

# **Tillståndshantering av explosiva varor – Eventuell övergång från Polismyndighet till kommuner**

***Maria Broman***

---

**Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety  
Lund University, Sweden**

**Brandteknik och Riskhantering  
Lunds tekniska högskola  
Lunds universitet**

**Report 5274, Lund 2008**



**Tillståndshantering av explosiva varor –**  
Eventuell övergång från Polismyndighet till kommuner

**Maria Broman**

**Lund 2008**



**Titel:** Tillståndshantering av explosiva varor – eventuell övergång från Polismyndighet till kommuner.  
**Title:** Authorization Management of explosives – the possible transition from police to municipalities.

**Författare/Author:** Maria Broman

**Report 5274**

**ISSN: 1402-3504**

**ISRN: LUTVDG/TVBB--5274--SE**

**Number of pages:** 77

**Illustrations:** Maria Broman

### **Keywords**

Authorization Management, explosives, police authorities, municipalities, transitional, the BEX inquiry (SOU 2006:16), the Act (SFS 1988:868) and Ordinance (SFS 1988:1145) of flammable and explosive goods

### **Sökord**

Tillståndshantering, tillståndshandläggning, tillsyn, explosiva varor, Polismyndighet, kommuner, övergång, BEX-utredning (SOU 2006:16), Lagen (SFS 1988:868) och Förordningen (SFS 1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor

### **Abstract**

In October of 2004 the Swedish government decided to appoint an inquiry which would conduct a review of the Act and Ordinance of flammable and explosive good. The committee proposed that the authorization regarding flammable and explosive goods would be moved to the municipalities. At present there is no government bill presented. The purpose of my thesis is to examine how municipalities in the best possible way should handle a transition of permits regarding the handling of explosives. The aim is to suggest how a municipality can manage the transition of licensing management in a smooth and efficient manner for both the municipality and the individual. To achieve this literary studies are carried out, and thereafter questions have been asked to different participants to create an overall picture. The overall picture for each participant has been compared against each other and against current literature and legislation. The important thing about a possible transition of permits handling explosives is to analyze the actual need. The big difference will be about how the organizational structure will be formed. The difference in application is marginal, but they are more widespread in the formal respect. The conclusion is that the most likely scenario if or when the new act on flammable and explosive goods enters into force, is that most municipalities will give the emergency services the necessary resources and adjust their organization to manage the activities.

© Copyright: Brandteknik och Riskhantering, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2008.

---

Brandteknik och Riskhantering  
Lunds tekniska högskola  
Lunds universitet  
Box 118  
221 00 Lund

brand@brand.lth.se  
<http://www.brand.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60  
Telefax: 046 - 222 46 12

Department of Fire Safety Engineering  
and Systems Safety  
Lund University  
P.O. Box 118  
SE-221 00 Lund  
Sweden

brand@brand.lth.se  
<http://www.brand.lth.se/english>

Telephone: +46 46 222 73 60  
Fax: +46 46 222 46 12



## **FÖRORD**

Jag vill gärna ge ett stort tack till min handledare Berit Andersson för all uppmuntran, support och snabb läsning men även för konkreta idéer och förslag.

Jag vill även ge ett stort tack till sambo, lillasyster, mamma och pappa för allt stöd och uppmuntran för att det här skulle gå vägen.

Tack till lillasyster och Pia för att ni läst, läst, läst och läst. Era kommentarer och rättningen av svenskan har bidragit enormt.

Jag vill även tacka de personer som hjälpt mig knyta de kontakter jag behövde och även till dem som ställt upp och svarat på alla mina frågor.





## SAMMANFATTNING

I oktober 2004 beslutade dåvarande regeringen att tillsätta en utredning som skulle göra en översyn av lagen (LBE) och förordningen (FBE) om brandfarliga och explosiva varor. Den utredningen föreslog att tillståndshanteringen avseende explosiva varor som idag handläggs av Polismyndigheten skulle ha flyttas över till kommunerna den 1 januari 2008. I nuläget finns dock ingen proposition framlagd.

Syftet med mitt examensarbete är att redogöra för innebörden och betydelsen av den föreslagna förändringen av huvudmannaskap för explosiva varor till kommunerna. Målet är att utreda hur kommunerna ska kunna hantera övergången av tillståndshanteringen av explosiva varor, och därmed samordna den med nuvarande uppdrag för brandfarliga varor.

För att uppnå syftet och målet har litteraturstudier genomförts, främst av den utredning som gjorts i ämnet. Därefter har frågor ställts till Forsvarsdepartementet, Räddningsverket, samt fem olika kommuner och Polismyndigheter. Dessa frågor har syftat till att skapa en helhetsbild av dagsläget för tillståndshantering vad avser både explosiva varor och annan tillståndshantering som redan idag sker i kommunerna. Helhetsbilden för varje aktör har sedan ställts mot varandra och samtidigt mot litteraturen och dagens lagstiftning.

Lagstiftarens mening har varit att skapa enhetlighet i tolkningen och tydlighet vid hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Detta genom att ansvaret för tillstånds- och tillsynshantering ges till samma myndighet (kommunen). Denna samordning ger ett mervärde. Idag samarbetar de flesta kommuner nära med Räddningstjänsten, som utövar tillsyn över brandfarliga varor. Samtliga kommuners Räddningstjänster får idag en remiss från Polismyndigheten angående tillstånd för explosiva varor. De kommuner som tillfrågats är generellt sett positiva till den föreslagna förändringen, och menar dessutom att det är troligt att tillståndshanteringen kommer att läggas på Räddningstjänsten. De olika kommunerna har dock kommit olika långt i sin planering avseende en eventuell övergång. De Polismyndigheter som svarat är också i huvudsak positiva till förslaget om en eventuell övergång. Räddningsverkets bedömning är att kompetens redan finns hos kommunerna, eller enkelt kan lösas genom utbildning. De menar också att det är viktigt att kommunerna funderar på var det är lämpligast i kommunen att hantera detta. Räddningsverket anser att de positiva effekterna av förslaget är övervägande.

Det viktiga i samband med en eventuell övergång av tillståndshanteringen för explosiva varor är att analysera det faktiska behovet. Den stora skillnaden kommer inte att handla om hur den nya lagen kommer att hanteras i kommunerna, utan om hur den organisatoriska uppbyggnaden kommer att formeras. Om förslaget på förflyttning av tillståndshantering för explosiva varor går igenom kommer detta inte att medföra mer än marginella förändringar i tillämpningshänseende, däremot kommer skillnaderna i formellt avseende bli mer omfattande. En viktig faktor är att Polismyndigheten i framtiden bör bli en remissinstans till kommunen.

Slutsatsen är att det mest sannolika scenariet om eller när den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor träder i kraft, är att de flesta kommuner kommer att tillföra Räddningstjänsten nödvändiga resurser och att anpassa deras organisation för att hantera verksamheten. Räddningstjänstens samlade kompetens ger goda förutsättningar för lagens tillämpning enligt utredarens uppfattning. De positiva effekterna av förslaget överväger de negativa, varför

tillståndshandlingen av explosiva varor bör flyttas över till kommunerna och Räddningstjänsten.

## SUMMARY

In October 2004 the Swedish government decided to appoint an inquiry which would conduct a review of the Act and Ordinance of flammable and explosive goods. The committee proposed that the authorization regarding the handling of explosives, which currently is handled by the police authorities, would be moved over to municipalities on January 1<sup>st</sup> 2008. At present there is no government bill presented.

The purpose of my thesis is to explain the meaning and significance of the proposed change of ownership of explosives to the municipalities. The goal is to investigate how municipalities are to manage the transition of permits handling of explosives, and thus coordinate with the current mission of flammable goods.

To achieve the purpose and aim literary studies are carried out, mainly by the investigation made on the subject. Thereafter, questions have been asked to the Ministry of Defence, the Swedish Rescue Service Agency and five different municipalities and the police authorities. These questions have aimed to create an overall picture of the situation of permission management with respect to both explosives and other authorized management which are already happening in the municipalities. The overall picture for each participant has then been compared against each other and against the literature and current legislation.

The legislature's purpose has been to create uniformity in the interpretation and clarity in the handling of flammable and explosive goods. This by giving the responsibility for licensing and supervisory management to the same authority (municipality). This coordination gives an added value. Today, most municipalities work closely with emergency services, which oversee flammable goods. All municipal emergency services are referrals to the police authorities regarding the licensing of explosives. The municipalities surveyed are generally positive to the proposed changes, and believe that it is likely that permit management will be placed on emergency services. The various municipalities are, however, in different stages of their planning regarding a possible transition. The police authorities who responded are also largely in favour of the proposal of a possible transition. The Swedish Rescue Service Agency's assessment is that the skills are already in the municipalities, or can be easily solved by education. They also believe that it is important that municipalities consider where it is most suitable in the municipality to deal with this. The Swedish Rescue Service Agency believes that the positive advantages of the proposal are outweighing the negatives.

The important thing about a possible transition of permits handling explosives is to analyze the actual need. The big difference will not be about how the new act will be handled in the municipalities, but about how the organizational structure will be formed. If the proposal of the transfer of licenses for handling explosives goes through, this will not cause more than marginal changes to application. However, differences in the formal respect are to become more widespread. An important factor is that the police authorities in the future should be a referral body to the municipality.

The conclusion is that the most likely scenario if or when the new act on flammable and explosive goods enters into force, is that most municipalities will give the emergency services the necessary resources and adjust their organization to manage the activities. The emergency services excellence provides good conditions for the acts application according to the investigators view. The positive advantages of the proposal outweigh the negatives, why the

permit of the management of explosives should be transferred to municipalities and the emergency services.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>15</b>
1.1 BAKGRUND .....	15
1.2 SYFTE OCH MÅL .....	15
1.3 PROBLEMFÖRMULERING .....	16
1.4 AVGRÄNSNINGAR.....	17
1.5 ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR .....	17
<b>2 METOD .....</b>	<b>19</b>
2.1 METODIK.....	19
2.2 BORTFALLSANALYS .....	20
<b>3 BAKGRUND TILL DEN NYA LAGEN OM BRANDFARLIGA OCH EXPLOSIVA VAROR.....</b>	<b>21</b>
3.1 EG-DIREKTIV .....	22
3.2 HUVUDDRAG I DAGENS LAG OCH FÖRORDNING OM BRANDFARLIGA OCH EXPLOSIVA VAROR .....	22
3.2.1 <i>Innehåll</i> .....	23
3.2.2 <i>Definitioner och begrepp</i> .....	24
3.3 RISKHANTERING I SAMHÄLLET.....	24
<b>KAP 4 – DEN NYA LAGSTIFTNINGEN OM BRANDFARLIGA OCH EXPLOSIVA VAROR .....</b>	<b>25</b>
4.1 LAGENS SYFTE OCH TILLÄMPNINGSOMRÅDE.....	25
4.1.1 <i>Definitioner och begrepp</i> .....	26
4.2 GRÄNSDRAGNING MOT ANNAN LAGSTIFTNING.....	26
4.2.1 <i>Gränsdragning mot Lagen om skydd mot olyckor</i> .....	28
4.2.2 <i>Gränsdragning mot Lagen om transport av farligt gods</i> .....	28
4.2.2.1 <i>Utvidga LBE</i> .....	29
4.2.3 <i>Slutsatser gränsdragning</i> .....	30
<b>5 TILLSTÅNDSMYNDIGHET .....</b>	<b>31</b>
5.1 TIDIGARE FÖRSLAG .....	31
5.2 DAGENS TILLSTÅNDSGIVNING – POLISMYNDIGHETEN.....	32
5.3 BEX-UTREDNINGENS FÖRSLAG PÅ NY TILLSTÅNDSMYNDIGHET .....	32
5.3.1 <i>Nationell likformighet</i> .....	33
5.3.2 <i>Krav på att tillgodose säkerhetsintressen</i> .....	33
5.3.3 <i>Kommunens självstyrelseförmåga</i> .....	34
5.3.4 <i>Ekonomiska konsekvenser</i> .....	34
5.3.5 <i>Slutsatser av utredningens förslag</i> .....	34
5.4 SAMVERKAN .....	35
5.5 ÖVERFÖRINGSTILLSTÅND.....	35
5.6 RÄDDNINGSVÄRKET SOM TILLSTÅNDSMYNDIGHET .....	35
<b>6 TILLSYNSMYNDIGHET .....</b>	<b>37</b>
6.1 BEX-UTREDNINGENS FÖRSLAG PÅ TILLSYNSMYNDIGHET .....	37
6.2 NY TILLSYNSLAG .....	38
6.3 TILLSYN I TEORI OCH PRAKTIK .....	38
6.3.1 <i>Slutsatser tillsyn</i> .....	41
<b>7 ÖVERGRIPANDE KONSEKVENSER.....</b>	<b>43</b>
<b>8 ÖVRIGA ANKNYTANDE PUNKTER I BEX-UTREDNINGEN.....</b>	<b>45</b>
8.1 ADMINISTRATIVA SANKTIONER OCH TILLSYNSBEFOGENHETER.....	45
8.2 DESTRUKTION AV ÖVERBLIVNA ELLER UTGÅNGNA EXPLOSIVA VAROR .....	46
8.3 AVGIFTER.....	46
8.4 STRAFFANSVAR.....	47
8.5 ÖVERKLAGANDEBESTÄMMELSER.....	47
<b>9 RESULTAT AV SAMTAL .....</b>	<b>49</b>
9.1 FÖRSVARSDEPARTEMENTET .....	49

9.2 RÄDDNINGSVÄRKET .....	49
9.3 GÖTEBORG .....	52
9.3.1 Göteborgs kommun.....	52
9.3.2 Polismyndigheten i Västra Götaland.....	54
9.4 STOCKHOLM.....	55
9.4.1 Stockholms kommun .....	55
9.4.2 Polismyndigheten i Stockholm.....	55
9.5 VARBERG .....	57
9.5.1 Varbergs kommun.....	57
9.6 SVEDALA.....	58
9.6.1 Svedala kommun.....	58
9.6.2 Polismyndigheten i Skåne.....	59
<b>10 DISKUSSION KRING BEX-UTREDNINGEN .....</b>	<b>61</b>
<b>11 ANALYS .....</b>	<b>63</b>
<b>12 SLUTSATS OCH DISKUSSION.....</b>	<b>67</b>
<b>13 REFERENSLISTA .....</b>	<b>71</b>
<b>BILAGA A – FRÅGOR TILL RÄDDNINGSVÄRKET .....</b>	<b>73</b>
<b>BILAGA B – FRÅGOR TILL KOMMUNERNA.....</b>	<b>75</b>
<b>BILAGA C – FRÅGOR TILL POLISMYNDIGHETERNA.....</b>	<b>77</b>

# 1 INLEDNING

Detta projekt omfattar 30 poäng och är ett examensarbete inom Brandingenjörs- samt Riskhanteringsprogrammet på Lunds Tekniska Högskola (LTH). Examensarbetet behandlar hur en eventuell övergång av tillståndshanteringen av explosiva varor, från Polismyndigheten till kommunerna, ska hanteras.

## 1.1 Bakgrund

I oktober 2004 beslutade dåvarande regeringen att tillsätta en utredning som skulle göra en översyn av lagen (LBE) och förordningen (FBE) om brandfarliga och explosiva varor. Utredningen fick namnet *Utredningen om brandfarliga och explosiva varor – BEX-utredningen*<sup>1</sup>. BEX-utredningen var klar i mars 2006. Utredningen menar att lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor inte i tillräcklig utsträckning har anpassats till utvecklingen på området och föreslår därför en ny lag och en ny förordning om brandfarliga och explosiva varor.

BEX-utredningen föreslår att tillståndsgivning med åtföljande tillsyn avseende explosiva varor, som idag handläggs av Polismyndigheten, ska flyttas över till kommunerna. Kommunerna förslås även bli tillståndsmyndighet för ansökan om sprängning och användning av pyrotekniska varor. Detta förväntas, tillsammans med dagens tillståndsprövning av brandfarliga varor, ge en samordningsfördel. BEX-utredningen föreslår även en reglering som tydliggör vad tillståndsprövningen ska innehålla, detta för att uppnå likformighet i tillståndshanteringen.

Idag är många kommuner remissinstanser till Polismyndigheten vid tillståndsgivning. För att förvissa sig om att Polismyndigheten kopplas in vid behov, föreslår BEX-utredningen att en informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten bör åläggas kommunerna vid tillståndsgivning för explosiva varor.

Tillståndsmyndigheten förslås också bli tillsynsmyndighet. BEX-utredningen menar att det är rimligt att tillståndsmyndighetens ansvar omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn. BEX-utredningen föreslår att kommunen blir tillsynsmyndighet med avseende på hantering av explosiva varor, förutom det som Räddningsverket skall utöva tillsyn över, samt för nationella överföringstillstånd.

## 1.2 Syfte och mål

BEX-utredningen om brandfarliga och explosiva varor, som var klar i mars 2006, föreslog att övergången av tillståndshanteringen för explosiva varor från Polismyndigheten till kommunerna skulle ske i januari 2008. BEX-utredningen har varit ute på remiss, dock ej lagrådsremiss, och remissvaren har därefter bearbetats i Forsvarsdepartementet. I nuläget har dock ingen proposition framlagts, vilket är nästa steg för att en ny lag ska kunna antas, och

---

<sup>1</sup> SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

därmed har ingen lag ännu antagits av riksdagen. Trots detta är ämnet aktuellt även om ingen vet när eller om den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor kommer att antas.

Syftet med mitt examensarbete är, att med BEX-utredningen som utgångspunkt, redogöra för innebörden och betydelsen av den föreslagna förändringen av huvudmannaskap för explosiva varor till kommunerna och granska argumenten för en enhetlighet i tillståndshanteringen, där kommunerna övertar helhetsansvaret.

Målet är att utifrån en analys av BEX-utredningen, utreda hur kommunerna på ett adekvat sätt ska kunna hantera övergången av myndighetsutövning för explosiva varor och därmed samordna den med nuvarande tillståndshandläggning och tillsyn för brandfarliga varor. Denna process bör vara tydlig både för den enskilde, företag och för myndigheter.

Som ovan nämnts är detta ett examensarbete inom både brandingenjörs- och riskhanteringsområdet. Som framgår av ämnesvalet ligger väsentliga delar av arbetet inom området för brandingenjörsprogrammet. Jag vill av denna anledning tydliggöra riskhanteringsperspektivet, vilket innebär att tonvikt också läggs på den organisatoriska uppbyggnaden av tillståndshandläggning och tillsyn inom kommunerna.

### **1.3 Problemformulering**

Utifrån examensarbetets bakgrund samt syfte och mål har en huvudsaklig hypotes formulerats. För att lättare studera denna frågeställning har underliggande frågor och funderingar formulerats.

#### **Huvudformulering:**

Hur ska en eventuell övergång av tillståndshanteringen avseende explosiva varor från Polismyndigheten till kommunerna i Sverige genomföras?

#### **Underformuleringar:**

- Vilka behov av förändrat huvudmannaskap för explosiva varor kan urskiljas?
- Vad innebär förslaget att tillståndshandläggning samt tillsyn av explosiva varor ska övergå från Polismyndigheten till kommunerna? Vad är lagstiftarens mening?
- Hur hanterar Polismyndigheten tillståndsansökan idag?
- Hur ska kommunerna behandla det nya lagförslaget? Hur ska informationen föras ut i kommunerna?
- Hur ska kommunerna organisera sig med avseende på tillståndshantering?
  - Krävs det några förändringar mot dagens tillståndshandläggning av andra typer av tillstånd?
  - Vilken kompetens behövs?
  - Vilka resurser behövs?
  - Hur ska tillsyn utövas?



- Finns det några problem som kan uppstå vid en övergång av tillståndshantering från Polismyndigheten till kommunerna?

## **1.4 Avgränsningar**

Examensarbetet är avgränsat till att endast studera hur kommunerna i Sverige kan hantera en eventuell övergång av tillståndshanteringen avseende explosiva varor. Ingen fokus läggs på hur företag och enskilda påverkas av en eventuell övergång. Inget fokus läggs heller på de direktiv som ej har med organisationen i kommunen att göra.

En annan avgränsning är att examensarbetet endast studerar hanteringen av explosiva varor enligt lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor, inget fokus läggs på transport av explosiva varor som regleras i annan lagstiftning.

En tredje avgränsning är att inget fokus läggs på hur Räddningsverket utövar tillsyn gentemot kommunerna avseende tillståndshantering av explosiva varor.

En fjärde avgränsning är att inget fokus läggs på den tillståndshantering som Räddningsverket ansvarar för.

En femte avgränsning är att fokus inte läggs på om tillståndshanteringen ska vara avgiftsfinansierad.

En sjätte avgränsning är att fokus inte läggs på att närmare utreda vilka straff som eventuellt kan utdömas för ansvar.

## **1.5 Använda förkortningar**

I rapporten förekommer olika förkortningar och begrepp, vilka redovisas nedan:

- AML Arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160)
- BEX-utredningen Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16)
- FBE Förordningen om brandfarliga och explosiva varor (SFS 1988:1145)
- LBE Lagen om brandfarliga och explosiva varor (SFS 1988:868)
- LSO Lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778)
- MB Miljöbalken (SFS 1998:808)

- MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- PBL Plan- och Bygglagen (SFS 1987:10)
- SRVFS Statens räddningsverks föreskrifter
- SÄI Sprängämnesinspektionen
- SÄIFS Sprängämnesinspektionens föreskrifter

## 2 METOD

I detta kapitel redovisas den metod som använts i examensarbetet för informationsökning, insamling och bearbetning av data, resultat, analys och slutsatser.

### 2.1 Metodik

Först upprättades en projektplan för examensarbetet med bakgrund, syfte och mål, problemformulering, metod, avgränsningar och tidsplanering.

Examensarbetet inleddes med en litteraturstudie, främst av BEX-utredningen. Även viss annan relevant lagstiftning och teori på området har studerats. Litteraturstudierna är begränsade till främst BEX-utredningen med anledning av att annan relevant och aktuell litteratur angående ämnet inte finns att tillgå.

I kombination med teoretiskt underlag, BEX-utredningen och relevant lagstiftningslitteratur, avser jag också att använda mig av empiri, i begränsad omfattning, i form av samtal. Mitt syfte med samtalen är att få insikt i hur tillståndshandläggningen samt tillsyn av brandfarliga och explosiva varor praktiskt fungerar idag. Framför allt är min förhoppning att samtalen kan bidra med värdefulla kunskaper och resonemang till hur man bedömer ett förändrat huvudmannskap inom området.

Insamling av data har skett genom samtal med Försvarsdepartementet, Räddningsverket, fem kommuner samt fem Polismyndigheter. Avsikten med att ställa frågor till Räddningsverket var att det är deras ansvarsområde samt att de besitter kompetens i frågan. Ett fåtal kommuner av varierande storlek har valts ut och deras tillståndshantering idag i samband med annan tillståndshantering har studerats. Spridningen har valts med tanke på storlek och geografi. (Se tabell 1 nedan.) Frågor har ställts till representanter för kommunerna för att kartlägga hur tillståndshandlingen i kommunen sker idag, samt hur den eventuella framtida tillståndshandlingen av explosiva varor ska se ut. För att utvärdera hur tillståndshandlingen av explosiva varor sker idag, genomfördes samtal med representanter för Polismyndigheten. Dessa har valts utefter vilken kommun som tillfrågats, detta för att kunna göra en jämförelse inom samma geografiska område. Då endast ett begränsat antal kommuner och Polismyndigheter tillfrågats, kan deras svar endast ses som exempel på resonemang avseende ämnet i fråga.

Brandfarliga och explosiva varor omgärdas av speciallagstiftning, som idag hanteras av sakkunniga vid specialenheter inom statliga myndigheter och kommuner. Detta ger en koncentration av specialistkunskap i ämnet inom nuvarande handläggnings- och tillsynsmyndigheter, därav har jag begränsat samtalsurvalet till redan befintliga organisationers handläggare av tillstånd och tillsyn, som är väl insatta i det ämne som uppsatsen behandlar.

<b>Kommun</b>	<b>Polismyndighet</b>
Göteborg	Västra Götaland
Stockholm	Stockholm
Varberg	Halland
Svedala	Skåne
Kalix	Norrbottnen

Tabell 1 De olika kommunerna och Polismyndigheterna som tillfrågats.

En analys har sedan genomförts med utgångspunkt i litteraturen, samtal med de olika aktörerna samt den framtida vision kommunerna har om en eventuell övergång av tillståndshanteringen av explosiva varor. Författaren har identifierat likheter och skillnader mellan de olika tillfrågade samt mellan de tillfrågade och litteraturen. Därefter förs ett resonemang kring vilka möjligheter och problem som detta innebär.

I slutsatsen och diskussionen redovisas hur övergången av tillståndshanteringen avseende explosiva varor kan ske så smidigt och effektivt som möjligt, både för kommunen och för den enskilde.

## **2.2 Bortfallsanalys**

Försvarsdepartementet och Räddningsverket har gett sina synpunkter med anledning av ställda frågor. Fyra av fem kommuner har inkommit med svar inom överenskommen tid, samt tre av fem Polismyndigheter.

Den kommun som ej inkommit med svar är Kalix och de Polismyndigheter som ej inkommit med svar är Halland och Norrbotten, detta trots upprepade påminnelser. Därav utelämnas i uppsatsen svar från dessa. Då resterande kommuner samt tre av fem Polismyndigheter inkommit med svar bör detta bortfall inte påverka analysen och slutsatserna i uppsatsen i betydande omfattning.

### 3 BAKGRUND TILL DEN NYA LAGEN OM BRANDFARLIGA OCH EXPLOSIVA VAROR

Den 21 oktober 2004 beslutade regeringen genom direktiv att inleda en utredning med uppgift att göra en översyn av lagen<sup>2</sup> och förordningen<sup>3</sup> om brandfarliga och explosiva varor. Regeringen ansåg att det förelåg ett behov av att modernisera och förenkla lagstiftningen kring brandfarliga och explosiva varor. Huvudsyftet att förenkla och modernisera regelsystemet inom detta område skulle leda till att reglerna blev enklare och mer enhetliga samtidigt som författningsområdet skulle bli mer överskådligt. Ett grundläggande krav var också att författningarna skulle överensstämma med EG:s regelverk samt att möjliggöra ett enkelt genomförande av framtida EG-direktiv utan att lagen och förordningen blir svårtolkade och oöverskådliga. Därutöver finns angett ett klart brottsförebyggande syfte i utredningsdirektivet. Utredningen antog namnet Utredningen om brandfarliga och explosiva varor – BEX-utredningen.<sup>4</sup> Resultatet skulle redovisas senast den 1 mars 2006.

En särskild utredare fick uppdraget att göra en översyn av lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor, där huvudsyftet som ovan nämnts var att förenkla och modernisera lagstiftningen. Följande är tydligt poängterat i kommittédirektivet:

- *Särskilt analysera och ta ställning till om lagens syfte är tillräckligt klart angivet. I detta sammanhang ska särskilt uttalanden av Pyroteknikutredningen beaktas.*
- *Särskilt se över bestämmelserna om vilka myndigheter som ska pröva frågor om tillstånd att handha brandfarliga och explosiva varor. I detta sammanhang ska särskilt de förslag som ges i Polisverksamhetsutredningen samt remissyttranden till denna tas hänsyn till.*
- *Särskilt se över bestämmelser om tillsyn – ska tillsynsordningen ändras?*
- *Särskilt beakta bestämmelser om destruktion.*
- *Särskilt se över bestämmelser om att ta ut avgift.*
- *Särskilt se över straffskalorna för uppsåtliga brott.*
- *Särskilt se över överklagandebestämmelserna.*
- *Utreda om gränsdragningen mot Miljöbalkens bestämmelser om kemikaliehantering är ändamålsenlig.*
- *Vid eventuella överväganden om särskild kontroll av att krav som ställs på en produkts egenskaper är uppfyllda, beakta EES-utskottets uttalande att en anpassning av kontrollordningen till EG:s regler kräver ett öppet system.*

---

<sup>2</sup> SFS 1988:868 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

<sup>3</sup> SFS 1988:1145 Förordningen om Brandfarliga och explosiva varor

<sup>4</sup> SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

- *Polisverksamhetsutredningens förslag och överväganden ska beaktas.*
- *Följ det arbete som pågår inom EU med att utarbeta en EG-förordning om utsläppande av pyrotekniska artiklar på marknaden.*

Resultatet skulle utmynna i att utredaren lämnade förslag på författningsändringar. Utredaren fick också lämna förslag på förändrade regler i övrigt om det bedömdes lämpligt. Utredaren skulle vidare samråda med berörda myndigheter och organisationer. Det som föll utanför utredningen är en organisationsöversyn inom författningsområdet, men om utredaren fann brister eller överlappningar borde även dessa påpekas.

### **3.1 EG-direktiv**

Idag finns inga internationella konventioner eller överenskommelser som direkt reglerar vad som i Sverige ska avses med hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.

Däremot finns två EG-direktiv som är av särskild betydelse för hantering och import:

*gasapparatsdirektivet 90/396/EEG och explosivvarudirektivet 93/15/EEG.*

Gasapparatsdirektivet gäller för anordningar som är avsedda för matlagning, uppvärmning, tvätt, m.m. Medlemsstaterna åtar sig genom direktivet att vidta nödvändiga åtgärder för att endast släppa ut anordningar på marknaden som kan användas utan att de riskerar säkerheten för personer, husdjur eller egendom. Explosivvarudirektivet innebär att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden av explosiva varor som omfattas av direktivet och som uppfyller de krav som ställs där. Andra direktiv som har betydelse på området, men i mindre omfattning är: *farliga ämnesdirektivet 67/548/EEG, aerosoldirektivet 75/324/EEG, avfallsdirektivet 75/442/EEG, säkerhetsdatabladdirektivet 91/155/EEG, tryckkärlsdirektivet 97/23/EG, preparatdirektivet 99/45/EG, produktsäkerhetsdirektivet 2001/95/EG, naturgasdirektivet 2003/55/EG, identifiering av pyrotekniska artiklar m.m. 2004/57/EG samt dokument för överföring 2004/388/EG.*

### **3.2 Huvuddrag i dagens lag och förordning om brandfarliga och explosiva varor**

Lagen om brandfarliga och explosiva varor<sup>5</sup> trädde i kraft den 1 juli 1989 och avsikten med denna lag var att med bibehållande av skyddsprinciperna skapa en allmänt hållen ramlag som var modern och lättillgänglig. Förordningen om brandfarliga och explosiva varor<sup>6</sup> (tillämpningsföreskrift till lagen) som trädde i kraft samtidigt följde samma mönster och detaljkrav kom till stor del att meddelas av myndigheter. Föreskrivande myndighet för detaljbestämmelser av teknisk karaktär var SÄI (Sprängämnesinspektionen) och då den upphörde 2001 blev Räddningsverket den föreskrivande myndigheten på området. Även Arbetsmiljöverket har gett ut föreskrifter i samband med hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.

<sup>5</sup> SFS 1988:868 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

<sup>6</sup> SFS 1988:1145 Förordningen om Brandfarliga och explosiva varor

Utvecklingen på området har gått framåt samtidigt som lagstiftningen inte uppdaterats och anpassats till detta, varför lagstiftningen idag är något omodern. Ett problem som uppstått med den nuvarande lagstiftningen är att det är komplicerat att författningstekniskt införa EG:s rättsakter.

### 3.2.1 Innehåll

Lagen om brandfarliga och explosiva varor reglerar hantering och import. Begreppet hantering har idag en vid innebörd som omfattar allt som har att göra med brandfarliga och explosiva varor.

Lagen inleds med en övergripande bestämmelse om *syftet*, som är att:

- *Hindra att brandfarliga och explosiva varor orsakar brand eller explosion. (Olycksförebyggande)*
- *Förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. (Skadeförebyggande)*

Meningen med att ange syftet är att göra en avgränsning i förhållande till annan lagstiftning, och åtgärder för att förebygga andra skador återfinns därför inte i denna lag. I januari 1999 tillkom en ”hänvisning till miljö” genom att lagstiftningen anpassades till Miljöbalken (SFS 1998:808). Denna innebar att lagen om brandfarliga och explosiva varor kom att omfatta förebyggande och begränsande av skador på miljön som uppkommer genom brand eller explosion. I lagen finns också uttrycklig hänvisning till annan lagstiftning som Lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778)<sup>7</sup>, Produktsäkerhetslagen (SFS 2004:451), Ordninglagen (SFS 1993:1617), m.fl.

Syftet i den nuvarande lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor har tidigare diskuterats i Pyroteknikutredningen<sup>8</sup> ur två avseenden. I det första avseendet diskuterades om det skadeförebyggande syftet gäller såväl avsiktlig som oavsiktlig handling. Pyroteknikutredningen menar att det skadeförebyggande syftet gäller oavsett avsikt. I det andra avseendet diskuterades om lagens syfte också är att förebygga och begränsa olägenheter då det i lagtexten endast anges skada. Pyroteknikutredningen menar att begreppen inte är synonyma och eftersom begreppet olägenhet inte nämns i lagtexten kan det inte heller inrymmas i densamma. I detta sammanhang uppstår ännu en fråga att besvara: ”Vad avses med begreppen skada respektive olägenhet?” Pyroteknikutredningens svar är att termen skada innefattar även psykisk skada medan andra störningar och irritationer inte avses.

Lagen innehåller även de undantag som finns, exempelvis för Försvarmakten. Vidare finns skyddsprinciper för hantering, bestämmelser om tillstånd och tillsyn, bemyndiganden samt bestämmelser om avgifter, ansvar, sekretess, överklaganden m.m. I förordningen<sup>9</sup> finns kompletterande föreskrifter som är nödvändiga för lagens tillämpningsområde. I densamma har även detaljbestämmelser av utpräglad teknisk karaktär försökt undvikas.

---

<sup>7</sup> SFS 2003:778 Lagen om skydd mot olyckor

<sup>8</sup> SOU 1999:128 Pyroteknikutredningen, se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

<sup>9</sup> SFS 1988:1145 Förordningen om brandfarliga och explosiva varor

### **3.2.2 Definitioner och begrepp**

I nuvarande reglering om brandfarliga och explosiva varor förekommer grundläggande begrepp som import, hantering, överföring, brandfarliga varor och explosiva varor. Import och överföring är inte definierade i lagtexten, men det är däremot hantering som definieras som tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, förstöring, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. I förordningen definieras brandfarliga varor som brandfarliga vätskor, brandfarliga gaser samt brandreaktiva varor. Explosiv vara består av eller innehåller ett explosivämne. Ett explosivämne är ett fast eller flytande ämne eller blandning som kan bringas till snabb kemisk reaktion, varvid energi frigörs i form av tryckvolymarbete eller värme. Räddningsverket ska upprätta och ge ut en förteckning över brandfarliga varor, de meddelar även beslut om ett ämne är att anse som explosivämne.

### **3.3 Riskhantering i samhället**

I direktiven till den nya lagen anges det brottsförebyggande perspektivet explicit. Explosiva och brandfarliga varor är aktiva medel för brottslig verksamhet och utgör därmed en risk i samhället. Vid beaktande av generella trender i omvärlden har samhället idag att ta hänsyn till ett förändrat riskbeteende och andra komplexare hotbilder än tidigare. Hoten mot liv, hälsa och egendom är inte längre enbart nationella till sin karaktär utan har blivit internationella och globala. Detta medför ett annat behov av skydd från samhället för den enskilde med utgångspunkt i förhöjd riskmedvetenhet.

Brister i hanteringen, även oavsiktliga, av brandfarliga och explosiva varor kan ge oanade konsekvenser. Därför krävs både strukturella, operativa och samordnade insatser mellan myndigheter och övriga intressenter för att minimera eventuella skador, både nationellt och internationellt. Flera olika scenarier i utvecklingen av internationell brottslighet och dess påverkan på risker i samhället, liksom utvecklingen inom teknik och kemi, möjliggör allt mer avancerade metoder för användandet av brandfarliga och explosiva varor i dessa sammanhang. Detta perspektiv skulle kunna vara intressant att närmare undersöka, men faller utanför ramen för min uppsats.

Explosiva varor är en riskfaktor i dagens samhälle, exempelvis säljs fyrverkerier varje år i december i detaljhandeln. För att kunna kontrollera hur och var hantering av explosiva varor sker, har tillståndsplikt införts. Tillstånd söks idag, som tidigare nämnts, hos Polismyndigheten. Polismyndigheten har kontroll över mängden explosiva varor som förekommer i samhället, samt var och hur hanteringen av dessa varor sker.

För att en kommun ska kunna få en uppfattning om hur riskbilden i kommunen ser ut avseende explosiva varor, krävs information från Polismyndigheten. Kommunen i sin tur använder informationen i sin riskhantering, till exempel i sin risk- och sårbarhetsanalys.



## KAP 4 – DEN NYA LAGSTIFTNINGEN OM BRANDFARLIGA OCH EXPLOSIVA VAROR

Den nya lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor<sup>10</sup> är en speciallagstiftning med syfte att förebygga och begränsa olyckor, skador och brott i samband med hantering och import.

### 4.1 Lagens syfte och tillämpningsområde

I den nya lagen om brandfarlig och explosiva varor ska syftet anges i en inledande paragraf. Utredningen skall, som tidigare angetts, särskilt analysera om lagens syfte är tillräckligt klart angivet. Syftet är otydligt enligt Pyroteknikutredningen. Om syftet i en lagtext är tydligt blir det lättare att ange lagens avgränsningar gentemot annan lagstiftning samt att underlätta förståelsen av bestämmelserna. Detta är viktigt eftersom lagen överlappar och överlappas av annan lagstiftning. Den nya lagen ska ställa krav på anordningar avsedda för hantering, överföring och import. Den nya lagens syfte ska vara:

- *Olycksförebyggande*
- *Skadeförebyggande*
- *Brottsförebyggande*

Det olycksförebyggande syftet innebär att lagen ska förebygga och begränsa olyckor på liv, hälsa, miljö eller egendom.

Det skadeförebyggande syftet innebär att lagen ska förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. När det gäller det skadeförebyggande syftet sluter sig BEX-utredningen till Pyroteknikutredningens slutsatser om att lagen gäller oavsett avsikt samt att skada och olägenhet är två skilda begrepp.

Det brottsförebyggande syftet anges inte uttryckligen idag i lagtexten, däremot är vissa handlingar kriminaliserade. År 2002 ändrades § 21 i lagen om brandfarliga och explosiva varor då en särskild straffskala infördes för uppsåtliga grova brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor. Paragrafen som handlar om förverkande (§ 25) har även den ändrats för att harmonisera med den allmänna straffrätten. Det brottsförebyggande syftet är att förebygga obehöriga förfaranden med varorna, dvs. brottsliga förfaranden.

---

<sup>10</sup>SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

### 4.1.1 Definitioner och begrepp

Hanteringsbegreppet bör definieras i den nya regleringen precis som i den gamla. Både import- och överföringsbegreppet bör också definieras i den nya lagtexten. En kortfattad definition av brandfarliga och explosiva varor bör även ingå.

Hantering ska omfatta allt som kan göras med varorna. Begreppet ska också överensstämma med lagstiftningen om kemiska produkter. Begreppet återvinning bör ingå i hanteringsbegreppet samtidigt som import- och överföringsbegreppen lyfts ut. Begreppet förstöring bör vidare bytas ut mot destruktion. Begreppet yrkesmässig hantering ska inte skiljas åt från ”vanlig” hantering, men för att inte ställa orimligt höga krav på all hantering bör vissa krav endast avse tillståndspliktig hantering.

Begreppet överföring definieras i den nya lagtexten som *varje förflyttning av explosiva varor, dock ej inom samma anläggning*. Det centrala i begreppet överföring är tillståndet till förflyttning, inte den fysiska befattningen med varorna. Överföringsbegreppet i den nya regleringen bör överensstämma med explosivvarudirektivets definition.

Begreppet import innebär införsel från tredje land, dvs. utanför EU. Innanför EU:s gränser råder fri rörlighet för varor. Importbegreppet bör tydliggöras i den nya lagtexten. BEX-utredningen föreslår att begreppet import avser *införsel från annat land än inom EU, annat land som ej undertecknat EES-avtalet eller annat land som ej ingått avtal med EU*.

I förordningen om brandfarliga och explosiva varor definieras vad som avses med brandfarliga och explosiva varor. Detta är betydelsefullt då det anger ramen för regleringens tillämpningsområde samt avgränsning till annan lagstiftning. Den definition som anges i dagens reglering överensstämmer inte med EU:s regelverk. I den nya regleringen bör en kortfattad definition av brandfarliga och explosiva varor ges samt att Räddningsverket ges rätt att utfärda föreskrifter av mer uttömmande karaktär. Detta medför en mindre komplicerad reglering samt att det är enklare att förändra den i takt med den internationella utvecklingen. I utredningen diskuteras om ordet ”vara” är lämpligt. BEX-utredningen menar att detta ord är inarbetat i sammanhanget och bör därför inte bytas ut.

### 4.2 Gränsdragning mot annan lagstiftning

Då en ny lag ska träda i kraft är det viktigt att noga utreda gränsdragning gentemot annan lagstiftning för att undvika att samma sak regleras på mer än ett ställe i svensk lagstiftning. Då lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor är en speciallagstiftning kan den inte reglera allt som har betydelse för hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Andra lagar gäller parallellt med lagen och i dagens lagstiftning räknas flertalet exempel på andra lagar upp i § 4. Denna hänvisning menar BEX-utredningen bör finnas med i den nya lagstiftningen på området för att uppmärksamma den som hanterar brandfarliga och explosiva varor på att annan lagstiftning kan behöva beaktas. Nedan följer en kortare redogörelse för de uppräknade lagstiftningarna i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

*Miljöbalken (SFS 1998:808)*<sup>11</sup> innehåller särskilda bestämmelser om kemiska produkter. I den mån de kemiska produkterna är brandfarliga och explosiva förekommer de i båda lagstiftningarna. I miljöbalken finns dock en vidare tillämpning för andra miljöskador eller miljöpåverkan än de som kan uppkomma genom brand eller explosion, t.ex. undvika skador på vattentäkter. Genom att reglera frågan om att förebygga miljöskador i lagen om brandfarliga och explosiva varor omfattar lagens krav även varornas miljöfarlighet. Detta medför att tillståndsmyndigheten måste pröva miljöriskerna samtidigt som tillsynsmyndigheterna skall bevaka miljöaspekterna.

*Arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160)*<sup>12</sup> är en skyddslagstiftning för arbetstagare och ska förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. I lagen finns skyldigheter för arbetsgivare, arbetstagare, tillverkare och leverantörer.

*Lagen om skydd mot olyckor (SFS 2003:778)*<sup>13</sup> ska bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. I lagstiftningen betonas kommunens förebyggande åtgärder. Kommunen ska vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder. De har också särskilt ansvar att verka för att brister i skyddet vid olika anläggningar och verksamheter rättas till, vilket ger möjlighet till tvärsektorielt skyddsarbete för att höja den allmänna skyddsnivån. Kommunen ska också i större utsträckning ta initiativ till samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande åtgärder för att verksamheter inom kommunen ska ha samsyn beträffande trygghet och skydd i kommunen. I lagen finns också bestämmelser om förebyggande åtgärder för enskilda.

*Produktsäkerhetslagen (SFS 2004:451)*<sup>14</sup> åsyftar att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person. Denna lagstiftning är sekundär till annan lagstiftning.

*Ordningslagen (SFS 1993:1617)*<sup>15</sup> innehåller bestämmelser vid användning av pyrotekniska varor och bestämmelser om sprängning. Dessa regler gäller vid användning vid speciella tillfällen samt inom ett begränsat geografiskt område. Denna lag gäller parallellt med LBE.

*Plan- och bygglagen (SFS 1987:10)*<sup>16</sup> innehåller bestämmelser om planläggning av mark, vatten och byggnader. Syftet med lagen är att främja samhällsutvecklingen med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö. För att kunna driva en verksamhet med hantering av brandfarliga och explosiva varor krävs bygglov för uppförandet av byggnaden, därmed ställs krav som t.ex. var en byggnad ska placeras inom ett område.

---

<sup>11</sup> SFS 1998:808 Miljöbalken, , se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

<sup>12</sup> SFS 1977:1160 Arbetsmiljölagen, , se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

<sup>13</sup> SFS 2003:778 Lagen om skydd mot olyckor

<sup>14</sup> SFS 2004:451 Produktsäkerhetslagen, , se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

<sup>15</sup> SFS 1993:1617 Ordningslagen, , se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

<sup>16</sup> SFS 1987:10 Plan- och bygglagen, , se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

*Lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (SFS 1999:381, s.k. Seveso-lagen)*<sup>17</sup> syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom kemindustrin samt att begränsa följderna av allvarliga olyckor för människor och miljö. Räddningsverket utövar tillsyn enligt denna lag. Lagen tillämpas på verksamheter som hanterar motsvarande eller större mängder farliga ämnen än regeringen föreskriver.

*Lagen om krigsmateriel (SFS 1992:1300)*<sup>18</sup> reglerar tillståndsgivning vid tillverkning, tillhandahållning, att till utlandet föra ut och samarbeta med någon i utlandet avseende krigsmateriel. Lagen är ett skilt regelkomplex från lagen om brandfarliga och explosiva varor. Detta medför att det behövs tillstånd enligt båda lagarna om man tillverkar explosiva varor som utgör krigsmateriel.

#### **4.2.1 Gränsdragning mot Lagen om skydd mot olyckor**

Det finns idag ingen klar gränsdragning mellan LBE och LSO. Enligt utredningen går detta inte heller att genomföra då syftet med de båda lagstiftningarna är detsamma. BEX-utredningen menar att lagarna bör tillämpas parallellt, vilket medför att verksamheter granskas utifrån båda lagarna. För att genomföra detta smidigare bör tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndigheten vara samma i de båda lagstiftningarna. Detta ger ett övergripande ansvar som i sin tur leder till ett helhetsgrepp. BEX-utredningen menar att LSO är en allmän skyddslagstiftning som ligger i botten och LBE är en specialskyddslagstiftning som ligger i nästa skikt.

#### **4.2.2 Gränsdragning mot Lagen om transport av farligt gods**

I LBE finns en viktig gränsdragning gentemot lagen om transport av farligt gods.<sup>19</sup> Lagen om transport av farligt gods reglerar transporter av farligt gods med fordon, spårbundna fordon, luftfartyg och fartyg (ej bulklast). Den reglerar själva transporten som innefattar lastning, omlastning och lossning och därtill ansluten lagring, medan terminalbyggnader faller utanför lagens omfattning. Det främsta syftet med att LBE inte omfattar transport av farligt gods är att det strider mot internationella överenskommelser och EG-direktiv att ställa tekniska krav eller hanteringskrav utöver dagens befintliga.

Vid gränsdragning mellan de två lagstiftningarna uppstår ett problem vad avser terminalbyggnader då dessa inte omfattas i LBE och inte heller generellt i lagen om transport av farligt gods. För att omfattas av lagen om transport av farligt gods måste lastning, omlastning och lossning samt därtill ansluten lagring ske i dessa i samband med transport av farligt gods. Ovanstående medför att terminalbyggnader ofta hamnar mellan de olika lagstiftningarna trots att betydande mängder av brandfarliga och explosiva varor förvaras i dessa. Vidare innebär det att inga krav ställs på skyddet eller säkerheten i byggnaderna. En annan aspekt av problemet som måste tas hänsyn till är att om terminalbyggnaden omfattas av

---

<sup>17</sup> SFS 1999:381 Lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, , se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

<sup>18</sup> SFS 1992:1300 Lagen om krigsmateriel, , se SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)

<sup>19</sup> SFS 2006:263 Lagen om transport av farligt gods

lagen om transport av farligt gods kan den inte omfattas av LBE eftersom detta skulle medföra att kraven på dessa byggnader skulle regleras i två olika lagstiftningar.

Lagstiftning inom andra områden ställer redan idag krav på terminalbyggnader. I LSO finns regler om att ägare och nyttjanderättshavare ska vidta de åtgärder som behövs samt att i vissa fall lämna skriftlig redogörelse. Vid farlig verksamhet ska verksamheten hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom samt genomföra en riskanalys. I plan- och bygglagen står att byggnader ska placeras och utformas så att de ej kan medföra fara eller betydande olägenhet. Arbetsmiljöverket föreskriver att vid arbete i explosionsfarlig miljö ställs krav på aktsamhet, kompetens och utredningskrav på hanteringen. Även en ny lag inom området av transport av farligt gods är på gång. I denna föreslås reglering om vidtagande av skydds- och säkerhetsåtgärder samt försiktighetsmått. Här ställs även krav på säkerhetsrådgivare samt att tillsynsmyndigheten ska ha tillträde till sådana områden.

#### 4.2.2.1 Utvidga LBE

BEX-utredningen har gett som förslag att utvidga den nya LBE:s tillämpningsområde så att lagens krav är tillämpliga på sådana byggnader eller andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där. Bulktransporter och fartyg och luftfartygs drivmedel föreslås falla utanför tillämpningen av den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor.

De argument som BEX-utredningen ger för att utvidga den nya LBE följer nedan:

- Det är olämpligt att reglera frågan om hantering av brandfarliga och explosiva varor i terminaler med stöd av lagen om transport av farligt gods då det inte är syftet med den lagen. Internationella regelverk saknar dessutom bestämmelser och krav på terminaler och terminalhantering av farligt gods.
- En samlad bedömning görs med avseende på risker, och gränsdragningsproblematiken för om varorna är under transport eller hanteras försvinner då all hantering faller under samma lag. I dag finns krav i LSO, arbetsmiljölagen samt plan- och bygglagen som är tillämpliga på terminaler, men dessa är ej tillräckliga.
- Tillståndsplikten som finns i LBE medför att kommunen och tillsynsmyndigheten får full kontroll över var terminalerna är belägna samt att tillsynen blir bättre på grund av helhetsperspektivet.
- Tillsynsmyndigheten för hantering i terminaler och för hantering i lagerverksamhet är densamma. I dagsläget är Polismyndigheten tillsynsmyndighet för lagen om transport av farligt gods medan kommunen är tillsynsmyndighet för LBE.

De argument som BEX-utredningen ger mot att utvidga den nya LBE följer nedan:

- Byråkratin kommer att öka på grund av tillståndskravet.

- Det finns vissa problem och kostnader som uppkommer om terminaler omfattas av tillståndsplikten.
- Det är svårt att uppge hur mycket som samtidigt kommer att hanteras i terminalerna.

BEX-utredningens slutsats är att LBE ska utvidgas för att omfatta byggnader och anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där. Utredningen specificerar också vilka krav som ska gälla för dessa byggnader och anläggningar. Det är krav på tillstånd, aktsamhet, utredning, föreståndare, förvaring samt förpackning. Det kompetenskrav som finns i LBE bör dock inte göras tillämpligt på den hantering som sker i dessa byggnader och anläggningar då det i dagsläget finns omfattande reglering i lagen om transport av farligt gods.

### **4.2.3 Slutsatser gränsdragning**

Gränsdragningen i lagen om brandfarliga och explosiva varor gentemot annan lagstiftning är inte tydlig, speciellt inte gentemot lagen om skydd mot olyckor då syftet med dessa lagar är detsamma. I de fall där annan lagstiftning gäller parallellt borde inga problem uppstå. De problem som kan uppstå i detta sammanhang är när föreskrifter utfärdas på myndighetsnivå och när EG-direktiv sedan ska införlivas i dessa. De frågeställningar som då kan uppkomma är vilka myndigheter som ska göra vad. Enligt BEX-utredningen kan dessa problem endast lösas genom samråd och nära samarbete myndigheter emellan. I dagens lagstiftning regleras samrådsplikt i § 44, detta bör vidarebefordras i den nya lagstiftningen enligt BEX-utredningen.

## 5 TILLSTÅNDSMYNDIGHET

Tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor krävs idag för hantering och import av explosiva varor samt yrkesmässig hantering av brandfarliga varor eller hantering av större mängder brandfarliga varor. Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd för hantering och import av explosiva varor. Polismyndigheten har också hand om sprängning och pyrotekniska varor. Räddningsverket prövar frågor om tillstånd för brandfarliga varor vad avser Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Fortifikationsverket samt för explosiva varor tillverkning, bearbetning, m.m. samt överföring. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggväsendet prövar tillstånd om brandfarliga varor i övriga fall. I kommunen ryms även annan tillståndsgivning i enlighet med annan lagstiftning, till exempel bygglov enligt Plan- och Bygglagen.<sup>20</sup> I dagens lagstiftning finns samrådsplikt mellan statliga myndigheter och kommuner för att kunna lösa de eventuella problem som uppstår.

### 5.1 Tidigare förslag

Förslaget om att förändra tillståndsmyndighet i fråga om lagen om brandfarliga och explosiva varor har diskuterats tidigare, bl.a. i Polisverksamhetsutredningen (2002). Utredningen föreslog att tillståndshantering avseende sprängningsarbeten, användning av pyrotekniska varor samt tillståndshantering avseende explosiva varor övergår till kommunen. De föreslog även att kommun ska kunna träffa avtal med annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter samt delegera beslutanderätten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Skälen för förslagen enligt Polisverksamhetsutredningen redovisas nedan:

- Tillståndsfrågorna saknar polisiär relevans.
- Tillståndsfrågorna ligger närmare de frågor som kommunerna hanterar idag.
- De lokala förutsättningarna och förhållandena ska prägla tillståndshanteringen.
- Arbetsuppgifterna avseende tillstånd att handha explosiva varor kräver lokalkännedom.
- Kommunen har redan idag ett stort ansvar för det förebyggande arbetet.
- Kommunen besitter stor kompetens inom området.
- Samordningsvinster.

Polisverksamhetsutredningen har varit ute på remiss och i remissvaren framkommer synpunkter om att säkerhetsaspekten måste tillgodoses, kommunen måste få ytterligare ekonomiska resurser vid ett eventuellt övertagande, att effektivitetsförluster kan uppstå samt att polisens ordnings- och säkerhetstänkande är viktigt.

---

<sup>20</sup> SFS 1987:10 Plan- och bygglagen

Polisverksamhetsutredningen hade som alternativ tillståndsmyndighet Länsstyrelserna. Detta förslag fann remissinstanserna vara mindre lämpligt, då Länsstyrelserna skulle vara första instans avseende explosiva varor men andra instans avseende brandfarliga varor.

## **5.2 Dagens tillståndsgivning – Polismyndigheten**

Idag sköts tillståndshanteringen hos Polismyndigheten av både poliser och civil personal. Det vanligaste är att polischefen har hand om ärenden avseende handel med explosiva varor medan polisinspektörer handhar andra ärenden. För närvarande finns inga handläggningsföreskrifter eller allmänna råd för tillståndsgivning, i viss mån tillämpas dock ett gammalt allmänt råd från Rikspolisstyrelsen (FAP 555-1)<sup>21</sup>. Då ett tillstånd söks för hantering av explosiva varor prövas följande:

- Sökandens lämplighet.
  - ✓ En sökning görs i belastningsregistret samt misstankeregistret.
- Föreståndarens lämplighet.
  - ✓ En sökning görs i belastningsregistret samt misstankeregistret.
- Kompetens.
  - ✓ Intyg avseende genomgången utbildning bör finnas för föreståndaren.
- Teknisk besiktning på plats.
  - ✓ Finns tillräckligt tillgreppsskydd?
  - ✓ Låsanordning? Vilken sort?
  - ✓ Brandrisk och skyddsavstånd bedöms.

Vid många av dessa ansökningar skickas idag en remiss för yttrande till Räddningstjänsten i den kommun där hanteringen ska ske.

## **5.3 BEX-utredningens förslag på ny tillståndsmyndighet**

BEX-utredningen föreslår att den tillståndsgivning som sker idag av Polismyndigheten avseende explosiva varor skall övergå till kommunerna. Kommunerna föreslås också handha tillståndshanteringen avseende sprängning och användning av pyrotekniska varor. Explosiva varor som har samband med vapentillstånd undantas från tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Polismyndigheten åläggs en samrådsskyldighet i samband med tillståndsgivning enligt vapenlagen gentemot kommunerna. Kommunerna föreslås förutom detta även handha frågor om nationella överföringstillstånd, medan internationella överföringstillstånd prövas av Räddningsverket. I samband med detta åläggs kommunerna och Räddningsverket en informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten. Den nya lagstiftningen föreslås innehålla en reglering om vad en tillståndsprövning ska innehålla. BEX-utredningen föreslår också att kommun ska få rätt att träffa avtal med annan kommun samt att delegera beslutanderätt enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

---

<sup>21</sup> SOU 2006:16 Betänkande av Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen)



En utgångspunkt för ovanstående förslag är att det tydligt anges i direktivet till BEX-utredningen att bestämmelserna om tillståndsmyndighet särskilt ska utredas. Direktivet anger också att tidigare förslag och remissyttrande ska beaktas. Syftet med tillståndskrav ska motsvara den nya lagstiftningens syfte: olycksförebyggande, skadeförebyggande samt brottsförebyggande. Tillståndskravet syftar också på att ta tillvara skydds- och säkerhetsintressen, vilket i förlängningen medför krav på nationell likformighet. Tillståndsmyndighet avseende brandfarliga varor är idag kommunen, detta har BEX-utredningen inte funnit några skäl att ifrågasätta. Den har inte heller ifrågasatt den hantering som Räddningsverket handhar idag avseende explosiva varor.

### **5.3.1 Nationell likformighet**

I BEX-utredningen ställs nationell likformighet mot lokalkännedom. Den nationella likformigheten kommer att minska om tillståndshandlingen av explosiva varor övergår från Polismyndigheten till kommunen, däremot kan lokalkännedomen öka. För att minska problemet med nationell likformighet bör den nya lagstiftningen tydliggöra vilken bedömning som ska göras vid tillståndsprövning. Preciseringsen kan ske genom förordning, föreskrifter och allmänna råd som kan meddelas vidare.

Kommunerna har ansvar för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö genom LSO. Om tillståndshandlingen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor övergår till kommunerna medför detta att bedömningen enligt denna lagstiftning sker likartat av en och samma myndighet som bedömningen enligt LSO. Påpekas bör att Polismyndigheten redan idag är beroende av kommunernas bedömning enligt LSO vad avser tillståndshandling för explosiva varor.

En viktig punkt i sammanhanget är att om kommunerna ansvarar för lagen om brandfarliga och explosiva varor fullt ut (med undantag för den tillståndshandling som Räddningsverket sköter) kan tillståndshandlingen samordnas med fysisk planering samt bygglov på ett mer effektivt sätt. BEX-utredningen poängterar att lokalkännedom ska väga extra tungt, varför de menar att godtagbar likformighet kan uppnås och att beslut som strider mot varandra blir mindre troliga.

### **5.3.2 Krav på att tillgodose säkerhetsintressen**

Enligt remissvar till Polisverksamhetsutredningen bedömdes det viktigt att säkerhetsaspekten tillgodoses vid tillståndshandling av explosiva varor. BEX-utredningen ställer frågan hur detta kan uppnås även om tillståndshandlingen övergår till kommunerna. Idag görs i princip rutinartade kontroller av t.ex. tillgreppsskydd och endast i vissa undantagsfall behövs polisens ordnings- och säkerhetstänkande. Utifrån detta bör kommunerna åläggas en informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten om tillståndshandlingen övergår till kommunerna. Vidare bör också kommunerna kunna kontrollera laglydigheten hos firmateknaren samt föreståndare för att höja säkerheten, detta genom att de får tillgång till polisens belastnings- och misstankeregister. BEX-utredningen har gjort en avvägning mellan intresset av effektivitet i statsförvaltningar mot intresset av integritet och kommit fram till att det finns ingenting som hindrar att kommunen får tillgång till dessa register. Redan idag har

vissa myndigheter direkt åtkomst till registren. Ett problem uppstår som gäller kontroll av laglydighet av föreståndare, för detta krävs en ändring i förordningen om belastningsregister samt i förordningen om misstankeregister.

### **5.3.3 Kommunens självstyrelseförmåga**

Kommunens självstyrelseförmåga är en princip som återfinns både i regeringsformen (SFS 1974:152) och i kommunallagen (SFS 1991:900). Denna princip ska vara en utgångspunkt när lagstiftning som påverkar kommunernas självstyrelseförmåga reformeras. Grunden är att gemensamma samhällliga mål uppnås och att ett för hela landet likvärdigt skydd upprätthålls, i övrigt får kommunerna själva bevaka att skyddsprinciperna upprätthålls med hänsyn till de lokala förhållandena. Om tillståndshandlingen av explosiva varor övergår till kommunerna kan troligtvis självstyrelseförmågan öka p.g.a. ett helhetsansvar inom ramen för närliggande och ibland överlappande skyddsprinciper. Troligtvis kan också den enskilde tillståndspliktige uppleva en förbättrad service p.g.a. en samordnad tillsyn då tillstånds- och tillsynsmyndigheten är densamma. En viktig förutsättning i sammanhanget är att vapenlagen och den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor inte kolliderar.

### **5.3.4 Ekonomiska konsekvenser**

I förslaget från BEX-utredningen återfinns att kostnaderna för tillstånd och tillsyn ska täckas av avgifter. De avgifter som polisen idag tar ut för tillståndsgivning täcker inte de kostnader som uppstår. Detta innebär sannolikt att avgifterna kommer att höjas. BEX-utredningen ställer sig frågan om detta kommer att innebära att tillståndspliktiga inte söker tillstånd om kostnaderna för dem ökar. I BEX-utredningen anges det att det inte finns några större problem med detta idag, varför det troligtvis inte heller blir detta i framtiden. Därtill menar BEX-utredningen att riskerna begränsas ännu mer då det finns strikta bestämmelser om överlåtelse samt hårda straffbestämmelser.

### **5.3.5 Slutsatser av utredningens förslag**

En slutsats som BEX-utredningen drar av ovanstående resonemang är att det inte finns några övervägande negativa konsekvenser av förslaget, utan den menar att konsekvenserna i helhet är positiva för byte av huvudman. En annan tydlig slutsats är att en samordningsfördel uppstår eftersom kommunen övertar tillståndshandlingen för explosiva varor, sprängning samt användning av pyrotekniska varor. Det enda undantaget i det sammanhanget är för varor som det krävs tillstånd för enligt vapenlagen. BEX-utredningen menar att det bör finnas en regel i lagen som anger vad en tillståndsprövning bör innehålla. De menar också att ändringar krävs i förordningen om belastnings- och misstankeregistret som gör att kommunen kan få ta del av information i dessa. En viktig slutsats, som BEX-utredningen drar, är att kommunen åläggs en informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten som endast yttrar sig om de finner skäl till detta.

## **5.4 Samverkan**

En enkätundersökning, genomförd av BEX-utredningen, har visat att inom vissa polisdistrikt är ärendefrekvensen för tillståndshantering av explosiva varor låg. Detta har medfört att BEX-utredningen föreslår en paragraf där det står att en kommun får träffa avtal med annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Kommunen får också delegera beslutsrätt i frågan till anställd i annan kommun. Paragrafen medför också att det blir lättare att anlita utomstående expertis i komplexa ärenden. Denna typ av samverkansmöjlighet finns redan i LSO, därför kan LSO tjäna som förebild för att uppnå likformighet. Polisverksamhetsutredningen tar också upp denna fråga och menar att det är viktigt att varje enskild kommun behåller det politiska och rättsliga ansvaret även om anställd i annan kommun anlitas. Det är endast själva utförandet som kan överlåtas, inte ansvaret. Detta förfarande skapar förutsättningar för små kommuner att klara uppgifter som inte är vanligt förekommande.

## **5.5 Överföringstillstånd**

Räddningsverket prövar idag frågor om överföringstillstånd. Det finns dock inga krav på att en central myndighet ska pröva nationella överföringstillstånd. Överföringstillstånd är till för mottagaren som därmed kan kontrollera att det finns tillstånd från polisen för förvärv och innehav av explosiva varor. Explosivvarudirektivet anger att tillståndsdokumentet ska medfölja de explosiva varorna tills de når mottagaren. Genom att samma myndighet prövar tillstånd samt överföringstillstånd uppnås en effektivare hantering och administrationen för tillståndspliktiga företag minskar. Räddningsverket ska dock fortsätta pröva frågor om gränsöverskridande överföringstillstånd.

## **5.6 Räddningsverket som tillståndsmyndighet**

Gränsöverskridande överföringstillstånd föreslås, som nämnts ovan, fortfarande prövas av Räddningsverket. Andra tillstånd som ska prövas av Räddningsverket är import samt tillstånd som sker i anslutning till tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning.

Importärenden är ofta komplicerade och få till antalet. BEX-utredningen menar att för att uppnå effektivitet i detta sammanhang bör tillstånden prövas av Räddningsverket. Detta innebär dock ett merarbete för företagen eftersom de måste söka tillstånd hos två instanser. BEX-utredningen menar att med anledning av att det är så få fall är detta godtagbart.



## 6 TILLSYNSMYNDIGHET

Idag utövas den centrala tillsynen över lagen om brandfarliga och explosiva varor av Räddningsverket. Den lokala tillsynen utövas av kommunen vad avser brandfarliga varor och av Polismyndigheten vad avser explosiva varor. Räddningsverket utövar dock den lokala tillsynen över verkets hantering och import samt för Försvarmakten, Försvarets materialverk och Fortifikationsverket.

Enligt EU:s regleringar kan medlemsstater välja organisationsform för nationell tillsyn i allmänhet. Krav ställs dock på samarbete och samordning mellan nationella tillsynsmyndigheter, vilka kan ha direkt inverkan på den organisationsform som valts. Kraven på kommunerna kan t.ex. bli att de ska kunna tillämpa gällande EG-rätt samt hantera tillsyn på andra språk än svenska. På de områden där EG-rätten ställer krav på att kontroll ska utföras av central myndighet eller de myndigheter som behörigheten delegerats till kan det krävas en formell anpassning. I detta sammanhang är det därför viktigt att tydligt delegera sådana uppgifter. I direktiven anges dock inte några direkta krav på vilken förvaltningsnivå som myndigheten ska finnas på, varför en kommun kan få behörighet att utöva tillsynen.

### 6.1 BEX-utredningens förslag på tillsynsmyndighet

BEX-utredningens förslag utgår ifrån att tillståndsmyndigheten är densamma som tillsynsmyndigheten. Kommunen ska hantera nationella överföringstillstånd samt tillstånd för explosiva varor. I LSO finns en generell tillsynsplikt mot alla risker för olyckor. Genom att kommunerna får överta ansvaret för tillsynen över de explosiva varorna kolliderar inte tillsynsansvaret med någon annan tillsynsmyndighets ansvar. Kommunerna har i LSO möjlighet att samverka vid tillsyn, en liknande samverkansmöjlighet bör även föras in i den nya regleringen om brandfarliga och explosiva varor för att öka effektiviteten.

Utgångspunkter för BEX-utredningens förslag följer nedan:

- Tillsynsmyndigheten ska ha en oberoende ställning i förhållande till aktörerna.
- Tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn på ett effektivt sätt och ha de kunskaper och den lokalkännedom som behövs.
- Om samma myndighet har närliggande tillsynsuppgifter minskar störningarna, det underlättar samt får ner kostnaderna.
- Effektivitetsvinster kan uppnås genom att tillstånds- och tillsynsmyndighet är densamma, då arbetsuppgifterna blir effektivare samt att kunskap och information tas till vara på ett mer ändamålsenligt sätt.
- Det är rimligt att tillståndsmyndighetens ansvar omfattar rätten och skyldigheten att utöva tillsyn.

Tillsynsutredningen har gett som förslag att Länsstyrelserna ska överta tillsynen. BEX-utredningen menar att detta innebär både principiella och praktiska problem. Länsstyrelsen skulle få anställa fler personer samt lokalkännedomen skulle försvinna.

Räddningsverket kan, som tidigare, vara tillsynsmyndighet för import samt transport i rörledningar. Det senare måste då tydliggöras i den nya regleringen. Räddningsverket som myndighet har också rätt att utöva marknadskontroll. Marknadskontroll innebär att respektive myndighet kontrollerar att produkter på marknaden uppfyller ställda krav.

## **6.2 Ny tillsynslag**

Tillsynsutredningen har gett ett förslag till en fristående tillsynslag. Denna ska gälla alla lagar som innefattar tillsyn. Huvudargumenten är att det ska bli tydligare och effektivare. Förslaget är att tillsynsbegreppet ska bli snävare och endast innebära en granskning i efterhand. Således skulle inte rådgivning och information ingå i begreppet tillsyn. Förslaget omfattar:

- Definitioner
- Regler om samverkan och samordning
- Tillsynsplaner
- Olika regler om genomförande av tillsyn
- Regler om ingripanden och sanktioner
- Regler om egenkontroll, tillsynsavgifter, åtalsanmälan, handräckningshjälp (polis, kronofogden)
- Överklagande

Förslaget reglerar inte vem som ska stå under tillsyn eller vem som ska utföra tillsynen. Tillsynsutredningen menar också att begreppen ”central”, ”regional” och ”lokal” ska tas bort.

## **6.3 Tillsyn i teori och praktik**

Ett grundläggande skäl till, som tidigare nämnts, att BEX-utredningen tillsattes var bl. a. att nuvarande regelverk för brandfarliga och explosiva varor betraktades som svåröverskådligt. Det behövde förenklas, moderniseras och dessutom harmoniseras med EG-rätten. Den nya föreslagna lagen om brandfarliga och explosiva varor är en ramlag som kompletteras med förordning, föreskrifter och allmänna råd. Därutöver kan tillkomma olika ledningssystem för verksamheterna, Systematiskt BrandskyddsArbete (SBA) är ett exempel från LSO. I myndigheternas tillsynsverksamhet ingår bl.a. att kontrollera ledningssystem. Det förebyggande arbetet poängteras särskilt i nyare lagstiftning, troligtvis även i denna. Att tänka på det som ingen redan har tänkt på är en utmaning i all riskhantering!

Det finns relativt lite forskning om tillsyn på strategisk nivå eller om tillsyn på praktisk nivå. Tillsyn är ett lagreglerat uppdrag med få anvisningar om hur tillsyn ska utövas. Flera frågeställningar uppkommer därför om hur tillsyn kan utövas i praktiken. En beskrivning av

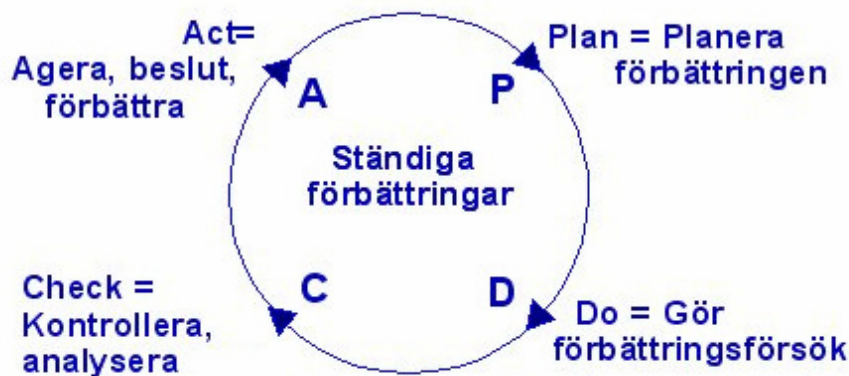
olika teoretiska perspektiv på politisk nivå, på strategisk nivå eller på praktisk nivå och deras påverkan på tillsynsprocessen kommer jag inte närmare att gå in på i denna uppsats.

Det teoretiska angreppssätt vad avser tillsyn, som jag väljer att arbeta utifrån, är Demings cykel, den s.k. (PDCA-cykeln). Denna är en modell för ständig förbättring av kvalitet och består av en logisk sekvens av fyra steg som upprepas; Plan, Do, Check och Act (se figur 1 nedan). Processen innehåller också ett lärande. Kvalitet och lärande är två centrala parametrar i tillsynsverksamheten. Organisationens struktur, ansvarsfördelning och effektivitet är andra viktiga parametrar. Planeringsfasen i tillsynsprocessen är fundamental och innehåller organisationens strategier för tillsyn.

De fyra delarna i cykeln är:

<b>PLAN</b>	Planera framåt för att genomföra en förändring. Analysera och förutsäga resultaten.
<b>DO</b>	Utför planen, gör det i steg med kontrollerande moment.
<b>CHECK</b>	Kontrollera resultaten
<b>ACT</b>	Agera för att standardisera och förbättra processen.

## DEMING-CYKELN - PDCA



Figur 1 PDCA-cykeln

Med LBE (och LSO) som grund kan PDCA-cykeln utgöra en bas för ett generellt tillsynssystem enligt nedanstående:

- Identifiera tillsynsobjekt utifrån grundprinciperna nolltolerans i lagen för skada på liv, hälsa, miljö eller egendom
- Välja/utarbета metod för tillsyn
- Göra riskbedömningar för tillsynsobjekten enligt vald metod
- Utveckla kommunikationsmodell som baseras på dialog, delaktighet och samverkan mellan aktörerna i tillsynsprocessen
- Göra uppföljning och utvärdering av tillsynsprocessen

Därefter följer genomförande, kontroll och revidering enligt PDCA-cykeln. Det systematiska utvecklingsarbetet av tillsynsprocessen kan härmed inledas. Revideringsfasen bör innehålla nedanstående analyser i utvecklingsarbetet:

- En analys av gränssnittet mellan teoretisk tillsyn och praktik tillsyn. Hur stor är skillnaden? Vilka nyckelparametrar kan identifieras?
- En analys mellan nuvarande funktionsnivå och den önskade funktionsnivån inom tillsynsverksamheten

Vid planering av tillsynsverksamhet med ovanstående innehåll, kan olika svårigheter uppstå. Nedan identifieras några svårigheter i ovanstående process:

- Att *identifiera* tillsynsobjekt: Hur säkerställs relationen mellan uppdelningen i komplexare tillsynsobjekt – enklare tillsynsobjekt? Detta kan bli en fråga om hur resurser, kunskaper och kompetenser/erfarenheter används.
- *Urvalsmetod*: Vilken/vilka metoder ska användas för att nå bästa effekt? Var ska effektiviteten mätas? Ska den mätas i hela tillsynsprocessen eller i de olika delarna? Effektivitet i lagefterlevnad kan vara en utgångspunkt, effektivitet i målstyrning en annan. Tillsyn kan också beaktas från ett preventivt perspektiv (beskriva, analysera och utvärdera). Att se på tillsyn ur ett orsak-/verkansamband kan vara ytterligare en möjlighet.
- *Riskbedömning*: Ju större frihetsgrader i tillsyn, ju större risk kan uppstå för skillnader och tolkningar i besluten (exempelvis vid systemtillsyn med ökad grad av egenkontroll). Rättssäkerheten kan vara hotad eftersom det som händer i processen inte blir likabehandlat eller förutsägbart. Den balansgång och avvägning som varje tillsynsför rättare måste göra i sitt uppdrag kan ifrågasättas och gränsen mellan ”kontrollant” och rådgivare kan bli hårfin. Delaktighet, samverkan och professionalism blir centrala begrepp i utvecklingen av en systematisk integrerad tillsynsprocess. Analysen av gränssnittet mellan tillsyn och rådgivning ska finnas med för att undvika alla former av godtycke i möjligaste mån.
- I utvecklandet av fungerande *kommunikationsmodell* är ökad delaktighet och ökat ansvarstagande hos dem som tillsynen avser, samt god egenkontroll, en nödvändig förutsättning för att nya metoder för tillsyn ska utvecklas. Kommunikationen bör vara informativ, kommunikativ och inte bara kontrollerande.
- Vid *uppföljning och utvärdering* bör ett antal praktiska verktyg identifieras och beslutas, eftersom tillsynsprocessen är en mångfacetterad och komplicerad process. Processen bör följas upp som en helhet, inte bara tekniskt i sina olika delar. Tillsynsför rättarna är nyckelpersoner, och en central fråga blir därför om det är bra att öka detaljregleringen i tillsynen eller tillsynsför rättarnas professionalitet för att nå bästa resultat i tillsynen.
- Vid *analys mellan teori och praktik* ska skärningspunkten mellan lagar och regler mot verklighetens förutsättningar granskas.



- Finns det något *avstånd* mellan nuvarande och önskad funktionsnivå i tillsynsverksamheten? Om, hur stort och med vilket innehåll?

### 6.3.1 Slutsatser tillsyn

Ett kvalitetssäkrat ledningssystem för tillsyn ska kunna ge objektivitet, likformighet och rättssäkerhet i tillsynsverksamheten. Mot bakgrund av den utveckling och EG-anpassning av nuvarande lagstiftning, får det antas att framtidens styrning, ledning och kontroll av företag, organisationer och enskilda samhällsmedborgare sker i riktning mot kommunikation och samverkan snarare än strikt linjär myndighetsutövning. Ett välutvecklat, kvalitetssäkrat ledningssystem, med egenkontroll och förebyggande av risker ger tillsynsprocessen en tydligare roll i regelverket. Den beskrivna processen ovan är ett möjligt perspektiv att utgå från.

En intressant infallsvinkel som skulle kunna undersökas är var den optimala skärningspunkten finns mellan myndighetens tillsyn och kravet på verksamheter/medborgare att utöva egenkontroll för egen respektive andras säkerhet? Hur säkert kan det bli? Hur blir tillsyn effektiv? Vem bär kostnaderna?

Inom olika verksamhetsområden finns exempel på systematiska ledningssystem, som olika myndigheter utövar tillsyn över. Ett objekt som omfattar både LSO och AML<sup>22</sup> är Centralsjukhuset i Kristianstad. Det systematiska brandskyddsarbetet (SBA) är särskilt viktigt både till följd av verksamhetens inriktning (sjukvård) samt byggnadens struktur och placering på sjukhusområdet. Sjukhuset anses vara mycket svårtillgängligt och därmed utsatt för stor risk och fara vid brand. Arbetsmiljöledningssystemet vid Centralsjukhuset i Kristianstad är certifierat enligt ISO 14001/OHSAS 18001.

---

<sup>22</sup> SFS 1977:1160 Arbetsmiljölagen



## 7 ÖVERGRIPANDE KONSEKVENSER

När förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för en verksamhet, vore det önskvärt att konsekvenserna redovisas tydligt. Ett förslag på finansiering borde även ges. BEX-utredningens förslag påverkar många olika aktörer såsom stat, kommuner och företag.

Det blir ekonomiska konsekvenser för staten med anledning av olika delar av förslaget. Tillstånd och tillsyn bör totalt ge minskade kostnader för staten då tillsyn som idag är subventionerad föreslås bli avgiftsfinansierad. Vad avser överklaganden bör kostnaderna för detta rymmas inom befintliga anslag. Destruktion förväntas inte heller medföra några ökade kostnader för Polismyndigheten, då de redan idag har en viss skyldighet i sammanhanget.

För kommunerna finns en ökad kostnad i inledningsskedet, då de måste skapa en fungerande administration samt stå för kompetensutveckling. I ett senare skede är det tänkt att avgifterna som tas ut för tillstånd och tillsyn ska täcka de arbetskostnader som uppstår.

De ekonomiska konsekvenserna för företagen tros bli de största. För att kommunerna ska få täckning för sitt arbete med tillstånd och tillsyn kommer troligtvis avgifterna att höjas. Det kommer dock att bli effektivare service då kommunerna är ansvariga för helheten. Då terminaler föreslås ingå i den nya lagstiftningen kommer kostnaderna att öka för de företag som har sådan verksamhet. P.g.a. detta föreslår BEX-utredningen längre övergångstid för dessa regler. Återtagandeansvar finns redan idag så det förväntas inte medföra några ökade kostnader för företagen.

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete anses inte påverkas då kommuner och Räddningsverket åläggs en informationskyldighet gentemot Polismyndigheten i den nya regleringen.

Konsekvenserna av att kommunerna får ett helhetsansvar i den nya lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor medför konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Denna påverkan ses dock av BEX-utredningen som positiv.



## 8 ÖVRIGA ANKNYTANDE PUNKTER I BEX-UTREDNINGEN

I detta kapitel redogörs översiktligt för olika punkter som berör uppsatsämnet. Även om de ligger i utkanten av frågeställningarna, är de viktiga för en helhetssyn vid en redogörelse för och analys av en eventuell förändring. När en genomgripande förändring av detta slag görs är det viktigt att se helheten för att kunna utvärdera och uttala sig om aktuella konsekvenser.

### 8.1 Administrativa sanktioner och tillsynsbefogenheter

I den gällande lagen om brandfarliga och explosiva varor finns förutom straffrättsliga sanktioner ett flertal administrativa sanktioner. Tillståndsmyndigheten får t.ex. återkalla tillstånd samt föreskriva om nya och ändrade villkor för tillståndet. Tillsynsmyndigheten har rätt att få meddela föreläggande och förbud, utfärda vite, förordna om rättelse, få tillträde till verksamheten, få upplysningar och handlingar som behövs, göra undersökningar och ta prover, förordna om att föreläggande, förbud och vite ska gälla med omedelbar verkan samt meddela undantag. Denna typ av sanktioner kan avgiftsbeläggas och syftet med avgiften är i så fall att det ska bli ekonomiskt kännbart och verka avskräckande för andra. Den viktigaste sanktionen är tillståndsmyndighetens rätt att återkalla ett tillstånd. Denna sanktion innebär att verksamheten måste upphöra omedelbart, vilket blir ett mer kännbart straff än en avgift. BEX-utredningen menar att detta bör vara en huvudregel att återkalla ett tillstånd om inte verksamheten följer villkoren i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

BEX-utredningen har vidare lämnat som förslag att det inte ska införas någon sanktionsavgift i den nya regleringen. Det ska inte heller införas anmälningsplikt för tillsynsmyndigheten till polis eller åklagare. Som argument för sanktionsavgifter istället för straff kan anföras att sanktionsavgiften kan åläggas både fysiska och juridiska personer, tillsynsmyndigheten förfogar över helheten samt att straffhotet har låg verkan då polis och åklagare sannolikt har andra prioriteringsgrunder till följd av begränsade resurser. Ett argument mot sanktionsavgifter är att målsättningen (att höja skyddet och säkerheten) med den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor motverkas. Denna målsättning bygger på samråd och diskussioner mellan tillståndspliktig och tillstånds- och tillsynsmyndighet. Fler argument mot sanktionsavgifter är, enligt BEX-utredningen, att:

- Det är en fördel med samma regler i LSO som i LBE då det ofta är tillsyn samtidigt av samma myndighet.
- Det innebär så pass stora risker med brandfarliga och explosiva varor att detta bör medföra straffansvar.
- Tillstånds- och tillsynsmyndigheter har de befogenheter som behövs för att säkerställa att lagens syfte uppnås.

Tillsynsutredningen har föreslagit att en särskild avgift (s.k. tillsynsbot) ska betalas om en objektsansvarig ålagts en anmärkning eller varning, strikt ansvar ska gälla. Detta menar BEX-utredningen inte är rimligt att införa i den nya regleringen p.g.a. att det inte föreligger någon vårdslöshet.

Huvudargumentet för att inte införa anmälningsplikt är att samarbetet mellan myndigheter idag fungerar tillfredsställande, och anmälningsplikt kan då få en hämmande effekt på detta samarbete. Vidare upptäcks överträdelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor i allmänhet i första hand av tillsynsmyndigheten.

## **8.2 Destruktion av överblivna eller utgångna explosiva varor**

Explosiva varor klassas som farligt avfall och skall därför tas om hand vid destruktion. Destruktion innebär nedbrytning och förstöring av det explosiva ämnet och ingår i begreppet hantering. Idag finns inget uttryckligt i lagstiftningen om vem som är ansvarig för destruktion av explosiva varor. Dock finns en bestämmelse, i 17§ FBE, som säger att den som innehar explosiva varor utan att ha tillstånd omedelbart ska underrätta Polismyndigheten. Destruktion finns även i andra lagar som t.ex. vapenlagen för inlösning av ammunition, som görs av staten eller Polismyndigheten.

BEX-utredningens förslag innebär ett återtagandeansvar för explosiva varor till konsument, vid fel på vara ska felet avhjälpas eller varan destrueras samt att Polismyndigheten utpekas som ansvarig för destruktion av överblivna och utgångna produkter. I utredningen görs skillnad på näringsverksamhet och enskilda samhällsmedborgare. Näringsverksamhet bör ta ansvar och kostnader för destruktion så länge hantering ingår i verksamheten. För enskilda gäller att tillverkaren åläggs ett återtagansvar. Då vetskap saknas om vem som tillverkat, importerat eller överfört de explosiva varorna bör en myndighet få det yttersta ansvaret för destruktion, detta för att undvika att varorna förbrukas med stora risker eller hamnar i orätta händer. BEX-utredningen menar att Polismyndigheten redan besitter denna kunskap och erfarenhet samt idag har vissa skyldigheter vad avser destruktion.

## **8.3 Avgifter**

Idag finns tre sorters avgifter inom området brandfarliga och explosiva varor. Dessa föreligger avseende erhållande av tillstånd, direkt tillsyn samt tillverka eller föra in, projektera eller uppföra anläggningar för brandfarliga och explosiva varor. Kommunen tar idag ut en avgift för tillsyn av brandfarliga varor, denna avgift ska vara till självkostnadspris. Polismyndigheten tar inte ut någon avgift, tillstånd för explosiva varor är statsfinansierad. Räddningsverket tar ut avgift genom sin verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor samt vissa tillståndsansökningar.

I BEX-utredningen föreslås att den som orsakar kostnaden också betalar för den. Avgifter ska enligt lagen få tas ut för tillståndsprovning, tillsyn, kostnader för provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara samt beslut om huruvida en vara är explosiva.

## 8.4 Straffansvar

I nuvarande reglering är uppsåt, oaktsamhet samt grov oaktsamhet kriminaliserad. Under 2002 infördes även en ansvarsregel för grova brott avseende brott mot tillståndplikten för explosiva varor. En viktig sanktion som nämnts tidigare, som dock inte är kriminaliserad, är återkallande av tillstånd.

BEX-utredningens förslag innebär att samma förfarande som tidigare straffbeläggs, men att straffskalorna ska modifieras. En ändring i förverkandereglerna föreslås också som innebär att förverkande endast får ske om det finns fängelse i straffskalan. Straffansvaret ska riktas mot den eller de som driver verksamhet, eller den eller de som fått befogenhet att ansvara för hanteringen. För grova brott bör ett uppsåt finnas, dock ska inte detta gälla generellt för uppsåtliga brott. BEX-utredningen menar att det bör stå klart vilka omständigheter som är av särskild vikt vid grova brott, därför behövs det en uttrycklig uppräkningslista av dessa i lagtexten. De omständigheter som särskilt bör beaktas är:

- Risk för att de explosiva varorna skulle ha kunnat komma till brottslig användning.
- Varornas grad av farlighet.
- Omfattningen av det olagliga innehavet.

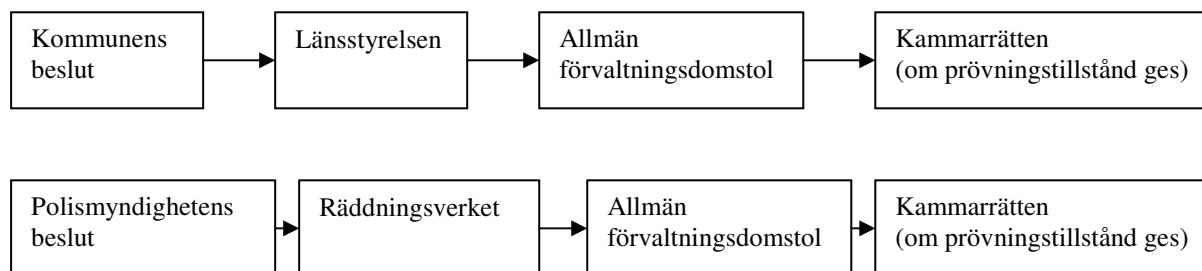
## 8.5 Överklagandebestämmelser

I nuvarande reglering överklagas beslut fattade i tillståndsärenden av kommun först till Länsstyrelsen, sedan till allmän förvaltningsdomstol och därefter, om prövningstillstånd ges, till kammarrätten. Polismyndighetens beslut överklagas till Rättsövervakningsverket. Beslut som är fattade av Rättsövervakningsverket överklagas till allmän förvaltningsdomstol och därefter, om prövningstillstånd ges, till kammarrätten. (Se figur 2 nedan.) Tidigare utredningar har påtalat att samordning mellan PBL och MB är viktiga. De har också gett förslag på att Länsstyrelserna inte bör ingå i överklagandekedjan samt att det bör ske en samordnad överprövning för ärenden enligt PBL och MB. Grundläggande utgångspunkter för generell överklagandeordning är:

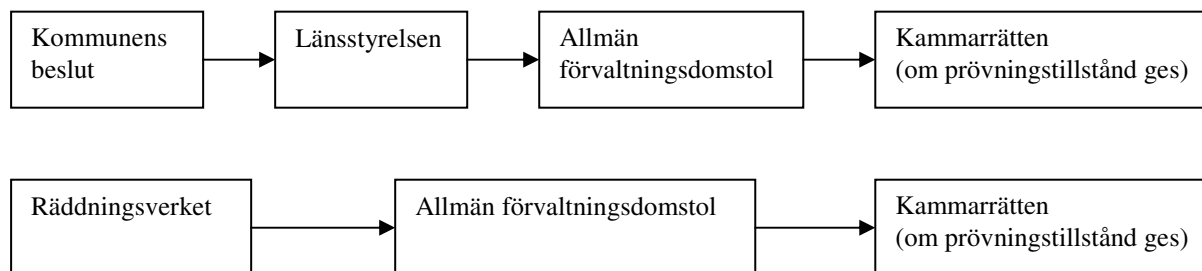
- De ska vara förenliga med Europakonventionen om mänskliga rättigheter.
- Överprövning måste ske hos opartisk instans.
- Den myndighet som överprövar beslut ska ha erforderlig kompetens.
- Överprövning får ej ta för lång tid.
- Samordning med andra regelsystem.

På grundval av detta är BEX-utredningens förslag att Rättsövervakningsverket tas bort som överklagandeinstans p.g.a. vikten av en opartisk prövning. Kommunens beslut i tillståndsärenden ska överklagas med samma instansordning som tillsynsbeslut, detta ska även gälla tillståndsbeslut. LBE och LSO har ett nära samband då dessa lagar tillämpas parallellt,

därför är det viktigt med samma instansordning för överklagande. Kommunens beslut överklagas till Länsstyrelsen, sedan till allmän förvaltningsdomstol och därefter, om prövningstillstånd ges, till kammarrätten. Räddningsverkets beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, därefter till kammarrätten om prövningstillstånd ges. (Se figur 3 nedan.) Denna instansförordning är densamma idag. Räddningsverkets rätt att överklaga kommuners tillståndsbeslut föreslås slopad. I stället ska det finnas en samrådsskyldighet för kommunerna gentemot Räddningsverket. De föreskrifter som meddelats genom bemyndiganden i LBE ska inte kunna överklagas enligt BEX-utredningen. BEX-utredningen föreslår dock ett tillägg så att kommunala avgifter ska kunna överklagas.



Figur 2 Överklagandekedjan idag



Figur 3 Överklagandekedjan enligt förslaget



## 9 RESULTAT AV SAMTAL

För att försöka skapa en bild av dagsläget har samtal förts med Försvarsdepartementet samt frågor ställts till Räddningsverket enligt Bilaga A. Svaren kommer att beskrivas utifrån utgångspunkten att ge en enhetlig bild, inte att ge exakta svar på specifika frågor.

I samband med ovanstående har även samtal förts med olika kommuner och Polismyndigheter, detta för att ge en bild av hur det fungerar idag i de olika kommunerna. Frågorna enligt bilaga B har ställts till Räddningstjänsten i kommunerna och frågorna enligt Bilaga C har ställts till Polismyndigheten för samma område. Svaren kommer att beskrivas utifrån utgångspunkten att ge en enhetlig bild av kommunen, inte att ge exakta svar på specifika frågor.

En kommun i Sverige kan se olika ut, detta beror på att kommunerna har rätt att själv bestämma hur de vill organisera sig enligt *Kommunallagen (SFS 1991:900)*<sup>23</sup>. Detta medför att det inte går att ange en specifik organisation för en kommun i Sverige. I en kommun finns alltid en politisk organisation och en tjänstemannaorganisation.

### 9.1 Försvarsdepartementet

Försvarsdepartementet har ansvar inom olika områden som krisberedskap, skydd mot olyckor, totalförsvar, internationell verksamhet, säkerhetspolitik inom försvarsområdet samt försvarsreformen. Utredningen om brandfarliga och explosiva varor har gjorts inom ramen för Försvarsdepartementet.

Utredningen om brandfarliga och explosiva varor var färdig i början på 2006. Därefter har utredningen varit ute på remiss och åter kommit tillbaka till Försvarsdepartementets bord. I nuläget är det där den befinner sig då det inte finns någon större politisk vilja att lagstifta i frågan. Försvarsdepartementet kan inte uttala sig om det blir några större förändringar i förslaget gentemot det som varit ute på remiss, utan förslaget just nu är det som finns i BEX-utredningen.

### 9.2 Räddningsverket

Räddningsverket är än så länge, till och med december 2008, den centrala myndighet som hanterar frågor kring LBE. I januari 2009 ersätts den med en ny central myndighet, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap. I MSB ingår även Krisberedskapsmyndigheten (KBM) och Styrelsen för psykologiskt försvar.

Räddningsverket har idag ingen uppfattning om när förslaget om ny lagstiftning på området brandfarliga och explosiva varor kommer att genomföras. Detta eftersom datumet för när den

---

<sup>23</sup> SFS 1991:900 Kommunallagen

nya lagstiftningen träder i kraft har ändrats ett flertal gånger. Idag ligger, som ovan nämnts, utredningen hos Försvarsdepartementet.

I utredningen förutsattes att staten initialt skulle gå in och svara för kommunernas kompetensuppbyggnad. Räddningsverket hade därför under 2008 planerat in i sin budget en informationskampanj till kommunerna. Denna bestod av 10-20 seminarietillfällen i hela landet. Räddningsverket hade dessutom tänkt erbjuda ett antal utbildningsdagar kostnadsfritt för handläggning av explosiva varor. Dessa skulle innehålla kunskap om förvaring och försäljning av explosiva varor. Just nu vet inte Räddningsverket vad som kommer att hända inom den nya myndigheten, då det inte finns någon fastställd budget för detta specifika ändamål. Det finns till och med risk för att det blir sparkrav och därmed inga pengar till seminarier eller utbildning för handläggare. Däremot blir det informationsmöten runt om i hela landet. För att sprida information har Räddningsverket tänkt ha en hemsida. Kommunerna kan då hänvisa till den sidan för frågor och svar och behöver således inte själva skapa en sida med information för sina kommuninvånare. Räddningsverket har också för avsikt att samarbeta med Brandskyddsföreningen, men ramarna för detta samarbete är inte klara. Brandskyddsföreningen har tänkt anordna kurser riktade mot näringslivet och eventuellt ha informationsmöten runt om i landet.

Anledningen till att utredning vill flytta tillståndshandlingen från Polismyndigheten till kommunerna är främst att kompetensen avseende olycksförebyggande åtgärder finns där. Det handlar om avståndsbedömningar, brandskydd samt att förstå och utreda olyckskonsekvenser. Frågan en kommun bör ställa sig är: "Var i kommunen har vi störst möjlighet att genomföra dessa utredningar?" Räddningsverket anser det ålderdomligt att peka ut en specifik nämnd som ska hantera tillståndsfrågor, som man idag gjort vad avser tillstånd för brandfarliga varor. Det medför även komplikationer vid förbundsbildning. I förslaget avseende den nya lagen får kommunen själv välja nämnd för tillståndshandling, och Räddningsverket menar att detta är en viktig punkt. Detta är också i samma anda som i LSO. Räddningsverket vill inte heller förordna en specifik lösning, utan den ska utgå ifrån kommunens behov vad gäller både brandfarliga och explosiva varor. En annan möjlighet som följer LSO är möjligheten att teckna avtal med annan kommun.

Kompetensen för hantering av brandfarliga och explosiva varor varierar från kommun till kommun. Räddningsverket menar dock att de flesta normalkommuner troligtvis kan lösa kompetensfrågan genom utbildning. Denna kan eventuellt komma att ske genom den nya myndigheten MSB, men det är i dagsläget osäkert. Vissa kommuner har dessutom särskilda behov, som t.ex. Kiruna där man hanterar många tillstånd för sprängning i gruvor.

BEX-utredningen menar att vid en ny lagstiftning bör kommunerna få kostnadstäckning genom avgifter. Räddningsverket ser att kommuner med få ärenden skulle kunna få ta ut en högre avgift, då deras tidsåtgång blir längre. Att kommunerna ska finansiera handläggningen genom avgifter innebär att näringslivet får betala, och Räddningsverket menar att detta är accepterat i näringslivet. Ingen kan förutsätta att staten ska gå in och täcka kostnaderna.

Idén att flytta tillståndshandlingen från Polismyndigheten till kommunerna kom först i Polisverksamhetsutredningen. Polismyndigheten ville inte längre ha kvar tillståndshandlingen för explosiva varor. Räddningsverket anser att de positiva effekterna med förslaget är övervägande, dessa är t.ex. bättre överblick, bättre samarbete samt att kompetensen är större. De negativa effekter man kan peka på är att initialt kan det bli ett problem att hinna med utbildning för alla kommuner. Räddningsverket menar vidare att det är

svårt att se konkreta problem vid en eventuell förändring, men man tror att det kommer att bli bedömningsskillnader i tillståndshanteringen då olika personer genomför utredningarna i samband med tillståndshanteringen. Kommunen bör skicka remisser till Polismyndigheten vad avser t.ex. låsanordningar. Räddningsverket menar dock att det inte uppstår några nya problem vid en eventuell förändring, utan problemen är redan kända. Räddningsverket vill råda kommunerna att samordna med Polismyndigheten och även med andra nödvändiga aktörer. De vill även råda kommunerna att öka sin kunskap och utbildning inom området. Kommunerna behöver vidare vara medvetna om de problem som finns och de som kan uppstå. Kommunerna föreslås också fundera på hur de ska samordna hanteringen med både brandfarliga och explosiva varor. Detta för att många som har tillstånd för hantering av explosiva varor även har tillstånd för hantering av brandfarliga varor.

## 9.3 Göteborg

Göteborg är en storstad med nästan en halv miljon invånare. Göteborgs kommun ingår i ett räddningstjänstförbund, Räddningstjänsten Storgöteborg, tillsammans med omkringliggande grannkommuner. I Göteborg finns även en stor internationell flygplats, Landvetter.

### 9.3.1 Göteborgs kommun

I Göteborg utgår tillståndshandlingen vad avser brandfarliga varor från stadsbyggnadskontoret. Stadsbyggnadskontoret tar emot ansökan, och skickar sedan en remiss till Räddningstjänsten. Räddningstjänsten svarar på remissen och stadsbyggnadskontoret skriver därefter ut tillstånd eller avslag. Vid godkänt tillstånd begär den sökande avsyning hos stadsbyggnadskontoret, som genomför denna tillsammans med Räddningstjänsten. Stadsbyggnadskontoret skriver ett avsyningsprotokoll med medgivande om driftsättning. Vad gäller explosiva varor sökes detta tillstånd hos polisen, som sedan skickar remiss till Räddningstjänsten. Räddningstjänsten svarar på remissen och den sökande får ett tillstånd av polisen. Räddningstjänsten vet inte om någon avsyning sker vid dessa tillstånd.

Räddningstjänsten i Göteborg tolkar det nya lagförslaget som en möjlighet att ordna rollfördelningen för tillstånd och tillsyn för brandfarliga och explosiva varor på ett antal olika sätt. De har tydligt tagit fram de myndighetsuppgifter som de anser att varje medlemskommun måste besluta om, dessa är följande:

- Tillstånd för brandfarliga varor
- Tillstånd för explosiva varor
- Tillsyn av hantering av brandfarliga varor
- Tillsyn av hantering av explosiva varor
- Tillstånd för sprängning inom detaljplanelagt område (3 kap.6 § Ordningsslagen)
- Tillstånd för uppskjutning av fyrverkeri inomhus (2 kap. 20 § Ordningsslagen). Att notera är att denna fråga inte finns med i BEX-utredningen, varför denna fortfarande kan bli kvar hos Polismyndigheten.
- Tillstånd för uppskjutning av fyrverkerier utomhus med risk för skada eller beaktansvärd olägenhet för person eller egendom (3 kap. 6 § (tidigare 7§) Ordningsslagen)

I stort sett är kommunen positiva till det nya lagförslaget, men de ser ett behov av att det fungerar på ett liknande sätt i de olika medlemskommunerna. Totalt har de identifierat 128 olika handlingsalternativ för hur en kommun kan fördela rollerna mellan sig själv och Räddningstjänstförbundet. Detta innebär teoretiskt totalt 768 olika handlingsalternativ, då Räddningstjänstförbundet består av sex medlemskommuner. De har även identifierat två andra förändringar som förslaget innebär för förbundet. Den ena förändringen är att ett generellt undantag samt undantag vid enstaka tillfällen från förbudet i 13 § (hetarbetstillstånd)

föreslås slopad, istället anges att man ”*bör samråda med tillsynsmyndigheten*”. Den andra förändringen är att det obligatoriska avsyningskravet försvinner. Tillståndsmyndigheten får besluta att hantering inte får påbörjas innan avsyning skett.

Den organisation som anges som mest trolig inom Räddningstjänstförbundet vid en förändring är att Räddningstjänsten Storgöteborg får både ge tillstånd och utöva tillsyn för brandfarliga och explosiva varor i samtliga sex medlemskommuner. Det andra alternativet är att ansvar för tillstånd och tillsyn ligger hos de enskilda kommunerna och enbart tillsynsuppgifter läggs ut på förbundet via avtal. Om tillståndsuppgiften för brandfarliga och explosiva varor läggs på räddningstjänsten räknar de med att behöva anställa 1-2 personer. Vad avser kompetens menar räddningstjänsten Storgöteborg att i deras organisation bör två brandingenjörer och två brandinspektörer ha erforderlig kunskap om förvaring och hantering av explosiva varor för att säkerställa kompetens över tid. De tror också att de behöver kompetenshöjande åtgärder för två personer i form av erforderlig juridisk kompetens kring formalia för tillståndshantering, detta för att det är troligt att några ärenden per år kan bli överklagade. Hur tillsyn ska utövas på objekt med explosiva varor är i dagsläget oklart. Räddningstjänstförbundet kommer troligtvis att genomföra ca 20-50 tillsyner per år, till stor del på försäljningsställen för fyrverkerier. Det är ännu oklart om andra myndigheter som t.ex. Räddningsverket och Polismyndigheten ska bjudas in till dessa tillsyner. Vad gäller riskanalys för objekt med brandfarliga varor krävs denna i särskilda fall, t.ex. när allmänna råd eller anvisningar inte uppfylls. Detta sätt kommer att tillämpas när det gäller explosiva varor, t.ex. när skyddsavstånd inte uppfylls.

De frågor där förbundet identifierat behov av att tillföra resurser med anledning av förändringen om räddningstjänsten får ta över tillståndshandlingen är:

- Utveckling av tillståndsregister för brandfarliga och explosiva varor
- Utökning av arkivkapacitet för arkivering av handlingar
- Framtagande av blanketter
- Uppdatering av delegationsbestämmelser
- Förändring av förbundsordning
- Kompetenshöjande åtgärder kring explosiva varor för 3-4 personer
- Utökning av administrativ resurs för att skriva ut tillstånd
- Säkerställa erforderlig juridisk kompetens kring formalia för tillståndshantering
- Utöka tillgängligheten under semesterperioder, kvällar och helger för tillstånd för uppskjutning av fyrverkerier
- Utarbeta tillsynsplan för tillsyn av explosiv vara
- Utredda förutsättningar och handläggande av förverkande av explosiva varor

Räddningstjänsten i Storgöteborg har inga planer för hur de ska föra ut informationen till företag och enskilda i kommunen. De menar att det i första hand är politiker och chefstjänstemän i de respektive medlemskommunerna samt de i organisationen som behöver bli informerade och insatta i den nya lagstiftningen. I nästa steg är det tjänstemän i medlemskommunerna samt i organisationen som behöver bli informerade och insatta. Därefter bör förbundet fundera på hur information ska föras ut till företag och enskilda.

Remisser skickas idag från Polismyndigheten till Räddningstjänstförbundet, inte till de enskilda kommunerna. Om kommunerna väljer att lägga tillståndshandlingen på Räddningstjänstförbundet, kommer de att skicka en remiss till Polismyndigheten för att de ska kunna yttra sig om föreståndare, eventuella olägenhetsaspekter för allmänheten och eventuella brottsförebyggande aspekter.

Det största problemet som Räddningstjänstförbundet kan identifiera är att det är kort om tid. Processen att hitta rätt roller i ett förbund med sex medlemskommuner tar tid och förbundsordningen kommer troligtvis att behöva skrivas om. Ett annat problem är att om Räddningstjänstförbundet tar över tillståndshandlingen för brandfarliga varor riskerar plan- och byggsidan i en kommun att tappa kompetens och intresse för dessa frågor. Myndigheternas samordning med bygglov etc. kommer då att upplevas som svårare för den enskilde med risk för att bygglov beviljas felaktigt för anläggningar som strider mot bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

### **9.3.2 Polismyndigheten i Västra Götaland**

På Polismyndigheten i Västra Götaland arbetar en handläggare med explosiva varor. Handläggarens uppgifter avser endast själva handläggningen för Storgöteborg. Den yttre tillsynen omfattar tidvis (som t.ex. vid årsskiftet) några tjänster. I samband med tillståndsprövningen kontrolleras behov, kunskap och lämplighet på den sökande samt föreståndare och ställföreträdande föreståndare. Förvaringsanordningen på plats kontrolleras också. Det görs även en slagning i brottsregistret.

Polismyndigheten i Västra Götaland anser att de bör bli remissinstans vad avser lämplighet på sökande och föreståndare samt ställföreträdande föreståndare. Detta avser slagning i brottsregister. De menar att det är otänkbart att en kommunal förvaltning kan få tillgång till belastnings- och misstankeregistret.

Det totala antalet tillstånd som kommer att övergå vid en lagändring vad avser handel och förvaring är ca 100 stycken i Göteborg per år.

De problem som Polismyndigheten i Västra Götaland uppmärksammar är att endast handel med fyrverkerier kan övergå till kommunerna. Detta med tanke på dagens samhälle då det torde vara en angelägenhet för polisen att hålla reda på sprängämnen. Det råd de vill ge kommunerna är att Polismyndigheten borde vara en viktig remissinstans.

## **9.4 Stockholm**

Stockholm är Sveriges huvudstad och har drygt en miljon invånare. Staden är geografiskt vidsträckt eftersom den är uppbyggd kring vatten och öar. I Stockholm finns en stor internationell flygplats, Arlanda.

### **9.4.1 Stockholms kommun**

I Stockholm utgår tillståndshandlingen idag från stadsbyggnadskontoret vad avser såväl ärenden med brandfarlig vara som plan- och byggärenden. Stadsbyggnadskontoret skickar ut ansökan på remiss till berörda instanser, t.ex. Räddningstjänsten. När det gäller brandfarlig vara kan Räddningstjänsten göra ett platsbesök. Efter detta skriver räddningstjänsten ett yttrande som svar på remissen. Efter alla inkomna remissvar beviljar eller avstyrker stadsbyggnadskontoret ansökan. Vid beviljat tillstånd för brandfarlig vara kallar stadsbyggnadskontoret till avsyning där räddningstjänsten medverkar. Vid godkänd avsyning får tillståndsinnehavaren ett drifttillstånd. Efter beviljat tillstånd ingår objekten i löpande drift, objekt med tillstånd för brandfarlig vara blir ett tillsynsobjekt för räddningstjänsten. Räddningstjänsten får idag remisser från polismyndigheten vad avser tillstånd för explosiva varor.

I Stockholm har man inget ytterligare att tillföra som svar på frågorna. Räddningstjänsten vet om att det finns ett förslag på att handlingen vad avser tillstånd för explosiva varor ska övergå från Polismyndigheten till kommunen. Vad detta innebär har de inte funderat över, då det inte är av högsta prioritet. Räddningstjänsten vet inte ens om Stockholm kommer att lägga över det på Räddningstjänsten eller på någon annan del av kommunen, därför kan de inte heller ta fram någon ny organisationsplan för detta. Det har dock funnits diskussioner i kommunen om att eventuellt ta över personalen från Polismyndigheten som idag sysslar med tillståndshandlingen för explosiva varor.

### **9.4.2 Polismyndigheten i Stockholm**

På Polismyndigheten i Stockholm arbetar åtta stycken handläggare med frågor angående explosiva varor. Tillståndsärendena avseende explosiva varor behandlas noggrant med avseende på dess karaktär. I samband med en tillståndsprovning görs en vandelsprovning där misstanke- och belastningsregister kontrolleras, det görs även en kompetensprovning. Polismyndigheten kontrollerar också förvarings- och avfyringsplatser (gäller fyrverkerier) samt försäljningsplatser.

Polismyndigheten i Stockholm anser inte att den behöver bli en remissinstans framöver. De har heller ingen åsikt om vad det innebär för Räddningstjänsten att ha tillgång till belastnings- och misstankeregistret, utan menar att detta är en fråga för lagstiftaren och Rikspolisstyrelsen.

Det totala antalet tillstånd som kommer att övergå vid en lagändring för detta område är ca 3000 stycken per år. Dessa är fördelade på sprängning (2000 st), fyrverkeri (300 st), förvaring (250 st), generella tillstånd (150 st), handel explosiva varor inklusive ammunition

och dynamit (75 st) samt pyroteknikhandlare (250 st). Ca 78 % av de som söker tillstånd för pyrohandel får avslag, ofta beror det på att försäljningsplatsen är olämplig.

De problem som Polismyndigheten uppmärksammar är kompetensen för de handläggare som ska ta över tillståndshandlingen, de har dock inget förslag på lösning. Råd eller förslag på arbetsätt till kommunen har Polismyndigheten inte heller. De menar att kommunen inte ska gå i samma hjulspår som Polismyndigheten gjort, utan se med nya ögon och komma fram till ett nytt och bra sätt att hantera tillstånden.



## **9.5 Varberg**

Varberg är en mindre kommun på västkusten med strax över 50 000 invånare.

### **9.5.1 Varbergs kommun**

I Varberg skickar den sökande in sin tillståndsansökan vad avser brandfarliga varor till byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden skickar sedan ärendet på remiss till Räddningstjänsten. När Räddningstjänsten svarat byggnadsnämnden sker en avsyning. Därefter lämnas tillstånd eller avslag till den sökande. Eventuella samråd med den sökande sker under hela processen. För tillstånd gällande explosiva varor skickar den sökande sin tillståndsansökan till Polismyndigheten. De skickar sedan en remiss till Räddningstjänsten. När Polismyndigheten fått svar från Räddningstjänsten sker en avsyning. Även här sker eventuella samråd med den sökande under hela processen.

Varbergs kommun har inte djupstuderat det nya lagförslaget. Det förs diskussioner med stadsbyggnadskontoret om att Räddningstjänsten ska ta över tillståndsansvaret om och i så fall när den nya lagen träder i kraft. Räddningstjänsten i Varberg uppfattar det som positivt att tillståndsgivningen kan komma att hanteras av Räddningstjänsten, då de menar att de flesta bedömningar redan i praktiken har gjorts där. För att hantera denna förändring har Räddningstjänsten i Varberg inrättat en ny brandingenjörstjänst, 50 % av denna kommer huvudsakligen att sköta tillståndshandlingen för explosiva varor. Däremot har de i nuläget ingen plan för hur de ska föra ut information i kommunen.

Tillsyn på nya objekt med explosiva varor kommer att ske, vilka objekt som tillsyn ska ske på prioriteras årsvis av räddningsnämnden. Idag kräver Räddningstjänsten riskanalyser på objekt med brandfarliga varor om objektet avviker från SÄIFS anvisningar. De kommer att kräva in riskanalys när det gäller explosiva varor på de objekt där de bedömer det nödvändigt. Räddningstjänsten får idag remisser från Polismyndigheten vid nya eller ändrade tillstånd, dock inte vid endast förlängning av befintligt tillstånd. De ser ingen anledning att inte skicka en remiss till Polismyndigheten då de tar över tillståndshandlingen. Räddningstjänsten ser inte heller några problem med övergången av tillståndshandlingen, de menar att det enda som krävs är nya rutiner.

## 9.6 Svedala

Svedala är en mindre kommun i södra Sverige, med en huvudort samt två mindre orter. Där bor strax under 20 000 invånare. I Svedala finns en internationell flygplats, Sturup. På Sturup hanteras både passagerare och omfattande mängder gods.

### 9.6.1 Svedala kommun

I Svedala utgår tillståndshandlingen idag från bygg- och miljönämnden vad avser såväl ärenden med brandfarlig vara som plan- och byggärenden. Blanketten för att söka tillstånd finns både i pappersformat samt digitalt format på kommunens hemsida. Denna blankett skickar den sökande in till bygg- och miljönämnden. Bygg- och miljönämnden skickar sedan ut ansökan på remiss till berörda instanser, som t.ex. Räddningstjänsten. När det gäller brandfarlig vara har ofta Räddningstjänsten kontakt med sökanden innan de svarar på remissen, t.ex. gör Räddningstjänsten ofta ett platsbesök. Efter detta skriver Räddningstjänsten ett yttrande som svar på remissen. Efter alla inkomna remissvar antingen beviljar eller avstyrker bygg- och miljönämnden ansökan. Vid beviljat tillstånd för brandfarlig vara får Räddningstjänsten tillståndet och den sökande uppmanas ta kontakt med Räddningstjänsten för avsyning. Avsyning sker av Räddningstjänsten därför att den har erforderlig kompetens. Vid godkänd avsyning får tillståndsinnehavaren ett drifttillstånd. Efter beviljat tillstånd ingår objekten eller ärendena i löpande drift: objekt med tillstånd för brandfarlig vara ingår i tillsynsplanen hos Räddningstjänsten och vad gäller plan- och byggärenden fortsätter processen enligt plan- och bygglagen.

Det nya lagförslaget tolkas hos Räddningstjänsten i Svedala som att tillståndsgivningen vad avser explosiva varor överflyttas till kommunen från Polismyndigheten. Kommunen i sin tur kommer att lägga tillståndsgivningen vad avser både brandfarliga och explosiva varor samt tillsyn av de explosiva varorna på Räddningstjänsten. Detta i enlighet med förslaget att tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet ska vara densamma. Skälen är också enligt Räddningstjänsten att de besitter kompetens för tillsyn vad avser brandfarliga varor och redan idag är remissinstans till Polismyndigheten vad avser explosiva varor. Det nya förslaget innebär för Svedalas räddningstjänst troligtvis fler anställda eller omprioriteringar i dagens verksamhet. Med det nya förslaget kommer tillståndskedjan att ändras, den nya ordningen ger en överblick. Helheten för Räddningstjänsten ses som positiv, då det blir lättare att ha kontroll över objekten i kommunen och de är inte beroende av andra på samma sätt som idag. Det ses samtidigt positivt för den sökande som behöver ha kontakt med färre instanser. För att uppnå helhetssyn behöver dock Räddningstjänsten kunskap som den inte besitter idag, denna helhetssyn behövs för att veta vad som behöver kontrolleras. Idag kontrollerar t.ex. Polismyndigheten misstanke- och belastningsregister och bygg- och miljönämnden kontrollerar bygglov, etc.

I nuläget finns ingen plan i Svedala för hur de ska föra ut information till enskilda och företag i kommunen. Räddningstjänsten menar att troligtvis behövs bara adressen på ansökan ändras eftersom de flesta som söker tillstånd inte har någon inblick i hur tillståndskedjan ser ut. De menar att Polismyndigheten behöver ha någon sorts hänvisning också. De hoppas också att Räddningsverket går ut med information om den nya lagen och de förändringar den innebär för enskilda individer och företag i Sverige.

Kommunens organisation kan komma att ändras om/när den nya lagen träder i kraft. Detta för att uppfylla dess villkor. I Svedala medför det troligtvis ingen större organisationsförändring, endast ärendegången kommer att ändras. För Räddningstjänstens del innebär en överflyttning av tillståndshandlingen till dem fler arbetsuppgifter. Det blir t.ex. fler tillsynsobjekt och vissa av dem kan kräva större tidsåtgång då de är av mer komplex natur. Det är dock oklart hur mycket mer arbete som tillkommer (hur många tillstånd som ges per år just i Svedala vad avser de explosiva varorna), varför åtgärderna är diffusa. Troligtvis kommer det att behövas en omstrukturering av arbetsuppgifterna och eventuellt behöver någon anställas. Det krävs någon med helhetssyn på processen för tillståndshandling. Ett sätt att få denna helhetssyn över byggprocessen är att göra studiebesök hos t.ex. Polismyndigheten, bygg- och miljönämnden, etc. Ytterligare kompetens som kan behövas är svårt att förutse då den överförda tillståndshandlingen troligtvis medför kontroller av annat slag än Räddningstjänsten genomför idag. På räddningstjänsten i Svedala finns idag en administrativ tjänst, denna behöver troligtvis utökas beroende på mängden tillstånd som kommer att hanteras. Riskanalyser krävs idag vid tillståndshandling för brandfarliga varor. Vid remissyttrande till Polismyndigheten kräver Räddningstjänsten redan i nuläget en riskanalys, detta avser Räddningstjänsten fortsätta med.

Räddningstjänsten i Svedala får idag en remiss från Polismyndigheten vid tillståndsansökan för explosiva varor. Detta menar Räddningstjänsten i Svedala blir omvänt i framtiden. Räddningstjänsten kommer även att skicka remiss för synpunkter till andra berörda instanser i kommunen så som t.ex. bygg- & miljönämnden.

Ett problem som räddningstjänsten i Svedala påtalar är det kan bli svårt att få gehör för frågor om utökade resurser i resten av kommunen, då det är svårt att uppskatta merarbetet. Räddningstjänsten menar att det är viktigt att Räddningsverket börja informera tidigt och att den informationen är tydlig. Ett annat problem som Räddningstjänsten påtalar är uppfattningen om att det är ojämn belastning över året vad gäller tillstånd för explosiva varor.

## 9.6.2 Polismyndigheten i Skåne

På Polismyndigheten i Skåne arbetar idag tre stycken handläggare med explosiva varor för hela Skåne. Tidigare var det sju stycken. Anledningen till att antalet handläggare minskat är dels att Polismyndigheten i Skåne gjort en omorganisation och dels en avvaktan på en eventuell övergång av ärendena till kommunen. I samband med tillståndsprovningen kontrolleras idag den sökandes, föreståndarens och dess ersättares kompetens samt personliga lämplighet. När det gäller pyroteknikärenden (fyrverkerier) kontrolleras förvaringsplatsens och försäljningsplatsens lämplighet utifrån brandsäkerhet och tillgreppsskydd. Försäljningsplatsens lämplighet kontrolleras också i förhållande till nödutgångar, storlek på butik, m.m. När det gäller ansökningar angående förvaring, som t.ex. förråd av explosiva varor, kontrolleras dessutom förrådets typ, konstruktion och placering.

Polismyndigheten i Skåne anser att de bör bli remissinstans vad avser lämpligheten på de personer som söker tillstånd samt de som är utsedda föreståndare och ställföreträdande föreståndare. De har inge uppfattning om vad det kommer att innebära för Räddningstjänsten om de får tillgång till belastnings- och misstankeregistret.

Det totala antalet tillstånd som kommer att övergå vid en lagändring för detta område är ca 250 stycken per år. Ca 200 stycken är för handel med explosiva varor, detta innefattar pyroteknik och vapenhandlars handel med explosiva varor. Ca 50 stycken är för förvaring, innehav och hantering av explosiva varor. Siffrorna är från 2007.

Polismyndigheten i Skåne kan inte direkt uppmärksamma några problem med övergången. Ett av de råd de vill ge är att naturligtvis vara noga med att följa lagar, föreskrifter och allmänna råd. Det är också viktigt att frågorna kommer att hanteras liktydigt i alla kommuner. De vill också uppmana Räddningstjänsten att ha kontaktpersoner på Polismyndigheten och att samarbeta med dessa.

## 10 DISKUSSION KRING BEX-UTREDNINGEN

BEX-utredningens förslag om att överföra tillståndshandläggning samt tillsyn för explosiva varor till kommunerna, och därmed samordna den med handläggningen och tillsyn av brandfarliga varor, har bland annat grundats på att tillstånd och tillsyn i samma organisation antas ge vinster både ur ekonomiskt, informations- och kunskapsmässigt perspektiv. Kommunerna får ett helhetsansvar för frågan. I BEX-utredningen finns argument för denna lösning genom att den framhåller samordningsfördelar med att ha samma huvudman, likformighet genom reglering av innehållet i tillståndshandläggningen samt en möjlighet för kommunerna att samverka genom att en delegationsrätt till anställd i annan kommun medges. I BEX-utredningen anges alternativet som ett medel för mindre kommuner att samverka, där specialistkompetensen i dessa frågor kan utgöra en trång sektor.

BEX-utredningen har dock hållit sig inom ramarna för den klassiska svenska myndighetsstrukturen. Behörighet att utfärda föreskrifter och att utöva tillsyn görs för att tillgodose olika skyddsintressen, såsom Statens Räddningsverk (och numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) gör i fråga om brandfarliga och explosiva varor, Arbetsmiljöverket för arbetsmiljöfrågor och Kemikalieinspektionen för kemikaliehantering. Styrning, ledning och kontroll av verksamheten har förutsatts ske inom redan befintliga organisationsstrukturer.

Hanteringen av brandfarliga och explosiva varor är ett komplicerat specialområde som kräver noggrann precisering av ramlag i förordning, föreskrifter och allmänna råd. Det kan i BEX-utredningen uppfattas som en begränsning att viktiga individ- och samhällsrisker inte lyfts fram och analyseras i bredare omvärldsperspektiv, t ex det skadeförebyggande vad gäller såväl oavsiktliga som avsiktliga (brottsliga) handlingar. Som ytterligare exempel kan nämnas att BEX-utredningen inte har behandlat det faktum att en ytterligare kunskapskoncentration kan ske inom ämnesområdet om hela ärendekedjan överförs till kommunerna. Detta kan möjliggöra en risk för kunskaps- och maktkoncentration när specialnämnder behandlar specialfrågor och härmed ges en djup men smal kompetens.

I BEX-utredningen saknas alternativa lösningar till kommunal och statlig organisation för myndighetsutövning och administration avseende brandfarliga och explosiva varor. BEX-utredningen har inriktat sig strikt på lagen och dess reglering av verksamheten inom statlig och kommunal förvaltning. Förändringen av myndighetsutövningen av brandfarliga och explosiva varor skulle exempelvis ha kunnat prövas i en bolagsform, statlig eller kommunal. En intressant jämförelse kan nämnas, Svensk Bilprovning.

För att belysa ovanstående frågeställningarna ytterligare väljer jag att lyfta fram några andra perspektiv, som skulle kunna ge BEX-utredningen en bredare bas. Att utreda nedanstående frågeställningar närmare skulle däremot leda för långt och rymms inte inom ramen för denna uppsats.

Det *ena* är demokratiperspektivet. I vilken organisationsform fungerar demokrati bäst? Om man väljer att exempelvis ha myndighetsutövningen av brandfarliga och explosiva varor i bolagsform: Hur ska då styrning, ledning och kontroll samt inflytande utformas så att rättssäkerheten (jfr ovan kunskaps- och maktkoncentration) och opartiskheten upprätthållas? Vem ska ha inflytande och varför? Hur ska inflytandet fungera och struktureras? Hur

kommer tillstånds- och tillsynsverksamheten att behöva organiseras för att denna process ska säkerställas?

Det *andra* är det ekonomiska perspektivet. Är det sannolikt att det blir mest ekonomiskt optimalt ur medborgarens perspektiv att genomföra reformen enligt BEX-utredningens förslag? BEX-utredningen har föreslagit åtgärder som påverkar både kostnads- och intäktssidan för myndigheterna, utan att egentligen ha fört ett kvalificerat resonemang kring förslag på finansiering, ej heller på frågor kring ekonomisk styrning.

Det *tredje* perspektivet är kopplat till generella effektivitetsaspekter, framför allt för de företag som omfattas av ämnesområdet enligt direktivet. Är en kommunal handläggning optimal och effektiv ur administrativ, ekonomisk och kunskapsmässig synpunkt för denna målgrupp?

En närmare analys av ovanstående faktorer skulle troligtvis ge BEX-utredningen ett bredare synsätt och en stabilare grund att utgå ifrån, idag framstår den mer som en strikt lag- och myndighetsutredning.

## 11 ANALYS

Bakgrunden till BEX-utredningen är en översyn av lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Reglerna för hantering av brandfarliga och explosiva varor skulle bli mer enkla och enhetliga, samtidigt som författningsområdet skulle bli mer lättöverskådligt. Ett grundläggande krav var också att författningarna skulle överensstämma med EG:s regelverk. BEX-utredningen har varit klar sedan i mars 2006. Den har varit ute på remiss, men ännu finns ingen proposition om lagstiftning i frågan framlagd.

Lagstiftarens mening har varit att skapa en enhetlighet i tolkningen och tydlighet i hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Detta genom att ansvaret för tillstånds- och tillsynshantering ges till samma myndighet (kommun). Denna samordning av hela ärendekedjan skapar ett mervärde ur skade- och olycksförebyggande synpunkt. I BEX-utredningen sägs också att tillstånds- och tillsynshantering ska ske där kompetens finns.

Den brottsförebyggande effekten är angiven i BEX-utredningen (kap 4), men är svår att överblicka. Det är vidare svårt att ytterligare penetrera, inom ramen för denna uppsats, vilka verkningar detta får om kommunerna tilldelas ansvaret för lagens tillämpning. En aspekt som kan noteras är att tillståndshantering kommer närmare kommuninvånare, vilket bara i sig kan vara brottsförebyggande. Vidare anser majoriteten av kommunerna, att Polismyndigheten bör vara remissinstans.

Ett formellt problem som skulle kunna uppstå är hur gränsdragningen till annan lagstiftning ska lösas. I BEX-utredningen menar man att detta bäst löses genom nära samarbete med andra myndigheter och berörda aktörer, vilket redan sker idag.

I föreliggande lagstiftning står att tillståndshantering avseende brandfarliga varor skall hanteras av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggväsendet. Att så är fallet framgår av de inkomna svaren. Dock sker arbetet ofta i nära samarbete med Räddningstjänsten. Räddningstjänsten utövar vidare tillsyn över lagens tillämpning vad avser brandfarliga varor. I samtliga kommuner får Räddningstjänsten också en remiss från Polismyndigheten vad gäller tillstånd för explosiva varor.

Räddningstjänsten i Storgöteborg är generellt positiv till förslaget till den förändrade ärendehantering. I Göteborg har räddningstjänsten kommit långt i sin planering, de har en genomtänkt plan för hur den förändrade tillståndshantering kommer att påverka räddningstjänstens nuvarande organisation. De har angett olika alternativ till lösningar inom och mellan Räddningstjänstförbundets medlemskommuner. Det mest troliga alternativet som framkom i samtalen är att tillståndshantering läggs på Räddningstjänstförbundet. Räddningstjänstförbundet har identifierat och beaktat såväl resurs- som kompetensfrågorna i samband med sin planering. Informationen till enskilda företag och medborgare i kommunerna är inte noggrannare planerad, men finns upptagen i mer översiktliga former. Räddningstjänsten i Storgöteborg anser att de bör skicka en remiss till Polismyndigheten vid tillståndsprövning, om BEX-utredningens förslag går igenom.

Även Svedala har uttryckt sig positiva till BEX-utredningens förslag. Räddningstjänsten i Svedala menar att om förslaget går igenom så bör Svedala kommun lägga tillståndshantering på Räddningstjänsten. Detta för att Räddningstjänsten redan idag besitter

kompetens i fråga om tillsyn. Om Räddningstjänsten i Svedala får tillståndshandlingen för explosiva varor, krävs resursförstärkningar samt eventuellt omprioriteringar av arbetsuppgifter. De menar att det är oklart exakt hur mycket mer arbete som kan genereras. Räddningstjänsten anser att de behöver kompetens för att hantera hela kedjan från ansökan till tillstånd och tillsyn. Räddningstjänsten i Svedala anser att den nya ordningen ger en god överblick, även för den sökande. Svedala har ingen plan för hur information om den nya ordningen ska kunna spridas, men menar att Räddningsverket har en stor del i att informationen kommer ut till företag och enskilda medborgare. Även Svedala, precis som Göteborg, menar att det är viktigt att skicka en remiss till Polismyndigheten vid prövningar av tillstånd. De menar att det vore en tillgång vid tillämpningen av den nya lagen att ha ett remissförfarande med Polismyndigheten.

Varberg har också uttryckt sig positiva till BEX-utredningens förslag. Detta på grund av att de menar att det fungerar så i praktiken redan idag. De har ännu inte analyserat alla konsekvenser av förslaget, utan endast diskuterat om Räddningstjänsten ska ta över tillståndshandlingen i kommunen. De har inte heller någon plan för hur informationen ska föras ut till företag eller enskilda medborgare. Varberg, precis som Göteborg och Svedala, menar att det är viktigt att skicka en remiss till Polismyndigheten vid tillståndsprövningar.

I Stockholm har detaljfrågorna kring lämplig organisationsstruktur inom kommunen, om lagförslaget skulle gå igenom, låg prioritet och kräver noggrannare genomgång om och när frågan blir mer aktuell. Även kompetensbehov, information till företag och enskilda medborgare behöver gås igenom. Det enda som hittills diskuterats är om de eventuellt kan överta den personal som idag hanterar ärendena hos Polismyndigheten.

Ett problem som påtalas från räddningstjänsten Storgöteborg är tidsaspekten för införandet av BEX-utredningens förslag. De ger också uttryck för en farhåga, nämligen att förslaget kan medföra kompetens- och intresseförluster i andra kommunala verksamheter som t.ex. på plan- och byggsidan. Balansen mellan å ena sidan koncentration av tillämpning och kompetens och å andra sidan spridning och gränsdragning mot annan kommunal verksamhet bör beaktas, det är inte helt komplikationsfritt. Räddningstjänsten i Svedala påtalar problem om att få gehör för utökade resurser, de ser gärna att Räddningsverket tidigt går ut med tydlig information. Ett annat problem som de identifierar är att belastningen är väldigt ojämn under året, toppen kommer månaderna innan nyårshelgen. Varberg har inte identifierat några problem med övergången, de menar att det endast krävs nya rutiner. Samråd, samarbete och relevanta organisationslösningar finns och kompetensfrågan kan lösas på ett kvalitativt bra sätt.

Utöver ovanstående analys är Svedala den enda kommun som anger ett kundperspektiv på frågan. De tror att det blir positivt för den tillståndssökande genom en förenklad och enhetlig hantering av lagen, eftersom denne då behöver ha kontakt med färre instanser i ärendet.

Polismyndigheterna har gett övergripande och generella svar, men är i huvudsak positiva till förslaget. De menar att samråd och samarbete löser många av de problem som kan uppstå om BEX-utredningens förslag går igenom. De menar också, med undantag för Polismyndigheten i Stockholm, att de bör vara remissinstans i tillståndshandlingen, detta främst av brottsförebyggande skäl. Samtliga Polismyndigheter kontrollerar lämplighet, kompetens och förvaringsplatsens utformning vid tillståndsansökan. I frågor angående problematiken kring myndighetsutövning, återför representanterna för Polismyndigheterna frågeställningen till Rikspolisstyrelsen och lagstiftaren och anger därför ingen egen uppfattning.



Enligt Räddningsverkets bedömning finns kompetens redan hos kommunerna, eller kan enkelt lösas genom utbildning. Räddningsverkets tanke från början var att stödja kommunerna i detta genom att erbjuda bl.a. utbildningsdagar för tillståndshandläggare hos kommunerna. De har även tänkt bistå kommunerna med information till företag och enskilda. Räddningsverket betonar att kommunerna själva kan avgöra vilken organisationsstruktur som är lämplig. De menar att det är viktigt att kommunen frågar sig var i kommunen det är lämpligast att hantera detta. Detta underlättar också samordning och avtal mellan kommuner. Räddningsverket anger också i sitt svar betydelsen av att kommunerna fortsättningsvis har samordning med Polismyndigheten samt andra berörda aktörer. Detta för att i så stor utsträckning som möjligt upprätthålla hög kompetens och säker tillståndshantering. Räddningsverket anser de positiva effekterna med förslaget som övervägande. De anser dock att de negativa effekter och problem som kan uppstå redan är kända, det viktigaste är medvetenhet om dessa.



## 12 SLUTSATS OCH DISKUSSION

Mot bakgrund av min frågeställning och de resonemang som framkommit i svaren återstår några intressanta infallsvinklar i förhållande till hur utredningen kan komma att genomföras i ett kommande lagförslag. De mindre kommunerna har redan genom sina nuvarande samarbets- och samrådsorgan en relativt god helhetsbild av förutsättningar och behoven för att kunna genomföra en eventuell lagreform. De har också god kännedom om lokala förutsättningar och om kommunens struktur och innehåll. De tillkommande kompetens- och specialistresurser som kan bli följden av den nya lagen är möjligen en kritisk faktor för mindre kommuner, eftersom ärendemängden inte är så stor att man kan inneha alla specialistfunktioner inom samma verksamhetsområde. Kombitjänst kan vara en lösning. Samarbete med andra kommuner kan vara en annan (jämför Räddningstjänsten i Storgöteborg; en gemensam tjänst inom förbundet istället för en i respektive kommuner inom förbundet). De stora kommunerna har å andra sidan möjligheter till flexibla lösningar och administrativa organisationsenheter som innehållsmässigt och ekonomiskt bär fler kompetenser och specialistresurser. Det som de stora kommunerna vinner i koncentration kan de förlora i helhet och översiktighet. Det viktiga är att analysera det faktiska behovet. Den stora skillnaden kommer därför inte att handla om hur den nya lagen kommer att hanteras i kommunerna. Skillnaden kommer troligtvis att ligga i var i den kommunala organisationen uppdraget kommer att läggas samt hur den organisatoriska uppbyggnaden här kommer att formuleras.

Om BEX-utredningens förslag går igenom kommer det, mot bakgrund av mina litteraturstudier samt svaren från kommuner och myndigheter, praktiskt inte att medföra mer än marginella förändringar i tillämpningshänseende. Däremot kommer den nya lagen medföra med ingripande förändringar i formellt avseende, eftersom myndighetsutövningen kommer att övergå från stat till kommun. Även i framtiden är Räddningsverket, som snart ingår i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, en viktig faktor för framgång.

Som framgår av både BEX-utredningen samt huvuddelen av intervjuerna förutsätts Polismyndigheten blir en remissinstans. Detta innebär ett omvänt remissinstansförfarande i förhållande till idag.

Lagens intentioner om helhet, tydlighet och närhet i tillämpningen kan uppnås när tjänstemän inom kommunal förvaltning kommer att hantera hela tillståndskedjan: från beslut till kontroll. Det olycks- och skadeförebyggande arbetet är en naturlig del i nuvarande kommunal ärendehantering. Däremot blir det svårare för de enskilda kommunerna att uppnå lagens intentioner om ett brottsförebyggande perspektiv, som får anses bygga på nationella statliga insatser. Man kan även av intervjuerna utläsa vissa farhågor då tillståndsverksamheten tas ifrån Polismyndigheten, bland annat avseende den brottsförebyggande verksamheten. Enligt min mening kan farhågorna, om inte uteslutas så i alla fall minskas, då dels som ovan nämnts Polismyndigheten blir remissinstans och dels åläggs Räddningsverket och kommunerna en informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten enligt BEX-utredningen.

Varför det ännu inte har lagstiftats på området framgår inte explicit av materialet. En fundering är att det finns en förändrad prioriteringsordning inom regeringskansliet. Det ovisst när lagen kan väntas komma.

En annan fundering är om det kommer att innebära en merkostnad för kommunerna att anpassa sin verksamhet till de förändringar som lagen medför i form av kompetensuppbyggnad och informations- och utbildningsinsatser till medborgarna. Trots visst initialt stöd från staten (MSB) kommer kommunernas budgetar att belastas. Utredningen möjliggör att avgiftsbelägga ”kunderna” för tjänsterna. Återigen kan en skillnad mellan mindre och större kommuner konstateras, eftersom ärendemängden är olika stor och man antagligen inte kan differentiera avgiften i så stor utsträckning att man kan kompensera fullt ut för detta faktum. Ur ekonomiskt perspektiv kan en samordning enligt Göteborg med kranskommuners tilltänkta modell vara ett alternativ.

Kan kommunerna ge externa entreprenörer möjlighet att överta den del av händelsekedjan som inte är att anse som myndighetsutövning? Går det att fastställa gränslinjen mellan myndighetsutövning och administrativ ärendehantering på ett sådant sätt att detta kan bli verklighet? Gränsdragningsfrågan bör närmare utredas och djupare analyseras för att erhålla svar på frågan. Därefter kan marknaden undersökas huruvida relevant kompetens finns att tillgå i entreprenörsledet.

För att sammanfatta ovanstående överskådligt, redovisas slutsatserna nedan i punktform:

- Mindre kommuner
  - God helhetsbild av förutsättningar och behov
  - God kännedom om lokala förutsättningar och struktur
  - Kompetens och specialistresurser kan bli en kritisk faktor
  - Kombitjänst eller samarbete mellan kommuner kan vara en lösning
- Större kommuner
  - Möjligheter till flexiblare lösningar
  - Koncentration av arbetsuppgifter kan innebära helhetsförluster
- Endast marginella förändringar i tillämpningshänseende
- Ingripande förändringar i formellt avseende
  - Myndighetsutövning får från stat till kommun
- Omvänt remissförfarande
- Lagens intentioner kan uppnås när kommunen hanterar hela tillståndskedjan
  - Olycks- och skadeförebyggande arbetet är en naturlig del i kommunens ärende hantering idag.
- Brottsförebyggande perspektivet svårt för kommunen
  - Polismyndigheten remissinstans
  - Informationsskyldighet gentemot Polismyndigheten av Räddningsverket och kommunerna
- Kommunernas budgetar kommer att belastas
  - Avgiftsbelägga ”kunderna”
  - Skillnad större och mindre kommuner: ärendemängden är olika stor.
  - Samordning kan vara en lösning (Göteborg)

Min frågeställning är: hur ska kommunerna i Sverige hantera en övergång från Polismyndigheten avseende tillståndshantering av explosiva varor? Baserat på analysen, och med beaktande av bristerna i BEX-utredningen, påstår jag att det mest sannolika scenariot om eller när den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor träder i kraft, är att **de flesta kommuner kommer att tillföra Räddningstjänsten nödvändiga resurser och anpassa deras administrativa organisation till att hantera verksamheten**. Deras samlade kompetens av förebyggande, operativa och efterföljande insatser ger goda förutsättningar för lagens tillämpning enligt utredarens intentioner. Enligt min uppfattning besitter en brandingenjör (eventuellt kompletterat med civilingenjör i riskhantering) eller motsvarande ämnesspecifik kompetens för att kunna göra en bedömning vid tillståndshantering av explosiva varor. Medborgarnas krav på likabehandling och rättvisa liksom avgifter och ekonomiska förutsättningar/villkor tillvaratas av den politiska organisation som utgör Räddningsnämnd eller motsvarande i kommunen. För att underlätta Räddningsverkets arbete samt tillgodose medborgarnas krav på likabehandling, kan som i BEX-utredningen föreslås, en regel införas om hur tillståndsprövningen skall göras. En sådan regel kan i sin tur kompletteras med föreskrifter och allmänna råd. I sammanhanget bör återigen poängteras, som BEX-utredningen framhåller, att lokalkännedom anses väga tungt. Tillståndshantering då den ligger på kommunerna kan medföra en helhetsbild och ett undvikande av motstridiga beslut i förhållande till andra organ som berörs. **Som framgår av både BEX-utredningen och de samtal jag fört, vars åsikter jag delar i denna fråga, överväger de positiva effekterna de negativa. Det för därför anses vara relevant att överföra tillståndshantering av explosiva varor till kommunernas ansvarsområde och då företrädesvis till Räddningstjänsten.**



## 13 REFERENSLISTA

- SOU 2006:16 Betänkande av utredningen om brandfarliga och explosiva varor – BEX-utredningen.
- SFS 1988:868 Lagen om brandfarliga och explosiva varor
- SFS 1988:1145 Förordningen om brandfarliga och explosiva varor
- SFS 2003:778 Lagen om skydd mot olyckor
- SFS 2006:263 Lagen om transport av farligt gods
- SFS 1987:10 Plan- och bygglagen
- SFS 1991:900 Kommunallagen
- SFS 1977:1160 Arbetsmiljölagen
- Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län: Kontaktperson vid Polismyndigheterna är handläggare för tillståndhantering för explosiva varor.
- Stockholms kommun: kontaktperson arbetar vid Räddningstjänsten.
- Göteborgs kommun: kontaktperson arbetar vid Räddningstjänsten.
- Varbergs kommun: kontaktperson arbetar vid Räddningstjänsten.
- Svedala kommun: Räddningstjänsten, Byggnadsingenjör, Miljöingenjör.





## BILAGA A – FRÅGOR TILL RÄDDNINGSVÄRKET

- Vad är syftet med lagförslaget? Vad innebär det?
- Vad vill ni uppnå med en övergång avseende hantering av explosiva varor från Polismyndigheten till kommunerna? Varför kommer förändringen nu?
- Hur tycker ni att kommunen ska organisera sig? (tips & idéer) Varför på det sättet?  
Vad ska de särskilt tänka på?  
Anser ni att de behöver införskaffa någon ytterligare (& särskild) kompetens?  
Hur är det tänkt att kommunen ska nå ut med information om övergången till företag och enskilda? Hur kan ni bidra?  
Vilka resurser (ekonomi) ska kommunerna få eller ha?
- Ser ni några problem med övergången – isf vilka och varför? Vad är, enligt er mening, lösningen på problemen?
- Hur avser ni hjälpa kommunerna?



## BILAGA B – FRÅGOR TILL KOMMUNERNA

- Hur ser tillståndskedjan ut idag? (Vem, vad, när, hur?)
- Hur tolkar kommunen det nya lagförslaget? Hur kommer det sig att ni gör den tolkningen? Vad innebär förslaget konkret för er enligt er mening? Ser ni positivt på det?
- Hur är det tänkt att ni ska föra ut informationen till företag och enskilda i kommunen?
- Vilken organisation ska kommunen ha för att hantera dessa frågor?  
Vilka förändringar kommer att ske? Vad innebär de?  
Ska man anställa mer personal och isf hur många?  
Behövs ytterligare kompetens? I så fall vilken?  
Vilka resurser kommer att behövas med anledning av förändringen?  
Hur ska tillsyn utövas på objekt med explosiva varor?  
Krävs riskanalys idag för objekt med brandfarliga varor? Ska ni kräva det för objekt med explosiva varor?
- Skickas en remiss från Polismyndigheten idag angående explosiva varor till kommunen? Till vem isf?  
Har man tänkt skicka omvänt i framtiden? Om inte, varför?
- Ser ni några problem med övergången – isf vilka och varför? Vad är, enligt er mening, lösningen på problemen?



## BILAGA C – FRÅGOR TILL POLISMYNDIGHETERNA

- Hur många tjänster idag sysselsätts med det som ska övergå till kommunen avseende explosiva varor?
- Hur behandlar ni dessa ärenden idag? Vad är det exakt ni kontrollerar?
- I vilka delar bör ni bli remissinstans framöver?
- Vad innebär det för räddningstjänsten att ha tillgång till belastningsregistret och misstankeregistret?
- Kan du uppskatta antalet tillstånd det handlar om per år som ska övergå?
- Ser ni några problem med övergången – isf vilka och varför? Vad är, enligt er mening, lösningen på problemen?
- Har ni några råd till Räddningstjänsten/kommunen? Förslag på arbetssätt?