

Lagrådsremiss

Skärpt kontroll över explosiva varor

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 februari 2021

Mikael Damberg

Maria Lindeberg
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

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

I syfte att öka kontrollen över de som befattar sig med explosiva varor och bidra till att bryta denna utveckling föreslår regeringen ändringar i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Den nuvarande tillståndsprovningen föreslås bli mer omfattande. Samtidigt förtydligas och utökas regleringen kring bland annat möjligheten att återkalla tillstånd. Dessutom föreslår regeringen vissa andra ändringar som kan stärka kontrollen, såsom begränsningar i vissa tillstånds giltighetstid och utökad föreskriftsrätt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	4
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Skärpt kontroll över explosiva varor	9
4.1	Lämplighetsprövningen och dess omfattning	11
4.1.1	Behöver kravet på en lämplighetsprövning förtydligas?	11
4.1.2	Prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten	14
4.1.3	Bör fler genomgå en lämplighetsprövning?	16
4.2	Kompletteringar av förfarandet vid tillståndsgivningen	19
4.2.1	Anmälan till tillståndsmyndigheten	19
4.2.2	Anmälda föreståndare och deltagare ska godkännas	21
4.2.3	Byte av personer	22
4.3	Tillstånds giltighetstid förtydligas	24
4.4	Utökade krav på byggnader, anläggningar och anordningar	27
4.5	Förutsättningarna för återkallelse	28
4.5.1	Utökade möjligheter att återkalla tillstånd	28
4.5.2	Ny möjlighet att återkalla ett godkännande	32
4.6	Vissa följdändringar och förtydliganden	33
4.7	Utökad föreskriftsrätt	34
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	35
6	Konsekvenser av förslagen	37
6.1	Konsekvenser för myndigheter och kommuner	37
6.2	Konsekvenser för övriga	41
7	Författningskommentar	43
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)	50
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	51
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	56

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

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

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

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

Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten.

Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

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

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

10 §

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt

Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt

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

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

19 §¹

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

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

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

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 prövningen dessutom avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

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

19 a § Om kraven i 19 § är uppfyllda ska tillståndsmyndigheten 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

¹ Senaste lydelse 2016:379.

ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten.

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

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

19 c § Om det finns särskilda skäl med hänsyn till 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.

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

Om personen är anmäld som föreståndare eller deltagare och kraven i 19 § är uppfyllda, ska tillståndsmyndigheten godkänna personen enligt 19 a §.

Återkallelse

20 §

Ett tillstånd ska återkallas, om

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

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

1. förutsättningarna för tillståndet inte längre 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.

20 a § Ett godkännande enligt 19 a § ska återkallas av tillståndsmyndigheten om förutsättningarna för godkännandet inte längre är uppfyllda.

27 §

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

Avgifter enligt denna lag 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.

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

36 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

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

2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,

3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,

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

5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 6 §,

6. utredning som anges i 7 §,

7. kompetens som anges i 8 §,

8. föreståndare som anges i 9 §,

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

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,

² Senaste lydelse 2016:379.

10. förvaring och förpackning som anges i 11 §,

11. godkännande som anges i 12 §,

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

13. information som anges i 14 §,

14. hantering av frågor om tillstånd,

15. 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, och

16. avgifternas storlek enligt denna lag.

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 §,*

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, och

17. avgifternas storlek enligt denna lag.

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 augusti 2021.

2. Den som enligt äldre föreskrifter får hantera, överföra, importera eller exportera explosiva varor i en tillståndspliktig verksamhet vid ikraftträdandet får, trots det som sägs i 19 a §, fortsätta med detta utan tillståndsmyndighetens godkännande fram till och med den 31 januari 2022.

3 Ärendet och dess beredning

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

Den svenska regleringen av explosiva varor finns huvudsakligen i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) och i myndighetsföreskrifter. LBE trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

Våldet i kriminella sammanhang har förändrats under 2000-talet. Antalet skjutningar har ökat betydligt och många har ägt rum på offentliga platser. Ökningen av skjutningar kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har dessa konflikter även utmynnat i en ökad benägenhet att använda explosiva varor. I Justitiedepartementet har promemorian Skärpt kontroll över explosiva varor tagits fram (Ds 2020:17). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Promemorian och remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2020/02595).

4 Skärpt kontroll över explosiva varor

Under 2000-talet har antalet skjutningar ökat betydligt och många har ägt rum på offentliga platser. Dessa kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har konflikterna även utmynnat i en ökad benägenhet att använda explosiva varor.

Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet anmäldes 2019 totalt 257 fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning. Av preliminär statistik fram till november 2020 framgår att 203 fall anmäldes. Motsvarande siffra för 2018 var 162 fall. Det innebär en ökning med närmare 60 procent mellan 2018 och 2019. Statistik finns bara tillgänglig från och med 2018. Det går därför inte att beskriva med statistik hur utvecklingen sett ut

tidigare. Polismyndigheten bedömer dock att det har skett fler sprängningar i Sverige under de senaste åren än någon gång tidigare under modern tid. Det har även varit en utveckling där sprängningarna har större sprängkraft, med fler egendomsskador som följd och en påtaglig risk att människor kan komma till skada. Antalet explosivämnesundersökningar på Nationellt forensiskt centrum har ökat från 139 undersökningar 2015 till totalt 367 undersökningar 2020.

Polismyndigheten ser också en förändring i hur våldet mellan kriminella utövas. Myndigheten menar att uppgörelser tidigare skedde i det dolda, på undanskymda platser eller inomhus. I dag har våldet flyttat ut, och i större utsträckning används det offentliga rummet. Av rapporten Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen (Polismyndigheten, 2017) framgår att allt fler individer i kriminell miljö använder skjutvapen och sprängladdningar i konflikter, och våldsanvändningen sker mer impulsivt. Polismyndigheten bedömer i en senare rapport (Polismyndigheten, 2019, Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm) att den mest troliga avsikten med sprängningar är att försöka påverka individer till någon form av handling eller för att markera ett maktförhållande, exempelvis i anslutning till kriminella konflikter, utpressningar eller påstådda skulder.

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

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

Efter terrordåden med sprängämnen i kollektivtrafiken i Madrid 2004 och London 2005 antog EU en handlingsplan för förbättrad sprängämnessäkerhet som innehåller 48 åtgärder. Sverige har, helt eller delvis, genomfört nästan alla åtgärder. En av de åtgärder som inte har genomförts är krav på säkerhetsprövning av arbetstagare som har tillgång till explosiver (åtgärd 2.6.1).

I Regeringskansliet har vidare ett flertal rundabordssamtal och workshoppar ägt rum där representanter från berörda branscher, t.ex.

Byggföretagen, Svenska Bergsteknikföreningen, Kompetenscentrum för Energetiska Material (KCEM) och Bergsprängnings Entreprenörernas Förening (BEF) samt bland annat Polismyndigheten och MSB har deltagit för diskutera hur man kan minska den ökade illegala användningen av explosiva varor. Även fackförbunden Svenska byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) och Service- och kommunikationsfacket (Seko) har deltagit vid samtalen.

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

4.1 Lämplighetsprövningen och dess omfattning

4.1.1 Behöver kravet på en lämplighetsprövning förtydligas?

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, bl.a. *Arbetsmiljöverket*, *Brottsförebyggande rådet*, *Byggföretagen*, *Försvarsmakten*, *Laholms kommun* och *Polismyndigheten* tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. *Helsingborgs kommun*, *Malmö kommun* och *Sveriges fyrverkeribranschförbund* anser att det vore mer ändamålsenligt att Polismyndigheten fattar beslut om lämplighet avseende obehörigt förfarande och kopplingar till kriminell verksamhet. *Stockholms kommun* framför liknande synpunkter. Några remissinstanser, bl.a. *Kalmar kommun* och *Solna kommun*, anser att det för att samtliga tillståndsmyndigheter ska arbeta likartat krävs ett förtydligande av hur lämplighetsprövningen ska gå till och vilka prövningar som ska göras. Kalmar kommun efterfrågar även vägledning om hur lämpligheten ska bevisas av den sökande. *Bergsprängnings Entreprenörernas Förening* (BEF) anser att det borde föreskrivas vilka brott som kan utgöra skäl för att bedöma om en person anses olämplig. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) anser att det finns ett behov av att tydliggöra vad prövningen ska gå ut på och vilka förhållanden som gör en person olämplig. MSB anser även att det med den föreslagna ändringen kan uppfattas som att tillståndshavare och andra med ett bestämmande inflytande över företag som hanterar brandfarliga varor ska lämplighetsprövas i brottsförebyggande syfte. MSB anser att det inte framgår något tydligt behov av en sådan reglering.

Skälen för regeringens förslag

En tillståndsmyndighet ska, när det gäller explosiva varor, pröva om den som söker tillstånd och dess föreståndare har förutsättningar för att hantera, överföra, importera eller exportera varan i enlighet med LBE och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (19 § första stycket LBE). Enligt förarbetena innebär detta att tillståndsmyndigheten ska göra en prövning av den föreslagna föreståndarens lämplighet för uppdraget. En föreståndare, som ofta är en överordnad person, har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av LBE eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. I många företag har föreståndaren en viktig roll i säkerhetsarbetet. Prövningen av lämpligheten görs med beaktande av dels tillståndsmyndighetens kunskap om 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 föreståndarens utbildning och praktiska erfarenhet av explosiva varor, verksamhetens organisation och omfattning samt tilltänkt ansvarsområde (prop. 2009/10:203 s. 35 f. och 69 f.).

Av 18 § första stycket LBE framgår att MSB prövar frågor om tillstånd när det gäller tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll, återvinning och annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering. Detsamma gäller gränsöverskridande överföring, import och sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket LBE). Kommuner prövar frågor om tillstånd till hantering och överföring i övrigt. *Helsingborgs kommun*, *Malmö kommun* och *Sveriges fyrverkeribranschförbund* anser att det vore mer ändamålsenligt att Polismyndigheten fattar beslut om lämplighet avseende obehörigt förfarande och kopplingar till kriminell verksamhet. Även *Stockholms kommun* för fram synpunkter i liknande riktning. I detta sammanhang är det värt att framhålla att Polismyndigheten, enligt den lag som gällde före LBE, hade ansvar för tillståndshantering i fråga om explosiva varor. I förarbetena till LBE motiveras överflyttningen av uppgifter från Polismyndigheten till kommunerna respektive MSB med att ifrågakvarande tillståndsuppgifter saknar relevans för polisen och inte heller kräver sådan kompetens eller utbildning som en polis besitter. I förarbetena framhålls att skälen som talar för att kommunen får överta aktuella uppgifter är god lokalkännedom, redan befintlig kompetens inom tillståndshantering avseende närliggande områden som brandfarliga varor och plan- och bygglagen och möjligheter till samordningsvinster. Den polisiära kompetensen som i undantagsfall kan bli nödvändig kan säkerställas genom att kommunerna åläggs en informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten när ett tillståndsärende avseende explosiva varor anhängiggörs (prop. 2009/10:203 s. 41 f.). Dessa skäl gör sig gällande även i dag. Polismyndigheten har samtidigt 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 bl.a. Helsingborgs kommun och Malmö kommun gör gällande.

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

Som framgår ovan finns i förarbetena till LBE viss vägledning när det gäller lämplighetsprövning av föreståndare. När det gäller den som söker tillstånd saknas motsvarande vägledning kring hur prövningen ska gå till. *Kalmar kommun*, *MSB* och *Solna kommun* efterfrågar vägledning om hur lämpligheten ska bevisas av den sökande. Som alltid när det gäller lämplighetskrav är det svårt att ange några exakta kriterier för när någon ska anses lämplig. Olika krav kan, på samma sätt som när det gäller prövningen av föreståndare, behöva ställas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför inte lämpligt att i lagstiftningen ange några exakta kriterier när det gäller lämplighetsprövningen. Av samma skäl är det heller inte, vilket önskas av *Bergsprängnings Entreprenörernas Förening*, lämpligt att generellt ange vilka brott som kan utgöra skäl för att bedöma att en person är olämplig. Det förefaller mer ändamålsenligt att sådana frågeställningar prövas av tillståndsmyndigheten i första hand och de rättsvårdande myndigheterna i andra hand vid ett eventuellt överklagande. Det finns sammanfattningsvis ingen anledning att närmare reglera formerna för och innehållet i prövningen. Det bör dock av lagen uttryckligen framgå att även den som söker om tillstånd ska genomgå en lämplighetsprövning innan tillstånd ges.

MSB anser att det inte i ett brottsförebyggande syfte finns ett behov av att den som söker tillstånd för brandfarliga varor ska lämplighetsprövas. Regeringens uppfattning är dock att de nu aktuella ändringarna bara är ett förtydligande av det befintliga regelverket. Det finns därför inte skäl att, som *MSB* föreslår, göra ett undantag när det gäller hanteringen av brandfarliga varor.

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

Frågor om tillstånd prövas av tillståndsmyndigheten som första instans, men kan sedan överklagas enligt 34 § LBE. Vilka som får överklaga sådana beslut följer av 42 § förvaltningslagen (2017:900) och praxis (jfr prop. 2016/17:180 s. 262 och 333).

Det som framgår av tidigare förarbeten kring själva prövningen gäller alltså och är en bra utgångspunkt för de överväganden som tillståndsmyndigheten ska göra när det gäller den som söker tillstånd och föreståndarna innan de godkänns (se avsnitt 4.2.2).

4.1.2 Prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Malmö kommun* och *Storstockholms brandförvar*, tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Kalmar kommun*, *MSB*, *Räddningstjänsten Jämtland*, *Solna kommun* och *Timrå kommun*, efterfrågar ett förtydligande av vilka personer som avses med begreppet ”betydande inflytande över den juridiska personen”. MSB anser vidare att så som förslaget är utformat kommer det bli ett oproportionerligt krav på tillståndsmyndigheterna att genomföra denna granskning vid varje tillståndsansökan och att bestämmelsen därför inte bör införas. Räddningstjänsten Jämtland anser att hur lämplighetsprövningen ska göras bör förtydligas. MSB, *Industriarbetsgivarna* och *Svemin* anser att det är tveksamt vilken prövning som ska ske när de fysiska personerna är utländska medborgare. Kalmar kommun anser även att lämplighetsprövningen i detta avseende inte är nödvändig i samband med tillståndsprövningen av brandfarlig vara. *Mälardalens Brand och Räddningsförbund* anser att behovet av lämplighetsprövning i detta avseende inte är lika stort för alla typer av varor, exempelvis fyrverkerier, och att MSB därför bör ges föreskriftsrätt att undanta vissa typer av explosiva varor från kravet.

Skälen för regeringens förslag

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

I 2 kap. 10 § andra stycket vapenlagen (1996:67) finns, när det gäller tillstånd till handel med skjutvapen, krav på att en lämplighetsprövning ska göras av den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande

över en juridisk person som söker tillstånd. Som exempel på personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person anges i förarbetena verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med ett betydande aktieinnehav (prop. 2011/12:109 s. 37). När regleringen infördes i vapenlagen motiverades den, på liknande sätt som gäller beträffande exempelvis serveringstillstånd och tillstånd att bedriva detaljhandel med läkemedel (jfr prop. 1994/95:89 s. 102 och prop. 2008/09:145 s. 418), med att prövningen bör avse dels den juridiska personen som sådan, dels de fysiska personer som har ett betydande inflytande över denna i egenskap av till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med betydande aktieinnehav (prop. 2011/12:109 s. 28 f.). Även paragrafens tidigare utformning ansågs dock ge visst utrymme för att låta prövningen omfatta styrelseledamöter och andra personer med avgörande inflytande över verksamheten (jfr RÅ 1996 ref. 90).

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

Några remissinstanser, bl.a. *Kalmar kommun*, *Räddningstjänsten Jämtland*, *Solna kommun* och *Timrå kommun*, efterfrågar ett förtydligande av vilka personer som avses med begreppet ”betydande inflytande över den juridiska personen”. *MSB* anser att det är svårt för en tillståndsmyndighet att bedöma hur stort inflytande enskilda personer har över ett företag och att det inte heller framgår när inflytandet ska betraktas som betydande.

De exempel på fysiska personer med betydande inflytande som har angetts i anslutning till vapenlagen bör även gälla vid bedömningen enligt LBE, det vill säga verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsman eller aktieägare med ett betydande aktieinnehav. Därmed blir det enligt regeringens mening tydligt för såväl sökanden som tillståndsmyndigheten vilka fysiska personer som ska genomgå en sådan prövning. Hur långtgående prövningen av dessa personer ska vara och vilka som bör prövas måste givetvis avgöras i det enskilda fallet, bland annat utifrån personens position hos den som söker tillstånd.

MSB, *Industriarbetsgivarna* och *Svemín* påpekar att det är tveksamt hur prövningen ska gå till när de fysiska personerna är utländska medborgare. *Räddningstjänsten Jämtland* efterfrågar ett förtydligande om hur lämplighetsprövningen bör göras. För att reglerna ska få genomslag är det viktigt att prövningen blir likartad, såväl när det gäller svenska som utländska medborgare. Den närmare prövningen av dessa personer får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Tillståndsmyndigheten kan säkerligen i vissa fall behöva begära in kompletterande underlag från den fysiska person som ska prövas, för att kunna bedöma dennes lämplighet. Samtidigt finns det heller inget som hindrar att personen redan tidigt i ärendehanteringens ger in ett gediget underlag som gör det möjligt för tillståndsmyndigheten att göra en prövning. I ett sådant underlag kan exempelvis ett utdrag från belastningsregistret från det land personen är uppväxt eller bosatt i vara relevant. Värt att nämna är att även utländska medborgare kan förekomma i det svenska belastningsregistret.

Till skillnad från *Kalmar kommun* anser regeringen att det saknas skäl att inte låta detta krav även gälla för de som söker tillstånd för brandfarliga varor. Regeringen anser inte heller att det, som *Mälardalens Brand och Räddningsförbund* önskar, finns skäl att göra undantag för vissa typer av explosiva varor. Även om det, framför allt inledningsvis, kan komma att medföra mer administrativt arbete och något längre handläggningstider får kravet på prövning anses motiverat ur ett brottsförebyggande- och säkerhetsperspektiv.

4.1.3 Bör fler genomgå en lämplighetsprövning?

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, bl.a. *Malmö kommun*, *Jönköpings kommun*, *Stockholms kommun* och *Storstockholms brandförsvaret*, är positiva till promemorians förslag om att utöka den grupp av personer som bör genomgå en lämplighetsprövning. Stockholms kommun anser dock att det är viktigt att arbetsgivarens ansvar för att kontrollera sin personal i anställningsförfarandet även fortsättningsvis är tydligt. MSB anser att förslaget slår för brett om det ska gälla för alla explosiva varor och att ett undantag bör kunna göras för deltagare i verksamhet med explosiva varor som har låg skadepotential eller stöldbegärlighet. MSB anser även att de personer som har lämplighetsprövats i ett mer omfattande tillstånd inte borde behöva prövas så ingående vid ett tillstånd som är en följd av den första verksamheten. *Sveriges fyrverkeribranschförbund* anser att personal som hanterar fyrverkerier ska undantas från lämplighetsprövningen. *Mälardalens Brand och Räddningsförbund* anser att det finns behov av att förtydliga, exempelvis via föreskrifter eller allmänna råd, vilka som avses med begreppet och hur gränsdragningen ska göras. MSB anser att det måste förtydligas hur lämplighetsprövningen av utländska personer ska göras.

Skälen för regeringens förslag

En föreståndare, som ofta är en överordnad person, har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av LBE eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Som redogörs för ovan genomgår en

föreståndare en gedigen lämplighetsprövning innan han eller hon kan godkännas och tillstånd kan beslutas. Det är dock inte självklart att föreståndaren är den som faktiskt hanterar eller tar annan befattning med explosiva varor i sitt dagliga arbete. I stället finns det ofta andra personer på en arbetsplats som dagligen har tillgång till dessa varor. Även om det inte är helt klarlagt varifrån kriminella får tag på explosiva varor, är de senaste årens utveckling när det gäller denna användning bekymmersam. Det finns därför skäl för att generellt öka kontrollen över de som har tillgång till dessa varor.

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

De olika tillståndspliktiga verksamheterna skiljer sig åt i fråga om såväl behov som omfattning. Det innebär att det finns utmaningar när det gäller hur den grupp som ska omfattas av en utvidgad lämplighetsprövning bör avgränsas. För större företag kan en alltför vidsträckt avgränsning innebära att många anställda kommer att behöva genomgå en lämplighetsprövning. Det kan vara betungande för såväl den som söker tillstånd som tillståndsmyndigheten och Polismyndigheten. Som framgår av förarbetena till LBE måste regelverket balanseras så att kostnaderna för uppfyllandet av säkerhetskrav står i rimlig proportion till det ekonomiska utfallet av verksamheten med varorna (prop. 2009/10:203 s. 22). Med hänsyn till den senaste tidens utveckling, där kriminella i större utsträckning använder sig just av explosiva varor, finns det emellertid all anledning att utöka prövningen och därmed kontrollen över de som tar befattning med varorna, oavsett vilken typ av verksamhet det rör sig om. Det behovet får i sammanhanget anses väga tyngre än den arbetsbörda och de kostnader som en utökad lämplighetsprövning kan innebära för de som berörs.

Ytterligare en fråga är vilken typ av befattning med explosiva varor som ska omfattas. I LBE används begreppen hantering, överföring, import och export för att täcka in de befattningar med till exempel explosiva varor som regleras i lagen. Definitionerna återfinns i 5 § LBE. Med hantering (punkt 1) avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Med därmed jämförliga förfaranden avses sådan fysisk befattning med varorna som kan jämföras med de övriga förfaranden som anges i

bestämmelsen. I förarbetena nämns som ett exempel upplåtelse av explosiva varor (prop. 2009/10:203 s. 68). Överföring (punkt 2) definieras vidare som varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Förflyttning inom en och samma anläggning utgör dock inte överföring. Med import (punkt 3) avses införsel till Sverige från annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Export (punkt 4) definieras som utförsel från Sverige till annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor.

Hantering, överföring, import och export är alltså uttryck som redan används i befintlig lagstiftning och som är tydligt definierade. Av vad som framkommit vid samtal med berörda branscher och myndigheter förefaller dessa begrepp också vara rimliga att utgå ifrån vid en avgränsning av vilka som ska genomgå en lämplighetsprövning vid tillståndsgivningen. Det finns därför inte någon anledning att göra skillnad på om befattningen rör hantering, överföring, import eller export. Däremot finns det, som *MSB* också påpekar, skäl för tillståndsmyndigheten att uppmärksamma om en person redan har lämplighetsprovats i ett mer omfattande tillstånd. En efterföljande lämplighetsprövning kan då, om omständigheterna tillåter det, ske i mer begränsad omfattning.

Det bör, i linje med vad bl.a. *Malmö kommun* och *Jönköpings kommun* påpekar, sammantaget framgå av LBE att även den som i en tillståndspliktig verksamhet kommer att delta i hantering, överföring, import och export av explosiva varor ska genomgå en lämplighetsprövning. *Stockholms kommun* påpekar att det är viktigt att arbetsgivarens ansvar för att kontrollera sin personal i anställningsförfarandet även fortsättningsvis är tydligt. Det är relevant att företagen själva, inom ramen för ett anställningsärende men även fortlöpande, bedömer om personalen är lämplig att hantera explosiva varor. Lämplighetsprövningen ersätter inte den granskning och bedömning som företagen själva gör av sin personal.

Det saknas dock skäl att utöver lämplighetsprövningen också ställa samma krav som ställs på den som söker tillstånd och föreståndaren när det gäller att ha de förutsättningar som i övrigt krävs för att hantera, överföra, importera eller exportera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (jfr 19 § första stycket LBE). Prövningen i den delen tar nämligen sikte på en rad andra förutsättningar, såsom kompetenskravet i 8 § LBE, som lämpligen endast bör gälla för överordnade personer och den som söker tillstånd (jfr prop. 2009/10:203 s. 35 f. och SOU 2006:16 s. 98 f. och 224 f.).

Mälardalens Brand och Räddningsförbund och *MSB* efterfrågar vissa förtydliganden om hur lämplighetsprövningen ska göras. De uttalanden som görs om lämplighetsprövningen i avsnitt 4.1.1 och 4.1.2 är aktuella även i detta avseende.

Frågor om lämplighetsprövning prövas av tillståndsmyndigheten som första instans, men kan sedan överklagas enligt 34 § LBE. Vilka som får överklaga sådana beslut följer av 42 § förvaltningslagen och praxis (jfr prop. 2016/17:180 s. 262 och 333).

En fråga som väckts av vissa remissinstanser, t.ex. *Sveriges fyrverkeribranschförbund*, är om personal som hanterar fyrverkerier ska undantas från lämplighetsprövningen. Frågan får även anses innefatta vilka som omfattas av begreppet deltagare. Det huvudsakliga syftet med regleringen är att motverka att kriminella får tillgång till explosiva varor. I begreppet explosiva varor ingår även sådana varor som inte i första hand, främst på grund av deras begränsade sprängverkan, får antas vara av intresse för kriminella. Exempel på sådana varor är fyrverkerier och krockkuddar. Ett inte obetydligt antal personer hanterar sådana explosiva varor med mycket begränsad sprängverkan. Om lämplighetsprövningen ska omfatta även dessa personer kommer den administrativa bördan kunna antas bli stor, utan att syftet med regleringen uppnås. Det finns alltså skäl som talar för att personer som hanterar vissa mindre stöldbegärliga varor med begränsad sprängverkan inte ska behöva genomgå en lämplighetsprövning. Sedan tidigare har detaljbestämmelser av utpräglat teknisk karaktär undvikits på lag- och förordningsnivå. Den typen av bestämmelser har i stället utfärdats på myndighetsnivå. MSB får även när det gäller dessa undantag anses bäst lämpad att meddela sådana föreskrifter. När det gäller föreskriftsrätten, se avsnitt 4.7.

4.2 Kompletteringar av förfarandet vid tillståndsgivningen

4.2.1 Anmälan till tillståndsmyndigheten

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *KCEM* anser att det är oklart vem som ska anmäla personerna till tillståndsmyndigheten i de fall som konsulter anlitas av ett eller flera företag för hanteringen av explosiva varor.

Skälen för regeringens förslag

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

För att göra förfarandet vid tillståndsgivningen tydligare, bör det uttryckligen framgå av LBE att såväl föreståndare som den som får delta i verksamhetens hantering, överföring, import eller export av explosiva

varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten av den som bedriver verksamheten. Det blir alltså upp till den som söker om tillstånd att också, utöver att utse en eller flera föreståndare, avgöra vilka anställda som faktiskt ska få delta i verksamhetens hantering, överföring, import och export av explosiva varor och att därefter anmäla dessa personer till tillståndsmyndigheten. En sådan ordning kan bidra till att sökanden organiserar sin verksamhet så att denna grupp begränsas i största möjliga utsträckning, vilket i sig får anses önskvärt.

Som *KCEM* påpekar kan det ibland förekomma att konsulter anlitas för hanteringen av explosiva varor. Dessa personer är då inte anställda av företaget som hanterar de explosiva varorna. Frågan som *KCEM* ställt är då om det är konsultföretaget eller företaget som hanterar de explosiva varorna som till tillståndsmyndigheten ska anmäla personerna. Av lagtexten framgår att det är den som bedriver den tillståndspliktiga verksamheten som ska anmäla föreståndaren eller deltagaren till tillståndsmyndigheten. Detta får även anses omfatta en extern konsult. Av naturliga skäl kan det anses följa av att konsultens arbete ska bedrivas inom ramen för den tillståndspliktiga verksamheten. Det kan även finnas vissa administrativa fördelar med ett sådant system, bland annat att detaljer då kan lämnas om det specifika uppdraget, omfattningen av hanteringen och andra omständigheter som tillståndsmyndigheten kan behöva för att kunna göra lämplighetsprövningen. Även andra skäl gör sig gällande när det gäller anmälningsskyldigheten. Om konsultföretaget självständigt ska hantera explosiva varor krävs det att konsultföretaget har ett sådant tillstånd. Om inte konsultföretaget behöver ett tillstånd, framstår det som något långsökt att konsultföretaget ändå skulle ha en skyldighet att anmäla sina anställda. Vissa effektivitetsskäl talar dock för att konsultföretaget skulle kunna anmäla konsulterna till tillståndsmyndigheten, med effekten att lämplighetsprövningen då eventuellt skulle kunna vara gjord innan konsulten anlitas av det tillståndspliktiga företaget. Det kan säkerligen i praktiken finnas situationer då konsultbolaget väljer att anmäla konsulten till tillståndsmyndigheten för prövning, om företagen har kommit överens om detta. Därefter är det upp till tillståndsmyndigheten att bedöma om anmälan är komplett och om det finns förutsättningar för ett godkännande. Med tanke på att omständigheterna i det enskilda fallet kan variera i stor omfattning förefaller detta vara en fråga som lämpligen bäst löses i den praktiska tillämpningen.

Det är de personer som har anmälts enligt det ovan beskrivna förfarandet som sedan ska prövas och, om kraven är uppfyllda, godkännas av tillståndsmyndigheten enligt 19 a § (se avsnitt 4.2.2).

4.2.2 Anmälda föreståndare och deltagare ska godkännas

Regeringens förslag: Om en föreståndare i verksamhet med explosiva varor uppfyller kraven vid prövningen ska tillståndsmyndigheten godkänna denne. Detsamma ska gälla för den som är anmäld som deltagare i en verksamhet med explosiva varor. Godkännandet ska vara en förutsättning för att de anmälda personerna ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs dock inte en uttrycklig bestämmelse om att godkännandet är en förutsättning för att de anmälda personerna ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *KCEM* anser att det bör införas en möjlighet att anlita privata företag för att göra en lämplighetsprövning som ett alternativ till lämplighetsprövningen som görs av tillståndsmyndigheten. *KCEM* anser bl.a. att detta skulle minska handläggningstiderna och att processen skulle vara likvärdig den som myndigheterna ska utföra. *KCEM* förutsätter även att kontrollen av personal med svenskt medborgarskap är likvärdig med de kontroller som görs av personal med annat medborgarskap. *MSB* efterfrågar resonemang om vilken typ av beteenden och omständigheter som anses som icke önskvärda, om ett sådant saknas anser *MSB* att det finns en risk för att tillståndsmyndigheternas beslut och domstolarnas avgöranden i hög grad kan spreta. *Industriarbetsgivarna* och *Svemin* anser att det behöver förtydligas om en anmälan måste ha inkommit till tillståndsmyndigheten respektive om ett godkännande måste ha getts av tillståndsmyndigheten innan hantering av explosiv vara kan ske.

Skälen för regeringens förslag

Innan tillstånd ges ska tillståndsmyndigheten godkänna de föreståndare som har utsetts i en tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor (9 § tredje stycket LBE). Av förarbetena framgår att det finns starkt vägande säkerhetsaspekter som talar för att tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare. Explosiva varor skiljer sig nämligen från de flesta andra varugrupper i ett viktigt hänseende, nämligen genom deras användbarhet i brottslig verksamhet. Det måste därför ställas särskilda krav på den som ansvarar för verksamhet med explosiva varor (prop. 2009/10:203 s. 36). *KCEM* anser, som ett alternativ till tillståndsmyndighetens lämplighetsprövning, att det även bör införas en möjlighet att anlita privata företag för att utföra lämplighetsprövningen. Regeringen har visserligen inget emot att privata företag utför vissa lämplighetskontroller. Det kan exempelvis tänkas vara aktuellt i vissa anställningsärenden i de företag som hanterar explosiva varor. En sådan lämplighetskontroll kan emellertid inte ersätta den prövning och det godkännande som tillståndsmyndigheten ska göra. Det är fortsatt viktigt – ur såväl brottsförebyggande- som säkerhets-synpunkt – att inte vem som helst får bli föreståndare och att tillståndsmyndigheten kan vägra att godkänna en föreståndare som på något sätt

framstår som olämplig eller saknar den kompetens som behövs. Det bör uttryckligen anges i lagen att en föreståndare endast ska godkännas om han eller hon uppfyller kraven som ställs i 19 § första stycket, det vill säga är lämplig och i övrigt har de förutsättningar som krävs.

MSB efterfrågar resonemang om vilken typ av beteenden och omständigheter som anses som icke önskvärda. I förarbetena till den nu gällande lagen gjordes bedömningar som gör sig gällande än i dag (jfr prop. 2009/10:203 s. 36). Tillståndsmyndigheten är den myndighet som har en heltäckande överblick över området och därmed har kunskap och erfarenhet om vilka krav som bör ställas på en föreståndare. Det är svårt, som alltid när det gäller lämplighet, att ange några exakta kriterier för när någon ska anses lämplig. Denna prövning måste rimligen ske mot bakgrund av tillståndsmyndighetens kunskaper och erfarenheter om vad som krävs för att driva aktuell verksamhet och måste, i varje enskilt fall, vara en prövning av samtliga omständigheter. Lämplighetsprövningen bör i princip ske på samma sätt och i samma omfattning som i dag. De närmare kraven på vad som krävs i det enskilda fallet får utvecklas genom de rättstillämpande myndigheternas prövning.

När det gäller den eller de som är anmälda till tillståndsmyndigheten för att få delta i en verksamhets hantering, överföring, import och export av explosiva varor är denna krets förvisso större än kretsen av föreståndare. Syftet som den föreslagna ändringen har, en ökad kontroll över de som tar befattning med explosiva varor, uppnås dock inte utan att ett godkännandekrav även införs i den delen. Mot den bakgrunden bör det framgå av LBE att också dessa personer, om de uppfyller kraven för prövningen, ska godkännas av tillståndsmyndigheten. Regeringen anser, utifrån *Industriarbetsgivarnas* och *Svemins* synpunkt, att det finns anledning att framhålla att för att lämplighetsprövningen ska ha någon effekt i realiteten finns det starka skäl som talar för att lämplighetsprövningen bör vara avslutad och tillståndsmyndighetens godkännande klarlagt innan personen som prövats deltar i hanteringen, överföringen, importen eller exporten av explosiva varor. Eftersom det finns signaler om att det nuvarande regelverket kan ha missuppfattats i detta avseende finns det skäl att förtydliga lagtexten. Med anledning av *KCEMs* synpunkt finns det anledning att framhålla att detta naturligtvis gäller oavsett vilket medborgarskap personen har. Godkännandet är alltså en förutsättning för att dessa personer ska få delta i verksamheten.

Det är mer ändamålsenligt att kraven på godkännande återfinns i regleringen som avser tillståndsprövningen än som nu i bestämmelsen om föreståndare.

4.2.3 Byte av personer

Regeringens förslag: Om någon av dem som prövats byts ut eller om det tillkommer någon sådan person, ska det snarast anmälas till tillståndsmyndigheten. Om kraven är uppfyllda ska tillståndsmyndigheten godkänna personen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs dock inte en uttrycklig bestämmelse om att tillståndsmyndigheten ska godkänna personen om kraven är uppfyllda.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *Mälardalens Brand och Räddningsförbund* anser att det finns en risk att de som avser att inte följa lagens krav förbiser att anmäla om någon person byts ut. *MSB* anser att bestämmelsen även omfattar de med betydande inflytande över verksamheten för vilka det inte finns någon anmälningsplikt och inte heller något krav på godkännande. Det finns enligt *MSB* alltså ingen skyldighet att anmäla dessa personer vid tillståndsansökan men om någon av dem byts ut måste en anmälan göras. *MSB* föreslår därför att dessa personer inte ska omfattas av lämplighetsprövningen och därför inte heller anmälas.

Skälen för regeringens förslag

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

Det bör framgå i *LBE* att om någon av dem som anges i 19 § *LBE* byts ut eller om det tillkommer någon sådan person, ska det snarast anmälas till tillståndsmyndigheten. Med att anmälan ska ske snarast avses att den ska göras så snart det är möjligt och senast samma dag som förändringen genomförs (jfr prop. 2011/12:109 s. 37). Bestämmelsen omfattar därmed föreståndare enligt 9 §, de som deltar i verksamheten enligt 9 a § och fysiska personer med betydande inflytande över en tillståndspliktig verksamhet som är en juridisk person (se avsnitt 4.1.1–4.1.3).

MSB anser att eftersom det enligt myndigheten inte finns någon anmälningsplikt för de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen, och inte heller något krav på godkännande, bör dessa personer inte omfattas av kravet på anmälan vid byte. Regeringen delar inte fullt ut denna bedömning. Förslaget om att prövningen även ska avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen innebär ju att dessa personer ska anmälas till tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsansökan eller inom en viss tid efter att de nu föreslagna reglerna trätt i kraft (se avsnitt 5). Dessa personer ska inte i formell mening godkännas, men prövningen av dem kan i sin tur påverka prövningen av den som bedriver den tillståndspliktiga verksamheten. För att syftet med regleringen ska uppnås är det viktigt att det kommer till tillståndsmyndighetens kännedom om några av dessa personer byts ut. Den nya personen ska därefter genomgå en prövning och – när det är aktuellt – godkännas av tillståndsmyndigheten. Denna prövning skulle alltså kunna utmyнна i att tillståndsmyndigheten finner att förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger och att ett återkallelseärende inleds. Genom förslaget råder det inga oklarheter kring hur tillståndspliktiga verksamheter ska agera när personer byts ut. En liknande reglering finns i dag i vapenlagen och taxitrafiklagen (2012:211).

Med anledning av påpekandet från *Mälardalens Brand och Räddningsförbund* finns det skäl att framhålla att utgångspunkten naturligtvis är att berörda företag följer regelverket och själva anmäler om personer som prövats byts ut eller om det tillkommer någon sådan person. Regeringen förutsätter också att tillsynsmyndigheterna utför tillsynen på ett effektivt och noggrant sätt. På så sätt kan tillsynsmyndigheterna själva också uppmärksamma bland annat sådana brister i efterlevnaden av regelverket hos vissa företag.

4.3 Tillstånds giltighetstid förtydligas

Regeringens förslag: Tillstånd som beslutas av kommuner avseende explosiva varor ska få gälla som längst i tre år.

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

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Kungsbacka kommun*, *Räddningstjänsten Storgöteborg*, *Sveriges fyrverkeribranschförbund* och *Timrå kommun* anser att vissa mindre stödbegärliga explosiva varor bör kunna ges en längre tillståndstid än tre år. *Kungsbacka kommun* och *Räddningstjänsten Storgöteborg* menar att det annars bl.a. blir svårt att hinna genomföra regelbunden tillsyn mellan tillståndsprövningarna. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att det kan ifrågasättas om det är motiverat att alla explosiva varor, t.ex. krockkuddar och pyroteknik, får en tillståndstid om maximalt tre år. *Solna kommun* anser att en förnyelse av tillstånd alltid kräver att man gör en bedömning av omständigheterna i ärendet vilket gör processen tidskrävande och inte helt okomplicerad. *Industriarbetsgivarna* och *Sveminn* anser att det skulle underlätta för företagen om samtliga tillstånd söks hos en och samma myndighet med samma tidsintervall, samt att tidsintervallet för gruvindustrin ska vara 10 år. *MSB* anser att det är bra att kravet inte omfattar de tillstånd MSB utfärdar eftersom prövningarna i de ärendena kan vara mycket omfattande i sak. MSB anser att det är orimligt att industriella verksamhetsutövare ska behöva upprepa sina tillstånd vart tredje år med den administrativa börda det medför samt osäkerheter för tillverkningens bedrivande. *Stockholms kommun* anser inte att det anförts tillräckliga skäl för att inte tidsbegränsa tillstånd som beslutas av MSB.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

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

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

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

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

Tillstånd för explosiva varor beslutas av både MSB och kommuner. MSB prövar frågor om tillstånd när det gäller tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll, återvinning och annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering. Detsamma gäller gränsöverskridande överföring, import och sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket LBE). Kommuner prövar frågor om tillstånd till hantering och överföring i övrigt. Det avgörande för vilken kommun som ansvarar för prövningen är var varorna ska hanteras. Om frågan gäller förvaring i förråd som är flyttbart, prövas frågan av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas (18 § andra stycket LBE). Sökande hos kommuner är framför allt byggföretag och sprängare. Till skillnad från *Industriarbetsgivarna* och *Svemin* anser regeringen att det saknas skäl att flytta över tillståndsprövningen till en och samma myndighet (jfr resonemanget i avsnitt 4.1.1 om Polismyndighetens roll).

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

Några remissinstanser, bl.a. *Kungsbacka kommun*, *Räddningstjänsten Storgöteborg*, *Sveriges Fyrverkeribranschförbund* och *SKR*, påpekar att tillståndstiden för vissa explosiva varor bör kunna särskiljas från andra. Vidare påpekar *Industriarbetsgivarna* och *Svemin* att tidsintervallet för gruvindustrin ska vara 10 år. Vissa explosiva varor kan vid en första anblick uppfattas som mindre stöldbegärliga. Så är t.ex. fallet med fyrverkerier och krockkuddar. Samtidigt är det enligt regeringens mening viktigt att öka kontrollen över de som tar befattning med explosiva varor i en generell mening och bidra till att minska benägenheten hos kriminella att använda sig av dessa. Även om det för de berörda företagen finns administrativa fördelar med längre tillståndstider för mindre stöldbegärliga explosiva varor, finns det samtidigt skäl som talar för att nu jämka

samma tillståndstiderna. I sammanhanget är det också värt att notera att tillståndstiderna redan i dag är tidsbegränsade. Med olika tillståndstider för olika explosiva varor skulle regelverket kompliceras avsevärt och det kan inte uteslutas att det då, för såväl den enskilde som tillståndsmyndigheterna, blir svårare att förutse hur reglerna ska tillämpas. Det kan inte heller uteslutas att de explosiva varor som i dagsläget betraktas som mindre stöldbegrärliga med tiden kan komma att efterfrågas av kriminella och användas i otillåtna kriminella verksamheter. Fördelarna med en enhetlig tillståndstid är vidare att olika kommuner som tillståndsmyndigheter kommer att bevilja tillstånd med samma maximala tillståndslängd. Tidsspannet för tillstånd kommer således likriktas oavsett var i landet som tillståndsprövningen sker. Dessa skäl medför att fördelarna med en likriktad tillståndstid till stor del överväger den administrativa börda som i vart fall initialt kan väntas uppstå i ärendehantering. En enhetlig tillståndstid för explosiva varor framstår därför för närvarande som mest ändamålsenlig.

I detta sammanhang finns det, som *Solna kommun* påpekar, skäl att framhålla att en förnyelse av tillstånd alltid kräver en noggrann utredning och bedömning av huruvida väsentliga förändringar eller nyttillkomna förhållanden föreligger. Regleringen skapar dessutom större förutsebarhet för de som ansöker om tillstånd när det gäller explosiva varor. Det är samtidigt viktigt att inte belasta tillståndspliktiga verksamheter och berörda myndigheter i alltför stor utsträckning. Med hänsyn till vad som framkommit, och till skillnad från vad bl.a. Kungsbacka kommun och Räddningstjänsten Storgöteborg anför, finns det dock sammantaget skäl att införa en uttrycklig giltighetstid om som längst tre år för de tillstånd för explosiva varor som beslutas av kommunerna med stöd av 18 § andra stycket LBE. Motsvarande längd på giltighetstiden för tillstånd gäller för sprängämnesprekursorer, medan tillstånd för sprängarbeten enligt ordningslagen får vara som längst i två år.

Stockholms kommun anser att det inte framkommit tillräckliga skäl att inte tidsbegränsa tillstånd som beslutas av MSB. När det gäller de tillstånd som MSB prövar avser de oftast ansökningar från verksamheter som är av större omfattning, såsom tillverkningsindustrin. Hos dessa sökande deltar vanligtvis ett relativt stort antal anställda i hanteringen, överföringen, importen eller exporten av de explosiva varorna. Det finns mot den bakgrunden vissa farhågor hos flera berörda företag att en alltför kort uttrycklig begränsning i tid skulle kunna leda till en mindre ingående prövning samtidigt som det skulle innebära en stor arbetsbörda för de inblandade. Det har även framkommit att det skulle kunna bli svårt att planera verksamheten om tillstånd endast gäller under en kortare tid. Liknande betänkligheter gör sig inte gällande i fråga om de som söker tillstånd hos kommunerna. Regeringen delar *MSB:s* bedömning att det är orimligt att industriella verksamhetsutövare ska behöva upprepa sina tillstånd vart tredje år. Det har inte i heller detta ärende framkommit att det huvudsakligen är från dessa verksamheter som de kriminella får tillgång till explosiva varor. Till skillnad från Stockholms kommun, men i linje med vad MSB påpekar, anser regeringen att det därför saknas anledning att föreslå en uttrycklig giltighetstid för tillstånd som beslutas av MSB.

4.4 Utökade krav på byggnader, anläggningar och anordningar

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *Polismyndigheten* och *SKR* anser att det finns ett behov av den föreslagna ändringen. *Fortifikationsverket* anser att förslaget bör kompletteras med krav på åtgärder för att kunna upptäcka och reagera på obehörigt förfarande såsom inbrott och intrång i en byggnad med omgivande område. *MSB* anser att den föreslagna ändringen knappt innebär någon skillnad i sak jämfört med vad som gäller i dagsläget. *MSB* anser att förslaget möjligen kan uppfattas som ett höjt krav på sådant skydd vad gäller brandfarliga varor, men skälen till ett förhöjt skydd anser myndigheten är oklart. *Räddningstjänsten Jämtland* och *Timrå kommun* anser att vilka praktiska åtgärder det handlar om behöver förtydligas i föreskrifter.

Skälen för regeringens förslag

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

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

Mot bakgrund av den ökade användningen i kriminella kretsar av explosiva varor har *Polismyndigheten* anfört att risken för obehörigt förfarande också bör beaktas vid bedömningen enligt 10 § LBE. Skälen till detta uppger *Polismyndigheten* är att civila sprängmedel hanteras av kriminella i allt större utsträckning och att skärpande åtgärder därför bör vidtas för att förhindra eller försvåra att obehöriga bereder sig tillträde till byggnader eller anläggningar och där får tillgång till explosiva varor som hanteras i tillståndspliktig verksamhet. Om hänsyn tas till risken för obehörigt förfarande redan på ett tidigt stadium, skulle det ytterligare kunna minska risken för stölder. En sådan ändring skulle dessutom vara viktig ur säkerhetssynpunkt. Uttrycket obehörigt förfarande förekommer

redan i LBE. Lagen syftar bland annat till att förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 § andra stycket LBE). I aktsamhetskravet anges dessutom att den som hanterar, överför, importerar eller exporterar brandfarliga eller explosiva varor ska vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att bland annat förebygga obehörigt förfarande med varorna (6 § LBE). Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage (prop. 2009/10:203 s. 69).

Det är riktigt, som *MSB* också påpekar, att redan i dag tar en majoritet av alla som förvarar explosiva varor hänsyn till risken för stöld när de utformar byggnader och dylikt. Bland annat reglerar 6 § LBE de grundläggande kraven för all hantering av brandfarliga och explosiva varor. Detta har också bekräftats av de samtal som förts med berörda branschföreträdare. Enligt *MSB* innebär därför den föreslagna ändringen inte någon skillnad i sak jämfört med vad som gäller i dag. Regeringen delar emellertid inte denna slutsats utan anser, i likhet med Polismyndigheten och *SKR*, att det finns ett behov av den föreslagna ändringen. Det finns nämligen en del som talar för att ett uttryckligt krav på att även denna risk ska beaktas vid kravställningen på byggnader, anläggningar och anordningar, kan ha en brottsförebyggande effekt.

Det finns därför sammantaget skäl att, som Polismyndigheten påpekar, införa ett krav på att hänsyn också ska tas till risken för obehörigt förfarande när krav ställs på byggnader och andra anläggningar där explosiva varor hanteras samt på anordningar för hantering av sådana varor. Som *Fortifikationsverket*, *Räddningstjänsten Jämtland* och *Timrå kommun* påpekar är det mest ändamålsenligt att den närmare utformningen och eventuella krav på åtgärder meddelas på lägre författningsnivå än i lagform. En sådan möjlighet finns redan med det nu gällande bemyndigandet (se 36 § första stycket 9 LBE).

Det saknas skäl att inte låta kravet också gälla för brandfarliga varor.

4.5 Förutsättningarna för återkallelse

4.5.1 Utökade möjligheter att återkalla tillstånd

Regeringens förslag: Tillstånd ska kunna återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, det är av väsentlig betydelse med hänsyn till risken för obehörigt förfarande, eller om det finns någon annan skälig anledning att återkalla tillståndet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs dock inte en uttrycklig bestämmelse om återkallelse av ett tillstånd om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till risken för obehörigt förfarande.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *Räddningstjänsten Jämtland* efterfrågar en grund för återkallelse på tillståndshavarens egen begäran. *SKR* anser att det är positivt att utöka möjligheten att återkalla tillstånd. *SKR* och *MSB* anser dock att det är svårt att få information om

bristande lämplighet som kan ligga till grund för ett återkallande. Enligt MSB bör det övervägas om Polismyndigheten ska följa upp och rapportera om personer som tidigare har lämplighetsprövats senare skulle visa sig olämpliga.

Skälen för regeringens förslag

Regleringen i LBE

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

Regleringen i vapenlagen

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

Polismyndigheten har utförligt redogjort för i vilka situationer det kan bli fråga om att återkalla dessa tillstånd i de allmänna råden till Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (RPSFS 2009:13). Där framgår bland annat att en persons fortsatta vapeninnehav regelmässigt bör omprövas när innehavaren dömts för allvarlig brottslighet, eftersom det kan vara ett tecken på brister i den personliga lämpligheten. Andra tecken på olämplighet som kan utgöra grund för återkallelse är att tillståndshavaren missbrukar vapnet eller visar oaktsamhet med vapnet eller missbrukar narkotika eller alkohol. Enstaka händelser där beroendeframkallande medel har varit inblandade behöver dock inte nödvändigtvis leda till återkallelse av tillstånd till vapeninnehav (Åberg m.fl., Juno, Vapenlagen, En kommentar, 6 kap. 1 §).

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

tillståndet. Enligt förarbetena är det då främst fråga om omständigheter som kan hänföras till innehavarens person och hans eller hennes möjligheter att vårda vapnet (prop. 1990/91:130 s. 64).

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

Av förarbetena framgår att de skäl som gör sig gällande i fråga om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen respektive att föra in skjutvapen till Sverige också tillämpas när det gäller återkallelse av tillstånd att driva handel med skjutvapen (prop. 1999/2000:27 s. 61). Regleringen i 6 kap. 3 § andra stycket vapenlagen är däremot fakultativ. Tillstånd kan enligt den bestämmelsen exempelvis återkallas när tillståndshavaren åsidosätter skyldigheten enligt 2 kap. 10 § tredje stycket vapenlagen att snarast möjligt informera Polismyndigheten om förändringar av vem som har ett betydande inflytande över verksamheten. Ytterligare exempel är om tillståndshavaren bryter mot ett förvaringsvillkor som meddelats med stöd av 2 kap. 10 d § första stycket vapenlagen (Åberg m.fl., Juno, Vapenlagen, En kommentar, 6 kap. 3 §).

Utökade möjligheter att återkalla tillstånd enligt LBE

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

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

Som exempel på när förutsättningarna för ett tillstånd i vissa situationer inte längre kan anses vara uppfyllda kan nämnas att tillståndsinnehavaren har begått ett allvarligt brott, försatts i konkurs eller blivit ställd under förvaltarenskap enligt föräldrabalken. Bestämmelsen kan också aktualiseras om ett godkännande av en föreståndare återkallats (se avsnitt 4.5.2),

förutsatt att det inte finns någon annan föreståndare för verksamheten. Exempel på när det kan finnas någon annan skälig anledning att återkalla ett tillstånd är om ett godkännande återkallats för en deltagare, men denna ändå fortsätter att delta i verksamheten, eller om någon deltar i verksamheten utan att personen anmälts till tillståndsmyndigheten för prövning och godkännande.

Det är naturligtvis, som *MSB* och *SKR* påpekar, viktigt att tillståndsmyndigheterna får kännedom om omständigheter som kan medföra att en tidigare godkänd person i ett senare skede kan komma att bedömas som olämplig. I viss mån får det anses åligga tillståndsinnehavaren och den som genomgått en lämplighetsprövning att informera tillståndsmyndigheten om ändrade förhållanden. Det kan emellertid inte uteslutas att vissa enskilda underlåter att göra detta. Ytterligare samverkan mellan tillståndsmyndigheterna och Polismyndigheten kan medföra samordningsvinster i detta avseende. Eftersom syftet med regleringen är att skärpa kontrollen över explosiva varor, och de som hanterar dessa, kan det framöver finnas skäl att närmare se över hur sådan information på ett effektivt sätt skulle kunna överföras från exempelvis Polismyndigheten till tillståndsmyndigheterna eller vice versa.

Till skillnad från *Räddningstjänsten Jämtland* anser regeringen att det inte är nödvändigt att införa en särskild återkallelsegrund på tillståndshavarens egen begäran. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer nämligen att en enskild, som vill återta en ansökan, har rätt att göra det. Det framstår alltså som naturligt att tillståndsmyndigheten i ett sådant fall skulle gå den enskilde till mötes och på den enskildes begäran återkalla ett meddelat tillstånd.

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

I avsnitt 4.4 och 4.6 föreslås att hänsyn ska tas till risken för obehörigt förfarande bland annat när krav ställs på byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt vid beslut om nya eller ändrade villkor för tillståndet om det finns särskilda skäl. Ur ett brottsförebyggande perspektiv är det naturligt att även i bestämmelsen om återkallelse uttryckligen ange att ett tillstånd ska återkallas om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till risken för obehörigt förfarande.

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

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

4.5.2 Ny möjlighet att återkalla ett godkännande

Regeringens förslag: Tillståndsmyndighetens godkännande av föreståndare eller deltagare ska återkallas om förutsättningarna för godkännandet inte längre är uppfyllda.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *Räddningstjänsten Storgöteborg* och *Kungsbacka kommun* anser att för att regleringen ska fungera i praktiken behöver Polismyndigheten ha vetskap om vilka personer som innehar tillstånd enligt lagen. Om förutsättningarna för att inneha tillstånd upphör under pågående tillståndstid bör Polismyndigheten ha en skyldighet att meddela dessa förhållanden till tillståndsmyndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Som redogjorts för ovan är det fortsatt viktigt, av brottsförebyggande skäl och ur säkerhetssynpunkt, att inte vem som helst får bli föreståndare eller får delta i tillståndspliktiga verksamheters hantering, överföring, import och export av explosiva varor. Det är också viktigt att tillståndsmyndigheten kan vägra att godkänna de som på något sätt framstår som olämpliga eller saknar den kompetens som behövs. Härigenom får berörda myndigheter en större kontroll över de som tar befattning med varorna.

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

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

Regeringen har förståelse för de synpunkter som förs fram av *Räddningstjänsten Storgöteborg* och *Kungsbacka kommun* om att Polismyndigheten kan behöva ha kännedom om de personer som innehar tillstånd enligt LBE och att det bör finnas en upplysningsskyldighet gentemot tillståndsmyndigheterna om personerna i fråga exempelvis döms för viss brottslighet. Samtidigt bedöms det ligga utanför Polismyndighetens roll att bedöma om förutsättningarna att inneha tillstånd enligt LBE är uppfyllda. Tillståndsmyndigheterna förväntas däremot arbeta med den information som är tillgänglig och inleda ett återkallelseärende när det

bedöms nödvändigt. Även om Polismyndigheten i dagsläget inte har den efterfrågade skyldigheten bör regleringen likväl införas.

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

4.6 Vissa följdändringar och förtydliganden

Regeringens förslag: Tillståndsmyndigheten ska även få besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet om det finns särskilda skäl med hänsyn till risken för obehörigt förfarande.

Avgift får också tas ut för godkännande av deltagare.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslogs dock inte en bestämmelse om att tillståndsmyndigheten även ska få besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet om det finns särskilda skäl med hänsyn till risken för obehörigt förfarande.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *Fortifikationsverket* anser att tillståndsmyndigheten även ska få besluta om nya eller ändrade villkor om det finns särskilda skäl med hänsyn till risken för obehörigt förfarande. Anledningen till detta skulle enligt Fortifikationsverket kunna vara att man vid en tillsyn konstaterar att det finns brister avseende skyddet mot obehörigt förfarande som i en förlängning kan innebära att tillståndet återkallas om det inte åtgärdas. *MSB* anser att avgiftsuttag för prövning av deltagare kan komma att variera stort mellan kommunerna och bli en källa till ifrågasättande från de företag som gör många anmälningar. *Räddningstjänsten Jämtland* anser att avgift även ska få tas ut vid prövning av de fysiska personer som har inflytande över den juridiska personen.

Skälen för regeringens förslag

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

Mot bakgrund av att syftet med de föreslagna reglerna är att minska den ökade illegala användningen av explosiva varor, finns det, som *Fortifikationsverket* påpekar, skäl att utöka bestämmelsen om att tillståndsmyndigheten får besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet om särskilda skäl föreligger till att även omfatta risken för obehörigt förfarande. Tillsynsmyndigheten skulle exempelvis kunna finna brister när

det gäller obehörigt förfarande till den grad att, om de inte åtgärdas, det finns en risk för att tillståndet kan komma att återkallas. På detta sätt ges tillståndsmyndigheten möjlighet att i större utsträckning än i dag förena tillståndet med villkor som får anses vara brottsförebyggande, samtidigt som verksamheten som hanterar explosiva varor ges en möjlighet att rätta till eventuella brister och därigenom minska risken för en återkallelse av tillståndet.

Det framgår av 27 § första stycket LBE att avgifter enligt lagen får tas ut för bland annat tillståndsprovning och godkännande av föreståndare. Mot bakgrund av att även den som avses få delta i verksamhet med explosiva varor nu ska godkännas, bör bestämmelsen kompletteras med att avgift också får tas ut för godkännande av sådana deltagare. När det gäller tillståndsprovning och godkännande av de fysiska personer som har betydande inflytande över den juridiska personen anser regeringen emellertid, till skillnad från *Räddningstjänsten Jämtland*, att det inte finns skäl att förtydliga att avgift också får tas ut för godkännande av sådana personer. Detta bedöms redan ingå i den del av tillståndsprovningen som omfattas av rätten att ta ut avgifter (se 27 §).

Som *MSB* påpekar kan det inte uteslutas att avgiftsuttagen kommer att skilja sig åt mellan de olika kommunerna. Detta är en naturlig följd av hur systemet är upplagt. Det finns inget som hindrar att berörda myndigheter samråder med varandra i denna och andra frågor som rör tillstånds- hanteringen.

4.7 Utökad föreskriftsrätt

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om deltagare i verksamhet med explosiva varor och om undantag från tillståndskravet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås endast att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag. *Polismyndigheten* anser att det är positivt med den utökade föreskriftsrätten. *Polismyndigheten* anser även att det är angeläget att styrning av tillståndsverksamheten rent faktiskt sker och att nödvändig vägledning ges. *Eskilstuna kommun* och *MSB* anser att föreskriftsrätten ska utökas till att även avse deltagare. Enligt *MSB* finns det annars en risk för att bestämmelsen blir för långtgående.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 36 § LBE meddela föreskrifter inom en rad områden. Bland annat får föreskrifter meddelas om föreståndare som anges i 9 § (punkt 8) och hantering av frågor om tillstånd (punkt 14). När LBE infördes överfördes i stort de

tidigare bemyndigandena till den nya lagen (prop. 2009/10:203 s. 76). För att få till en mer tydlig reglering, som dessutom är anpassad till de ändringar som nu föreslås i LBE, bör föreskrifträtten utökas.

Det finns, som *MSB* anför, en risk för att bestämmelsen om anmälan och lämplighetsprövning av deltagare blir för långtgående. En sådan situation kan tänkas uppstå vid försäljning av fyrverkerier eller hantering av krockkuddar. Det kan även hända att skolelever hanterar mindre mängder explosiva varor i undervisningssyfte. Regeringen instämmer därför i *Eskilstuna kommuns* och *MSBs* påpekande om att det finns skäl att tydliggöra föreskrifträtten till att även avse deltagare som anges i den föreslagna 9 a §. Föreskrifträtten bör således gälla deltagare i verksamhet med explosiva varor. Detta innebär bland annat att det finns en möjlighet att på lägre föreskriftsnivå undanta deltagare som hanterar krockkuddar och andra explosiva varor med låg stöldbegärlighet eller skadepotential från anmälan och lämplighetsprövning. Sådana detaljbestämmelser har tidigare undvikits på lagnivå. Ett nytt bemyndigande bör därför införas genom vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får möjlighet att precisera i vilka verksamheter deltagarna ska anmälas och lämplighetsprövas.

Det finns även skäl att förtydliga att regeringen med stöd av bemyndigandet i 36 § LBE även får meddela föreskrifter avseende undantag från tillståndskravet i 16 § LBE. En sådan möjlighet finns redan i dag, men genom denna ändring framgår det tydligare av LBE och skrivningarna överensstämmer också bättre med utformningen av FBE.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2021.

Den som får hantera brandfarliga eller explosiva varor i en tillståndspliktig verksamhet vid ikraftträdandet ska få fortsätta med detta utan tillståndsmyndighetens godkännande fram till och med den 31 januari 2022.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer till viss del med regeringens. I promemorian föreslås att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021. I promemorian görs bedömningen att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag och bedömning. *Kammarrätten i Göteborg* anser att eftersom promemorian innehåller flera bestämmelser som är till nackdel för den enskilde, som t.ex. att fler personer ska godkännas och att den längsta tillståndstiden föreslås bli tre år, bör de föreslagna bestämmelserna tillämpas på ansökningar gjorda efter ikraftträdandet. *KCEM* och *Bergsprängnings Entreprenörernas Förening*

anser att en viss övergångsperiod bör finnas inom vilken anmälan ska ske innan de skärpta reglerna träder i kraft.

Skälen för regeringens förslag

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

Med anledning av de skärpta och tydligare reglerna om lämplighetsprövning och godkännande kan det förväntas att ett större antal personer kommer att behöva genomgå en prövning när reglerna träder i kraft. Som anges i avsnitt 4.2.2. är godkännandet en förutsättning för att de anmälda personerna ska få vara föreståndare respektive få delta i verksamheten. Även en prövning av de fysiska personerna med betydande inflytande över den juridiska personen kommer att behöva göras i de tillståndspliktiga verksamheterna. För att tillståndsmyndigheterna ska hinna lämplighetspröva och godkänna de personer som anmäls av verksamheterna, och för att företagen inte ska behöva upphöra med sina aktiviteter i avvaktan på godkännandet, anser regeringen, i likhet med *KCEM* och *Bergsprängnings Entreprenörernas Förening* och i linje med *Kammarrätten i Göteborg*, att det bör finnas en viss övergångsperiod från det att de skärpta reglerna träder i kraft till dess att de nya och förtydligade kraven på godkännande börjar att gälla. Regeringen anser att det är lämpligt med en övergångsperiod om sex månader från ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse med en sådan innebörd bör därför införas. Detta innebär emellertid inte att företagen också bör avvakta med att anmäla personerna till tillståndsmyndigheterna. Företagen bör i stället förbereda och lämna in så kompletta ansökningar som möjligt i god tid för att de ska hinna prövas av tillståndsmyndigheterna innan kraven på godkännande börjar gälla.

Kravet på kommunerna att meddela tillstånd med en maximal giltighetstid om tre år gäller endast för tillstånd som meddelas från och med den 1 augusti 2021.

6 Konsekvenser av förslagen

6.1 Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Regeringens bedömning: MSB, Polismyndigheten, domstolarna, länsstyrelserna och kommunerna bör, i olika mån, få utökade uppgifter.

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

Förslagen bör ha brottsförebyggande effekt och öka säkerheten.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsmiljöverket*, *Brottsförebyggande rådet*, *Byggföretagen*, *Försvarmakten*, *Försvarets materielverk* och *Swedac*, har inte några synpunkter på promemorians bedömning. *Trafikverket* anser att förslagen utgör ett viktigt styrmedel för att motverka att civila sprängmedel hamnar i orätta händer. *Malmö kommun*, *Polismyndigheten*, *Sandvikens kommun*, *Stockholms kommun* och *Tullverket* anser att förslagen väntas få en brottsförebyggande effekt. *Sandvikens kommun* och *Stockholms kommun* anser även att förslagen väntas öka säkerheten i samhället. *Kungsbacka kommun* anser att en ökad samverkan och tydligare förväntningar på tillståndsgivande myndighet samt på Polismyndigheten kommer att bidra till en effektivare kontroll över hantering och förvaring av explosiva varor.

Kungsbacka kommun, *Regelrådet* och *Räddningstjänsten Storgöteborg* anser att eftersom det är verksamheterna som ska anmäla till tillståndsmyndigheten vilka fysiska personer som kan tänkas ha ett betydande inflytande och som ska delta i hanteringen krävs en kunskapshöjande insats gentemot branschen. Det behövs eftersom tillståndsmyndigheten endast prövar de personers lämplighet som anmäls till myndigheten. Om branschen inte har tillräcklig kunskap om vilka fysiska personer som ska anmälas riskerar de att få sina tillstånd återkallade vid en efterföljande tillsyn.

Räddningstjänsten Jämtland anser inte att de föreslagna reglerna kommer att motverka den kriminella användningen av explosiva varor, bl.a. eftersom det är upp till den sökande att välja att inte nämna en person vid anmälan som den sökande misstänker riskerar att betraktas som olämplig.

Flera remissinstanser, bl.a. *Jönköpings kommun*, *Kungsbacka kommun*, *MSB*, *SKR*, *Solna kommun* och *Räddningstjänsten Jämtland* anser att förslagen innebär en mer tidskrävande process och en ökad ärendehandläggning. *Solna kommun* anser vidare att det är viktigt att tillståndshandläggningen sker på ett sätt som gör att den inte kompliceras. *Solna kommun* och *Storstockholms brandförsvaret* efterfrågar en samhällsekonomisk konsekvensanalys av omständigheten att det på

många byggarbetsplatser pågår stora byggprojekt i behov av snabb handläggning av tillstånd för att projekten inte ska avstanna, med stora ekonomiska kostnader som följd. *Mälardalens Brand och Räddningsförbund* anser att det i praktiken kommer att vara svårt för kommuner att prioritera och genomföra tillsyn utifrån tillgängliga resurser och prioriteringar mot andra verksamheter/tillsynsobjekt när tillståndstiden är maximalt tre år. *KCEM* anser att antalet personer som berörs av förslagen får anses vara betydande. *KCEM* anser vidare att det är nödvändigt att berörda myndigheter ges tillräckliga resurser för att kunna genomföra lämplighetskontrollerna. *Bergsprängnings Entreprenörernas Förening* anser att det är angeläget att handläggningstiderna inte blir för långa.

Brandkyddsföreningen anser att Polismyndigheten bör tillförsäkras resurser för att kunna hålla korta handläggningstider. *SKR* och *Östersunds kommun* anser att eftersom det inte är helt klarlagt var de kriminella får tag på explosiva varor är det svårt att avgöra vilken effekt förslagen kommer att få när det gäller kriminellas tillgång till dessa varor.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen behöver kompletteras med en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten.

Skälen för regeringens bedömning

Förhållandet till EU-rätten

Regelrådet efterfrågar en analys av hur förslagen överensstämmer med EU-rätten. Den relevanta EU-rättsliga regleringen finns huvudsakligen i det omarbetade explosivvarudirektivet. Direktivet syftar främst till att anpassa det tidigare explosivvarudirektivet till ett beslut inom EU om en gemensam ram för saluföring av produkter. Direktivet behandlar bl.a. de ekonomiska aktörernas skyldigheter, säkerhetsbestämmelser, den explosiva varans överensstämmelse med kraven, anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse, marknadskontroll, kontroll av explosiva varor som förs in på unionsmarknaden och unionens förfarande i fråga om skyddsåtgärder och delegerade befogenheter och genomförande-befogenheter. De författningsändringar som föreslås i lagrådsremissen och i den bakomliggande promemorian behandlar andra frågeställningar än de som direktivet rör. Förslagen bedöms sammanfattningsvis vara förenliga med det omarbetade explosivvarudirektivet. Förslagen bedöms även vara förenliga med direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet).

Konsekvenser för kommuner och myndigheter

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

Det är riktigt, i linje med vad *KCEM*, *Bergsprängnings Entreprenörernas Förening* och *MSB* anser och som bl.a. *Jönköpings kommun*, *Mälardalens Brand och Räddningsförbund*, *Räddningstjänsten Jämtland* och *Solna kommun* påpekar, att förslagen kommer att innebära att tillståndsmyndigheterna, det vill säga kommunerna och *MSB*, kommer att få fler uppgifter i anslutning till tillståndsgivningen och att ärendehantering med största sannolikhet, i vart fall initialt, kommer att öka. *Solna kommun* och *Storstockholms brandförsvaret* efterfrågar även en analys av omständigheten att många verksamheter är beroende av en snabb handläggning av tillstånd. I sammanhanget är det viktigt att framhålla att tillståndshandläggningen naturligtvis bör vara effektiv och ändamålsenlig. Samtidigt är *LBE* en skydds- och säkerhetslagstiftning och bestämmelserna syftar till att undvika att skador och olyckor, samt obehörigt förfarande, uppstår i samband med hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Noggranna prövningar måste göras i varje enskilt ärende. En effektiv tillsyn måste också bedrivas i enlighet med gällande regelverk. Samtidigt kan långa handläggningstider medföra konsekvenser för de berörda. För att minska de negativa konsekvenserna av de i viss mån förväntade längre handläggningstiderna för de berörda föreslås i den remitterade promemorian på lägre författningsnivå än lag att befintliga tillstånd ska kunna fortsätta att gälla utan tillståndsmyndighetens godkännande, om ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor innan giltighetstidens utgång. Det bör kunna leda till en minskad administrativ börda för tillståndsmyndigheterna. Behovet av en utökad prövning och kontroll över de som tar befattning med varorna får i sammanhanget anses väga tyngre än den arbetsbörda och de kostnader som en utökad prövning kan innebära för de som berörs.

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

Det är, i linje med vad *Kungsbacka kommun*, *Regelrådet* och *Räddningstjänsten Storgöteborg* påpekar, viktigt att branschen har kunskap om de föreslagna reglernas innebörd. Representanter från berörda branscher har under våren 2020 deltagit flera workshoppar och rundabordsamtal. Engagemanget från branschen att komma till rätta med problematiken att kriminella har tillgång till explosiva varor upplevs som stort. Ett flertal organisationer och företag i branschen har också fått den bakomliggande promemorian på remiss. Sammanfattningsvis har annat inte framkommit än att information om de föreslagna ändringarna nått ut i en bred krets till berörda företag och myndigheter. Regeringen utgår även från att branschen, som har efterfrågat skärpta regler, tar sitt ansvar och håller sig informerade om vilka regeländringar som är på gång. I sammanhanget kan också nämnas att *MSB* har ett samordnande ansvar för tillsynsverksamheten vilket får anses innefatta att sprida aktuell information. Det finns naturligtvis inte heller något hinder mot att tillståndsmyndigheterna, som är de som har information om vilka som har

beviljats tillstånd enligt de nu gällande reglerna, informerar om de nya reglerna i god tid före ikraftträdandet.

Det är, som bl.a. *Brandskyddsföreningen* och *KCEM* påpekar, viktigt att det inom myndigheterna finns tillräckliga resurser för att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna hantera den ökande ärendemängden. Detta behöver också kunna ske inom rimliga tidsramar. Exakt i vilken omfattning ärendehantering kan komma att öka och hur långa handläggningstiderna kommer att bli är naturligtvis svårt att bedöma. En viss ärendeökning och förlängning av handläggningstiderna kan i vart fall initialt bedömas uppstå. Efter den initiala ökningen bedöms emellertid hanteringen efter en tid kunna ske mer effektivt. MSB:s och kommunernas verksamhet i den del som nu är aktuell kan täckas fullt ut av avgifter, som redan enligt nuvarande LBE får tas ut för bland annat tillståndsprövningen och godkännande av föreståndare. Förslagen i promemorian innebär dessutom att avgift kommer att få tas ut för godkännande av de som ska delta i verksamheten (se avsnitt 4.6). Eftersom kommunerna har möjlighet att finansiera de ökade kostnaderna med avgifter görs det inte någon reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen.

De uppgifter som tillförs kommunerna med anledning av förslagen har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Kommuner har dock redan i dag ansvar för tillståndsgivningen. Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna får därför anses vara begränsade. Det bedöms inte heller möjligt att uppnå syftet med ändringarna med mindre ingripande åtgärder. Mot den bakgrunden bedöms förslagen innebära ett proportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Även om det, som *SKR* och *Östersunds kommun* påpekar, inte är helt klarlagt var kriminella får tag på explosiva varor, är de senaste årens utveckling när det gäller den kriminella användningen av dessa bekymmersam. Det finns därför skäl att utöka prövningen och därmed kontrollen över de som tar befattning med varorna, oavsett vilken typ av verksamhet det rör sig om. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att det naturligtvis är av yttersta vikt att tillsynsverksamheten fungerar rent praktiskt. Regeringen bedömer därför, i likhet med *Kungsbacka kommun*, *Malmö kommun*, *Polismyndigheten*, *Sandvikens kommun*, *Stockholms kommun* och *Tullverket*, men till skillnad från *Räddningstjänsten Jämtland*, att förslagen har en brottsförebyggande effekt. Regeringen instämmer i *Trafikverkets* slutsats att förslagen utgör ett viktigt styrmedel för att motverka att civila sprängmedel hamnar i orätta händer. Förslagen bedöms även, som bl.a. *Stockholms kommun* påpekar, öka säkerheten i samhället, bland annat genom att kontrollen över de som tar befattning med dessa varor ökar och regleringen i övrigt skärps i flera avseenden.

6.2 Konsekvenser för övriga

Regeringens bedömning: Flera av förslagen innebär ökade kostnader och större administrativ börda för företag och enskilda. Konsekvenserna av dessa ändringar bör dock vara små.

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsmiljöverket*, *Brottsförebyggande rådet*, *Försvarmakten*, *Försvarets materielverk* och *Swedac*, har inte några synpunkter på promemorians bedömning. *Byggföretagen* instämmer i bedömningen att konsekvenserna för enskilda företag inte blir oproportionerligt stora i förhållande till vikten av en god kontroll över hanteringen av sprängmedel. *Regelrådet* anser att redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig. *Regelrådet* anser vidare att konsekvenserna för berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet behöver preciseras. *Brandskyddsföreningen* är tveksam till att ökningen av den administrativa bördan för företag är korrekt bedömd. Några remissinstanser, bl.a. *Industriarbetsgivarna*, *Hudiksvalls kommun*, *Jönköpings kommun* och *Svemin* anser att den utökade och återkommande ärendehandläggningen medför ökad administration och ökade kostnader för de som söker tillstånd. *Räddningstjänsten Jämtland* anser att förslagen innebär längre handläggningstider och ökade kostnader för den som önskar hantera explosiva varor. *MSB* anser att förslagen kommer medföra en kraftigt ökad arbetsbörda för företagen, särskilt för de större företagen som tillverkar explosiva varor.

Skälen för regeringens bedömning

Genom de ändringar som föreslås skärps kraven på enskilda och företag. Prövningen som ska ske i anslutning till tillståndsgivningen utökas till att omfatta fler personer och kan således också innebära, i linje med vad *Räddningstjänsten Jämtland* påpekar, att handläggningen vid tillståndsmyndigheten åtminstone initialt tar längre tid. Dessutom blir det bland annat tydligare att tillståndsinnehavaren ska anmäla om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person. Giltighetstiden för de tillstånd som kommuner meddelar ska vidare begränsas till som längst tre år, vilket, som *Hudiksvalls kommun* och *Jönköpings kommun* påpekar, kan innebära att tillstånd måste sökas på nytt oftare än i dag.

Regelrådet efterfrågar en redovisning av berörda företag utifrån antal och storlek. I likhet med de flesta andra branscher är de företag som hanterar explosiva varor av varierande storlek. Vissa verksamheter bedrivs i enmansföretag eller har begränsad verksamhet inom det aktuella området, andra företag hanterar explosiva varor i betydligt större omfattning och med ett väsentligt större antal anställda. De föreslagna reglerna kommer därför att påverka berörda företag i olika stor omfattning.

Det är, som *Brandskyddsföreningen* anför och i linje med vad Regelrådet påpekar, givetvis förenat med svårigheter att förutse de närmare effekterna av förslagen. Till exempel går det inte att göra en exakt beräkning av hur stor den administrativa bördan blir för tillståndssökande företag eftersom det beror på flera faktorer såsom företagets verksamhet, antal personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen och antal deltagare i hantering, överföring, import och export av explosiva varor. *MSB* anser att förslagen kommer att medföra en ökad arbetsbörda för företagen. Eftersom kraven redan i dag är långtgående och förslagen till viss del är en kodifiering av redan tillämpad praxis, bedöms konsekvenserna av förslagen emellertid som små för enskilda och företag. Regeringen delar vidare *Byggföretagens* bedömning om att konsekvenserna för enskilda företag inte blir oproportionerligt stora i förhållande till vikten av en god kontroll över hanteringen av sprängmedel. Utifrån vad som framkommit vid de samtal som förts med berörda branschens företrädare, är de föreslagna ändringarna också efterfrågade.

Tillståndsprövningen och godkännandet av föreståndare kommer fortsatt vara förenad med en avgift. Förslagen innebär vidare att avgift också kommer få tas ut för godkännandet av de som ska delta i en tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Några remissinstanser, bl.a. *Industriarbetsgivarna*, *Hudiksvalls kommun*, *Jönköpings kommun*, *Räddningstjänsten Jämtland* och *Svevin*, anser att detta kommer innebära ökade kostnader för den som önskar hantera explosiva varor. Regeringen instämmer i detta. Kostnadsökningarna bedöms emellertid endast vara marginella och får anses motiverade utifrån syftet med regleringen.

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

7 Författningskommentar

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

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

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

Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten.

Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

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

Ändringen i *tredje stycket* innebär att bestämmelsen i första meningen ändras och flyttas till en egen paragraf, 19 a §, och att bestämmelsen i andra meningen flyttas till ett nytt fjärde stycke. Vidare tydliggörs ett krav på att även föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten. Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Hur ansvaret är fördelat framgår av 18 §.

Fjärde stycket är nytt och motsvarar tidigare tredje stycket andra meningen.

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

Övriga stycken är oförändrade.

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

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

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

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

Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Hur ansvaret är fördelat framgår av 18 §.

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

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

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

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

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

19 § 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 prövningen dessutom avse de fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen.

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

Paragrafen reglerar den prövning som tillståndsmyndigheten ska göra innan tillstånd kan meddelas för brandfarliga och explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.1–4.1.3.

Ändringen innebär bland annat att bestämmelserna i andra och tredje styckena flyttas till egna paragrafer, 19 b respektive 19 c §.

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

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

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

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

Tillstånd avseende brandfarliga och explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Hur ansvaret är fördelat framgår av 17 och 18 §§.

19 a § Om kraven i 19 § är uppfyllda ska tillståndsmyndigheten 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.

Paragrafen, som är ny, anger att föreståndare och den som är anmäld för att få delta i en verksamhet med explosiva varor ska godkännas av

tillståndsmyndigheten, om kraven i 19 § är uppfyllda. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.2.

Första stycket innehåller bland annat den bestämmelse som tidigare fanns i 9 § tredje stycket första meningen.

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

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

Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Hur ansvaret är fördelat framgår av 18 §.

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

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bland annat bestämmelser om giltighetstid för tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

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

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

19 c § *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.*

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

Paragrafen anger under vilka förutsättningar som tillståndsmyndigheten får besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet. Till skillnad från tidigare ska tillståndsmyndigheten även få besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet om det finns särskilda skäl med hänsyn till risken för obehörigt förfarande. Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage (prop. 2009/10:203 s. 69).

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

Om personen är anmäld som föreståndare eller deltagare och kraven i 19 § är uppfyllda, ska tillståndsmyndigheten godkänna personen enligt 19 a §.

Paragrafen, som är ny, anger vad som händer om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.3.

Bestämmelsen omfattar föreståndare enligt 9 §, de som är anmälda att delta i en verksamhet enligt 9 a § och de fysiska personer som har ett betydande inflytande över en tillståndspliktig verksamhet som är en juridisk person.

I *första stycket* anges att när någon som ingår i dessa kategorier byts ut, eller om någon tillkommer, ska personen genomgå en prövning enligt 19 § och, när det är aktuellt, även godkännas av tillståndsmyndigheten. Med att anmälan ska ske snarast avses att den ska göras så snart det är möjligt och senast samma dag som förändringen genomförs.

Av *andra stycket* följer att om kraven i 19 § är uppfyllda ska tillståndsmyndigheten godkänna personen. Om personen inte godkänns skulle detta kunna utmytna i att tillståndsmyndigheten finner att förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger och att ett återkallelseärende inleds.

Tillstånd avseende brandfarliga och explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Hur ansvaret är fördelat framgår av 17 och 18 §§.

Återkallelse

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 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.*

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

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

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

av en föreståndare återkallats, förutsatt att det inte finns någon annan föreståndare för verksamheten.

I *punkt 2* och *3* görs vissa redaktionella ändringar samt, när det gäller punkt *3*, ett tillägg om att ett tillstånd ska återkallas om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till risken för obehörigt förfarande. Detta skulle till exempel kunna vara fallet om det finns brister i byggnader, andra anläggningar samt anordningar som innebär en stor risk för stöld eller sabotage.

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

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

Tillstånd avseende brandfarliga och explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Hur ansvaret är fördelat framgår av 17 och 18 §§.

20 a § *Ett godkännande enligt 19 a § ska återkallas av tillståndsmyndigheten om förutsättningarna för godkännandet inte längre är uppfyllda.*

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

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

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

Tillstånd avseende explosiva varor meddelas i vissa fall av MSB och i övrigt av en kommun. Hur ansvaret är fördelat framgår av 18 §.

27 § 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.

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

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

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

Andra stycket är oförändrat.

36 § 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 §,*

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, och

17. avgifternas storlek enligt denna lag.

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

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

I *första stycket punkt 9*, som är ny, görs ett tillägg avseende sådana deltagare som anges i 9 a §. Ändringen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer till exempel kan precisera i vilka verksamheter som deltagarna ska anmälas och lämplighetsprövas.

I *första stycket punkt 15* förtydligas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även får meddela föreskrifter avseende undantag från tillståndskravet i 16 §.

Paragrafen ändras även redaktionellt.

Sammanfattning av promemorian Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

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

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

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

Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor ska anmälas till tillståndsmyndigheten.

Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

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

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

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

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

19 §³

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

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 och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

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

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

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

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

19 a § Tillståndsmyndigheten ska, om kraven i 19 § är uppfyllda, godkänna föreståndare och de som

får delta i en verksamhet med explosiva varor enligt 9 a §. Bilaga 2

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

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

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

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

Återkallelse

20 §

Ett tillstånd ska återkallas, om

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

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

1. förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger,

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

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

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

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

myndigheten om förutsättningarna för godkännandet inte längre föreligger.

27 §

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

Avgifter enligt denna lag 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.

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

36 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,
2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,
3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,
4. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export,
5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 6 §,
6. utredning som anges i 7 §,
7. kompetens som anges i 8 §,
8. föreståndare som anges i 9 §,
9. byggnad, annan anläggning och anordning som anges i 10 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om den inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skydds-synpunkt,
10. förvaring och förpackning som anges i 11 §,
11. godkännande som anges i 12 §,
12. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,
13. information som anges i 14 §,
14. hantering av frågor om tillstånd, *och undantag från tillståndskravet i 16 §,*
15. 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, och
16. avgifternas storlek enligt denna lag.

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

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Arbetsmiljöverket, Bergsprängnings Entreprenörernas Förening (BEF), Bodens kommun, Boverket, Brottsförebyggande rådet, Byggföretagen, Eskilstuna kommun, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Karlstad, Helsingborgs kommun, Hudiksvalls kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Kammarrätten i Göteborg, Kommerskollegium, Kompetenscentrum för Energetiska Material (KCEM), Kungsbacka kommun, Laholms kommun, Länsstyrelsen Halland, Länsstyrelsen i Kronoberg, Länsstyrelsen i Västmanland, Malmö kommun, Mora kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Regelrådet, Sandvikens kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Timrå kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Tullverket och Östersunds kommun.

Karlstads kommun, Riksdagens ombudsmän, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) och Västerås kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte hörts av: Alvesta kommun, Båstads kommun, Eksjö kommun, Gotlands kommun, Herrljunga kommun, Jokkmokks kommun, Karlsborgs kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Kumla kommun, Lomma kommun, Nynäshamns kommun, Ockelbo kommun, Service- och kommunikationsfacket (Seko), Skara kommun, Svenska Bergteknikföreningen, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Säffle kommun, Sätters kommun, Tranås kommun, Trelleborgs kommun och Åtvidabergs kommun.

Yttranden har dessutom kommit in från Brandkåren Attunda, Brandskyddsföreningen Sverige, Industrierbetsgivarna, Mälardalens Brand- och Räddningsförbund, Räddningstjänsten Jämtland, Räddningstjänsten Syd, Räddningstjänsten Storgöteborg, Storstockholms brandförvar, Svemin, Sveriges Fyrverkeribranschförbund, Sveriges Åkeriföretag och Värends räddningstjänstförbund.