

Försvarsdepartementet

Rättssekretariatet

103 33 Stockholm

E-post: fo.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till: fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: Fö2025/00256

Remissinstans: Bergsprängningsentreprenörernas Förening (BEF)

Remissvar angående Ds 2025:6 - En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor

Inledning

Vi välkomnar arbetet med att skapa en mer ändamålsenlig tillståndshantering och tillsyn av explosiva varor, och vi delar regeringens uppfattning om att det är av yttersta vikt att förhindra att explosiva varor hamnar i orätta händer. Samtidigt anser vi att de föreslagna förändringarna inte tar tillräcklig hänsyn till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna för laglydiga verksamheter. Nedan lämnar vi skarpa synpunkter på de delar av förslaget som riskerar att skapa betydande problem för seriösa aktörer i branschen.

1. Sekretess i tillstånds- och tillsynsärenden

Vi har principiellt inget emot att införa sekretess i tillstånds- och tillsynsärenden, men vi ser en stor brist i hur denna sekretess ska tillämpas. Hur ska en myndighet kunna bedöma om en uppgift kan leda till brottslig användning? Den nuvarande formuleringen är vag och lämnar utrymme för godtyckliga och inkonsekventa beslut. Vi menar att ett förtydligande av vilka kriterier som ska gälla för att en uppgift ska omfattas av sekretess, och hur samverkan mellan relevanta myndigheter ska ske utan att förhindra nödvändig insyn för branschen.

BEF har förståelse för att det finns skäl till att allmänhetens intresse av att ta del av allmänna handlingar inte väger över intresset av att känsliga uppgifter ska omfattas av sekretess. Detta intresse får emellertid inte påverka ett enskilt bolags rätt till partsinsyn i ett enskilt tillsynsärende. En sådan ordning skapar en oacceptabel brist i rättssäkerheten.

2. Anmälningsskyldighet för användning av explosiva varor (18 a §)

Den föreslagna anmälningsskyldigheten, som kräver att en anmälan görs minst fem arbetsdagar innan användning påbörjas, är orealistisk och skapar omfattande problem. Bergsprängningsarbeten måste ofta ske med kort varsel, till exempel vid felaktigt projekterade schaktarbeten. Om en kommun genomför ett VA-projekt och det oväntat upptäcks berg i marken, kan detta arbete normalt utföras inom loppet av timmar. Med de nya reglerna kommer entreprenörer med personal och maskiner att tvingas stå still i fem dagar, vilket skapar orimliga förseningar och kostnader för hela entreprenadkedjan.

Eftersom MSB är bemyndigat att föreskriva om undantag för anmälningsskyldigheten, borde det redan i lagtexten tydliggöras under vilka förhållanden undantag ska kunna beviljas. Det är oacceptabelt att en sådan avgörande fråga lämnas öppet för framtida myndighetsbeslut utan tydliga ramar. Att anmälan ska göras senast fem dagar innan förvaring av explosiva varor i flyttbart förråd ser vi inga problem med.

3. Lämplighetsprövning (19 §)

Vi vill betona att frågan om lämplighetsprövning är den enskilt viktigaste säkerhetsfrågan inom branschen. Det finns idag en risk att personer som beviljats tillstånd ändå kan undanhålla sprängmedel eller på andra sätt missbruka sin behörighet. Att ha en stark, kontinuerlig och effektiv kontroll av de individer som hanterar explosiva varor är avgörande för att säkerställa att dessa inte hamnar i orätta händer.

Utredningen har påpekat att en modell motsvarande vapenlagstiftningens system för personlig tillståndsprövning inte är tillämplig på sprängmedelshandling. Vi anser dock att det krävs en fortsatt utveckling av systemet för lämplighetsprövning och att en mer robust ordning för att säkerställa individens fortlöpande pålitlighet och kompetens bör utredas vidare. Att det idag saknas en enhetlig nationell utbildning eller certifieringsförfarande för hantering av explosiva varor bör snarare ses som en brist att åtgärda än ett argument för att avstå från reformer. I MSBFS 2019:1 fastställs specifika kunskapskrav för vissa pyrotekniska produkter samt krav på utbildningsanordnare, medan motsvarande reglering saknas för övriga explosiva varor – en brist som kan anses anmärkningsvärd.

4. Återkallelse av tillstånd och spårbarhet av explosiva varor (20 §)

Förslaget att ett tillstånd ska kunna återkallas om tillståndshavaren “inte har kunnat redovisa för de explosiva varor som hanteras” är rättssäkerhetsmässigt mycket problematiskt. Sprängmedel försvinner till sin natur vid användning, och det är en omöjlig uppgift för tillståndshavare att garantera att varje enskild enhet kan redovisas.

Vid all lagerhållning uppstår naturliga differenser, och det är oklart vad som menas med att “inte kunna redovisa”. Det borde preciseras under vilka omständigheter en brist i registerföringen ska anses vara så allvarlig att den motiverar ett återkallande av tillståndet. Det är orimligt att enstaka eller små administrativa fel ska kunna föranleda så drastiska konsekvenser för verksamheter.

5. Kommunens roll vid återkallelse av tillstånd

Vi anser att en kommun aldrig självständigt ska kunna återkalla ett tillstånd utan samråd med MSB. Eftersom MSB enligt förslaget får ett större ansvar för kommunernas tillståndshantering och tillsyn, är det inkonsekvent att återkallelsebeslut ska fattas utan att MSB är involverat. Ett mer rättssäkert system vore att en kommun, vid misstanke om brister, ska vara skyldig att anmäla detta till MSB, som sedan får genomföra en objektiv prövning innan något tillstånd kan återkallas.

5. Tydligare riktlinjer för aktsamhetskravet och registerhållning

Aktsamhetskravet i LBE är oacceptabelt vagt. Det är orimligt att tillståndshavaren i praktiken ges ett strikt ansvar, vilket skulle innebära att verksamhetsutövaren alltid hålls ansvarig oavsett om ett brott begås av en tredje part eller om till exempel en anställd manipulerar registerföringen. Detta gör det i praktiken omöjligt att bedriva en verksamhet med sprängmedel.

Vi menar att det borde förtydligas vilka krav som ställs för att en tillståndshavare ska anses ha fullgjort sitt ansvar. Särskilt vad gäller registerhållning måste det anges vid vilka brister som sanktioner kan aktualiseras och att mindre avvikelser inte kan ligga till grund för drastiska åtgärder.

Slutsats

Vi ser brister i de föreslagna förändringarna och att dessa åtgärdas innan lagstiftningen går vidare. Lagförslaget vittnar tydligt om en bristande förståelse för det praktiska arbetet med sprängning och vad som faktiskt har betydelse ur säkerhetssynpunkt. Dessutom präglas det av en övertro på administrativa åtgärder och byråkrati.

Lagförslaget innebär i allt väsentligt en ökad administrativ börda för såväl företag som myndigheter som *inte* kommer att leda till en ökad säkerhet runt sprängningsarbeten och hantering av explosiva varor. BEF har vid flera tillfällen lämnat konkreta förslag på vilka förändringar som skulle leda till ökad säkerhet. Lagstiftningsarbetet borde fokusera på att införa dessa förslag, snarare än de nu aktuella. Lagstiftning måste vara proportionerlig, rättssäker och får inte i onödan försämra förutsättningarna för laglydiga aktörer

En stor del av de problem som har uppstått kan härledas till den kompetensbrist som råder inom många av kommunernas räddningstjänster. Vi ser dock begränsade möjligheter att åtgärda detta enbart genom exempelvis ett utökat föreskriftsarbete från MSB. Problematiken är mer omfattande och kräver en bredare ansats än de åtgärder som hittills föreslagits. Denna fråga utvecklas närmare i den bilaga som bifogas detta remissvar (Bilaga 1.).

Jan Johansson

VD Bergsprängningsentreprenörernas Förening

Särskilt yttrande Ds 2025:6 -En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor

Tillstånd

I samband med att lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor omarbetades under början av 2000-talet genomfördes en översyn av tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Detta resulterade i en förändring beträffande explosiva varor. Den tillsyn och tillståndsprovning som tidigare låg hos polismyndigheten överfördes till kommunerna. Kommunerna har dock en skyldighet att informera polismyndigheten när ett tillståndsärende inleds. Anledningen till överflyttningen var framför allt att Polisverksamhetsutredningen ansåg att dessa tillståndsuppgifter saknade relevans för polisen och att polisen inte hade den nödvändiga kompetensen eller utbildningen. Utredningen menade vidare att det fanns skäl som talade för att kommunerna skulle överta dessa uppgifter, bland annat deras goda lokalkännedom, redan befintlig kompetens inom tillståndshantering avseende närliggande områden som brandfarliga varor och plan- och bygglagen, samt möjligheten till samordningsvinster. Utredningen framhöll också att genom att göra kommunerna till tillståndsmyndighet även för explosiva varor skulle brand- och explosionsriskerna bedömas på ett likartat sätt av en och samma myndighet – kommunen – vilket skulle ge en samordningsfördel och en bättre överblick över hela ansvarsområdet. Denna överblick skulle kunna leda till en förbättring av kommunernas självstyrelseförmåga, eftersom de då får ett helhetsansvar inom ramen för närliggande och i vissa fall överlappande skyddsprinciper. Det skulle också innebära en förbättrad och förenklad service för medborgarna.

Vissa remissinstanser menade att överflyttningen av uppgifterna från polismyndigheten till kommunerna skulle påverka den nationella likformigheten negativt. Regeringen ansåg dock att denna likformighet i ett inledningsskede kunde bli något lägre, men att den sedan skulle utvecklas i positiv riktning.

De problem med eventuell bristande kompetens hos kommunerna som befarades av bland annat Sveriges Kommuner och Landsting, Plast- och kemiföretagen och Totalförsvarets forskningsinstitut, kan enligt propositionen 2009/10:203 lösas vid behov och är därmed inte att betrakta som ett allvarligt eller långsiktigt problem.

Det kan noteras att polismyndigheten fortfarande har vissa uppgifter enligt Lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE), såsom att kommunen som tillståndsmyndighet ska underrätta polismyndigheten när ett ärende inleds (§ 14 FBE), att förlust av explosiva varor ska omedelbart anmälas till polismyndigheten (§ 10 FBE) och att den som innehar explosiva varor utan tillstånd omedelbart ska underrätta polismyndigheten (§ 10 FBE). Dessutom krävs i vissa fall enligt Ordningsslagen tillstånd från polismyndigheten för sprängningsarbeten och användande av fyrverkerier.

MSB:s rapport om kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn av explosiva varor

MSB fick 2020 i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn av explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). I uppdraget ingick inte att lämna författningsförslag. MSB konstaterar i rapporten bland annat följande:

- Kommunernas förutsättningar att arbeta med tillstånd och tillsyn enligt LBE varierar.
- Det finns stora skillnader i kompetens hos personalen och i antalet verksamheter som hanterar explosiva varor i kommunerna.
- MSB ser en tendens att kontroll och besök hos verksamheter sker i anslutning till tillståndsprovning och att tillsynsbesök inte genomförs hos alla verksamheter som hanterar explosiva varor.
- Utebliven tillsyn leder till att ingen kontroll genomförs av hur verksamheten bedrivs och om den faktiska hanteringen sker på ett säkert sätt.
- MSB anser att fokus för tillsynen bör riktas, förutom mot det olycksförebyggande arbetet, mot hur verksamhetsutövaren arbetar för att förhindra obehörigt förfarande med explosiva varor.

För att åtgärda problemen föreslås ett antal kunskapshöjande åtgärder:

- Utbudet av webbaserade kurser från MSB kommer att utökas.
- MSB:s tillsynsvägledning avseende tillsyn av sprängarbete kommer att fortsätta under 2021.
- MSB kommer att ta fram tillsynsstöd gällande överlämning av explosiva varor.
- Fler samverkansformer med inriktning mot explosiva varor.
- MSB kommer tillsammans med polismyndigheten att utreda och ge konkreta förslag på hur en systematisk dialog och samarbete på olika nivåer kan se ut. Kommunerna kommer även att involveras i arbetet.
- Brottsförebyggande åtgärder inom ramen för LBE.

En mer detaljerad granskning av MSB:s rapport visar på en skarp kritik av den kommunala tillstånds- och tillsynsverksamheten. Detta framgår bland annat av avsnitten om kompetens, tillståndsprovning och tillsyn.

I detta sammanhang är det värt att notera att ytterst få kommunala handläggare för explosiva varor hittills har deltagit i de utbildningar som MSB erbjuder. Enligt MSB har det inte varit en enda under de senaste åren.

Synpunkter från tillstånds- och tillsynsobjekt

Kontakter har tagits med företag som omfattas av den kommunala tillståndsprovningen och tillsynen. Följande kommentarer och synpunkter framkom:

- De flesta företagen var av uppfattningen att det råder stor kompetensbrist hos de kommunala myndigheterna.
- De avgifter som kommunerna tar ut varierar mycket. Dessutom finns ingen enhetlighet när det gäller tillståndstider.
- Tillståndsprovning och tillsyn varierar kraftigt mellan kommunerna.
- I vissa kommuner finns det bra kompetens, medan i andra är kompetensen mycket låg.

- Det är inte ovanligt att personen som prövar tillståndet lägger sin egen åsikt som grund för bedömningen och därför ställer krav som inte har stöd i lagstiftningen.
- MSB:s handbok bortses från av vissa kommuner.
- Många kommuner ger bara tillstånd på ett år till att börja med för att se om sökanden sköter sig. Detta kan inte vara lagstiftarens mening, eftersom tillståndet när som helst kan dras in om skäl finns.
- Genomgående menar återförsäljare att tillståndsprovning och tillsyn har blivit sämre sedan kommunerna tog över verksamheten.
- Vissa tillståndssökande ifrågasätter om tillståndsprovningen och tillsynen är rättssäkra.

De kommentarer som tillståndssökande framför stämmer till stor del överens med vad MSB:s rapport nämner.

Slutsatser/kommentarer

- Den kommunala tillståndsprovningen och tillsynen fungerar inte i stora delar av landet.
- Antalet ärenden per kommun är lågt, även om viss kommunal samordning sker (§26 LBE). Det blir därför svårt att upprätthålla en tillräcklig kompetens. Polisen torde ha bättre förutsättningar att organisera tillståndsprovning och tillsyn så att handläggare med tillräcklig kompetens hanterar ärendena.
- Utvecklingen i samhället visar att "security" har blivit allt viktigare. Med polisen som ansvarig lokal myndighet blir det ökad fokus på security, vilket är viktigt i dessa tider. Dessutom kan en samordning ske med Ordninglagen. Den kompetens som är nödvändig för handläggning av ärenden enligt Ordninglagen kan också användas vid handläggning enligt LBE.
- Med tanke på kommunernas inställning till utbildning är det inte troligt att de förslag till kunskaphöjande åtgärder som MSB föreslår kommer att ha någon reell effekt.
- När polismyndigheten var tillstånds- och tillsynsmyndighet deltog alla handläggare i en veckolång kurs på Polishögskolan.
- Antalet handläggare som behövde utbildning var betydligt färre när polisen var tillstånds- och tillsynsmyndighet jämfört med när kommunerna tog över verksamheten.
- Tillståndshandläggningen och tillsynen är idag inte rättssäkra.

Förutom det som nämns ovan kan vi konstatera att olika förvaltningsrätter gör olika bedömningar i likartade, om inte helt identiska, ärenden. Dessutom varierar kostnaderna för likartade tillstånd över landet, bland annat beroende på att tillståndsmyndigheterna ställer olika krav och gör olika tolkningar av reglerna. I Norge sker idag tillståndsprovning av DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) genom att använda modern teknik. Därför anser vi att tillståndsprovningen för explosiva varor ska ske av MSB.

Vilka fördelar finns med en tillståndsprovning av MSB?

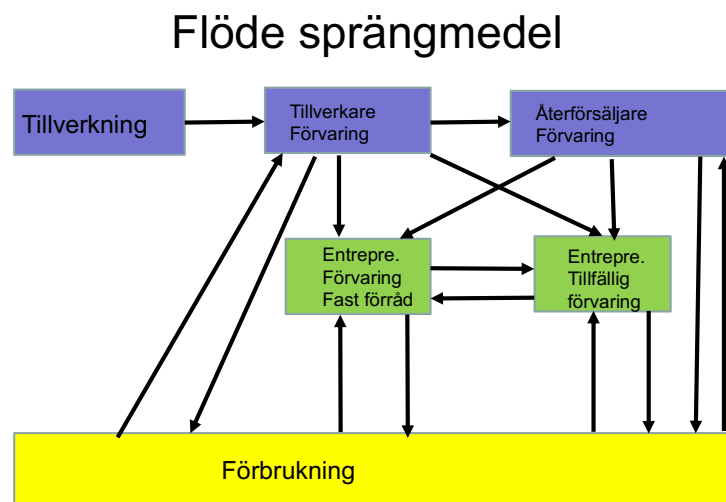
1. Vad som krävs för en tillståndsansökan blir lika över landet.
2. Tillståndsprovningen kommer att göras av en person med kompetens.
3. Resurser frigörs hos kommunerna.
4. Tillståndsprovningen blir mer rättssäker.
5. Kostnaden för ett tillstånd blir lika över landet.

6. Eventuella överklaganden kommer att hanteras av samma domstol, som därmed kan bygga upp en god egen kompetens angående LBE.
7. Det nationella tillståndsregistret NATEV (Nationellt tillståndsregister för explosiva varor) kommer att vara uppdaterat eftersom det bara blir MSB som är tillståndsmyndighet.
8. Ett antal förändringar i lagstiftningen som utredaren föreslår kan utgå.
9. Förståelsen för lagstiftningen kommer att öka.
10. Den allmänna rättssäkerheten blir bättre.

Branschen samarbetar redan idag med MSB genom gemensamma konferenser, informationsträffar och en löpande dialog kring tillämpningen av lagstiftning och föreskrifter. MSB ansvarar dessutom för lagen om transport av farligt gods, både genom föreskriftsarbete och tillsyn av berörda verksamheter. Eftersom LBE och lagen om transport av farligt gods är nära sammankopplade och av stor betydelse för verksamhetsutövarna, skulle en central myndighet som reglerar båda områdena skapa en mer enhetlig, rättssäker och effektiv hantering – till skillnad från dagens modell med cirka 140 kommunala instanser.

Personligt "tillstånd"

Hantering av explosiva varor innehåller ett antal olika moment. Det är viktigt att alla moment fungerar, det vill säga att ingen länk i kedjan fallerar. Nedanstående bild visar en principskiss över flödet av explosiva varor.



Explosiva varor kan antingen tillverkas i Sverige, överföras till Sverige eller importeras till Sverige. Transport av farligt gods är undantaget från Lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Det betyder till exempel att transporten från tillverkare till förråd eller från tillverkare till återförsäljare eller från tillverkare till förbrukningsställe inte omfattas av LBE. Det är viktigt att mottagaren av den explosiva varan innehar ett giltigt tillstånd och är godkänd enligt LBE som deltagare. Med andra ord måste mottagaren på något sätt kunna uppvisa någon form av behörighet. Det naturliga sättet att göra detta är enligt vår uppfattning att

utfärda ett behörighetsbevis eller "körkort". Ett behörighetsbevis som ska finnas registrerat i ett nationellt register liknande NATEV.

Utredaren har som invändning angett att det idag inte finns en utbildning för deltagare som godkännandet kan kopplas till. Branschen, BEF och KCEM, är beredda att ta fram och bedriva grundläggande utbildningar för olika typer av personer som ska lämplighetsprövas, så att detta inte ska vara ett hinder för att ge ett personligt godkännande.

Jan Johansson

VD Bergsprängningsentreprenörernas Förening