brandfarliga och explosiva varor kommer till brottslig användning. Sekretessens föremål bör vara uppgifter som finns i sådana ärenden. Eftersom behovet är hänförligt till tillsynsmyndigheterna bör sekretessbestämmelsens räckvidd begränsas till aktuella myndigheter.⁵⁰

Då det är samma uppgifter som skyddas som i tillståndsärendena, är det motiverat med ett rakt skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit innebär en presumtion för offentlighet och att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Avgörande för frågan huruvida sekretess gäller blir framför allt om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som bestämmelsen ska skydda (prop. 1979/80:2 Del A s. 80). Uppgifter som är av sådan art i ärenden om tillsyn enligt LBE kan exempelvis handla om vilka varor som ett tillstånd omfattar, information om hur och var varorna förvaras eller förteckningar över de personer som förekommer i verksamheten och som tar befattning med vissa varor. Det kan också handla om de faktiska förhållandena på den arbetsplats det rör, om dessa skiljer sig från det som framgår av tillståndet. Sådana uppgifter kan ge information om sårbarheter, och därmed risker i säkerhetshänseende, i fråga om förvaring av varor som är stöldbegärliga eller av farligt slag. På motsvarande sätt kan uppgifter som ger upplysning om vilka personer som tar befattning med varorna utgöra en förutsättning för att komma åt sådana varor genom tillgrepp eller på annat sätt.⁵¹

Likt vad som är fallet avseende sekretessen för tillstånd, torde i allmänhet uppgifter om en tillståndshavares namn och adress inte omfattas av den föreslagna sekretessen eftersom sådana uppgifter ofta, typiskt sett, inte kan anses skadliga. Det kan dock tänkas att sådana uppgifter i vissa fall skulle kunna komma att hemlighållas med stöd av den föreslagna bestämmelsen, om det av något särskilt

⁵⁰ Jfr Fö2023/01534, s. 83.

⁵¹ Jfr Fö2023/01534, s. 84.

skäl finns anledning att göra en annan bedömning i fråga om en viss tillståndshavare.

Med ett rakt skaderekvisit kan sekretess gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen i myndighetens verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt. Utgångspunkten är därmed att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor enligt LBE kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

Gällande begränsning i tiden, finns ingen anledning att göra någon annan bedömning än den som gäller för sekretess i tillståndsärenden. När det gäller sekretess till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott är sekretesstiden vanligen högst fyrtio år. Det är exempelvis den sekretesstiden som gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål (18 kap. 1 § OSL). Det finns inte anledning att frånga den tiden när det gäller ärenden om tillstånd enligt LBE.⁵²

Då den nya sekretessbestämmelsen syftar till att förebygga och beivra brott bör den placeras i 18 kap. OSL. Då det i allt väsentligt handlar om att skydda sådana uppgifter som också förekommer i tillståndsärenden, bör den placeras genom en justering av redan befintliga 18 kap. 16 b §.

4.3 Mer effektiva verktyg för tillsynsmyndigheterna

4.3.1 Anmälningsskyldighet vid användning och tillfällig förvaring av explosiva varor

Förslag: Den som ska använda explosiva varor eller förvara explosiva varor i ett flyttbart förråd med stöd av tillstånd från en kommun enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten i den kommun där användningen eller den tillfälliga förvaringen ska ske.

Anmälan ska göras senast fem arbetsdagar innan hanteringen påbörjas och innehålla uppgifter om tiden och platsen för

⁵² Jfr Fö2023/01534, s. 84.

användningen eller förvaringen samt vilken tillståndsmyndighet som beviljat tillstånd till hanteringen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska få meddela föreskrifter om anmälningsskyldigheten och om undantag från denna.

Tillsynsmyndigheterna ska få ta ut en avgift för anmälan.

Skälen för förslaget

En mer ändamålsenlig tillsyn

En väl fungerande tillsyn är av stor betydelse för att effektivt kunna förebygga allvarliga brister i hanteringen av explosiva varor och därmed att förhindra att kriminella kan komma över explosiva varor. I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på hur tillsynen avseende explosiva varor kan förbättras och skärpas bl.a. i syfte att bidra till att förhindra att kriminella kommer över dessa varor. Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det (16 § första stycket LBE). För sprängning inom detaljplanerat område krävs även särskilt tillstånd från Polismyndigheten (3 kap. 6 § ordningslagen [1993:1617]). Det är den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt LBE som inom sitt verksamhetsområde ansvarar för tillsyn över att lagen samt föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen följs (21 § LBE).

En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har även rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen av brandfarliga och explosiva varor samt att göra undersökningar och ta prover (24 § LBE). Om tillfällig förvaring av explosiva varor kommer att ske på samma plats i mer än fem dagar ska den som har tillstånd till hanteringen anmäla det till den kommun där den tillfälliga förvaringen sker (9 kap. 39 § MSBFS 2019:1). Det finns i nuläget dock ingen generell skyldighet för den som hanterar explosiva varor att löpande underrätta tillsyns- eller tillståndsmyndigheten enligt LBE om planerad verksamhet med explosiva varor. Det är idag möjligt att använda, överföra och förvara

explosiva varor i ett flyttbart förråd inom en kommuns verksamhetsområde med stöd av ett tillstånd enligt LBE som har meddelats av en annan kommun (18 § LBE, 2 kap. 2 § MSBFS 2019:1 och 2 kap. 4 § MSBFS 2016:4). Utredningen föreslår att denna ordning ska gälla även fortsättningsvis men att regleringen i MSB:s föreskrifter ska tydliggöras i LBE (se avsnitt 3.2).

I praktiken är det idag så att den kommun där användning av explosiva varor sker i många fall inte har närmare kännedom om var och när explosiva varor används inom kommunen samt av vilka verksamhetsutövare. MSB har också i flera årsuppföljningar gällande kommunernas tillstånds- och tillsynshantering konstaterat att antalet genomförda tillsyner är få i förhållande till antalet gällande tillstånd. År 2022 fanns det 4 734 tillstånd avseende explosiv vara inklusive spräng- och tändmedel utfärdade i landet och 426 tillsyner genomfördes avseende dessa varor.⁵³ För att möjliggöra en fungerande och ändamålsenlig tillsyn när det gäller kommunernas tillståndshantering enligt LBE behöver kommunerna bättre tillgång till information om bl.a. var och när explosiva varor används inom deras verksamhetsområde.

En anmälningsskyldighet bör införas

Ett sätt att möjliggöra att de kommunala tillsynsmyndigheterna får den information som behövs för att genomföra tillsyn är att det införs ett krav på anmälan i förväg till tillsynsmyndigheten i den kommun där en viss hantering ska ske. Förslag om skyldighet för verksamhetsutövare att rapportera om sprängarbeten till berörda kommuner för att förbättra tillsynen enligt LBE var en av de åtgärder som nyligen föreslogs i slutrapporten från regeringsuppdraget gällande att intensifiera och utveckla arbetet med att stoppa illegala sprängningar (Fö2023/01615).⁵⁴ I rapporten lyfts risken fram att verksamheter idag kan använda överföringstillstånd, där förutsättningarna för användning och tillfällig förvaring för varje enskild sprängplats inte kontrolleras innan etablering sker på platsen, vilket medför risk för att sprängmedel hanteras olämpligt både i olycks- och brottsförebyggande hänseende. I rapporten

⁵³ Årsuppföljning LBE 2022, publikationsnummer MSB 2261, s. 7.

⁵⁴ MSB:s rapport 2024-10-01, d.nr. 2023-14190, s.26.

föreslås att möjligheten till effektiv tillsyn av pågående verksamhet förbättras genom införande av en generell anmälningsskyldighet för sprängarbeten, med angiven tid och plats, till den kommun där sprängningar ska ske och detta oavsett om de sker inom eller utanför detaljplanelagt område.

MSB har även tidigare under år 2024 i ett omarbetat regelförslag gällande aktuella föreskrifter på området, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2019:1), föreslagit införande av anmälningsskyldighet vid användning av explosiva varor och skärpt krav när det gäller anmälningsskyldighet vid tillfällig förvaring av explosiva varor. Enligt förslaget i föreskrifterna ska den som använder explosiva varor i en annan kommun än den kommun som har prövat tillståndet till användning, senast tre dagar i förväg, eller om detta inte är möjligt i vart fall innan användning påbörjas, anmäla till den kommun där användningen ska ske. När det gäller tillfällig förvaring föreslås i föreskrifterna att den som har tillstånd minst tre dagar i förväg ska göra en anmälan till den kommun där den tillfälliga förvaringen ska ske. Förslaget har remitterats till berörda myndigheter och organisationer under första halvåret år 2024. Av de synpunkter som inkommit på förslagen bl.a. från flera kommunala räddningstjänster, noteras särskilt att ett flertal framfört att de är positiva till förslagen om anmälningsskyldighet men att anmälan tre dagar innan i många fall är en för kort tid för att möjliggöra genomförande av tillsyn och att anmälningsskyldigheten behövs även i den kommun som har meddelat tillståndet enligt LBE. Andra synpunkter som framförts av ett flertal remissinstanser gäller att det behövs tydlig information om vilka uppgifter som ska ingå i anmälan och var den ska skickas. Några organisationer har ifrågasatt varför informationen behövs.

För att möjliggöra att de kommunala tillsynsmyndigheterna får den information som behövs för att genomföra tillsyn bedömer utredningen att det behövs ett krav på anmälan i förväg till tillsynsmyndigheten i den kommun där hantering ska ske. Ett krav på anmälan i förväg till tillsynsmyndigheten vid användning och förvaring i flyttbart förråd av explosiva varor är ett nytt förfarande som kommer att ställa krav både på verksamheter att genomföra anmälningar inom viss tid och på tillsynsmyndigheterna för hanteringen av anmälningar. Förslaget medför samtidigt stora

fördelar jämfört med idag när det kommer till förutsättningarna för tillsyn enligt LBE. Under arbetet med uppdraget har inte framkommit några andra alternativ till möjliga åtgärder som skulle kunna ge de kommunala tillsynsmyndigheterna den information som krävs för att kunna genomföra en ändamålsenlig tillsyn bl.a. i syfte att förhindra att obehöriga förfaranden med explosiva varor kan ske. I avsnitt 3.2 redogörs för utredningens bedömning att ett krav på ansökan om tillstånd enligt LBE i varje kommun för all hantering av explosiva varor inte bedöms motiverat med hänsyn till det merarbete som det skulle medföra både för verksamheter och tillståndsmyndigheter. Ett sådant krav på tillstånd skulle i många fall inte heller ge tillsynsmyndigheterna mer konkret information om var och när sprängarbeten faktiskt genomförs inom kommunen.

En bedömning av konsekvenserna av förslaget om införande av en anmälningsskyldighet beskrivs i kapitel 6. Nedan beskrivs utredningens närmare överväganden gällande hur anmälningsskyldigheten bör utformas.

Anmälningsskyldighetens omfattning m.m.

En anmälan bedöms vara till nytta för tillsynsmyndigheterna i de fall då hantering inte är knuten till en viss bestämd plats, både vid användning av explosiva varor och förvaring av explosiva varor i flyttbara förråd. Vid hantering som är knuten till en viss plats, såsom exempelvis förvaring i ett fast förråd bedöms inte finnas behov av någon anmälan då tillståndet gäller på en bestämd plats som är känd för tillsynsmyndigheten. Vid användning av explosiva varor och förvaring i flyttbara förråd bedöms det idag finnas ett stort behov av anmälan med information till tillsynsmyndigheten för att möjliggöra tillsyn i större utsträckning. Detta behov bedöms finnas både när det gäller hantering i den kommun som har meddelat tillståndet och i andra kommuner. När det gäller överföring av explosiva varor inom landet görs bedömningen att det inte finns behov av att anmäla överföringen särskilt. Det är i stället själva användningen eller den tillfälliga förvaringen i ett flyttbart förråd i väntan på användning som särskilt bör anmälas för att möjliggöra tillsyn på dessa platser. Utredningen föreslår därför att det ska införas ett krav på anmälan

vid användning av explosiva varor eller förvaring i flyttbart förråd av explosiva varor.

Utredningen har övervägt om kravet på anmälan skulle kunna begränsas till att bara omfatta användning och tillfällig förvaring av explosiva varor som sker utanför detaljplanerat område. Inom detaljplanerat område gäller att det utöver tillstånd enligt LBE även krävs tillstånd för sprängning från Polismyndigheten enligt 3 kap. 6 § ordningslagen. Ett tillstånd till sprängning enligt ordningslagen kan gälla antingen för en specifik tid och plats eller vara generellt för flera platser och tider som inte kan anges då ansökan görs. Vid generella tillstånd krävs även en särskild anmälan om varje sprängarbete i god tid innan sprängning påbörjas med angivande av bl.a. plats och tid för sprängningen. Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska underrätta aktuell tillsynsmyndighet enligt LBE när ett tillstånd till sprängning meddelas enligt ordningslagen för att möjliggöra att tillsynsmyndigheten enligt LBE ges bättre förutsättningar för tillsyn i samband med dessa sprängningar (se avsnitt 3.7.2).

Om förslaget genomförs kommer tillsynsmyndigheterna att få information om beslut som Polismyndigheten meddelat om tillstånd till sprängningar enligt ordningslagen. Informationen i dessa beslut är dock i många fall idag inte tillräckligt specifik när det gäller tid och plats m.m. för att i sig ensamt utgöra det underlag för tillsyn enligt LBE som behövs. Det har under utredningstiden bl.a. även framkommit att tillsynsmyndigheterna behöver minst en arbetsvecka för att möjliggöra planering av tillsyn. Inom ramen för aktuell utredning finns inte möjlighet till någon större översyn gällande hanteringen av tillstånd enligt ordningslagen för att överväga om den kan samordnas med den nya anmälningsskyldighet som nu föreslås för att tillgodose behovet av tillsyn enligt LBE inom områden med detaljplan.

Utredningen föreslår därför en generell anmälningsskyldighet som även gäller i områden som omfattas av detaljplan vid användning av explosiva varor och förvaring i flyttbara förråd av explosiva varor. En generell anmälningsskyldighet i detta avseende har även föreslagits inom regeringsuppdraget gällande att intensifiera och utveckla arbetet med att stoppa illegala sprängningar som beskrivits ovan. En sådan generell anmälningsskyldighet kan om det bedöms lämpligt framöver inskränkas genom att undantag meddelas.

Utredningen har också noterat att en statlig utredning har fått i uppdrag att bl.a. ta ställning till om och i vilken utsträckning ansvaret för tillståndsprövningen enligt 3 kap. ordningslagen ska flyttas från Polismyndigheten till kommunerna eller någon annan lämplig huvudman (Ju 2024:12, Dir. 2024:75). Om förändringar sker gällande ansvaret för provningen av tillstånd till sprängning enligt 3 kap. 6 § ordningslagen får behovet av den nu föreslagna generella anmälningsskyldigheten och förslaget om underrättelser till tillsynsmyndigheterna om Polismyndighetens beslut om tillstånd till sprängningar enligt ordningslagen övervägas på nytt.

Anmälan enligt LBE om användning och förvaring i flyttbart förråd av explosiva varor bör ske direkt till tillsynsmyndigheten i den kommun där användning eller tillfällig förvaring ska ske för en så effektiv hantering som möjligt. På sikt vore det bra om anmälningar kan göras och tas emot digitalt via ett verksamhetsstöd där information kan hanteras direkt av tillsynsmyndigheterna. Vid införande bedöms det emellertid tillräckligt att anmälan görs t.ex. via e-post eller brev. För att tillgodose tillsynsmyndigheternas behov av att ha en rimlig tid för planering av tillsyn behöver anmälan göras senast fem arbetsdagar innan användningen eller den tillfälliga förvaringen påbörjas.

Regleringen föreslås tas in i en ny paragraf, 18 a §, i LBE. Där ska det anges att den som har tillstånd till hantering av explosiva varor enligt 18 § andra stycket LBE ska anmäla användning av explosiva varor eller förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd till tillsynsmyndigheten i den kommun där användningen eller den tillfälliga förvaringen ska ske. Anmälan ska göras senast fem arbetsdagar innan användningen eller förvaringen påbörjas och innehålla uppgift om tid och plats för användningen eller förvaringen samt vilken tillståndsmyndighet som beviljat tillstånd till hanteringen.

För att underlätta för verksamheter att genomföra anmälningarna behövs stöd och vägledning. MSB bör inom ramen för sin samordning av tillsynsmyndigheterna ta fram den information som behövs, bl.a. mer detaljerad information om uppgifter som ska ingå i anmälan och om tillsynsmyndigheterna dit anmälan ska skickas. MSB bör även överväga om det kan göras undantag från anmälningsskyldigheten, t.ex. avseende pyroteknik. MSB bör därför ges möjlighet att meddela föreskrifter om anmälningsskyldigheten

och om undantag från denna. Utredningen föreslår därför att en ny reglering tas in i 36 § första stycket punkten 19 LBE där det anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt 18 a § och undantag från anmälningsskyldigheten. Det föreslås även en ny reglering i 25 § första stycket punkten 17 FBE där det anges att MSB får meddela föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt 18 a § och undantag från anmälningsskyldigheten.

Tillsynsmyndigheterna föreslås få möjlighet att ta ut avgift för anmälningar om användning eller tillfällig förvaring i flyttbart förråd av explosiva varor. Avgifter enligt LBE får idag tas 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 (27 § LBE). Det finns behov av möjlighet att ta ut en avgift även för anmälningar om användning och tillfällig förvaring av explosiva varor för att finansiera hanteringen av dessa. Regleringen föreslås göras genom ett tillägg i 27 § LBE.

4.3.2 Inget behov av nya sanktionsmöjligheter för tillsynsmyndigheterna

Bedömning: Nya sanktionsmöjligheter för tillsynsmyndigheterna ska inte införas. Behovet av sådana bedöms täckas av övriga förslag.

Skälen för bedömningen

Om regleringen i LBE överträds finns det, förutom straffrättsliga sanktioner, en mängd olika sanktioner som kan drabba en tillståndsinnehavare. Tillståndsmyndigheten kan återkalla ett tillstånd (20 § LBE), återkalla godkännande av deltagare (20 a §) eller besluta om ändrade villkor för tillståndet (19 c § LBE). En tillsynsmyndighet har befogenhet att på begäran få ut de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen (24 § första stycket LBE), få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen och göra undersökningar

och ta prover (24 § andra stycket LBE), meddela föreläggande och förbud (25 § första stycket LBE), utfärda vite (25 § andra stycket LBE), förordna om rättelse på tillståndshavarens bekostnad (25 § tredje stycket LBE), m.m.

Vid införandet av nu gällande LBE diskuterades i förarbetena om någon ytterligare sanktion behövdes. Vid en jämförelse med miljöområdet konstaterades att tillsynsbefogenheterna var i huvudsak desamma, förutom att det i miljöbalken regleras en ytterligare sanktion och befogenhet för tillsynsmyndigheten, nämligen rätten att besluta om miljöstraffavgift (30 kap. miljöbalken).⁵⁵ Skillnaden mellan de två regelverken är idag i huvudsak densamma som då.

BEX-utredningen, som låg till grund för nu gällande LBE, kom till ståndpunkten att någon ny tillsynsbefogenhet inte skulle införas.⁵⁶ Argumenten mot införande av en sanktionsavgift var bl.a. att det finns fördelar med att sanktionerna enligt LBE och LSO harmonierar med varandra, att de straffrättsliga sanktionerna enligt LBE är så pass höga, att LBE avser ett mycket mer avgränsat område än miljöbalken och att återkallelsesanktionen fungerar som ett klart mer ändamålsenligt verktyg vid överträdelse.

Utredningen anser att de överväganden som gjordes av BEX-utredningen fortfarande har bäring på om en sanktionsavgift bör införas. Särskilt ska uppmärksammas att denna utredning föreslår att återkallelsesanktionen tydligare ska knytas till tillsynsverksamheten, genom att detta tas upp som exempel på situationer som särskilt ska beaktas när tillståndsmyndigheten överväger att återkalla ett tillstånd. Detta kombinerat med att tillsynen förväntas bli mer effektiv gör att återkallelsesanktionen förstärks. Att då införa ytterligare tillsynsbefogenheter eller sanktionsavgifter framstår inte som nödvändigt och kan i stället komplicera regelverket. Sammanfattningsvis anser utredningen inte att några ytterligare tillsynsbefogenheter bör införas i LBE.

⁵⁵ SOU 2006:16, s. 124.

⁵⁶ SOU 2006:16, s. 129 ff.

4.4 Anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheter vid brottsmisstanke

Förslag: En tillsynsmyndighet som får kännedom om att brott kan ha begåtts ska ha en skyldighet att skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten.

Skälen för förslaget

I dagsläget finns ingen lagreglerad skyldighet i LBE för tillsynsmyndigheter att anmäla lagöverträdelser som kan antas vara brottsliga. En sådan skyldighet finns på andra lagområden, t.ex. 26 kap. 2 § miljöbalken. Det kan argumenteras för att en tillsynsmyndighet har en sådan skyldighet oavsett om den är uttryckligen reglerad eller ej, se t.ex. JO 1988/89 s. 383.

BEX-utredningen konstaterade vid nu gällande LBE:s tillkomst att överträdelser av reglerna i LBE är av den arten att de i första hand upptäcks av tillsynsmyndigheten. Utredningen övervägde därför att införa en anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheter. Utredningen stannade dock vid att inte föreslå någon sådan skyldighet, då samarbetet mellan myndigheterna fungerar tillfredsställande och en sådan reglering kunde få en hämmande effekt på det samråd och den diskussion som måste komma till stånd mellan den tillståndspliktige, tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet för att uppnå ett gott skydd och en god säkerhet.⁵⁷

Utredningen anser att det är av största vikt att brottsutredande myndigheter får kännedom om brott mot LBE har begåtts. Utvecklingen med en ökad mängd illegala sprängningar i samhället gör det angeläget att polis och åklagare har ett fullgott underlag över hur situationen ser ut. Att i lag markera att tillsynsmyndigheterna är skyldiga att anmäla brottsliga lagöverträdelser framstår därför som lämpligt.

Det har under utredningsarbetet inte framkommit att samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna och polisen respektive de tillståndspliktiga aktörerna och tillsynsmyndigheterna skulle fungera otillfredsställande. Som BEX-utredningen konstaterade kan det alltså finnas en risk att en anmälningsplikt skulle få en hämmande

⁵⁷ SOU 2006:16, s. 133 f.

effekt. Denna risk framstår dock som försumbar i sammanhanget, särskilt som en anmälningssplikt för tillsynsmyndigheter vid lagbrott av JO har konstaterats finnas även utan lagstöd.

Den närmare utformningen av lagbestämmelsen bör följa den reglering som framgår av 26 kap. 2 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska inte själv göra någon bedömning av om en konstaterad överträdelse kan leda en fällande dom eller om det är fråga om ett ringa brott, utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar ska ske i den efterföljande brottsutredningen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 267).

Formuleringen ”om det finns anledning att anta” används även för att fastställa de förutsättningar som krävs för att en förundersökning ska inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Tröskeln för vilken grad av misstanke som krävs för att inleda förundersökning är låg. Kravet på att det ska finnas anledning att anta att ett brott förövats innebär i och för sig att det måste finnas en i någon mån preciserad brottsmisstanke. Misstanken kan dock vara vag och gärningsmannen kan vara okänd.⁵⁸

De potentiella följderna av brottslighet som har samband med brandfarliga och explosiva varor motiverar också att ett skyndsamhetskrav införs. Vad som också talar för detta är att bevissäkring är av stor vikt i inledningsskedet av en förundersökning. Ett uttryckligt skyndsamhetskrav innebär inte att tillsynsmyndigheten ska anmäla det misstänkta brottet fortare än att den kan få fram ett tillräckligt underlag för anmälan. I vissa fall av pågående brott kan dock en kontakt med åklagare behöva tas mycket tidigt, och anmälan kan därefter kompletteras.⁵⁹

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns skäl till att införa en anmälningssplikt och skyndsamhetskrav då en tillsynsmyndighet har anledning att anta att ett brott har begåtts. Ett nytt stycke i 25 § LBE bör därför införas med innehållet att en tillsynsmyndighet skyndsamt ska anmäla överträdelser av bestämmelser i LBE eller i föreskrifter som har meddelats med stöd

⁵⁸ Prop. 2021/22:219, s. 63.

⁵⁹ Se prop. 2021/22:219, s. 65.

av LBE till Polismyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

4.5 Anmälningsskyldighet för enskilda vid misstänkta transaktioner

Förslag: En tillståndsinnehavare ska underrätta tillståndsmyndigheten om varje överlåtelse eller överlämnande eller försök därtill av explosiva varor som han eller hon anser ha varit tvivelaktigt på grund av händelsens karaktär eller omfattning.

Skälen för förslaget

En förbättrad tillsynsverksamhet kan förväntas försvåra för obehöriga personer att få tillgång till explosiva varor. Tillsynen har dock naturliga begränsningar. Även med en väl utförd och effektiv tillsynsverksamhet kommer det finnas många situationer då eventuellt obehörigt förfarande med brandfarliga och explosiva varor som innehas med tillstånd endast kan upptäckas av de personer som deltar i den dagliga verksamheten.

På olika områden har enskilda rättssubjekt getts en anmälningsskyldighet vid misstänkta förfaranden. Många av dessa anmälningsskyldigheter har sin grund i EU-lagstiftning. Ett exempel är att verksamhetsutövare som omfattas av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska granska och rapportera misstänkta transaktioner till polisen för att det ska vara möjligt att upptäcka misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism (4 kap. 3 §). Även på områden som är mer närliggande verksamheten som LBE syftar att reglera har aktörer en liknande anmälningsskyldighet.

Enligt EU:s förordning om sprängämnesprekursorer⁶⁰ artikel 9.1 ska ekonomiska aktörer och internetbaserade marknadsplatser rapportera misstänkta transaktioner. Rapportering av transaktioner

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2019/1148 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändringen av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013.

eller försök till transaktion ska enligt artikel 9.4 ske inom 24 timmar från det att aktörerna anser att transaktionen är misstänkt. Av artikel 9.5 följer att ekonomiska aktörer och professionella användare ska rapportera betydande försvinnanden och stölder av reglerade sprängämnesprekursorer inom 24 timmar från upptäckten. Även enskilda som har förvärvat sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska, enligt artikel 9.6, rapportera betydande försvinnanden och stölder av dessa inom 24 timmar från upptäckten. EU:s förordning om sprängämnesprekursorer är direkt tillämplig i Sverige, men kompletterande bestämmelser finns i lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer. Enligt 13 § i den lagen ska den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet låter bli att bl.a. rapportera misstänkta transaktioner eller försök till sådana eller rapportera betydande försvinnanden eller stölder av en reglerad sprängämnesprekursor dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt artikel 9.3 i EU:s förordning om sprängämnesprekursorer ska varje medlemsstat inrätta en eller flera nationella kontaktpunkter för rapportering av misstänkta transaktioner och betydande försvinnanden och stölder. Enligt 7 § förordningen (2014:880) om sprängämnesprekursorer är Polismyndigheten nationell kontaktpunkt.

Den 1 juli 2023 trädde en ny paragraf, 2 kap. 10 e §, i vapenlagen (1996:67) i kraft som en del av genomförandet av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv.⁶¹ Enligt bestämmelsen ska en vapenhandlare eller yrkesmässig förmedlare av skjutvapen eller ammunition underrätta Polismyndigheten om varje förvärv eller försök till förvärv av ammunition som han eller hon anser ha varit tvivelaktigt på grund av transaktionens karaktär eller omfattning. I förarbetena övervägdes om underrättelse i stället borde ske till en vapenhandlars eller yrkesmässig förmedlars respektive tillståndsmyndighet. Eftersom det endast är Polismyndigheten som har skyldighet och förutsättningar att utreda misstänkt brottslighet med ammunition skulle en sådan reglering dock behöva kompletteras med en skyldighet för kommunerna att vidarebefordra informationen till Polismyndigheten, varför en sådan ordning ansågs framstå som mindre lämplig av såväl ändamålsskäl som praktiska skäl. Då vapenhandlare och yrkesmässiga förmedlare har olika

⁶¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

tillståndsmyndigheter, ansågs Polismyndigheten vara mer lämplig även med beaktande av att ha en sammanhållen reglering.⁶² Gällande vad som närmare ska anses vara en misstänkt transaktion, gjordes i propositionen följande uttalande. En transaktion kan bedömas som tvivelaktig exempelvis om den avser onormalt stora mängder ammunition, om köparen inte verkar känna till ammunitionens användningsområde, om köparen uppträder på ett sätt som väcker misstänksamhet eller att han eller hon vill betala köpet på ett sätt som avviker från det normala. Avgörande bör vara om de objektiva omständigheterna har gett vapenhandlaren eller vapenmäklaren skäl att misstänka att ammunitionen kan komma att användas i andra än legala syften.⁶³

Rapportering enligt 2 kap. 10 e § vapenlagen kan göras på det sätt som den rapporterande själv finner lämpligt, exempelvis via telefon eller e-post. Eftersom underrättelseskyldigheten till stor del är beroende av vapenhandlarens eller vapenmäklarens subjektiva bedömning skulle det enligt propositionen innebära en alltför godtycklig reglering att straffbelägga underlåtenhet att underrätta Polismyndigheten. Om en vapenhandlare eller vapenmäklare åsidosätter underrättelseskyldigheten kan detta däremot, om det är fråga om flagranta fall eller om det rör sig om återkommande underlåtenhet, vägas in i en prövning av om vapenhandlar- eller vapenmäklartillståndet ska återkallas (se 6 kap. 3 § andra stycket vapenlagen).⁶⁴

Det kan alltså konstateras att det på områden som är väldigt närliggande explosiva varor finns en anmälningsskyldighet för enskilda aktörer att rapportera misstänkta transaktioner. Det framstår därför som lämpligt att, inom ramen för en utredning med målsättningen att minska kriminellas tillgång till sprängmedel genom att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället, överväga om en liknande reglering ska införas även i LBE. Utredningen anser att en sådan reglering är lämplig och ändamålsenlig och ska införas i LBE.

Enligt vapenlagen är det vapenhandlare och yrkesmässiga förmedlare av vapen eller ammunition som omfattas av anmälningsskyldigheten, d.v.s. aktörer som saluför vapen och

⁶² Prop. 2022/23:102, s. 69.

⁶³ Prop. 2022/23:102, s. 70.

⁶⁴ Prop. 2022/23:102, s. 70.

ammunition. Enligt EU:s förordning om sprängämnesprekursorer är det ”ekonomiska aktörer och internetbaserade marknadsplatser” som har en anmälningssplikt. Enligt artikel 3 avses med en ekonomisk aktör en fysisk eller juridisk person eller offentligt organ eller grupp av sådana personer eller organ som tillhandahåller reglerade sprängämnesprekursorer på marknaden, antingen offline eller online, inklusive på internetbaserade marknadsplatser. En internetbaserad marknadsplats definieras i samma artikel som en tillhandahållare av en mellanhandstjänst som gör det möjligt för ekonomiska aktörer, å ena sidan, och enskilda, professionella användare eller andra ekonomiska aktörer, å andra sidan, att utföra transaktioner avseende reglerade sprängämnesprekursorer genom onlineförsäljning eller tjänsteavtal, antingen på den internetbaserade marknadsplatsens webbplats eller på en ekonomisk aktörs webbplats som utnyttjar datatjänster som tillhandahålls av den internetbaserade marknadsplatsen. Det kan alltså konstateras att det främst är aktörer som saluför sprängämnesprekursorer som omfattas av anmälningssplikten.

Frågan är om en anmälningssplikt enligt LBE bör begränsas på något liknande sätt. Enligt 16 § LBE ska den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ha tillstånd till det. Enligt 5 § LBE avses med hantering tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Saluförande och överlåtelse ingår alltså i den större definitionen av hantering. Enligt samma lagrum avses med överföring fysisk förflyttning och med import och export, införsel respektive utförsel mellan Sverige och ett land utanför EES. Enligt 15 § LBE får explosiva varor överlätas eller överlämnas endast till den som har rätt att hantera explosiva varor av det slag och i den mängd som överlåtelsen eller överlämnandet avser.

De relevanta incidenter som bestämmelsen är avsedd att träffa är dock inte begränsad till situationer som någon som saluför explosiva varor kan identifiera. Exakt hur sprängmedel hamnar i orätta händer har det under utredningsarbetet inte funnits något entydigt svar på. Det borde dock stå klart att det inte endast är fråga om situationer där någon aktör med tillstånd köper sprängmedel av en grossist. Tvärtom borde det vara sällsynt att det i sådana situationer uppstår någon anledning att befara att de explosiva varor som överläts

kommer användas till något ändamål som inte täcks av tillståndet. När varorna i ett senare skede används i verksamheten, finns det klart större risk för att någon av deltagarna i verksamheten förfar obehörigt med varorna.

Mot bakgrund av detta, är det utredningens slutsats att en anmälningssplikt enligt LBE inte bör begränsas till en specifik krets av tillståndsaktörer. Anmälningssplikten bör i stället avse i princip alla som innehar tillstånd enligt 18 §. Även om endast vissa tillståndsinnehavare regelmässigt ser olika överlåtelser eller överlämnanden av explosiva varor och därmed har en god position att upptäcka sådana tvivelaktiga överlåtelser eller överlämnanden som utlöser en anmälningssplikt, kan bestämmelsen också bli tillämplig på mer ovanliga situationer. Att ha en mer vidsträckt skyldighet för alla tillståndshavare i stället för vissa tillståndshavare som typiskt sett hanterar varor inom ett begränsat område, framstår som ändamålsenligt med hänsyn till de konsekvenser som kan uppstå om explosiva varor hamnar i orätta händer. En tvivelaktig överlåtelse eller ett tvivelaktigt överlämnande mellan olika aktörer på en byggarbetsplats som bevittnas av en tillståndsinnehavare bör t.ex. givetvis utlösa en anmälningssplikt. För att täcka in även sådana situationer, bör inte begreppet ”förvärv” användas, likt motsvarande bestämmelse i vapenlagen. Anmälningssplikten bör täcka in alla former av handhavanden som framstår som misstänkta.

En överlåtelse kan bedömas som tvivelaktig exempelvis om den avser onormalt stora mängder varor, om köparen inte verkar känna till varornas användningsområde eller annars verkar sakna kompetens, om köparen uppträder på ett sätt som väcker misstänksamhet eller att han eller hon vill betala köpet på ett sätt som avviker från det normala. Om platsen för överlåtelser eller överlämnandet skiljer sig från det normala bör också detta vara något som har betydelse för bedömningen. Avgörande bör vara om de objektiva omständigheterna har gett tillståndsinnehavaren skäl att misstänka att varan kan komma att användas i andra än legala syften.⁶⁵

Anmälningssplikten bör dock inte gälla de tillstånd som MSB beslutar om gällande vissa statliga myndigheter. Dessa tillstånd avser hantering av explosiva varor som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets

⁶⁵ Jfr prop. 2022/23:102, s. 70.

forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till. En särskild anmälningsplikt för dessa verksamheter borde inte vara behövlig eftersom det får anses vara givet att en statlig myndighet polisanmäler misstanke om brott som den får kännedom om, om det inte finns andra hänsyn som hindrar detta, t.ex. underrättelseverksamhet.

När det gäller vilken myndighet som ska vara mottagande myndighet för en anmälningsplikt finns det två alternativ; tillståndsmyndigheten eller Polismyndigheten. Vid införandet av 2 kap. 10 e § vapenlagen övervägdes om berörda vapenhandlare och vapenmäklare skulle rapportera misstänkta transaktioner till sina respektive tillståndsmyndigheter. Eftersom det endast är Polismyndigheten som har skyldighet och förutsättningar att utreda misstänkt brottslighet med ammunition ansågs dock en sådan ordning som mindre lämplig av såväl ändamålsskäl som praktiska skäl, då en sådan reglering skulle behöva kompletteras med en skyldighet för kommunerna att vidarebefordra informationen till Polismyndigheten.⁶⁶ En sådan reglering om anmälningsskyldighet för tillsynsmyndigheter har föreslagits i denna utredning (se avsnitt 4.3.1). Att endast ha kontakt med sin tillståndsmyndighet när det gäller ens förpliktelser enligt tillståndet kan förväntas bli enklare för tillståndsinnehavarna att förhålla sig till. Till skillnad mot regleringen i vapenlagen föreslår denna utredning därför att det är till tillståndsmyndigheten, dvs. den myndighet som har utfärdat tillståndshavarens tillstånd, som misstänkta transaktioner ska rapporteras till.

Tillståndsinnehavare bör kunna kontakta tillståndsmyndigheten på det sätt de själva finner lämpligt, exempelvis via telefon eller e-post. Vilka uppgifter som behöver lämnas beror på omständigheterna i varje enskilt fall. Några särskilda regler kring detta behöver inte införas.⁶⁷

Likt vad som gäller för motsvarande bestämmelse i vapenlagen, bör bestämmelsen inte kopplas till en uttrycklig sanktion. Eftersom underrättelseskyldigheten till stor del är beroende av tillståndsinnehavarens subjektiva bedömning skulle det innebära en alltför godtycklig reglering att straffbelägga underlåtenhet att underrätta tillståndsmyndigheten. Om en tillståndsinnehavare

⁶⁶ Prop. 2022/23:102, s. 69.

⁶⁷ Jfr prop. 2022/23:102, s. 70.

åsidosätter underrättelseskyldigheten kan detta däremot, om det är fråga om flagranta fall eller om det rör sig om återkommande underlåtenhet, vägas in i en prövning av om tillståndet ska återkallas (jfr 20 § punkten 2 LBE).

Det kan argumenteras för om även brandfarliga varor ska ingå i anmälningsplikten. Brandfarliga varor kan också ge upphov till stora konsekvenser om de hamnar i orätta händer. Med hänsyn till att det gällande brandfarliga varor ingår en stor mängd olika varutyper skulle en sådan skyldighet förmodligen behöva omgärdas av undantag från anmälningsplikten. En sådan reglering riskerar att bli svårtillämpad. Då det absolut största behovet av en reglering finns på området för explosiva varor, talar också detta för att anmälningsplikten ska regleras till just sådana varor.

Sammanfattningsvis ska en ny bestämmelse införas i 15 a § LBE med innebörden att den som innehar tillstånd enligt 18 § första stycket punkterna 1–5 och andra stycket ska underrätta tillståndsmyndigheten om varje överlåtelse eller överlämnande eller försök därtill av explosiv vara som denne bedömer ha varit tvivelaktigt på grund av händelsens karaktär eller omfattning.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

5.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 2025.

Skälen för förslaget

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Den 1 november 2025 bedöms vara den tidigaste tidpunkten som bestämmelserna kan träda i kraft med hänsyn till att det finns behov av tid för MSB att ta fram nödvändiga föreskrifter.

5.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: En ansökan om tillstånd enligt 18 § andra stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor som gjorts innan den 1 november 2025 ska handläggas vidare av den myndighet som mottagit ansökan.

Skyldigheten för den som har tillstånd till hantering av explosiva varor enligt 18 § andra stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor att anmäla användning av explosiva varor eller förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd till tillsynsmyndigheten enligt 18 a § samma lag ska inte tillämpas på användning och tillfällig förvaring som påbörjas inom fem arbetsdagar från tidpunkten för ikraftträdandet.

Bedömning: Det finns i övrigt inget behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Eftersom en ansökan om tillstånd enligt 18 § andra stycket vid viss hantering som ska ske i mer än en kommun enligt förslaget ska göras där en verksamhet har säte i stället för där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas finns det anledning att särskilt reglera hur en ansökan som kommit till en kommun enligt den tidigare lydelsen ska hanteras. Det bedöms vara lämpligast att de ansökningar som kommit in före ikraftträdandet ska hanteras vidare av den myndighet som först mottagit ansökan.

När det gäller det nya kravet på att anmäla användning och förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd till tillsynsmyndigheten i den kommun där användningen eller den tillfälliga förvaringen ska ske (18 a § LBE) föreslås att denna bestämmelse ska börja tillämpas först på användning och tillfällig förvaring som påbörjas fem arbetsdagar efter tidpunkten för ikraftträdande. Skälet för detta är att företag inte ska behöva upphöra med sina aktiviteter under fem arbetsdagar för att kunna göra anmälan i rätt tid.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är annars att den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen ska tillämpas om inget annat föreskrivs. Det innebär att nya processuella och materiella regler tillämpas från ikraftträdandetidpunkten även i ärenden som vid denna tidpunkt är pågående. Det har utöver vad som beskrivits ovan inte framkommit skäl för att frångå denna huvudregel när det gäller utredningens förslag. Det är i stället angeläget att den nya reglering som utredningen föreslår i syfte att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället får genomslag så snart som möjligt. Förslagen i övrigt bör därför tillämpas från ikraftträdandetidpunkten och ytterligare särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

6 Konsekvenser av förslagen

6.1 Inledning

Uppdraget till en utredare om aktuell översyn av lagen om brandfarliga och explosiva varor för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn över explosiva varor gavs mot bakgrund av den eskalerande våldsutvecklingen med sprängningar till följd av konflikter i kriminella miljöer.

Den övergripande målsättningen med förslagen är att minska kriminellas tillgång till sprängmedel genom att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället. Utredningen anser att de förslag som lämnas sammantaget ger bättre förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv hantering av tillstånd och tillsyn över explosiva varor samt förebygger och försvårar illegal hantering av explosiva varor i samhället. En skärpt och mer omfattande tillsyn möjliggörs dels genom att MSB ges ett större ansvar för stöd och samordning till kommunerna och tillsyn över att lagen om brandfarliga och explosiva varor följs samt dels genom att tillsynsmyndigheterna får bättre förutsättningar för tillsyn genom mer information från de verksamheter som hanterar explosiva varor. Det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen och möjligheten att återkalla tillstånd vid behov stärks och Polismyndigheten ges en särskild möjlighet att överklaga och ansöka om återkallelse av tillstånd och godkännanden. Hanteringen av överblivna brandfarliga och explosiva varor efter återkallade tillstånd tydliggörs och regleras i lag.

Om inga åtgärder vidtas kommer betydande hinder för en effektiv och ändamålsenlig tillstånds- och tillsynsverksamhet att kvarstå bl.a. genom att tillsynsmyndigheterna saknar förutsättningar att genomföra tillsyn på grund av otillräcklig information om var hantering av explosiva varor sker liksom att det finns utrymme i

tillståndsprövningen för att utnyttja bristande resurser och skillnader i kommunernas hantering. Likaså kommer det om inga åtgärder vidtas inte att finnas någon som kan överklaga ett beviljat tillstånd eller godkännande av deltagare och föreståndare i verksamhet med explosiva varor vid behov av detta.

I detta kapitel beskrivs ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag. För en utförligare beskrivning av problembilden och för- och nackdelar avseende respektive förslag samt eventuella alternativa lösningar som utredningen har övervägt hänvisas till utredningens beskrivningar i respektive huvudavsnitt.

De som berörs av utredningens förslag är MSB, Polismyndigheten, Försvarsmakten, kommuner samt företag (med företag avses både bolag och enskilda näringsidkare) som arbetar med brandfarliga och explosiva varor. Några andra aktörer påverkas inte i någon väsentlig omfattning.

6.2 Konsekvenser av utredningens förslag på en samhällsekonomisk nivå

Ytterst syftar de föreslagna förändringarna till att minska omfattningen av sprängmedel som når kriminella för att förhindra olagliga sprängningar i Sverige. Hur stor påverkan förslagen väntas få är svårt att bedöma. Detta beror dels på svårigheten att uppskatta antalet sprängningar som skulle kunna stoppas med hjälp av förslagen, dels på att den samhällsekonomiska kostnaden för en kriminell sprängning är svår att exakt bedöma, eftersom det beror på omfattningen av skadorna och de samhälleliga följderna.

Brottsförebyggande rådet har rapporterat att kriminella sprängningar innebär omfattande kostnader för samhället. Kostnaderna för en kriminell sprängning kan delas upp på direkta och indirekta kostnader. De direkta kostnaderna innefattar materiella skador på byggnader, infrastruktur och fordon, vilka ofta kräver omfattande reparationer, rivning och nybyggnation. Dessutom innebär sprängningar stora insatser från räddningstjänst och polis, inklusive avspärrningar, evakuering och säkerhetsarbete. Forensiska undersökningar och andra insatser som utförs av specialiserade enheter inom Polismyndigheten, bidrar ytterligare till de direkta kostnaderna. Även rättssystemets arbete, från utredningar

och rättegångar till kostnader för häkten och fängelsevistelser, utgör en betydande del.

De indirekta kostnaderna är också omfattande. Sprängningar leder ofta till en känsla av otrygghet hos drabbade individer och boende i närheten, vilket även kan öka belastningen på vårdn. Det kan även uppstå indirekta ekonomiska förluster om företag i drabbade områden förlorar kunder eller tvingas stänga tillfälligt. Fastighetsvärdet i området kan också sjunka om området upplevs som otryggt. På kommunal nivå krävs att resurser omfördelas för att hantera sanering och återuppbyggnad, vilket påverkar andra delar av samhällsekonomin.

Sammantaget bedöms en enskild sprängning kunna kosta samhället mellan 5 och 70 miljoner kronor, beroende på omfattningen av skador och följder för samhällsinstitutioner och individer. Detta är en uppskattning som inkluderar skador på egendom, polis- och rättsväsendets insatser samt kostnader för indirekta konsekvenser. Uppskattningen baseras på en jämförelse med andra typer av våldsbrott, där exempelvis en skjutning uppskattas kosta samhället omkring 75 miljoner kronor, inklusive vård, rättsväsende och andra relaterade utgifter.⁶⁸ För större sprängningar eller incidenter i tätbebyggda områden kan summorna vara ännu högre.

6.3 Konsekvenser för myndigheter, kommuner och företag

6.3.1 Inledning

Antaganden

I denna analys bedöms en årsarbetskraft kosta cirka 1 miljon kronor vilket motsvarar en timkostnad på ca 550 kr.⁶⁹

⁶⁸ <https://www.uu.se/nyheter/2023/2023-09-13-skjutvapenvaldet-riskerar-att-sta-samhallet-dyrt>, hämtad 2024-11-26.

⁶⁹ I denna analys antas en årsarbetskraft tjäna lite mer än medellönen i Sverige eftersom flertalet av de uppgifter som beskrivs i denna konsekvensanalys är av kvalificerad karaktär. Löneläget

Utredningens förslag

Utredningen föreslår ett antal förändringar av befintlig lagstiftning som i denna konsekvensanalys har sammanställts till sju huvudsakliga förslag.

1. MSB får en samordnande roll för kommunernas tillståndsverksamhet
2. MSB ges ansvar för tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsverksamheten
3. Det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen stärks och möjligheten att återkalla och ändra tillstånd utökas
4. Tillståndshavare måste anmäla användning och tillfällig förvaring av explosiva varor till kommunen
5. Polismyndigheten får möjlighet att överklaga beviljade tillstånd och godkännanden och begära återkallelse av tillstånd och godkännanden
6. Polismyndigheten får möjlighet att beslagta och med Försvarsmaktens biträde förverka överblivna brandfarliga och explosiva varor när ett tillstånd upphört
7. Tillstånd till viss hantering av explosiva varor som ska ske i mer än en kommun provas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte

En del i utredningens förslag är att MSB ges rätten att ta fram föreskrifter som bl.a. tydliggör hur lagen ska tillämpas i olika situationer. Vilka konsekvenser utredningens föreslagna

bedöms därför generellt ligga över medel. Medellönen i Sverige 2023 var enligt SCB 39 900 kronor. I denna analys antar vi en genomsnittslön på cirka 45 000 kronor, vilket motsvarar en årslön om 540 000 kronor. När ett schablonvärde om 1,84 multipliceras med årslönen, vilket motsvarar semesterersättning, arbetsgivaravgifter och en overheadkostnad, ger det ett värde om 993 600 kronor. Detta har avrundats till 1 000 000 kronor. I genomsnitt arbetar en heltidsanställd i Sverige mellan 160 och 175 timmar per månad, baserat på en standardarbetstid på 40 timmar per vecka. Detta mått inkluderar dock inte avdrag för semester och helgdagar. När man räknar bort dessa lediga dagar minskar det faktiska genomsnittet något. Enligt lag har anställda rätt till minst 25 dagars betald semester per år, vilket motsvarar ungefär fem veckors ledighet eller 200 timmar. Dessutom infaller i genomsnitt nio helgdagar på vardagar, vilket motsvarar cirka 72 timmar. Om vi drar av dessa lediga dagar från den årliga arbetstiden på 2 080 timmar, återstår cirka 1 808 arbetstimmar per år. Detta ger ett snitt på ungefär 151 arbetstimmar per månad, när semester och helgdagar är borträknade. Med en månadslön på 45 000 x 1,84 ger det en timkostnad på cirka 550 kronor.

förändringar får beror till viss del på vad de föreskrifter som MSB kommer ta fram anger samt hur den nya lagstiftningen tolkas och tillämpas i praktiken.

Nedan följer en analys av vilka aktörer förslagen påverkar och hur de berörda aktörerna påverkas.

6.3.2 MSB får en samordnande roll för kommunernas tillståndsverksamhet

Förslaget innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för stöd och samordning av kommunerna och att hjälpa dem i deras arbete med tillståndsverksamheten enligt LBE. Förslaget syftar till att etablera en mer strukturerad och enhetlig tillståndsprövning för brandfarliga och explosiva varor genom att ge MSB en samordnande roll. MSB ska stödja kommunerna i hanteringen av tillstånd, vilket innebär att de erbjuder vägledning, standardiserade rutiner och regelbundna uppföljningar. Genom att MSB samordnar tillståndsverksamheten blir processerna mer konsekventa och rättssäkra för såväl företag som allmänhet. Förslaget innebär att MSB tilldelas ett övergripande ansvar för att koordinera kommunernas arbete med tillstånd. Syftet är att MSB ska stödja kommunernas hantering och säkerställa att tillståndsprozesserna blir enhetliga för verksamheter som hanterar brandfarliga och explosiva varor.

Detta förslag bedöms primärt påverka MSB, kommuner samt företag som arbetar med brandfarliga och explosiva varor. Nedan följer en närmare redogörelse för hur dessa aktörer förväntas påverkas.

MSB

Detta förslag bedöms påverka MSB genom att myndigheten får ansvar för att samordna arbetet med tillståndsverksamheten och för att skapa en mer enhetlig hantering av frågor om tillstånd i kommunerna. MSB får ett större ansvar för att stötta kommunernas tillståndsarbete, vilket bedöms medföra en ökad arbetsbörda, kräva ytterligare resurser och ökad kompetens inom myndigheten. Till exempel kommer MSB initialt behöva se över sina utbildningar och

det stödmaterial som finns framtaget och löpande bidra med stöd, utbildning och kompetenshöjande insatser för kommunerna.

Ekonomiska konsekvenser

I samråd med MSB, bedöms det utökade samordningsansvaret medföra ett behov om 3 årsarbetskrafter, vilket motsvarar cirka 3 miljoner kronor årligen.

Det tillkommer också en inledande kostnad för att ta fram nya föreskrifter i anslutning till detta förslag. Den kostnaden uppskattas gemensamt med förslaget att MSB ges ansvar för tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsprövningen till totalt ca 3 årsarbetskrafter (se avsnitt 6.3.3).

Kommuner

Förslaget om MSB:s samordnade roll bedöms över lag påverka kommunerna positivt genom att det skapar en mer enhetlig tillståndsprocess och höjer kvaliteten i det administrativa arbetet. Initialt kan vissa kompetenshöjande åtgärder behövas av befintlig personal för de nya reglerna och mottagande av MSB:s nya stöd. Genom att nyttja MSB:s vägledning och stödmaterial bedöms kommunerna kunna hantera tillstånd för brandfarliga och explosiva varor på ett mer standardiserat sätt än de gör idag, vilket bedöms höja kvaliteten i tillståndsprövningen och minska risken för variationer och misstag. Det innebär också att mindre kommuner som tidigare kan ha saknat specifik kompetens eller nödvändiga resurser för tillståndshanteringen, får bättre stöd och tillgång till vägledning.

Ekonomiska konsekvenser

Kommunerna bedöms inte påverkas märkbart ekonomiskt. Den förbättrade samordningen och stödet bedöms huvudsakligen leda till högre kvalitet i tillståndsverksamheten.

Företag

Förslaget bedöms över lag påverka företagen positivt genom att det skapar en mer enhetlig tillståndprocess. Med en standardiserad vägledning från MSB kan företagen förvänta sig att liknande krav och riktlinjer gäller oavsett lokalisering, vilket minskar osäkerheter i tillståndsprövningen. Vidare bedöms en ökad samordning underlätta för kommunerna att höja kvaliteten i sitt tillståndsarbete, vilket i sin tur kan bidra till kortare handläggningstider för företagens tillståndsansökningar.

Ekonomiska konsekvenser

Företagen bedöms inte få någon märkbar ekonomisk påverkan av detta förslag. Den förbättrade samordningen och mer standardiserade hanteringen bedöms huvudsakligen leda till högre kvalitet i tillståndsprövningen. Detta gynnar företagen, vilket är beskrivet ovan.

6.3.3 MSB ges ansvar för tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsverksamheten

Förslaget innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges i uppdrag att ansvara för tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsverksamheten enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. För uppgiften ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap få rätt att ta del av de upplysningar och handlingar som behövs. Myndigheten ska också få förelägga kommunerna att åtgärda eventuella brister. Myndigheten ska också få föreskriftsrätt över hur kommunernas tillsyn ska utföras.

Syftet är att MSB ska granska kommunernas tillståndshantering och tillsyn över verksamheter med brandfarliga och explosiva varor. MSB ska säkerställa att tillsynen utförs enligt gällande lagar och riktlinjer, samt tillhandahålla verktyg och resurser för att stödja kommunernas tillsynsarbeten. Detta för att skapa en mer likvärdig hantering över landet och säkerställa att kommunerna följer samma kvalitetsstandard. Det kan noteras att MSB redan har denna roll på området för lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). MSB

kommer kunna utöka den verksamhet som i dag jobbar mot LSO till att också omfatta LBE, vilket är en positiv konsekvens av förslaget och därigenom besparande jämfört med om en helt ny organisation skulle behöva byggas upp.

I dagsläget skiljer sig kvaliteten och omfattningen av kommunernas tillsyn åt. Detta leder till ojämn säkerhetsnivå och i vissa fall till bristande kontroll över verksamheter som hanterar brandfarliga och explosiva varor. För företag och verksamheter innebär detta att de kan mötas av olika tillsynskrav beroende på var de är verksamma, vilket kan snedvrider konkurrenssituationen på marknaden och leda till förvirring och säkerhetsproblem.

Detta förslag bedöms primärt påverka MSB, kommuner samt företag som arbetar med brandfarliga och explosiva varor.

MSB

Förslaget bedöms påverka MSB genom att myndigheten får ett utökat ansvar och ges uppgiften att utöva tillsyn över att kommunernas tillsyn av brandfarliga och explosiva varor är enhetligt och korrekt utförd. MSB bedöms behöva lägga mer resurser på utbildning, vägledning och inspektioner för att stötta kommunerna och skapa ett enhetligt regelverk. Med förslaget får MSB en ny tillsynsroll kopplad till LBE, vilket bedöms medföra en ökad arbetsbörda och behov av ökad kompetens inom myndigheten.

Ekonomiska konsekvenser

- Första året bedöms MSB behöva ta fram och implementera nya föreskrifter. Ett arbete som av myndigheten uppskattas till cirka 3 årsarbetskrafter, motsvarande cirka 3 miljoner kronor. Denna kostnad omfattar även att ta fram och implementera nya föreskrifter gällande stöd och samordning av kommunernas tillståndsverksamhet (se avsnitt 6.3.2). Observera att detta är en engångskostnad och inte en löpande kostnad.
- Att bygga upp det tillkommande tillsynsområdet inom myndighetens befintliga verksamhet som är riktat mot LSO bedöms medföra en engångskostnad om en årsarbetskraft.

- De löpande kostnaderna för tillsynen, när nya föreskrifter har tagits fram och tillsynsområdet är uppbyggt, bedöms uppgå till mellan 2–4 miljoner kronor årligen, motsvarande 2–4 årsarbetskrafter. Kostnadsvariationen beror på hur snabb implementeringen av de framtagna föreskrifterna som önskas är. Dessa kostnader täcker den kontinuerliga tillsynen samt det stöd MSB ger till kommunerna.

Kommuner

Hur mycket kommunerna påverkas beror ytterst på de föreskrifter MSB tar fram i samband med lagändringen. I utredningens föreslagna förändringar regleras till exempel inte hur ofta en tillsyn ska genomföras eller vilka verksamheter som ska prioriteras, något som föreskrifterna bedöms ge mer vägledning kring. Intentionen med de föreslagna förändringarna är att förbättra tillsynen, varför det är rimligt att anta att föreskrifterna kommer se till att ett ökat antal tillsyner genomförs. När liknande förändringar av LSO genomfördes, dubblerades antalet tillsyner som kommunerna genomförde. En liknande utveckling bedöms som trolig även vid dessa förändringar.

För att hantera det ökade antalet tillsyner kommer kommunerna behöva rekrytera personal. Personal med relevant kompetens för att kunna genomföra tillsyner är idag mycket svårt att få tag på vilket tros medföra att kommunerna kommer behöva rekrytera personal med snarlik kompetens som den som behövs och sedan genomföra kompetenshöjande insatser för personalen. I vilken utsträckning kommunerna behöver rekrytera beror även på om de väljer att samordna hanteringen av tillsynerna inom ramen för något av de etablerade samarbetsforum som finns idag eller hantera tillsynerna själva. Att samordna arbetet i flera kommuner bedöms kunna minska rekryteringsbehovet jämfört med om varje kommun ska rekrytera för sig. Det har dock inte varit möjligt att göra några närmare uppskattningar av hur kostnaderna då påverkas eftersom det beror på hur och om kommunerna väljer att samordna sig.

Ekonomiska konsekvenser

- Tillsynerna är avgiftsfinansierade och den ökade kostnaden för det utökade antalet tillsyner belastar företagen.
- Rekrytering och kompetenshöjande insatser driver kostnader för kommunerna. Hur mycket beror på om kommunerna väljer att samarbeta i frågorna eller inte och vad MSB:s föreskrifter säger om krav på omfattning och antal tillsyner som ska genomföras.

Företag

Baserat på ovan resonemang om ett troligt ökat antal tillsyner bedöms företagens kostnader öka. Dels till följd av att tillsynerna är avgiftsfinansierade, det vill säga företagen bekostar tillsynerna, dels för att ett ökat antal tillsyner medför ett ökat behov av egna resurser som kan hantera tillsynerna och de eventuella åtgärdsbehoven tillsynerna medför.

Ekonomiska konsekvenser

Som tidigare nämnts bedöms en dubblering av antalet utförda tillsyner som rimlig. År 2023 utfördes 2 538 tillsyner gällande explosiva och brandfarliga varor, varav drygt 350 gällande explosiva varor. En antagen dubblering skulle alltså medföra lika många tillsyner till. Kostnaden för en tillsyn varierar mellan olika kommuner och beroende på vilken typ av tillsyn som genomförs. En mindre tillsyn antas kosta cirka 5 000 kronor och en större cirka 10 000 kronor.

- Företagens totala kostnad för ett dubblerat antal tillsyner bedöms bli mellan 12–25 miljoner kronor, beroende på vilken typ av tillsyn som genomförs. Observera att det år 2022 fanns cirka 25 000 gällande tillstånd, vilket ger en genomsnittlig kostnadsökning per tillståndshavare (företag) om cirka 500–1000 kronor.
- Vidare bedöms företagens arbete för den egna hanteringen av tillsyner öka. För varje tillsyn antas att företagen lägger mellan 5–10 arbetstimmar, vilket med en timkostnad på 550 kronor (se

antaganden) medför en kostnad om 7–14 miljoner kronor per år. Delas denna kostnad för alla företag som innehade tillstånd år 2022 (cirka 25 000), blir den ökade kostnaden per tillståndshavare och år cirka 300–600 kronor.

6.3.4 Det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen stärks och möjligheten att återkalla och ändra tillstånd utökas

Förslaget innebär att vid en prövning enligt 19 § LBE av om någon är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive explosiva varor ska det uttryckligen framgå att särskild hänsyn ska tas till omständigheter som kan medföra att det föreligger en risk för obehörigt förfarande eller att brandfarliga eller explosiva varor hanteras i strid med lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Det föreslås vidare att en tillståndsmyndighet ska få besluta om nya eller ändrade villkor för ett tillstånd om det behövs med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Kravet på särskilda skäl tas bort. Ett tillstånd ska återkallas om det behövs med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion.

Det brottsförebyggande perspektivet stärks i tillståndsprövningen genom att tillståndsmyndigheter får ökad befogenhet att besluta om nya eller ändrade villkor för ett tillstånd och genom ökade möjligheter att återkalla tillstånd om det behövs med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Därmed kan myndigheterna förbättra säkerheten och får ökade möjligheter att agera när tillståndshavare brister i hanteringen.

Förslaget att det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen stärks och förslagen om ökade möjligheter att ändra och återkalla beviljade tillstånd bedöms primärt påverka MSB, kommuner, Polismyndigheten, företag och enskilda som arbetar med brandfarliga och explosiva varor. Sammantaget bedöms dessa förslag medföra en mindre påverkan på de berörda aktörerna.

MSB

Förslagen bedöms medföra liten påverkan på MSB då förändringen inte väntas medföra något större antal ändringar eller återkallanden av tillstånd.

Vad gäller att det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen stärks bedöms att förändringen i huvudsak påverkar innehållet i prövningen av om någon är lämplig och har de förutsättningar som krävs enligt lagen men inte i någon större utsträckning påverkar omfattningen och resursåtgången för densamma.

Kommuner

Förslagen om ökade möjligheter att återkalla och ändra tillstånd bedöms medföra en begränsad påverkan på kommunerna då förändringen inte väntas medföra något större antal ändringar eller återkallanden av tillstånd. I de fall det blir aktuellt med ett återkallande av tillstånd driver det resurser för kommunerna, men eftersom det bedöms ske relativt sällan bedöms den ekonomiska påverkan av förslaget vara begränsad.

Vad gäller förslaget att det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen stärks bedöms att förändringen när det gäller fysiska personer främst påverkar innehållet i prövningen av om någon är lämplig och har de förutsättningar som krävs enligt lagen och inte i någon större utsträckning påverkar omfattningen och resursåtgången för densamma. När det gäller prövningen avseende ett företag som söker tillstånd kan det dock antas att kommunerna i vissa fall kommer att behöva göra något mer omfattande utredningar och att komplexiteten och resursåtgången för handläggningen då kan öka något. Detta bedöms dock i huvudsak kunna finansieras med avgifter.

Polismyndigheten

Förslaget att det brottsförebyggande perspektivet i tillståndsprövningen stärks bedöms inte medföra någon större påverkan på Polismyndigheten. Myndigheten beaktar redan idag det

brottsförebyggande perspektivet i sina yttranden i fråga om lämplighet enligt 14 § FBE och ändringen bedöms inte medföra ytterligare kostnader. Förslaget kan dock komma att medföra att behovet för tillståndsmyndigheterna att samverka med Polismyndigheten ökar när det gäller deras egna bedömningar. Det kan i så fall till viss del komma att öka Polismyndighetens arbetsmängd.

Företag och enskilda

Dessa förslag bedöms påverka företagen genom att vissa företag som inte sköter hanteringen av explosiva eller brandfarliga varor korrekt får sitt tillstånd återkallat. Det bedöms huvudsakligen leda till positiva effekter på branschen då seriösa aktörer gynnas av att oseriösa aktörer får sina tillstånd återkallade. I viss mån kan det påverka prisbilden på marknaden om oseriösa aktörer, som tidigare kunnat pressa priserna genom att tumma på kvaliteten, inte längre kan vara verksamma.

För en enskild eller ett företag som påverkas direkt av ett beslut om ändring av villkor, återkallelse av ett tillstånd eller som bedömts inte vara lämplig att hantera brandfarliga eller explosiva varor enligt lagen, kan det naturligtvis innebära en stor påverkan på möjligheten att fortsatt driva eller arbeta inom en verksamhet. Det är emellertid också syftet med förslagen och den skärpta hanteringen. Den som anser att ett beslut som fattats är felaktigt har möjlighet att överklaga beslutet.

6.3.5 Tillståndshavare måste anmäla användning och tillfällig förvaring av explosiva varor till kommunen

Förslaget innebär att den som ska använda explosiva varor eller förvara explosiva varor i ett flyttbart förråd med stöd av tillstånd från en kommun enligt LBE ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten i den kommun där användningen eller den tillfälliga förvaringen ska ske. Anmälan ska göras senast fem arbetsdagar innan hanteringen påbörjas och innehålla uppgifter om tiden och platsen för användningen eller förvaringen samt vilken tillståndsmyndighet som

beviljat tillstånd till hanteringen. Tillsynsmyndigheterna ska få ta ut en avgift för anmälan.

För att förbättra kommunernas tillsynsmöjligheter föreslås ett krav på att tillståndshavare blir anmälningsskyldiga vid användning och tillfällig förvaring av explosiva varor. Genom att kommunerna informeras om tillståndshavares förehavanden kan de planerera och utföra tillsyner annonserat eller oannonserat.

Idag saknas ett krav på anmälan, vilket innebär att kommunerna ibland saknar insyn i när och var sprängningar utförs. Detta kan försvåra kommunernas tillsyn och leda till att sprängningar utförs utan nödvändiga säkerhetsåtgärder.

Detta förslag bedöms primärt påverka MSB, kommuner samt företag som hanterar och förvarar explosiva varor.

MSB

Förslaget påverkar egentligen inte MSB direkt men beroende på hur förslaget tillämpas i praktiken samt vad MSB föreskriver bedöms myndigheten påverkas.

Kostnaderna för berörda parter i detta förslag beror till stor del på MSB:s val i ovanstående frågor. I förslagen lagändring framgår att tillståndshavare ska anmäla sin användning och förvaring av explosiva varor, dock inte närmare hur detta ska gå till eller i vilken utsträckning.

Vad gäller hur anmälan ska gå till kan det antingen göras direkt till berörd kommun eller till ett centralt system som MSB tillhandahåller. Som redovisas nedan påverkar det kostnaderna för samtliga involverade parter positivt om MSB tillhandahåller ett centralt system. En sådan lösning är därför enligt utredningen att föredra.

Vad gäller i vilken utsträckning en anmälan ska ske kommer det behöva tydliggöras i de föreskrifter MSB tar fram i samband med lagens ikraftträdande. Utredningens syfte med lagförslaget är att tillsyner ska underlättas genom att en anmälan upprättas och hålls aktuell. För att åstadkomma detta bedöms det räcka att anmälan sker per arbetsplats som hanterar explosiva varor samt för en viss tidsperiod, och inte varje gång en explosiv vara används (exempelvis inför varje sprängning som genomförs).

Ekonomiska konsekvenser

Förutsatt att MSB tar på sig ansvaret att tillhandahålla ett centralt system för anmälningar (i anslutning till det nationella tillståndsregistret för explosiva varor eller liknande) bedöms kostnaden för myndigheten bli mellan 1–5 miljoner kronor (beroende på om ett nytt system behöver tas fram) för utveckling av system. Till detta tillkommer cirka 0,5–1 miljoner kronor årligen för drift och underhåll av systemet.

Kommuner

Förslaget kommer att påverka kommunerna som ska ta emot och hantera anmälningarna. Förslagets påverkan på kommunerna beror till stor del på vad MSB föreskriver i frågorna om hur och i vilken utsträckning anmälan ska göras, som beskrivs ovan.

För kommunerna är det framför allt frågan om hur en anmälan ska göras som påverkar kostnaderna, då själva anmälan är avgiftsfinansierad belastar den kostnaden, oavsett storlek, företagen. Om kommunerna själva ska ta emot anmälningarna bedömer de att de behöver ta fram ett system för att hantera anmälningarna för att det ska hanteras på ett effektivt och säkert sätt. Det bedöms dock inte lämpligt att varje kommun tar fram ett eget system för att hantera anmälningarna utan en sådan lösning behöver samordnas.

Ekonomiska konsekvenser:

Om kommunerna ska ta emot anmälningarna själva behövs ett system för att hantera detta tas fram. Kostnaden för att ta fram ett enklare anmälningssystem bedöms av kommunerna till cirka 0,5 miljoner kronor. Detta innebär en total kostnad för landets 140 räddningstjänster om cirka 70 miljoner kronor. Detta är alltså att jämföra med en central systemhantering som bedöms kosta cirka 1–5 miljoner kronor att ta fram.

Kommunernas administration av anmälningarna kan också medföra vissa ökade kostnader. Även dessa är i stort beroende av hur anmälningarna mottas och hanteras.

Syftet med anmälningarna är att skapa förutsättningar för ökad tillsyn. I den mån en ökad tillsyn inte kan finansieras med avgifter kan det medföra ökade kostnader för kommunerna avseende tillsynen.

Företag

Förslaget bedöms påverka företagen genom att de behöver anmäla sin användning och tillfälliga förvaring av explosiva varor till kommunerna. Likt ovan resonemang styrs kostnaderna för företagen ytterst av hur och i vilken utsträckning en anmälan ska göras.

Om det för företagen räcker att anmäla en gång per arbetsplats och MSB tillhandahåller ett centralt system bedöms påverkan för företagen inte bli så stor. Om däremot varje användning av explosiva varor skulle behöva anmälas och anmälningsprocessen varierar i olika kommuner kan kostnaderna för företagen bli avsevärt större.

Kostnadsbedömningarna varierar kraftigt beroende på hur arbetet kommer ske i praktiken, baserat på MSB:s föreskrifter, men för att ändå ge en indikation om kostnadernas storleksordning har vissa antaganden gjorts.

År 2023 fanns det enligt uppgift från MSB 1082 gällande tillstånd avseende spräng- och tändmedel, dvs sådana varor som t.ex. används för att slå sönder berg, sten eller betong och som till övervägande del används på byggarbetsplatser. Inom varje tillstånd kan det rymmas ett stort antal arbetsplatser som hanterar explosiva varor. Den stora merparten av företagen (80 procent) antas vara relativt små och varje år hantera i genomsnitt ca 20-50 arbetsplatser, medan en mindre del av företagen bedöms vara större (20 procent) och hantera i genomsnitt ca 100 arbetsplatser. Vidare antas att varje anmälan kostar företagen i genomsnitt ca 500 kronor avseende avgift och administration. Det behöver närmare övervägas hur avgifter ska tas ut för anmälningarna så att kostnaderna för mindre företag som behöver göra ett större antal anmälningar inte drabbas av för stora kostnader.

Ekonomiska konsekvenser

Om MSB föreskriver att anmälan endast ska göras per arbetsplats som hanterar explosiva varor och inte per hantering, samt tillhandahåller ett centralt system för anmälan, bedöms den årliga kostnaden för företagen bli ca 10–25 000 kronor per företag för mindre till medelstora företag samt ca 50 000 kronor för större företag. Dessa kostnader bedöms möjliga för företagen att finansiera genom att priset för utförande av tjänster som kräver sprängarbeten justeras.

6.3.6 Polismyndigheten får möjlighet att begära återkallelse av och överklaga beviljade tillstånd och godkännanden

Förslaget innebär att Polismyndigheten ska vara den myndighet som har möjlighet att överklaga tillstånd och godkännanden och ansöka om återkallelse.

Förslaget syftar till att genom att tillåta polisen att överklaga kommunernas och MSB:s beslut om tillstånd och godkännanden och begära återkallelse om säkerhetsrisker avseende obehörigt förfarande uppdragas, stärka arbetet med att förhindra att sprängmedel hamnar i fel händer. Syftet med förslaget är primärt att möjligheten att överklaga blir en säkerhetsventil, det vill säga att det ska vara möjligt att överklaga snarare än att det behöver ske många överklaganden. I praktiken bedöms inte denna säkerhetsventil behöva nyttjas särskilt ofta och antalet överklaganden per år antas vara väldigt få.

Detta förslag bedöms primärt påverka Polismyndigheten, kommuner, MSB samt företag som hanterar brandfarliga och explosiva varor.

Polismyndigheten

Förslaget bedöms framför allt påverka Polismyndigheten som ges möjlighet att överklaga tillstånd och godkännanden och begära återkallelse. Den initiala påverkan på Polismyndigheten avseende möjligheten att överklaga ärenden bedöms bli relativt liten då antalet överklaganden uppskattas vara väldigt få, då tillstånds-

myndigheterna väldigt sällan beviljar tillstånd eller godkännanden i strid med polisens bedömning i lämplighetsprövningen. Gällande återkallelse av tillstånd och godkännanden bedöms förändringen bli liten då Polismyndigheten redan idag arbetar med att informera berörda aktörer när sådant som kan ligga till grund för en framtida återkallelse sker.

För Polismyndigheten blir de direkta konsekvenserna framför allt att verksamheten behöver förberedas på att kunna hantera eventuella överklaganden när behov uppstår. Arbetet med förvaltningsrättsliga överklaganden sker i stor utsträckning genom ett skriftligt förfarande och är till stor del likt det arbete med yttranden Polismyndigheten genomför idag. Polismyndigheten är också redan idag motpart i förvaltningsrätten när en fråga om tillstånd till sprängning enligt ordningslagen överklagas dit. Således bedöms förslagets påverkan vara liten. Ansvar för frågorna kan dock behöva ses över och ev. mallar, rutiner och material kan behöva upprättas. Omfattningen av dessa uppgifter bedöms enligt utredningen till ca 0,5 årsarbetskrafter.

Utredningen bedömer som redogjorts för ovan att förändringen inte blir särskilt stor för Polismyndigheten. Polismyndigheten ser dock för egen del en risk att påverkan kan bli avsevärt större och leda till att de behöver prioritera om bland nuvarande arbetsuppgifter och rekrytera långt fler årsarbetskrafter för att hantera det förändrade ansvaret. Vidare ser Polismyndigheten att detta nya förvaltningsrättsliga ansvarsområde riskerar att påverka andra prioriteringar inom myndigheten och få följeffekter på annan samhällsviktig verksamhet. Utredningen delar dock inte denna bedömning. Som angetts ovan är utredningens bedömning att det till största del handlar om relativt okomplicerade arbetsuppgifter och att det endast tillkommer större kostnader om ett överklagande görs eller ett återkallelseärende initieras.

Ekonomiska konsekvenser

För att hantera de nya arbetsuppgifterna bedöms ca 0,5 årsarbetskrafter behövas. Det motsvarar ca 0,5 miljoner kronor. Detta bedöms täcka eventuell hantering av överklagandeärenden och återkallande av tillstånd och godkännanden.

Kommuner och MSB

Förslaget bedöms påverka tillståndsmyndigheterna genom att det minskar risken för otillbörlig påverkan i tillståndshanteringsprocessen genom just möjligheten att peka på att även ett beviljat tillstånd eller godkännande alltid kan överklagas. Förslaget bedöms inte medföra någon direkt ekonomisk konsekvens för kommunerna eller MSB.

Företag

Förslaget bedöms påverka företagen genom att vissa företag som inte sköter hanteringen av explosiva eller brandfarliga varor korrekt får sitt tillstånd återkallat eller överklagat. Det bedöms huvudsakligen leda till positiva effekter på branschen då seriösa aktörer gynnas av att oseriösa aktörer får sina tillstånd återkallade. I viss mån kan det påverka prisbilden på marknaden om oseriösa aktörer, som tidigare kunnat pressa priserna genom att tumma på kvaliteten, inte längre kan vara verksamma. Vidare finns en liten risk att företag felaktigt får sitt tillstånd återkallat, det är dock i de fallen överklagbart.

6.3.7 Polismyndigheten får möjlighet att beslagta och med Försvarsmaktens biträde förverka överblivna brandfarliga och explosiva varor

Förslaget innebär att hanteringen av överblivna brandfarliga och explosiva varor efter att ett tillstånd har upphört förtydligas genom att sådana varor ska kunna förverkas om:

- innehavaren inte följt ett föreläggande att på visst sätt hantera varan inom viss tid eller,
- om det med hänsyn till omständigheterna kan befaras att varan kan komma till brottslig användning eller på annat sätt hanteras av obehöriga.

Försvarsmakten ska också i fråga om beslag och förverkande av brandfarlig eller explosiv vara lämna Polismyndigheten det biträde

som behövs om det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

Genom att ge Polismyndigheten rätt att beslagta och med Försvarsmaktens biträde förverka brandfarliga och explosiva varor när ett tillstånd löpt ut kan risker minimeras för att dessa varor hamnar i orätta händer eller hanteras på ett osäkert sätt. Detta bidrar till att stärka samhällets förmåga att hantera brandfarliga och explosiva varor och förhindra att de används i kriminella sammanhang.

När ett tillstånd för brandfarliga eller explosiva varor upphör saknas idag tydliga regler för vad som ska ske med eventuellt kvarvarande farliga varor. Detta skapar en potentiell säkerhetsrisk, eftersom dessa varor kan finnas kvar utan tillräcklig kontroll. Om de skulle användas olagligt kan detta leda till allvarliga olyckor och även utnyttjas i kriminella syften.

Detta förslag bedöms primärt påverka Polismyndigheten och Försvarsmakten.

Polismyndigheten

Förlagets påverkan på Polismyndigheten bedöms vara relativt liten. Arbetsuppgifterna utförs redan idag i viss utsträckning av Polismyndigheten och samarbetet med Försvarsmakten beskrivs av båda parter som väl fungerande. De förtydliganden som nu genomförs bedöms inte påverka verksamheten nämnvärt. Vid det fall att antalet beslag efter tillståndets upphörande ökar påverkas Polismyndigheten genom att myndigheten behöver genomföra beslagen vilket kräver resurser.

Om antalet beslag ökar bedömer Polismyndigheten att förslaget kan komma att medföra ett ökat resursbehov för att hantera ett eventuellt ökat antal beslag, dock har Polismyndigheten inte kunnat överblicka hur stora resurser som förslaget kan komma att medföra. Vidare kan det komma att påverka myndighetens möjlighet att utföra andra delar av sitt uppdrag om dessa frågor behöver prioriteras då bombtekniker, som av myndigheten bedöms behövas för att beslagta explosiva varor, är en mycket begränsad resurs som inte är lätt att rekrytera och som utgör en särskild specialistresurs inom Polismyndigheten som internutbildas under lång tid. Detta ska

dock givetvis vägas mot risken för att sprängmedlen, om de inte omhändertas, hamnar i orätta händer och används vid framtida sprängdåd. Som ovan beskrivits medför varje sådan händelse omfattande kostnader, inte minst för Polismyndigheten.

Försvarmakten

Förslagets påverkan på Försvarmakten bedöms vara relativt liten. Omfattningen av de arbetsuppgifter Försvarmakten redan idag utför i samråd med Polismyndigheten bedöms inte förändras nämnvärt. Dagens samarbete mellan Polismyndigheten och Försvarmakten beskrivs av båda parter som väl fungerande. Givet det väl fungerande samarbetet idag och bedömningen att antalet beslag troligen inte kommer öka i någon större utsträckning bedöms inte införandet av en skyldighet för Försvarmakten påverka mer än marginellt.

Om antalet beslag och således behov av att förverka explosiva varor ökar kan Försvarmaktens verksamhet påverkas då tillgänglighet till befintliga och planerade förrådsutrymmen och miljötillstånd vid övnings- och skjutfält skulle kunna påverkas negativt. Vidare skulle Försvarmaktens kostnader för personal, transport, förrådsutrymmen och destruktion kunna öka.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att den sammantagna ekonomiska påverkan på Polismyndigheten och Försvarmakten är begränsad. Redan idag är det dessa två myndigheter som i samverkan, eller Polismyndigheten ensamt, hanterar samtliga de beslag av sprängmedel som görs. Det är dock idag Polismyndigheten som bär det huvudsakliga ekonomiska ansvaret för verksamheten och som för att uppfylla sin skyldighet enligt befintliga förverkanderegler kan avropa hjälp från Försvarmakten. För detta kan Försvarmakten begära ekonomisk kompensation.

Med den nu föreslagna ordningen, där Försvarmaktens skyldighet att bistå Polismyndigheten, blir en lagstadgad uppgift för Försvarmakten blir detta också en uppgift som myndigheten själv har att bekosta. Försvarmakten bedömer att det kan bli tal om

kostnadsökningar men då eventuella kostnadsökningar påverkas av om antalet beslag faktiskt ökar framgent och i så fall hur mycket kan Försvarsmakten idag inte bedöma i vilken utsträckning myndigheten påverkas kostnadsmässigt.

Enligt utredningen är det dock inte troligt att den totala kostnaden för staten kommer öka i någon nämnvärd omfattning, särskilt då ett omhändertagande av övergivna sprängmedel bidrar till att minska risken för att dessa kommer till brottslig användning. En viss omstrukturering av medlen mellan Polismyndigheten och Försvarsmakten kan dock komma att behöva ske med anledning av att Försvarsmakten nu får en laglig skyldighet att bistå Polismyndigheten.

6.3.8 Tillstånd till viss hantering av explosiva varor som ska ske i mer än en kommun prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte

Förslaget innebär att tillstånd till användning, överföring eller förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd som ska ske i mer än en kommun ska prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte.

Förslaget syftar till att tydliggöra för verksamheter och tillståndsmyndigheter var ansökan ska prövas vid vissa typer av hantering som ska ske i mer än en kommun. Förslaget begränsar även möjligheten att välja var en ansökan ska prövas eller att ansöka om denna typ av tillstånd i flera kommuner.

Förslaget bedöms primärt påverka kommuner samt företag som hanterar och förvarar brandfarliga och explosiva varor i mer än en kommun.

Kommuner

Förslaget bedöms medföra en begränsad påverkan på kommunerna. Det bedöms förenkla hanteringen för kommunerna att ansökan som avser viss hantering som ska ske i mer än en kommun görs i en bestämd kommun och möjligheterna att ha flera tillstånd för samma hantering i flera kommuner begränsas. Förslaget medför samtidigt att tillstånd som rör hantering i flera kommuner i vissa fall kommer

att prövas av en annan kommun än den där verksamheten huvudsakligen kommer att bedrivas. Så är det dock redan idag med gällande reglering i MSB:s föreskrifter där motsvarande undantag från huvudregeln om att tillstånd krävs i varje kommun idag finns. Att undantagen tydliggörs i lag bedöms inte påverka tillämpningen i någon större utsträckning. Detta är inte heller avsikten. Möjligheterna till kontroll över användning och förvaring av explosiva varor bedöms samtidigt öka väsentligt genom kravet på anmälan i förväg till tillsynsmyndigheterna om användning och tillfällig förvaring av explosiva varor. I vissa kommuner där många verksamheter har säte kan antalet tillståndsansökningar öka något. Eftersom ansökningarna finansieras genom avgifter bedöms den ekonomiska påverkan av förslaget på kommunerna ändå vara liten.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att den ekonomiska påverkan på kommunerna är mycket liten.

Företag

Förslaget bedöms förenkla för företagen att avgöra i vilken kommun som tillstånd i de aktuella fallen ska sökas. Förslaget bedöms inte medföra någon direkt ekonomisk konsekvens för företagen.

6.4 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte påverka några andra aktörer än de som beskrivits ovan i någon väsentlig omfattning. Utredningen bedömer inte att förslagen påverkar Sveriges åtaganden i förhållande till EU. Utredningen bedömer inte heller att förslagen påverkar jämställdheten.

När det gäller den kommunala självstyrelsen bedömer utredningen att förslaget att MSB ska ha tillsyn över den kommunala tillsynen och tillståndsprovningen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor får anses vara en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en

inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Förslaget innebär dock inte att kommunerna fråntas sin beslutanderätt eller liknande. Förslaget ger fortsatt stort utrymme för kommunerna att utforma sina verksamheter utifrån lokala förhållanden och mindre ingripande åtgärder bedöms inte kunna uppnå önskat resultat. Det behov som utredningen har identifierat visar i stället att det är angeläget att åtgärder införs för att få en högre kvalitet generellt på tillsyns- och tillståndsverksamheten. Syftet med detta är genomgående att det ska bli svårare för kriminella personer och nätverk att få tillgång till brandfarliga och explosiva varor. Detta ändamål får enligt utredningen anses väga tungt och motiverar att en förhållandevis begränsad inskränkning görs i den kommunala självstyrelsen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

3 kap.

6 § Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan. *Tillstånd till sprängning får endast beviljas den som har tillstånd till hanteringen av explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Skjutbanor som inte hör till Försvarsmakten får användas endast efter tillstånd av Polismyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utförande och besiktning av skjutbana.

Paragrafen reglerar kravet på tillstånd av Polismyndigheten vid sprängning och skjutning i område som omfattas av detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 3.7.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att tillstånd till sprängning bara får beviljas den som har ett giltigt tillstånd enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor för den hantering som sprängningen avser. Kravet på tillstånd enligt sistnämnda lag för hantering av explosiva varor gäller vid sidan av det tillstånd som meddelas av Polismyndigheten enligt ordningslagen.

16 a § *Polismyndigheten ska skicka en kopia av ett beslut om tillstånd till sprängning enligt 6 § till den aktuella tillsynsmyndigheten enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

I paragrafen, som är ny, regleras skyldighet för Polismyndigheten att underrätta aktuell tillsynsmyndighet enligt LBE om beslut om tillstånd till sprängning enligt 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 3.7.2.

Skyldigheten omfattar alla beslut där tillstånd till sprängning enligt 6 § har beviljats. En kopia av beslutet ska skickas till tillsynsmyndigheten enligt LBE i den eller de kommuner där tillstånd till sprängning har beviljats.

7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

Tillstånds- och tillsynsärenden

16 b § Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift i ett ärende om tillstånd *eller tillsyn* som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att sådana varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Paragrafen reglerar sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter i ärenden som rör brandfarliga eller explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringen i *första stycket* är i första hand föranledd av att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ett tillsynsansvar över bl.a. kommunernas tillståndshantering. Det medför att uppgifter som idag förekommer inom ramen för ett tillståndsärende hos kommunen kan komma att förekomma även i ett tillsynsärende. För att tydliggöra att en uppgift, för vilken sekretess gäller hos tillståndsmyndigheten, även kan omfattas av sekretess inom ramen för tillsynsmyndighetens verksamhet görs ett tillägg i stycket där även tillsynsärenden uttryckligen nämns. Förtydligandet syftar främst till att säkerställa att sekretessbestämmelsen är tillämplig på uppgiften, oavsett i vilken ärendetyp den förekommer.

Vissa uppgifter som förekommer i tillsynsärenden aktualiseras inte i tillståndsärenden. Det rör sig till exempel om känsliga uppgifter om hur verksamheten faktiskt bedrivs, hur säkerhetskraven följs och var och på vilket sätt varorna faktiskt förvaras. Ändringen innebär att även sådana uppgifter kan omfattas av sekretessen.

Sekretessen gäller om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Det handlar alltså om ett så kallat rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Uppgifter som typiskt sett kan omfattas av sekretess är exempelvis sådana som avser vilka varor som har granskats under en tillsyn, information om hur och var varorna förvaras eller uppgifter som förekommer i förteckningar över personer som är engagerade i verksamheter eller tar befattning med varor som är stöldbegärliga eller av farligt slag.

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

Krav på underrättelse vid misstänkta transaktioner

15 a § Den som innehar tillstånd enligt 18 § första stycket 1–5 och andra stycket ska underrätta tillståndsmyndigheten om varje överlåtelse eller överlämnande eller försök därtill av explosiv vara som denne bedömer ha varit tvivelaktigt på grund av händelsens karaktär eller omfattning.

Paragrafen, som är ny, reglerar tillståndshavares plikt att underrätta tillståndsmyndigheten om misstänkta överlåtelser eller överlämnanden av explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Bestämmelsen gäller alla som har tillstånd till explosiva varor enligt lagen, förutom de myndigheter som har tillstånd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap enligt 18 § första stycket punkten 6.

En överlåtelse av varor innebär all form av försäljning i utbyte mot något annat. Ett överlämnande av en vara innebär att en vara ges till någon annan utan att någon form av kompensation kan identifieras.

Även försök till överlåtelse eller överlämnande omfattas av bestämmelsen. Det är alltså inte endast fullbordade överlåtelser eller överlämnanden som det finns en skyldighet att underrätta om. Exempelvis kan, beroende på omständigheterna, en deltagare som för ut varor från det område som tillståndet för varorna omfattar, anses ha inlett ett försök till överlåtelse eller överlämnande av varorna.

När en överlåtelse eller ett överlämnande bör bedömas som tvivelaktigt beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Om en tillståndshavare av en grossist köper en ovanligt stor mängd sprängmedel i förhållande till sin verksamhets storlek, kan detta anses vara en tvivelaktig överlåtelse. Om det finns kännedom om vad tillståndshavaren vanligtvis utför för arbeten med explosiva varor och den aktuella överlåtelserna vida överstiger vad ett sådant arbete kräver, bör överlåtelserna anses som tvivelaktiga, om näringsidkaren inte har någon rimlig förklaring till överlåtelserna.

Om den som ska förvärva explosiva varor inte kan ange vad han eller hon ska använda dem till, kan överlåtelserna bedömas vara tvivelaktiga. Alla former av överlämnanden från en person som har tillåtelse att hantera explosiva varor till en person vars status enligt lagen som tillståndsinnehavare, föreståndare eller deltagare är oklar är också sådant som en tillståndsinnehavare bör underrätta tillståndsmyndigheten om. Avgörande bör vara om de objektiva omständigheterna har gett tillståndsinnehavaren skäl att misstänka att varan eller varorna kan komma att användas för andra än legala syften.

I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att det är fara i dröjsmål och den underrättelseskyldige kontakter Polismyndigheten i ett första skede. Det vore i ett sådant läge önskvärt att även kontakta tillståndsmyndigheten med samma information, något som inte heller skulle kräva någon större ansträngning. Med tanke på att syftet med bestämmelsen i ett sådant läge får anses uppfyllt i och med kontakten med Polismyndigheten, bör det vara tillräckligt att underrätta tillståndsmyndigheten först i ett senare skede.

Tillståndsinnehavaren kan underrätta tillståndsmyndigheten på det sätt som han eller hon själv finner lämpligast, exempelvis via telefon eller e-post. Vilka närmare uppgifter som ska lämnas vid underrättelsen är inte särskilt reglerat utan beror på

omständigheterna i det enskilda fallet. Den tillståndsmyndighet som avses är den myndighet som utfärdat tillståndet för den tillståndsinnehavare som har skyldighet att underrätta om en misstänkt överlåtelse eller överlämnande. Om tillståndsinnehavaren har flera tillstånd från olika tillståndsmyndigheter, är det tillräckligt att informera en av dessa.

Underrättelseskyldigheten är inte straffsanktionerad. Om en tillståndsinnehavare åsidosätter skyldigheten kan detta däremot, om det rör sig om allvarliga fall eller återkommande underlåtenhet, vägas in i en prövning av om tillståndet ska återkallas (se 20 § andra punkten).

18 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska pröva frågor om tillstånd till explosiva varor som avser

1. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning,

2. annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering som nämns i 1,

3. gränsöverskridande överföring,

4. import,

5. export, och

6. sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till.

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras. Om frågan gäller *användning, överföring eller förvaring av explosiva varor* i ett flyttbart förråd som ska ske i mer än en kommun ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte.

Paragrafen reglerar i vilka fall som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive kommunerna ska pröva frågor om tillstånd för explosiva varor. I paragrafen regleras vidare vilken kommun som ska pröva frågor om tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att frågor om tillstånd till användning och överföring av explosiva varor som ska ske i mer än en kommun endast ska prövas av en kommun. Detta gäller sedan tidigare vid förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd. Ändringen innebär vidare att frågan om tillstånd i dessa fall ska prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten har sitt säte. Frågor om tillstånd till hantering och överföring i övriga fall som ska prövas av kommunerna ska enligt

andra stycket, första meningen, prövas av den kommun där de explosiva varorna ska hanteras. Användning av explosiva varor avser endast den hantering som motsvarar själva bruket av explosiva varor för sprängning och inte övriga typer av hantering enligt 3 §. Med överföring avses alla typer av överföring som omfattas av lagen (se 3 §). Med säte avses den ort i Sverige där en juridisk persons styrelse har sin registrerade hemhörighet. Var en fysisk person ska anses bosatt avgörs som utgångspunkt av var personen är folkbokförd.

18 a § *Den som har tillstånd till hantering av explosiva varor enligt 18 § andra stycket ska anmäla användning av explosiva varor eller förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd till tillsynsmyndigheten i den kommun där användningen eller den tillfälliga förvaringen ska ske.*

Anmälan ska göras senast fem arbetsdagar innan användningen eller förvaringen påbörjas och innehålla uppgift om tid och plats för användningen eller förvaringen samt vilken tillståndsmyndighet som beviljat tillstånd till hanteringen.

Paragrafen, som är ny, innehåller krav på tillståndshavare att anmäla användning och tillfällig förvaring av explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Paragrafen omfattar användning och förvaring av explosiva varor som sker med stöd av tillstånd meddelade av en kommun enligt 18 § andra stycket. Paragrafen omfattar dels användning av explosiva varor, dels tillfällig förvaring av explosiva varor i ett flyttbart förråd. Alla typer av användning av explosiva varor omfattas av bestämmelsen och ska anmälas. Anmälan ska avse en bestämd tid eller tidsperiod samt plats. Anmälan ska göras till tillsynsmyndigheten enligt 21 § i den kommun där aktuell användning eller förvaring ska ske. Bestämmelsen omfattar inga formkrav för anmälan.

Anmälningsskyldigheten är inte straffsanktionerad. Om en tillståndsinnehavare åsidosätter skyldigheten kan det dock, läggas till grund för återkallelse av tillståndet, exempelvis om det sker upprepat eller i syfte att undgå kontroll och därmed möjliggöra olaglig hantering av sprängmedel.

19 § Tillståndsmyndigheten ska pröva om den som söker tillstånd och den som är anmäld som föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga respektive

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 tillståndsmyndigheten göra en lämplighetsprövning av 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.

Vid prövningen av om en person är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs för att hantera, överföra, importera och exportera brandfarliga och explosiva varor ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan medföra att det föreligger en risk för obehörigt förfarande eller att brandfarliga eller explosiva varor hanteras i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen reglerar den prövning av bl.a. lämplighet som en tillståndsmyndighet ska göra vid tillståndsprövningen. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.1.

I fjärde stycket, som är nytt, anges att det vid prövningen ska tas särskild hänsyn till omständigheter som kan medföra risk för obehörigt förfarande eller att brandfarliga eller explosiva varor hanteras i strid med lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage (prop. 2009/10:203 s. 69). Bestämmelsen innebär att det vid prövningen finns ett brett utrymme för att beakta omständigheter som kan medföra att det finns en risk för obehörigt förfarande eller hantering i strid med lagen eller föreskrifter såsom överlåtelse av sprängmedel till personer som avser att använda dessa inom ramen för organiserad brottslighet.

Omständigheter som kan medföra att det föreligger en sådan risk kan vara att det finns personer eller verksamheter i den lämplighetsprövades närhet som ger anledning till oro för att personen inte skulle följa gällande regler för hanteringen eller skulle kunna utsättas för otillbörlig påverkan. Det kan också vara omständigheter som är hänförliga till den enskildes livssituation. Så kan vara fallet om personen har stora skulder eller på annat sätt befinner sig i en utsatt ekonomisk situation. Genom detta kan personen bli mottaglig för påtryckningar från kriminella att överlåta sprängmedel till dessa. På samma sätt kan ett missbruk eller riskbruk av alkohol eller narkotika medföra att personen bedöms om olämplig. Till grund för en sådan bedömning kan t.ex. alkoholrelaterad brottslighet eller omhändertaganden enligt lagen

(1976:511) om omhändertagande av berusade personer ligga. Om prövningen avser den som söker tillstånd och denna är en juridisk person bör även omständigheter kopplade till bolaget, dess historik och företrädare beaktas.

Risken för obehörigt förfarande eller hantering i strid med lagen eller föreskrifter behöver inte vara konkret eller ha manifesterats på något faktiskt sätt. Det är tillräckligt att omständigheterna medför att en sådan risk typiskt sett föreligger för att någon ska anses olämplig.

Övriga stycken är oförändrade.

19 c § Om det *behövs* med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet.

Paragrafen reglerar möjligheten för en tillståndsmyndighet att besluta om nya eller ändrade villkor för ett tillstånd under giltighetstiden. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.2.

Ändringen i paragrafen innebär att tillståndsmyndigheten får besluta om nya eller ändrade villkor för ett gällande tillstånd om det finns ett behov av detta med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Kravet på särskilda skäl har tagits bort.

Exempel på omständigheter som kan göra att det finns behov av att ändra villkoren för ett tillstånd kan vara att det framkommit en ökad risk för obehöriga förfaranden, exempelvis tillgrepp, på en viss plats, att förutsättningarna på platsen för en anläggning eller förvaring ändrats.

19 e § *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna tillståndsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillståndsverksamheten enligt denna lag.*

I paragrafen, som är ny, anges Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvar för att samordna och hjälpa tillståndsmyndigheterna med dess tillståndsverksamhet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.1.

Paragrafen omfattar samtliga kommunala tillståndsmyndigheter och deras tillståndsverksamhet enligt 18 § andra stycket.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvar för samordningen är generellt och omfattar exempelvis prövning av tillståndsansökningar, godkännanden av företrädare och deltagare, tillståndens utformning samt frågor om utbildning, rutiner, och erfarenhetsutbyten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ansvar omfattar även hjälp och rådgivning till tillståndsmyndigheterna vid behov.

20 § Ett tillstånd ska återkallas, om

1. förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda,
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 *behövs* med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, eller

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

Vid bedömningen av om ett tillstånd ska återkallas ska särskilt beaktas om

1. *tillståndshavaren har nekat en tillsynsmyndighet upplysningar, handlingar eller tillträde för tillsyn enligt 24 §,*

2. *tillståndshavaren inte har kunnat redovisa för de explosiva varor som hanteras, överförs, importeras eller exporteras, eller*

3. *tillståndshavaren inte har anmält förlust av explosiva varor till Polismyndigheten.*

Paragrafen anger under vilka förutsättningar ett tillstånd för brandfarliga eller explosiva varor ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 3.4.3.

Ändringen i *första stycket*, tredje punkten, innebär att ett tillstånd ska återkallas om det behövs med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av dessa. Kravet på väsentlig betydelse som tidigare gällde för återkallelse i dessa fall har tagits bort.

I *andra stycket*, som är nytt, anges vissa omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett tillstånd ska återkallas. Uppräkningen utgör exempel på sådana omständigheter som bör anses vara så allvarliga att ett tillstånd ska återkallas. En bedömning måste dock alltid ske i varje enskilt fall. Om det t.ex. kan visas att omständigheten inte medfört någon faktisk risk för felaktig hantering eller att förseelsen kan anses som ursäktlig och tillståndsinnehavaren vidtagit åtgärder för att säkerställa att bristerna inte upprepas kan detta utgöra skäl för att inte dra in tillståndet.

Som angetts utgör de uppräknade förseelserna enbart exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas. Att det är fråga om exempel innebär givetvis att andra förseelser av motsvarande allvarsgrad ska föranleda samma åtgärd. Det kan då vara fråga om upprepade förseelser av mindre allvarligt slag men som sammantaget ger en bild av att verksamheten inte kan upprätthålla de högt ställda krav som ställs på den. Så kan t.ex. vara fallet om tillståndshavare flera gånger har använt eller förvarat explosiv vara utan att anmälan gjorts till tillsynsmyndigheten enligt 18 a §, vilket kan indikera att verksamheten antingen inte har tillräckligt goda rutiner och intern kontroll eller att den aktivt undandrar sig den tillsyn som myndigheterna har att utöva över verksamheten.

Beslut om att ett tillstånd ska återkallas får överklagas enligt 34 §. När ett beslut fattas har tillståndsmyndigheten att pröva om beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas enligt 35 §. Om tillståndet återkallats med hänsyn till brister som medför att det föreligger en risk för att sprängmedel kan hamna i orätta händer föreligger i de allra flesta fall skäl att förordna att beslutet ska gälla omedelbart.

20 b § Polismyndigheten får hos tillståndsmyndigheten ansöka om återkallelse av tillstånd enligt 20 § och godkännande av föreståndare och deltagare enligt 20 a §.

Paragrafen, som är ny, reglerar Polismyndighetens möjlighet att initiera ett ärende om återkallelse av antingen ett tillstånd eller ett godkännande av föreståndare eller deltagare. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

Av bestämmelsen följer att Polismyndigheten på eget initiativ kan ansöka om återkallelse av tillstånd eller godkännande. Ansökan ska ges in till den tillståndsmyndighet som har beslutat om tillståndet, varpå tillståndsmyndigheten i fråga ska inleda ett ärende om återkallelse. Om Polismyndigheten anger att det är fara i dröjsmål eller att ärendet brådskar av någon annan anledning, bör tillståndsmyndigheten ta detta i beaktande.

Att Polismyndigheten får ansöka om återkallelse innebär givetvis inte att myndigheten är förhindrad att agera på andra sätt gentemot en tillstånd- eller tillsynsmyndighet. Det kan då handla om att genom vanlig myndighetssamverkan uppmärksamma myndigheterna på omständigheter som kan ligga till grund för en

tillsyn eller en ärende om återkallelse av ett tillstånd eller godkännande. I den absoluta merparten av fall bör detta vara tillräckligt för att myndigheterna på eget initiativ ska öppna ett ärende och vidta de åtgärder som behövs. Möjligheten att på eget initiativ ansöka om återkallelse är avsedd att användas i de fall då tillståndsmyndigheten inte agerar och då det föreligger fara i dröjsmål.

Ett beslut om att återkalla tillståndet eller att avslå ansökan om återkallelse kan överklagas till länsstyrelsen respektive allmän förvaltningsdomstol i enlighet med 34 §. Då Polismyndigheten ges partsställning, kan Polismyndigheten överklaga ett beslut om att avslå ansökan om återkallelse. Polismyndighetens motpart i högre instans blir då den aktuella tillståndshavaren. Om en enskild överklagar ett beslut om att återkalla ett tillstånd, baserat på Polismyndighetens ansökan, är det den beslutande tillståndsmyndigheten som blir den enskildes motpart (7 a § förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

23 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen enligt denna lag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha tillsyn över att kommunerna följer denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har rätt att av den kommun som tillsynen avser få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Om en kommun inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förelägga kommunen att åtgärda bristerna.

Paragrafen reglerar Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps roll vid tillsyn enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Andra stycket, som är nytt, anger att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska utöva tillsyn över kommunernas verksamhet. Tillsynen omfattar kommunernas hela verksamhet enligt lagen och tillhörande föreskrifter, dvs. främst kommunernas tillsyn och tillståndsgivning och därmed sammanhängande frågor så som återkallelse av tillstånd eller godkännanden.

För att följa upp kommunernas arbete har myndigheten enligt *tredje stycket* rätt att få de upplysningar och handlingar behövs för tillsynen. Det kan t.ex. röra sig om upplysningar kring hur många

tillsyner som gjorts, hur många återkallelser som skett eller liknande. De handlingar som är aktuella är t.ex. tillsynsrapporter och liknande. Andra upplysningar och handlingar kan bli aktuella beroende på omständigheterna.

Enligt *fjärde stycket*, som också är nytt, får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förelägga en kommun som inte fullgör sina skyldigheter att åtgärda bristerna. Ett föreläggande måste konkret ange i vilket avseende kommunen brister i sina skyldigheter och hur bristerna kan åtgärdas. Kommunen kan dock själv välja hur den ska uppfylla sina skyldigheter och välja att åtgärda bristerna på annat sätt. Ett beslut om föreläggande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 34 § andra stycket.

25 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon inte följer vad som har angivits i ett föreläggande eller ett förbud enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet besluta om rättelse på dennes bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande eller förbud, får ett sådant beslut meddelas utan att något föreläggande eller förbud meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

En tillsynsmyndighet ska skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen till Polismyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.

Paragrafen reglerar tillsynsmyndigheters möjligheter att meddela förelägganden och förbud för att lagen ska efterlevas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

I *det fjärde stycket*, som är nytt, införs en skyldighet för tillsynsmyndigheter att anmäla överträdelser av lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Tillsynsmyndigheten ska inte själv göra någon bedömning av överträdelsens allvar eller om den skulle kunna föranleda en fällande dom, utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar ska ske i den efterföljande brottsutredningen. Att det finns förutsättningar för att anmäla ett misstänkt brott genom att det

”finns anledning att anta” att ett brott har begåtts stämmer överens med regleringen av när en förundersökning ska inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Bestämmelsen har utformats efter förebild i 26 kap. 2 § miljöbalken.

27 § Avgifter enligt denna lag får tas ut för tillståndsprövning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, *anmälan om användning och förvaring av explosiv vara*, godkännande av föreståndare och deltagare, godkännande av explosiv vara och beslut om huruvida en vara är att anse som en explosiv vara.

För tillsyn enligt 22 § 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.

Av lagen (2014:140) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn framgår att föreskrifter om avgifter för marknadskontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 får meddelas.

Paragrafen reglerar när avgifter får tas ut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1

Ändringen i *första stycket* innebär att det införs en möjlighet för tillsynsmyndigheter att ta ut avgift för anmälan om användning och förvaring av explosiv vara enligt 18 a §.

32 a § *Brandfarlig eller explosiv vara som innehafts med tillstånd enligt denna lag får förklaras förverkad när tillståndet upphört eller återkallats om*

1. *innehavaren inte följt ett föreläggande från tillståndsmyndigheten att på visst sätt hantera varan, eller*

2. *det med hänsyn till omständigheterna kan befaras att varan kan komma till brottslig användning eller på annat sätt hanteras av obehöriga.*

Försvarsmakten ska i fråga om beslag och förverkande av brandfarlig eller explosiv vara lämna Polismyndigheten det biträde som behövs om det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet.

Paragrafen, som är ny, reglerar förverkande av brandfarliga och explosiva varor vid upphört eller återkallat tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.

Bestämmelsen är tillämplig när ett tillstånd upphört eller återkallats och det finns överblivna varor kvar som innehafts med stöd av tillståndet. Hur tillståndet upphört spelar ingen roll för bestämmelsens tillämplighet. Tillståndet kan exempelvis ha upphört på grund av att giltighetstiden löpt ut, att tillståndsinnehavaren

försatts i konkurs, att det skett en verksamhetsöverlåtelse eller att tillståndsinnehavaren avlidit. Vilka krav som ställs på den tidigare tillståndsinnehavaren och den som innehar de aktuella varorna i sådana situationer regleras närmare i FBE (19 och 20 §§).

I *första stycket, första punkten*, regleras situationen då tillståndsmyndigheten förelagt innehavaren att hantera varorna på visst sätt, men att detta inte skett. Vilka krav som bör ställas på innehavaren innan det blir aktuellt med förverkande får avgöras i varje enskilt fall. Är det fråga om ett dödsbo eller konkursbo, kan innehavaren behöva tid för att sätta sig in i vilka varor som finns och hur de praktiskt ska tas om hand. Andra krav kan ställas på en professionell aktör. Det ska dock alltid beaktas att förverkande är en tvångsåtgärd från samhällets sida och endast ska användas när det är nödvändigt. Exempel på när det är nödvändigt är om brandfarlig eller explosiv vara inte förvaras på ett betryggande sätt, om tillståndsmyndigheten inte kommer i kontakt med någon som företräder den tidigare tillståndsinnehavaren eller om det på liknande sätt finns omständigheter som gör att varorna kan betraktas som övergivna. Om det däremot finns en plan från den tidigare tillståndsinnehavaren om hur varorna ska avyttras och processen inte medför någon risk för att varorna hanteras på något felaktigt sätt föreligger inte skäl för ett så ingripande agerande från staten som ett förverkande.

I *första stycket, andra punkten*, regleras situationen då det finns en risk att varorna kommer i orätta händer om varorna inte tas omhand av staten. Det underliggande tillståndet måste även enligt denna punkt ha upphört eller återkallats. Typfallet då denna punkt bör tillämpas är när ett tillstånd har återkallats med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, brand och explosion samt konsekvenserna av en brand eller en explosion (se 20 § tredje punkten). Det kan då t.ex. vara fråga om att sprängmedel som innehafts med tillstånd har överlåtits till obehöriga, att tillståndsinnehavaren inte kan redogöra för var sprängmedel som denne innehaft tagit vägen eller situationer där tillsynsmyndigheten nekats tillträde till förråd eller andra platser där verksamheten bedrivs. Om tillståndet återkallas på sådana grunder bör ett förverkande ske för att se till så att risken för obehörigt förfarande inte förverkligas.

Ett beslut om förverkande bör kunna fattas i nära anslutning till beslutet om återkallelse.

Enligt *andra stycket* ska Försvarsmakten lämna Polismyndigheten den hjälp som Polismyndigheten behöver. Detta då Polismyndigheten inte har möjligheter eller resurser (dvs. nödvändig personal och materiel) att hantera samtliga brandfarliga och explosiva varor som tas i beslag såväl med stöd av brottsbalken som enligt denna lag. Den hjälp som främst lär komma i fråga är transport, förvaring och vidare hantering – t.ex. destruktion – av de medel som förverkas. Stödet kan lämnas både genom material, t.ex. lastbilar, förråd, och personal.

Av *andra stycket* följer vidare att stöd inte behöver lämnas om det skulle innebära synnerligt hinder i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Försvarsmakten bör inte vara skyldig att lämna stöd om det skulle medföra mycket stora problem för Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Vad det framför allt är frågan om är om resurserna behövs för att försvara landet mot ett väpnat angrepp eller för att hävda Sveriges territoriella integritet. Andra situationer som kan omfattas kan vara om resurserna har tagits i anspråk till följd av internationella åtaganden eller enligt reglerna i 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Hur Försvarsmakten ska väga sådana uppgifter mot en begäran om stöd från polisen, får Försvarsmakten avgöra utifrån förhållandena i de enskilda fallen.

34 § En kommuns beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Om en kommun överklagar ett beslut enligt 23 § fjärde stycket, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vara kommunens motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Polismyndigheten får överklaga ett beslut om tillstånd enligt 17 och 18 §§ samt godkännande av föreståndare och deltagare enligt 19 a §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar överklaganden av beslut. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

I *tredje stycket*, som är nytt, framgår att om en kommun överklagar ett beslut om föreläggande från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ska myndigheten vara kommunens motpart. För att den myndighet som först fattat ett beslut ska vara

motpart i högre instans måste det, när klaganden inte är en enskild part, finnas ett särskilt stadgande om detta. Genom en hänvisning till 23 § fjärde stycket införs ett sådant stadgande i fråga om överklagande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut att meddela en kommun ett föreläggande. Det medför att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap blir motpart till kommunen i processen hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *fjärde stycket*, som är nytt, får Polismyndigheten överklaga beslut om tillstånd eller godkännande av föreståndare och deltagare. Polismyndigheten kan alltså inte överklaga ett beslut där tillståndsmyndigheten avslagit en ansökan om tillstånd eller godkännande. Detta då besluten inte kan anses gå Polismyndigheten emot och Polismyndigheten därmed inte kan sägas ha partsställning.

Möjligheten för Polismyndigheten att överklaga ett beviljat tillstånd eller godkännande är inte avsedd att tillämpas vid alla tillfällen då Polismyndigheten kan konstatera att ett beslut har meddelats i strid med de överväganden som Polismyndigheten har gjort i sitt yttrande gällande den sökandes lämplighet. Om Polismyndigheten bedömer att säkerhetsrisken är måttlig, kan myndigheten välja att inte överklaga. I stället är Polismyndighetens möjlighet att överklaga ett beviljat tillstånd eller godkännande avsedd att utgöra en säkerhetsventil där uppenbart felaktiga beslut eller beslut som kan medföra en konkret fara för att sprängmedel görs tillgängliga för kriminella kretsar kan åtgärdas. Ett ytterligare skäl för Polismyndigheten att överklaga ett ärende kan vara att det bedöms behövas rättslig vägledning för hur en viss fråga ska bedömas.

Vid ett överklagande är det den sökande parten som är Polismyndighetens motpart.

Polismyndighetens möjlighet att överklaga ett beviljat tillstånd eller godkännande innebär att inte bara tillståndsmyndighetens beslut får överklagas. Om en högre instans skulle bifalla ett överklagande från den sökande och bevilja ansökan får Polismyndigheten även överklaga detta beslut.

36 § 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, klassificering av brandfarliga och explosiva varor,

2. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,
 3. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss
 4. 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. deltagare som anges i 9 a §,
 10. 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,
 11. förvaring och förpackning som anges i 11 §,
 12. godkännande som anges i 12 §,
 13. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,
 14. information som anges i 14 §,
 15. hantering av frågor om tillstånd, *utformning av tillstånd* och undantag från tillståndskravet i 16 §,
 16. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion,
 17. avgifternas storlek enligt denna lag,
 18. registreringen av uppgifter och innehållet i det nationella tillstandsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret,
 19. *anmälningsskyldigheten enligt 18 a § och undantag från anmälningsskyldigheten, och*
 20. *hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras.*
- En kommun får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

Paragrafen reglerar bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Ändringen i *punkt 15* innebär att föreskrifter får meddelas om hur tillstånd ska utformas. Det avser t.ex. hur ett beslut om tillstånd ska se ut och vad detta ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.2. Föreskriftsrätten avser att medföra större enhetlighet när det gäller tillstånd som hanteras av kommunerna.

Enligt *punkt 19*, som är ny, får föreskrifter meddelas om skyldigheten att anmäla användning och tillfällig förvaring av explosiva varor enligt 18 a § samt om undantag från anmälningsskyldigheten. Avsikten är att föreskrifter ska meddelas både om anmälnans närmare innehåll, hanteringen av anmälningar och

om undantag i de fall så sådan anmälan inte behövs av olika skäl. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Enligt *punkt 20*, som är ny, får föreskrifter meddelas om hur kommunernas tillsyn ska planeras och utföras. Avsikten är att föreskrifter ska meddelas om formerna för tillsynshandläggningen och dess planerande. Även om den huvudsakliga avsikten inte är att föreskrifterna ska reglera i detalj hur ofta tillsyn ska ske, bör det ändå finnas utrymme för riktlinjer över med vilka intervall en viss verksamhet ska tillsynas. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Uppdrag att säkerställa en ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor

Uppdraget i korthet

En utredare ska biträda Försvarsdepartementet och ges i uppdrag att göra en översyn av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Syftet med översynen är att skapa en ändamålsenlig tillståndsgivning för explosiva varor samt en väl fungerande och effektiv tillsyn över tillståndspliktig verksamhet rörande explosiva varor.

Översynen ska göras mot bakgrund av den eskalerande våldsutvecklingen med sprängningar till följd av konflikter i kriminella miljöer. Målsättningen är att minska kriminellas tillgång till sprängmedel genom att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

Behovet av en lagstiftning även i brottsbekämpande syften

Ökat antal sprängdåd

Antalet sprängdåd i Sverige har de senaste åren ökat kraftigt. År 2023 var antalet illegala sprängningar det högsta som någonsin noterats – 156 fullbordade brott om allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning, vilket kan jämföras med 89 året innan.

Polismyndigheten bedömer att kriminella nätverk har en god tillgång till explosiva varor. Under 2023 gjordes beslag av flera ton tillståndspliktiga varor, enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), som kan kopplas till kriminella sammanhang.

Personer i kriminella miljöer använder allt oftare sprängmedel på offentliga platser, på andra platser där allmänheten vistas och direkt mot enskildas bostäder som en del av kriminella uppgörelser. Den allvarliga våldsutvecklingen är systemhotande och leder ofta till förödande konsekvenser för enskilda – i vissa fall med dödlig utgång.

Bestämmelserna om hantering av explosiva varor återfinns främst i LBE med tillhörande förordning. Nuvarande reglering är framför allt framtagen i syfte att förebygga olyckor och inte i syfte att bidra till brottsbekämpning. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen med fler och mer hänsynslösa sprängningar inom kriminella miljöer samt annan otillåten hantering av explosiva varor är det viktigt att ha en reglering som fungerar för båda syftena. Målsättningen är att regelverk och kontrollfunktioner i större utsträckning ska vara anpassade för att förebygga och försvåra illegal hantering av explosiva varor i samhället samt utgöra ett effektivt verktyg för att upptäcka, utreda och lagföra brott kopplade till explosiva varor.

Tidigare lagändringar

Den 21 december 2000 tillsattes en utredning för att bl.a. göra en översyn av polisens arbetsuppgifter. Utredningen tog namnet Polisverksamhetsutredningen. Ett betänkande överlämnades i juli 2002 (SOU 2002:70). Ett av utredningens uppdrag var att föreslå en renodling av polisens verksamhet. Bland annat bedömde utredningen att polisens tillståndshantering av explosiva varor skulle föras över till Sveriges kommuner. Utredningen övervägde även om länsstyrelserna skulle ha uppgiften, men konstaterade bl.a. att länsstyrelserna inte hade tillräcklig lokalkännedom och saknade ansvar för förebyggande åtgärder avseende brandrisker. Regeringen höll med om utredningens slutsatser om tillståndshanteringen i sitt förslag till en ny lag om brandfarliga och explosiva varor 2010. Den 21 oktober 2004 tillsattes en utredning för att göra en översyn av dåvarande lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt tillhörande förordning. Som skäl framfördes att regelverket

behövde moderniseras och förenklas. Betänkandet överlämnades i mars 2006 och låg till grund för den nya lagen om explosiva och brandfarliga varor (LBE) som trädde i kraft den 1 september 2010 (prop. 2009/10:203, bet. 2009/10:FöU6, rskr. 2009/10:380). Av propositionen framgick att regeringen delade Polisverksamhetsutredningens bedömning att ansvaret för tillståndshanteringen av explosiva varor skulle flyttas från Polismyndigheten till kommunerna. Regeringen konstaterade att tillståndshanteringen för explosiva varor inte var en uppgift av sådan karaktär att den nödvändigtvis behövde utföras av Polismyndigheten. Vidare var uppgiften nära besläktad med andra uppgifter som kommunen redan hade, bl.a. som tillståndsmyndighet för brandfarliga varor. En överflyttning av tillståndshanteringen skulle medföra att brand- och explosionsriskerna blev bedömda på ett likartat sätt av en och samma myndighet. Genom överflyttningen fick kommunerna även ett stort ansvarsområde inom skydd och säkerhet och därmed en mycket god överblick över hela ansvarsområdet. Detta, menade regeringen, framstod som ändamålsenligt och borde leda till stora samordningsfördelar för kommunerna. Dessutom konstaterades att kommunerna hade en lokalkännedom som i fråga om bedömning av risker med explosiva varor var mycket viktig. Vad gäller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skulle myndigheten fortfarande ansvara för vissa av tillstånden för explosiva varor. Prövningen skulle omfatta frågor om tillstånd för import och gränsöverskridande överföring av explosiva varor samt tillstånd för tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning av sådana varor inklusive annan hantering som sker i anslutning till sådant förfarande. MSB skulle också ansvara för tillstånd gällande Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitutets och Fortifikationsverkets hantering av explosiva varor.

Sedan LBE trädde i kraft har en rad åtgärder vidtagits för att minska sprängdåden i samhället. Skärpta regler avseende tillstånd och tillsyn trädde i kraft den 1 augusti 2021 (prop. 2020/21:158, bet. 2020/21:FöU9, rskr. 2020/21:352). Bland annat skärptes och utökades lämplighetskontrollerna inför tillståndsgivningen av de personer som deltar i verksamhet med explosiva varor. Samtidigt ökade kraven på förfarandet vid tillståndsgivningen och innebar bl.a. att fler tillstånd för explosiva varor fick en uttrycklig och kortare

giltighetstid. Detta innebar i sin tur att bl.a. lämplighetsprövningar behövde genomföras tätare, eftersom tillstånden måste sökas på nytt minst vart tredje år. Ändringarna underlättade även för tillståndsmyndigheter att återkalla tillstånd.

I syfte att minska sprängdåden i samhället har straffen för de allvarigare formerna av brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärpts vid flera tillfällen. Senaste skärpningen gjordes den 1 januari 2024 då bl.a. minimistraffet för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor höjdes från två till fyra års fängelse och minimistraffet för synnerligen grovt brott höjdes från fyra till sex års fängelse (prop. 2023/24:33, bet. 2023/24:JuU4, rskr. 2023/24:84). Därutöver infördes i juli 2023 en ny typ av straffskärpningsbestämmelse i brottsbalken som tar sikte på våldsamma uppgörelser bland kriminella och som innefattar användning av bl.a. sprängmedel (prop. 2022/23:53, bet. 2022/23:JuU8, rskr. 2022/23:179).

Regeringen gav MSB i regleringsbrev för budgetåret 2023 i uppdrag att utveckla och göra tillgängligt ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor. I registret ska information samlas bl.a. om vilka aktörer som har tillstånd som avser explosiva varor och vad tillstånden innefattar. Sammantaget kommer registret att ge en bättre bild över de sprängmedel som finns och motverka att de hamnar i orätta händer. Den 8 maj 2024 beslutades propositionen Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten (prop. 2023/24:139). I propositionen föreslår regeringen de lagändringar som krävs för att få registret på plats, viss utökad sekretess och att kriminalisera förstadier till brott mot tillståndsplikten gällande explosiva varor. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 8 juli 2024.

En ändamålsenlig tillståndsgivning för explosiva varor

Den rättsliga regleringen

Enligt 1 § LBE ska den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ha tillstånd till det. Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet ska ha den kompetens eller tillgång till

den kompetens som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och varornas egenskaper (8 § LBE). Den som bedriver en tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmäla till tillståndsmyndigheten vilka personer i verksamheten som får delta i hantering, överföring, import och export av sådana varor (9 a § LBE). Tillståndsmyndigheten ska sedan pröva anmälda föreständares och deltagares lämplighet (19 § LBE). Det innebär bl.a. att den sökande kontrolleras i relevanta register, såsom misstankeregistret och belastningsregistret, och att Polismyndigheten uttalar sig om personens lämplighet. En godkänd lämplighetsprövning är en förutsättning för att någon ska få delta i en verksamhet där explosiva varor hanteras, exempelvis genom sprängarbeten. (19 a § andra stycket LBE).

En majoritet av tillstånden för hantering och överföring av explosiva varor prövas och utfärdas av Sveriges kommuner (jfr. 18 § andra stycket LBE). Utgångspunkten är att tillståndsprövningen sker i den kommun där varorna ska hanteras. Tillstånden som kommunerna utfärdar gäller i tre år (19 b § andra stycket).

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, export och sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, 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. MSB utfärdar cirka 300 tillstånd per år. Tillstånd som utfärdas av MSB gäller vanligtvis i tio år.

Vad gäller sprängning inom ett område som omfattas av detaljplan finns särskilda regler i ordningslagen (1993:1617). För att utföra en sådan sprängning krävs tillstånd av Polismyndigheten (3 kap. 6 § ordningslagen). Något lagstadgat krav på att ett sådant tillstånd också kräver tillstånd enligt LBE finns inte. Tillstånden från Polismyndigheten kan vara av två typer, antingen ett platsbestämt tillstånd eller ett generellt tillstånd (Rikspolisstyrelsens allmänna råd om sprängning, RPSFS 2012:6 FAP 523-1). Det platsbestämda tillståndet anger en exakt plats för sprängarbetet medan det generella

tillståndet avser olika platser, vilka inte kan anges vid tidpunkten för tillståndets utfärdande.

Uppdraget i fråga om tillstånd för explosiva varor

Mot bakgrund av den allvarliga våldsutvecklingen med sprängningar till följd av konflikter i kriminella miljöer samt kriminellas tillgång till sprängämnen finns ett behov av att se över reglerna för tillstånd som avser explosiva varor i LBE. En ändamålsenlig och likvärdig tillståndsprövning bör kunna bidra till att förhindra att kriminella kommer över dessa varor. Ändamålet med tillståndsprövningen bör också vara att den som fått tillstånd har ett tydligt utpekat ansvar för den explosiva varan och kan bli straffrättsligt ansvarig om varan försummas eller hanteras på ett felaktigt sätt. Vidare bör tillståndsansökningar bedömas på ett likvärdigt sätt oavsett i vilken kommun de provas i.

En övergripande inriktning för utredaren är att MSB och kommunerna fortsatt ska ha kvar tillståndsprövningen samt att ansvarsfördelningen mellan MSB och kommunerna i stort ska fortsätta gälla. Frågan om vem som ska ansvara för tillståndshanteringen av explosiva varor har belysts tidigare (se t.ex. SOU 2002:70 och prop. 2009/10:203). Bedömningen att Polismyndighetens uppgifter primärt ska bestå av uppgifter som kräver polisiär kompetens kvarstår. Vad gäller länsstyrelserna är bedömningen att de skäl som tidigare anförts mot att ge länsstyrelserna ytterligare uppgifter på området fortfarande är relevanta.

Det har av flera berörda aktörer lyfts att tillståndshanteringen för explosiva varor bör utformas på ett liknande sätt som för vapen och ammunition enligt vapenlagen (1996:67). Frågan om personliga tillstånd för explosiva varor ska därför analyseras av utredaren. Emellertid finns flera skillnader mellan tillstånd för vapen och tillstånd för explosiva varor. Ett exempel är att det för att få inneha vapen och ammunition krävs ett personligt tillstånd som utfärdats av Polismyndigheten. För explosiva varor är det i stället vanligtvis en näringsverksamhet som ansöker om tillstånd, t.ex. ett företag som utför bergsprängningsarbeten i samband med byggnationer av fastigheter eller vägar. I samband med tillståndsansökan ska

näringsverksamheten ange fysiska personer (föreståndare och/eller deltagare) som ska använda de explosiva varorna. Tillstånden för explosiva varor är alltså i dag inte personliga. När det gäller vapen finns ett ändamål som är personligt såsom jakt, målskytte eller samling. En enskild som har vapentillstånd tar ansvar för "sitt" vapen, vilket inte gäller för explosiva varor. Vid en lämplighetsprövning för ett personligt tillstånd avseende explosiva varor måste en mängd faktorer beaktas som den enskilde inte alltid kan kontrollera eller kan antas ha kännedom om, utan som härrör till verksamheten som personen verkar i. Exempelvis kan det vara fråga om detaljerad information om vilka explosiva varor som ska användas, vilka mängder eller hur de förvaras. Skillnaderna mellan vapen och explosiva varor bör således beaktas när utredaren analyserar frågan om personliga tillstånd för explosiva varor.

När det gäller tillsyn och myndighetssamarbete har MSB i uppgift att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen (23 § LBE). Motsvarande uppgift vad gäller tillstånd saknas. Det ställs inte några ytterligare krav på myndighetssamordning i samband med tillståndsgivning utöver den som sker när tillståndsmyndigheten ber om yttrande från Polismyndigheten. Ett ökat myndighetssamarbete inom tillståndsgivningen för explosiva varor bör kunna bidra till en mer ändamålsenlig och likvärdig tillsyn för explosiva varor samt att mer välgrundade tillståndsbeslut fattas, vilket kan göra att färre explosiva varor hamnar i orätta händer. Detta är därför en fråga som utredaren bör undersöka.

Vidare bör utredaren se över möjligheten att utvidga skyldigheten för domstolar att, om någon döms för brott enligt LBE, underrätta MSB och kommunen där brottet begicks. Den skyldigheten framgår av 22 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor. En sådan utvidgning skulle kunna avse andra brott som kan påverka lämpligheten för en enskild att inneha tillstånd för hantering av explosiva varor, t.ex. vapenbrott eller narkotikabrott.

Vad gäller tillstånd till sprängningar inom detaljplanerat område som Polismyndigheten hanterar saknas i dag en uttrycklig koppling mellan ordningslagens bestämmelser om tillstånd för sprängning och LBE. Exempelvis framgår inte i författning om ett tillstånd att genomföra en sprängning förutsätter att tillstånd också finns att hantera explosiva varor eller vad Polismyndigheten ska beakta vid sin

tillståndsprövning. Att ett sådant tillstånd finns bör vara en förutsättning för tillstånd enligt ordningslagen. Förhållandet mellan ordningslagen och LBE bör därför utredas och klargöras, främst för att säkerställa att Polismyndigheten har ändamålsenliga förutsättningar för att utfärda tillstånd enligt ordningslagen. Inte heller finns det någon skyldighet för Polismyndigheten att meddela aktuell tillstånds- och tillsynsmyndighet när ett tillstånd givits för sprängning inom detaljplanerat område, vilket får till följd att tillståndsgivaren saknar information om att sprängning pågår och var tillsyn kan göras. Det finns således behov av att utreda dessa frågor, med syftet att få en mer enhetlig, ändamålsenlig och sammanhängande tillståndsprövning för explosiva varor i alla delar av samhället.

Det nya nationella tillståndsregistret för explosiva varor kommer att vara ett viktigt verktyg för tillståndsgivande och brottsbekämpande myndigheter. Inom ramen för utredningen bör det därför analyseras hur tillståndsregistret kan användas för att uppnå en bättre och mer samordnad tillståndshantering i landet.

Vad gäller brandfarliga varor är bestämmelserna i LBE om tillstånd detsamma som för explosiva varor. Flera berörda aktörer framhåller vikten av att ha harmoniserade regler om tillstånd för båda dessa varor, för att processen inte ska bli alltför komplicerad. I den mån det bedöms ändamålsenligt bör utredaren därför eftersträva att dessa bestämmelser även fortsättningsvis följs åt.

Utredaren ska:

- analysera och lämna förslag på hur hanteringen av tillstånd som avser explosiva varor kan bidra till att förhindra att kriminella kommer över dessa varor,
- utifrån analysen, ta ställning till, samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om det är lämpligt att införa en tillståndshantering för explosiva varor likt den för vapen och ammunition, dvs. personliga tillstånd, eller om tillståndsprövningen kan utformas på annat sätt i syfte att åstadkomma en högre grad av individuell prövning,
- analysera, ta ställning till samt vid behov lämna nödvändiga förslag om samordning mellan samt stöd till ansvariga tillståndsmyndigheter bör förändras i syfte att skärpa

tillståndshanteringen och i så fall hur en sådan samordning och dylikt stöd bör se ut. I synnerhet ska behov av skärpt samordning, och stöd till kommunerna avseende hantering och återkallande av tillstånd, ses över. Det ska särskilt övervägas hur MSB samt Polismyndigheten kan bidra,

- analysera, ta ställning till och vid behov lämna nödvändiga förslag avseende skyldighet för domstolarna att underrätta MSB och relevanta kommuner om brott som kan påverka lämpligheten för en enskild att ha tillstånd avseende explosiva varor,
- analysera och ta ställning till hur Polismyndighetens tillståndsprövning av sprängningar enligt ordningslagen bör förhålla sig till LBE och lämna förslag på hur sambandet mellan lagstiftningarna kan förtydligas,
- i den mån det bedöms ändamålsenligt, eftersträva att även fortsättningsvis hålla samman regleringen avseende brandfarliga varor och explosiva varor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En väl fungerande och effektiv tillsyn över tillståndspliktig verksamhet som hanterar explosiva varor

Den rättsliga regleringen

Den myndighet som prövar och utfärdar tillstånd enligt LBE har även ansvar för tillsyn över efterlevnaden av lag, föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen (21 § första stycket LBE). Det innebär i korthet att både MSB och kommunerna bedriver tillsyn på området avseende tillstånd de själva meddelat.

Enligt 23 § LBE ska MSB samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen. Den tillsynsvägledning som MSB utför på området är främst riktad mot kommunerna. Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillsynen (24 § tredje stycket LBE).

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lag, föreskrifter och beslut som har meddelats i

anslutning till lagen ska efterlevas (25 § första stycket LBE). Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite (25 § andra stycket).

Uppdraget i fråga om tillsyn över hantering av explosiva varor

En väl fungerande tillsyn är av stor betydelse för att effektivt kunna förebygga allvarliga brister vad gäller hantering av explosiva varor. Exempelvis kan tillsynen bidra till att förhindra att kriminella kommer över explosiva varor. MSB konstaterar återkommande i sina årsuppföljningar om kommunernas tillståndsprövning och tillsyn gällande explosiva varor att det finns avsevärda brister i kommunernas tillsyn. I årsuppföljningen för 2022 (publikationsnummer MSB 2261) konstateras bl.a. att antalet genomförda tillsyner i förhållande till antalet utfärdade tillstånd är lågt samt att det utfärdas få förelägganden eller förbud.

Mot bakgrund av angivna brister ska utredaren se över hur tillsynen enligt LBE kan bli bättre. Utredaren ska även överväga om ytterligare krav vad gäller tillsyn behövs, exempelvis i vilken omfattning tillsyn bör genomföras och om det finns behov av standardiserade förfaranden eller dokumentation såsom gemensamma checklistor. En väl fungerande och effektiv tillsyn är en grundförutsättning för att explosiva varor inte ska hamna i orätta händer och minska sprängningarna i samhället.

Inom ramen för utredarens uppdrag bör det övervägas om MSB-utöver att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och erbjuda hjälp i arbetet med tillsyn – kan ges mer effektiva verktyg för att i högre grad kunna ge stöd till andra tillsynsmyndigheter. Utredaren ska även överväga om det finns någon annan statlig myndighet som kan bidra med att stärka kommunernas tillsynsarbete och hur det i så fall skulle kunna gå till.

Ett exempel på ett till LBE närliggande område som utredaren bör beakta är skydd mot olyckor. Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) har kommunerna, precis som i LBE, ansvarar för tillsyn av viss verksamhet. I LSO fördelas ansvaret för förebyggande åtgärder och förmåga att hantera en olycka mellan den enskilde, kommunen och ett antal statliga myndigheter. Kommunen ansvarar för tillsyn över den enskildes åtaganden (5 kap. 1 § LSO). Tidigare

utövades tillsynen av LSO av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Den centrala tillsynen utövades av MSB eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som regeringen bestämt. Kommunernas tillsyn enligt LSO var under många år undermålig, bl.a. vad gäller frekvens i tillsynsbesök, meddelande av förelägganden samt uppföljning efter att krav på åtgärder framställts. Genom lagändringar 2021 fick MSB uppgiften att utöva tillsyn över att kommunerna följde lagen (prop. 2019/20:176). I propositionen framhöll regeringen att tillsynsuppgiften över kommunerna behövde koncentreras till en specialiserad statlig myndighet i stället för att vara utspridd på samtliga länsstyrelser. Regeringen ansåg att uppgiften att utföra tillsyn över kommunerna var komplex och krävde djup sakkunskap. MSB fick genom lagändringarna möjlighet att begära in och granska dokument, genomföra tillsynsbesök hos kommuner samt utfärda förelägganden (dock inga viten).

Sedan MSB fick uppgiften att utföra tillsyn över att kommunerna följer LSO har kommunernas arbete med tillsyn enligt samma lag förbättrats. Generellt har lägstanivån ökat och antalet kommuner som inte genomför någon tillsyn alls minskar stadigt. Att genom ändringar i den lagstiftning som reglerar tillsyn förbättra kvalitet och kvantitet i kommunernas tillsynsarbete är således möjligt, vilket visas genom exemplet med LSO, och är därför något som utredaren bör beakta i sitt uppdrag vad gäller åtgärder för att förbättra tillsynen enligt LBE.

Vad gäller brandfarliga varor är bestämmelserna i LBE om tillsyn detsamma som för explosiva varor. Flera berörda aktörer framhåller vikten av att ha harmoniserade regler om tillsyn för båda dessa varor, för att processen inte ska bli alltför komplicerad. I den mån det bedöms ändamålsenligt bör utredaren därför eftersträva att dessa bestämmelser även fortsättningsvis följs åt.

Utredaren ska:

- analysera och lämna förslag på hur tillsynen avseende explosiva varor kan förbättras och skärpas bl.a. i syfte att bidra till att förhindra att kriminella kommer över dessa varor,

- utifrån analysen, överväga och ta ställning till, samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om en statlig myndighet bör ges ansvar att följa upp kommunernas arbete med tillsyn enligt LBE, t.ex. på ett liknande sätt som i LSO,
- ta ställning till om det finns skäl att ställa ytterligare krav vad gäller tillsyn,
- analysera, ta ställning till samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om stöd till och samordning mellan ansvariga tillsynsmyndigheter bör utökas i syfte att skärpa tillsynshanteringen. I synnerhet ska behov av skärpt samordning och stöd till kommunerna avseende tillsyn beaktas,
- analysera, ta ställning till samt vid behov lämna nödvändiga förslag, om bestämmelserna om förelägganden, förbud och vite bör skärpas i syfte att ge tillsynsmyndigheterna mer befogenheter i sitt uppdrag,
- i den mån det bedöms ändamålsenligt, eftersträva att även fortsättningsvis hålla samman regleringen avseende brandfarliga varor och explosiva varor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningsarbetet och redovisning av uppdraget

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag om hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från MSB, Arbetsmiljöverket, Domstolsverket, Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Polismyndigheten samt Sveriges Kommuner och Regioner. Utredningen ska även beakta det arbete som pågår i nationellt forum för sprängämnessäkerhet, särskilt det som sker inom ramen för uppdraget att intensifiera och utveckla arbetet med att stoppa illegala sprängningar (Fö 2023/01615). Vidare ska utredaren inhämta

kunskap, erfarenheter och synpunkter från berörda branschorganisationer såsom Bergsprängningentreprenörernas förening (BEF), Kompetenscentrum för Energetiska Material (KCEM) och Byggföretagen. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och aktörer som kan vara berörda.

I den mån det bedöms som motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med krav som uppställs i relevanta EU-rättsakter och med Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Utredaren har möjlighet att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas under förutsättning att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

(Försvarsdepartementet)

Ändring i och förlängd tid för uppdraget att säkerställa en ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor

Ändring i och förlängd tid för uppdraget

Regeringskansliet beslutade den 21 maj 2024 att en utredare skulle biträda Försvarsdepartementet och ges i uppdrag att göra en översyn av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Syftet med översynen var att skapa en ändamålsenlig tillståndsgivning för explosiva varor samt en väl fungerande och effektiv tillsyn över tillståndspliktig verksamhet rörande explosiva varor.

Utredaren får nu även i uppdrag att:

- Analysera och lämna förslag på hur en utökad och löpande kontroll ska utformas i fråga om personer vars lämplighet behöver godkännas i en tillståndspliktig verksamhet gällande explosiva varor. En utgångspunkt för arbetet är att information som är av betydelse för personers lämplighet i tillståndspliktig verksamhet för explosiva varor ska användas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utan risk för att skada myndigheternas verksamhet. Information bör kunna hanteras på ett automatiserat sätt. Kostnadsberäkningar för berörda myndigheter ska redovisas.

- Analysera och ta ställning till Polismyndighetens behov av att, utan hinder av sekretess, kunna lämna uppgifter till tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Detta dels för att fullfölja uppgiften att yttra sig om personers lämplighet enligt 14 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor, dels för att ytterligare skärpatillståndshanteringen och tillsynen av explosiva varor. En utgångspunkt för informationsutbytet är att Polismyndigheten ges möjlighet att lämna information.
- Analysera om behovet kan tillgodoses genom befintliga sekretessbrytande bestämmelser eller bedöms kunna tillgodoses med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelse som föreslås i delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). Om utredaren bedömer att så inte är fallet, ska utredaren överväga om det bör införas en möjlighet för Polismyndigheten att, utan hinder av sekretess, lämna uppgifter till tillstånds- och tillsynsmyndigheterna. Vid utformningen av bestämmelsen ska det särskilt beaktas att ett utökat informationsutbyte kan utgöra ett intrång i den personliga integriteten samt att bestämmelsen ska vara proportionerlig med en möjlighet för myndigheten att beakta motstående intressen vid ett utlämnande.
- Analysera om det, med hänsyn tagen till motstående intressen som insyn och bibehållen rättssäkerhet, finns ett välavvägt skydd för de uppgifter som lämnas från Polismyndigheten till tillstånds- och tillsynsmyndigheterna.
- Med utgångspunkt i de analyser som gjorts, lämna nödvändiga författningsförslag vad gäller utökad och löpande kontroll (strecksats 1) samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag vad gäller övriga frågor (strecksats 2–4).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2025.