

PM Rotel I (Dnr KS 2020/999)

Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 6 november 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Författningsändringarna som föreslås i promemorian medför en utökad reglering. Den nuvarande tillståndsprovningen kommer bli mer omfattande, genom att fler personer kommer att kontrolleras och godkännas. Dessutom kommer yttranden att behöva inhämtas i större utsträckning från Polismyndigheten. När det gäller tillstånd för explosiva varor som kommuner beslutar om föreslås att giltighetstiden begränsas till högst tre år.

Promemorian föreslår 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. Samtidigt föreslås att befintliga tillstånd ska kunna fortsätta att gälla utan tillståndsmyndighetens godkännande, om ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor innan giltighetstidens utgång.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) och kommunernas verksamhet i den del som nu är aktuell ska täckas fullt ut av avgifter, som redan enligt nuvarande lagen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) får tas ut för bland annat tillståndsprovningen 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.

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

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

Justitiedepartementet har remitterat sin promemoria till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Storstockholms brandförsvaret.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att det fordras ökad kontroll över de som tar befattning med explosiva varor och att det för detta krävs författningsändringar. Stadsledningskontoret anser att föreslagna författningsändringar kommer att stärka kontrollen, ha brottsförebyggande effekt och öka säkerheten. Detta ligger i linje med kommunfullmäktiges mål om att *Stockholm är en trygg, säker och välskött stad att vistas och bo i*.

Storstockholms brandförsvaret välkomnar en lagändring som skärper kontrollen över explosiva varor, i syfte att begränsa tillgången till dessa varor för kriminella och andra obehöriga personer. Om det förekommer brister eller om någon som har befattning med explosiver blir utsatt för otillbörliga påtryckningar, så skulle det kunna leda till att kriminella kan tillskansas sig sprängämnen. Och detta på ett mycket lättare sätt än att manipulera med den del av processen där lagstodet för tillstånd och myndighetstillsyn finns. Som tillstånds- och tillsynsmyndighet skulle Storstockholms Brandförsvaret gärna se att lagen gav extra stöd och styrning till verksamhetsutövare inom detta område.

Mina synpunkter

Jag delar utredningens och remissinstansernas uppfattning om att det fordras ökad kontroll över de som har befattning med explosiva varor och att det krävs författningsändringar för detta.

Tragiskt nog förekommer det sprängdåd i Stockholm, något som drabbar hela samhället. Ett sprängdåd i exempelvis ett bostadskvarter lämnar efter sig traumatiserade människor, både gamla och unga. Som stockholmare ska det vara en självklarhet att man ska kunna sova lugnt om nätterna, oavsett i vilken stadsdel man bor.

För oss i den grönbåla majoriteten är det viktigt att alla stadsdelar har rätt förutsättningar att agera snabbt när medborgare drabbats av våldsdåd, oavsett om det är sprängningar, skjutningar eller annat våld. När det ofattbara händer måste staden snabbt kunna erbjuda all den hjälp som drabbade närboende behöver få. Därför gav jag stadsledningskontoret i uppdrag redan i våras att säkerställa att stadsdelsnämnderna agerar på samma sätt i händelse av sprängdåd.

Det mesta av explosiva ämnen som kriminella använder sig av har smugglats in i Sverige. Men Polisen menar också att en del av dessa stjäls från byggarbetsplatser, dock är omfattningen relativt okänd.

Regelverket kring explosiva varor måste därför vara av sådan art att det bidrar till att motverka både möjligheten till stöld och otillbörliga påtryckningar från kriminella.

I utredningen anges det också att anledning saknas för att föreslå en särskild giltighetstid för tillstånd som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, beslutar. Skälen till detta är något oklara, och skulle behöva förtydligas. En uttrycklig giltighetstid kan vara ett sätt att ytterligare stärka kontrollen över explosiva varor.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 21 oktober 2020

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Remissen Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Karin Wanngård och Kadir Kasirga (båda S) och borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Stockholm ska vara en säker och trygg stad. På senare tid har Stockholm drabbats av en rad mycket allvarliga sprängningar som en del i de gängkrig som pågår i staden. Förekomsten av sprängattentat får mycket allvarliga konsekvenser för dem som drabbas och påverkar den upplevda tryggheten i hela staden. Alla aktörer som har verktyg att bekämpa den här typen av brottslighet måste göra sitt yttersta för att den ska upphöra. Polisen har lyft tillgången till sprängmedel som en faktor och specifikt att sprängmedel som stulits från byggarbetsplatser senare dykt upp i kriminella sammanhang.

Storstockholms brandförsvaret har på stadens uppdrag ansvaret för tillståndsgivning och besiktning av hur sprängmedel förvaras på byggarbetsplatser. Det har framkommit i media att räddningstjänsten sällan utövar någon tillsyn. Enligt räddningstjänsten är tillstånden att förvara sprängmedel ofta ettåriga och räddningstjänsten hinner då inte kontrollera byggarbetsplatser med tillstånd att förvara sprängmedel.

Utredningens förslag på författningsändringar är välkommet. Att stärka upp kontrollen och tydliggöra rollfördelningen mellan berörda aktörer bidrar till ökad säkerhet. Men Stockholm måste säkerställa tätare och bättre kontroller. Det är viktigt att finansborgarrådet ger tydliga direktiv och säkerställer att tillräckliga resurser ges för att tillståndsgivning och besiktning av hur sprängmedel som förvaras på byggarbetsplatser utförs i enlighet med kommunens ansvar.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Kadir Kasirga, Karin Gustafsson och Catharina Piazzolla (alla S) och Rashid Mohammed (V) och Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas och Vänsterpartiets gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av Peter Wallmark (SD) enligt följande.

Förslaget om skärpt kontroll för explosiva varor är ett av många steg i det brottsförebyggande arbetet som måste vidtas. Antalet sprängningar senaste åren visar att för lite resurser har lagts på brottsprevention och säkerhet.

Ökningen av sprängningar och skjutningar kräver åtgärder som ger Polisen bättre möjligheter att bekämpa den kriminalitet som idag växer sig starkare i samhället. Vi anser att stor vikt ska läggas på det yttrande som inhämtas från Polismyndigheten kring de personer som godkänns för hantering av brandfarliga och explosiva varor.

I de beslut som kommunen beslutar om bör förslaget om tillstånd på 3 år utvärderas efter en provotid. Ser man att säkerhetsaspekten kan ökas ytterligare så bör denna tid övervägas att sänkas. Hanteringen av brandfarliga och explosiva varor på anläggningar måste innefattas av både varsam hantering och fokus på säkerhet. Det ska finnas tydliga krav på att explosiva material ska placeras på ett sådant sätt att stöldrisken minimeras.

Remissammanställning

Ärendet

Författningsändringarna som föreslås i promemorian medför en utökad reglering. Den nuvarande tillståndsprövningen kommer bli mer omfattande, genom att fler personer kommer att kontrolleras och godkännas. Dessutom kommer yttranden att behöva inhämtas i större utsträckning från Polismyndigheten. När det gäller tillstånd för explosiva varor som kommuner beslutar om föreslås att giltighetstiden begränsas till högst tre år.

Promemorian föreslår 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. Samtidigt föreslås att befintliga tillstånd ska kunna fortsätta att gälla utan tillståndsmyndighetens godkännande, om ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommer senast fyra veckor innan giltighetstidens utgång.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) och kommunernas verksamhet i den del som nu är aktuell ska täckas fullt ut av avgifter, som redan enligt nuvarande lagen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (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.

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

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

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Storstockholms brandförsvaret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning att det fordras ökad kontroll över de som tar befattning med explosiva varor och att det för detta krävs författningsändringar. Stadsledningskontoret anser att föreslagna författningsändringar kommer att stärka kontrollen, ha brottsförebyggande effekt och öka säkerheten. Detta ligger i linje med kommunfullmäktiges mål om att *Stockholm är en trygg, säker och välkött stad att vistas och bo i*. I staden utförs tillsynen av Storstockholms brandförsvaret som också besvarat remissen.

Stadsledningskontoret ser positivt på att lämplighetsprövningen omfattar även dem som kommer att delta i hantering, överföring, import och export av explosiva varor. Det är dock viktigt att arbetsgivarens ansvar för att kontrollera sin personal i anställningsförfarande och

löpande är fortsatt tydligt och inte påverkas av denna möjlighet att kontrollera individer i en lämplighetsprövning.

Att införa en lämplighetsprövning där möjligheten till samråd ändras till att kommunen är *skyldig* att inhämta yttrande från Polismyndigheten anser stadsledningskontoret vara förenat med vissa utmaningar. Ett sådant förslag är beroende av att Polismyndigheten klarar av att administrera detta krav på skriftliga svar inom en rimlig tidsperiod.

Stadsledningskontoret anser vidare att det bör ytterligare övervägas vilken information som görs tillämplig för kommunen inför beslut om lämplighet. Information kring omhändertagande av berusade personer, ekonomiska förhållanden och, i händelse av avslag, möjlighet att dela även underrättelseinformation är ett väldigt stort grepp och förslagen innebär att information, som inte sällan hanteras utanför Polismyndigheten, kan komma att delas.

Stadsledningskontoret ser positivt på att tillstånd för explosiva varor som beslutas av kommuner tidsbegränsas. Utredningen föreslår vidare att det saknas anledning att föreslå en uttrycklig giltighetstid för tillstånd som MSB beslutar. Stadsledningskontoret anser dock inte att det anförs tillräckliga skäl att inte tidsbegränsa tillstånd som beslutas av MSB.

Utredningen föreslår en utökad föreskriftsrätt för MSB avseende den prövning som ska ske vid tillståndsgivning. Stadsledningskontoret ställer sig positiv till detta men vill betona vikten av att detta tas fram i samverkan med kommunala företrädare.

Avslutningsvis vill stadsledningskontoret lyfta frågan kring ansvaret som sådant för tillståndsgivningen. Detta ansvar fördes över från Polismyndigheten till kommunerna 2010. I föreliggande promemoria föreslås att ett krav på yttrande från Polismyndigheten införs i tillståndsgivningen. Det föreslås också en utökad möjlighet att återkalla tillstånd utifrån till exempel att tillståndsinnehavaren har begått ett allvarligt brott eller försatts i konkurs. Detta är information som generellt sett inte når kommuner och hur informationen ska inhämtas och vad som ska föranleda denna inhämtning beskrivs inte heller i promemorian. Konstruktionen för återkallelse föreslås vidare utgå ifrån hur den är beskriven i vapenlagen. Mot bakgrund av detta ligger det nära till hands att anse att tillståndsgivningen bör hanteras av den myndighet som har tillgång till informationen som ligger till grund för tillståndsgivningen, vana av att bedöma den sortens information och kunskap om liknade hanteringsätt i till exempel vapenhantering.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen *Skärpt kontroll över explosiva varor* anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Storstockholms brandförsvaret

Storstockholms brandförsvares yttrande daterat den 14 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Som kommunal tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt LBE välkomnar Storstockholms brandförsvaret en lagändring som skärper kontrollen över explosiva varor, i syfte att begränsa tillgången till dessa varor för kriminella och andra obehöriga personer.

Lagförslaget innehåller ett flertal positiva och välkomna förändringar, däribland:

- Att det inte längre bara är tillståndsinnehavare och föreståndare inom en verksamhet med hantering av explosiva varor, som ska anmälas till myndighet samt prövas för lämplighet – utan att kontrollen enligt lagförslaget utvidgas till att även gälla de personer inom verksamheten som praktiskt avses få delta i hantering, överföring, import och export av de aktuella varorna. Samma vad gäller de utökade möjligheter som myndigheterna får avseende prövning av fysiska personer som har betydande inflytande över den sökande, när denna är en juridisk person. Omfattningen av och innehållet i personkontrollerna behöver dock tydligt regleras av föreskrivande myndighet i syfte för att undvika godtycklighet och att upprätthålla rättssäkerheten.

- Utökade befogenheter för tillståndsmyndigheten att återkalla eller besluta om ändrade villkor för tillståndet.
- Att den föreslagna lagen tillförsäkrar tillståndsmyndigheten bättre tillgång till information genom skyldigheten att (få) inhämta yttrande från Polismyndigheten, istället för dagens möjlighet till samråd mellan myndigheterna.

Därutöver vill Storstockholms Brandförsvaret lämna följande synpunkter.

De föreslagna författningsändringarna bedöms innebära en mer tidskrävande process för handläggning av tillstånd, och därmed ökade kostnader. Detta konstateras även av utredaren i promemorian. De ökade kostnaderna hanteras genom att myndigheterna enligt förslaget får ta ut avgifter som täcker kostnaderna. Taxor och avgifter för tillstånd enligt LBE bör som en konsekvens ses över på kommunal nivå, så att kostnadstäckning kan ske i praktiken.

Att tillståndens giltighet begränsas till tre år innebär ett ökat antal ärenden att handlägga för tillståndsmyndigheten. Enligt lagförslaget ska befintliga tillstånd fortsätta att gälla utan tillståndsmyndighetens godkännande, förutsatt att ansökan om nytt eller ändrat tillstånd inkommit senast fyra veckor innan giltighetstidens utgång. Syftet med bestämmelsen är att minska den administrativa bördan för tillståndsmyndigheterna. Storstockholms Brandförsvaret vill dock framhålla att förnyelse av tillstånd alltid kräver att man utreder och gör en bedömning av huruvida väsentliga förändringar eller nytillkomna förhållanden föreligger. Denna process är ofta ganska tidskrävande och inte helt okomplicerad. Syftet om minskad arbetsbörda för myndigheten kan därmed inte sägas bli uppfyllt genom denna bestämmelse. Däremot ger bestämmelsen en ökad förutsägbarhet för den sökande att kunna upprätthålla sin verksamhet under handläggningstiden hos myndigheten, samt tidsrespit för myndigheten att hinna med arbetet att ompröva tillståndet.

På många byggarbetsplatser pågår det stora byggprojekt vilka har behov av snabb handläggning av tillstånd för att inte projekten ska avstanna, med stora ekonomiska kostnader som följd. Denna samhällsekonomiska konsekvens bedöms inte vara fullt utredd i lagförslaget. Incitamentet att göra rätt för sig skulle i värsta fall kunna minska om verksamhetsutövare upplever att processen hos myndigheterna blir mer tidskrävande och byråkratisk jämfört med vad man upplever att den skapar nytta och effekt i form av ökad trygghet i samhället.

Det övergripande syftet med föreslagna lagändringar är att försvåra och förhindra att kriminella kan tillgripa sprängämnen. Uppföljning av efterlevnad av lagen, och därmed säkerställande av att syftet uppnås, är dock delvis komplicerad. Lagförslaget ringar på ett bra sätt in många områden där ökad kontroll kan bidra till detta, men det finns ett område som inte belyses i promemorian, och där tillstånds- och tillsynsmyndigheten i praktiken har mycket begränsad möjlighet till insyn och kontroll av efterlevnaden av lagen. Det handlar om verksamheternas egenkontroller och detaljerade uppföljning och registerföring av mängden enskilda sprängämnen som används vid ett sprängarbete.

Tillsynsmyndigheten har små möjligheter att upptäcka eventuell förskingring av enskilda sprängmedel genom kontroll av dokumentation, dels då det kräver initierade kunskaper om bergsprängning att göra bedömningar av huruvida angiven åtgång av ett visst sprängmedel för en viss typ av sprängningsarbete är rimlig, och dels för att det av sakens natur följer att förbrukade sprängmedel är omöjliga att visa upp. Om man uttrycker det enkelt skulle man kunna säga att gränsen för myndighetstillsynen går där dörren till sprängkistan öppnas; när man ska använda sprängämnena. Att allt uttaget sprängmedel används, alternativt att man samlar ihop det som eventuellt inte behövs eller som ligger kvar odetonerat på sprängplatsen, är ett mycket viktigt ansvar för verksamhetsutövaren. Om det förekommer brister eller om någon som har befattning med explosiver blir utsatt för otillbörliga påtryckningar, så skulle det kunna leda till att kriminella kan tillskansa sig sprängämnen. Och detta på ett mycket lättare sätt än att manipulera med den del av processen där lagstödet för tillstånd och myndighetstillsyn finns. Som tillstånds- och tillsynsmyndighet skulle Storstockholms Brandförsvaret gärna se att lagen gav extra stöd och styrning till verksamhetsutövare inom detta område.

Detaljerade synpunkter med hänvisning till text i remissutgåvan DS 2020:17

2. Promemorians författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:2011) om brandfarliga och explosiva varor
20§ (sid 10) gällande återkallelse – texten ger tydligare förutsättningar för återkallelse vilket underlättar för tillstånds- och tillsynsmyndigheten.

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

14§ (sid 16-17) Det bör tydliggöras i föreskrifter vilka uppgifter respektive myndighet har och hur samordning mellan tillståndsmyndighet och Polismyndighet bör ske. Processen bör se likartad ut nationellt. Ur den kommunala tillståndsmyndighetens perspektiv vore det till exempel eftersträvansvärt med en samordningsprocess där att Polismyndigheten och/eller rättsvårdande myndigheter aktivt underrättar tillståndsmyndigheten i händelse av att avsevärda förändringar uppstår avseende lämpligheten hos en föreståndare för tillståndspliktig verksamhet enl LBE (eller annan person som har befattning med explosiver inom den tillståndspliktiga verksamheten, och som har lämplighetsprövats i tillståndsprocessen). Det skulle kunna röra sig om att en person har begått ett allvarligt brott, som motiverar att tillståndet för verksamheten bör provas för återkallning.

25§ Det vore önskvärt att föreskrivande myndighet också meddelar föreskrifter kring vilka särskilda krav på kompetens, vandel eller andra bedömningsgrunder för *lämplighet* som tillståndsmyndigheten ska pröva avseende personer (utöver föreståndaren) vilka befattar sig med brandfarliga och explosiva varor. Omfattningen av och innehållet i personkontrollerna bör regleras av föreskrivande myndighet i syfte för att undvika godtycklighet och att upprätthålla rättssäkerheten.

Vilka fysiska personer som kan sägas ha betydande inflytande över juridisk person samt vilka övergripande bedömningsgrunder för lämplighet som bör användas, bör också definieras närmare i syfte att bedömningen ska ske likvärdigt och rättssäkerheten upprätthållas (även om inriktning för vilka personer det kan gälla anges i promemorian, dvs motsvarande avgränsning som anges i vapenlagen).

3. Gällande rätt

Punkt 3.2.3 Föreståndarkravet och tillståndsprövningen

Sid 25, fjärde stycket, avseende prövning av personers lämplighet. Att som tillståndsmyndighet avgöra lämplighet genom bedömning av en persons praktisk erfarenhet av sprängmedelshandling är komplicerat. Det bör ligga i verksamhetens intresse och ansvar att bedöma huruvida personen genom sin kompetens är lämplig för uppgiften eller inte, och att intyga detta för myndigheten. Tillståndsmyndigheten kan istället göra bedömning av huruvida den ansvariga personen har rätt förutsättningar inom verksamheten för att kunna utföra sin uppgift.

Sid 25, femte stycket gällande samverkan med Polismyndigheten när ett tillståndsärende inleds samt meddelande av tillstånd till hantering – här är det eftersträvansvärt att tillsynsmyndighet och Polismyndighet tillsammans utarbetar en tydlighet i hur processen ska gå till.

4. Skärpt kontroll över explosiva varor

4.1.2 Särskilt om prövningen av den tillståndspliktiga verksamheten

Skälen för förslaget (sid 37) avseende prövning av lämplighet hos fysiska personer med betydande inflytande hos den juridiska person som söker tillstånd. Det är positivt att lagförslaget harmoniserar med annan lagstiftning. Prövningen och förfarandet bör tydligt definieras av föreskrivande myndighet för att uppnå nationell likriktning och för att upprätthålla rättssäkerhet i detta moment.

4.5.1 Utökade möjligheter att återkalla tillstånd

Skälen för förslaget (sid 52-53). Förutsättningar för återkallelse behöver naturligt uppdateras då även prövning och godkännande förfinas.

4.5.2 Ny möjlighet att återkalla godkännande

Skälen för förslaget (sid 55). Det bör regleras närmare i föreskrifter hur och på vilka grunder återkallelse av godkännande kan ske.

6. Konsekvenser av förslagen

6.1 Konsekvenser för myndigheter och kommuner

Skälen för bedömningen (sid 61-62). Lagförslaget innebär ett ökat arbete för tillståndsgivande myndighet samt mer omfattande och tidskrävande tillståndsprocess.