



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Kartläggning och analys av kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn av explosiva varor

Rapportering av regeringsuppdrag Ju2020/01749/SSK

Enheten för hantering av explosiva varor
Tiina Germgård
tiina.germgard@msb.se
010-240 5411

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
BAKGRUND	7
Uppdraget till MSB	7
Anslutande regeringsuppdrag	7
GENOMFÖRANDE AV UPPDRAGET	8
Kartläggning	8
LBE-enkät	8
Expertgruppsmöten	8
MSB egna erfarenheter av kommuners arbete	9
Dialog	9
Sveriges kommuner och regioner, SKR	9
Kommuner	9
Polismyndigheten	10
ANALYS AV KOMMUNERNAS ARBETE	11
Bakgrund	11
Organisation	11
Kompetens	12
Prioritering av tillsynsarbete	13
Generellt om arbete med tillståndsprövning och tillsyn av explosiva varor ..	13
Bevisbördan	13
Tillståndstider	14
Platsbesök	14
Tillståndsprövning och tillsyn av olika typer av hantering	14
Överföring av explosiva varor	14
Förvaring av explosiva varor	15
Försäljning av explosiva varor	15
Besök i samband med tillståndsprövning kontra tillsyn	16
Samarbete mellan myndigheter	17
Arbetsmiljöverket	18
Polismyndigheten	18
ÅTGÄRDER	19
Kunskapshöjande åtgärder	19
Åtgärd genomförd efter senaste årsuppföljning 2019	19
Pågående aktiviteter inom MSB	19
Ytterligare åtgärder	20
Tillsynsvägledning till kommunerna	20
Informationsutbyte	21
Ett nationellt tillståndsregister	21
Samverkansformer	22
Brottsförebyggande åtgärder inom ramen för LBE	22
Effekten av åtgärderna	22

Summering av åtgärder23

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) fick den 7 maj 2020 regeringens uppdrag (Ju2020/01749/SSK) att kartlägga och analysera kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn av explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE)¹. Uppdraget ska rapporteras den 18 december 2020. Bakgrunden till uppdraget är det ökade antalet illegala sprängningar i Sverige. Detta regeringsuppdrag är en av flera åtgärder som regeringen genomför för att minska tillgången av explosiva varor i kriminell verksamhet.

Kommunernas förutsättningar att arbeta med tillstånd och tillsyn enligt LBE varierar. Det finns stora skillnader i kompetens hos personalen och i antalet verksamheter som hanterar explosiva varor i kommunerna. Trenden att fler kommuner ingår i förbund eller samarbetar med frågorna är ett sätt att få fler tillstånds- och tillsynsobjekt att arbeta med. Detta ger bättre förutsättningar för handläggarna vid kommunen att jobba kontinuerligt med frågorna och utvecklas i arbetet.

MSB ser en tendens att kontroll och besök hos verksamheter sker i anslutning till tillståndsprovning och att tillsynsbesök inte genomförs hos alla verksamheter som hanterar explosiva varor.

Utebliven tillsyn leder till att ingen kontroll genomförs av hur verksamheten bedrivs, om den faktiska hanteringen sker på säkert sätt. MSB anser att fokus för tillsynen bör riktas, förutom mot det olycksförebyggande arbetet, mot hur verksamhetsutövaren arbetar för att förhindra obehörigt förfarande med explosiva varor.

De förslag till åtgärder som tas fram i denna rapport har till syfte att ge kommuner bättre förutsättningar att arbeta med tillståndsprovning samt att genomföra och prioritera tillsyn, speciellt av de verksamheter som hanterar de mest stöldbegärliga explosiva varorna. En effekt av åtgärderna är ökad och mer effektiv kontroll av hantering av de explosiva varor som är speciellt eftertraktade för att användas vid kriminell verksamhet.

Kunskapshöjande åtgärder

- Utbudet av webbaserade kurser från MSB kommer att utökas för att bättre täcka kommunernas behov av kompetensutveckling. Under 2021 kommer flera webbaserade kurser att tas fram.
- MSB:s tillsynsvägledning avseende tillsyn av sprängarbete kommer att fortsätta under 2021. Materialet för tillsynstödet kommer att utvecklas i

¹ Med LBE menar vi i fortsättning även förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor samt MSB:s föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2019:1).

samråd med kommuner och MSB kommer att medverka vid besök när tillfälle ges av kommuner och möjlighet finns.

- Under 2021 kommer MSB att ta fram tillsynsstöd gällande överlämning av explosiva varor.

Informationsdelning

- En förstudie om ett nationellt tillståndsregister för att underlätta informationsutbyte och samarbete kommuner emellan och mellan kommuner och MSB samt Polismyndigheten och eventuellt andra myndigheter kommer att genomföras under 2021.
- Fler samverkansformer med inriktning mot explosiva varor behövs för att ge bättre förutsättningar för informationsdelning och erfarenhetsutbyte mellan kommuner och MSB. Under 2021 kommer olika former för samverkan prövas i samråd med kommunerna.
- MSB kommer tillsammans med Polismyndigheten att utreda och ge konkreta förslag på hur en systematisk dialog och samarbete på olika nivåer kan se ut. Kommunerna kommer även att involveras i arbetet. Nya strukturer kommer att tas fram under första kvartalet 2021.

Brottsförebyggande åtgärder inom ramen för LBE

- MSB kommer under 2021 att utreda vilka ytterligare krav på brottsförebyggande åtgärder som kan vara lämpliga och rimliga att ställa, samt dess förväntade effekt.

Bakgrund

Uppdraget till MSB

Den 7 maj 2020 fick MSB regeringens uppdrag att kartlägga och analysera kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn inom ramen för LBE med fokus på sprängämnen, tändmedel och sprängkapslar. Bakgrunden till uppdraget är det ökade antalet illegala sprängningar i Sverige vilket för med sig faror för tredje man.

MSB ska lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att utveckla kommunernas arbete inom detta område. I uppdraget ingår inte att lämna förslag till författningsändringar. MSB ska även bedöma förslagets effekter samt redovisa en plan när föreslagna åtgärder inom MSB:s verksamhet kan vara genomförda.

I genomförandet av uppdraget ska MSB föra en dialog med kommuner, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Polismyndigheten och andra relevanta aktörer såsom t.ex. branschorganisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 18 december.

Anslutande regeringsuppdrag

Regeringen har gett ett antal uppdrag som relaterar till det aktuella regeringsuppdraget om kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn. De uppdrag som främst avses är uppdrag att kraftsamla för att öka samhällets förmåga att hantera explosiva varor och den illegala användningen av dessa (Ju2019/03980/PO), uppdrag att inrätta ett nationellt forum för sprängämnessäkerhet (Ju2020/01749/SSK) samt uppdrag att göra en översyn av metoder för märkning av sprängmedel för civilt bruk (Ju2020/01751/SSK).

Ett visst överlapp finns gentemot uppdrag att kraftsamla, eftersom även detta uppdrag ska se över hur kontroller och inspektioner inom explosivvaruområdet kan förbättras. I Polismyndighetens delrapport² för kraftsamlauppdraget redovisas att det nationella bombdatacentret (NBDC) delvis startade 1 september 2020. MSB anser att den uppgift som NBDC kommer att ha när det gäller att skapa en gemensam lägesbild är en viktig del i MSB:s och kommunernas arbete, t.ex. för framtagande av relevanta brottsförebyggande åtgärder samt för framtagandet av riskbaserade tillsynsplaner. En gemensam lägesbild medför att mer resurseffektiva åtgärder kan genomföras.

² MSB:s diarienummer MSB 2019–14130–14.

Genomförande av uppdraget

Kartläggning

I arbetet med att kartlägga området för uppdraget har en genomgång av den årliga LBE-enkäten genomförts och ett urval av kommuner, SKR, samt branschföreträdare har intervjuats. Dessutom har MSB kännedom om kommunernas arbete bl.a. genom kontakter med kommunrepresentanter dels genom den så kallade expertgruppen LBE³ och dels genom samråd i tillstånd- och tillsynsärenden.

LBE-enkät

MSB har sedan 2015 årligen följt upp kommuners arbete med tillståndsprövning och tillsyn enligt LBE. Uppföljningen ger även en bild av hur regelverken efterlevs. Frågorna berör bl.a. hur arbetet är organiserat, hur kommunerna planerar och prioriterar arbetet samt om kommunen genomför platsbesök i samband med tillståndsprövning och tillsyn. Deltagande i uppföljningen är frivilligt och svarsfrekvensen är hög. År 2019 svarade 277 av landets 290 kommuner på frågorna, antingen som enskilda kommuner eller som del i ett kommunalförbund.

Svaren i LBE-enkäten har, efter kontakt med SKR, kompletterats med intervjuer med ett flertal⁴ kommuner. Syftet har varit att få förtydligande till vissa svar och även få reda på hur frågorna har tolkats.

En svårighet med analysen av svaren har visat sig vara att frågorna i vissa fall avser hantering av både brandfarliga och explosiva varor och svaren blir därmed svåra att tolka. Vissa frågor kan även ha uppfattats olika av kommunerna.

I samband med analysen har MSB upptäckt behov av att revidera några av frågorna i enkäten.

Expertgruppsmöten

MSB genomför sedan 2017 regelbundet möten med en expertgrupp som består av representanter från nio kommuner av olika storlekar och från olika delar i Sverige. Vid dessa möten diskuteras aktuella frågor inom LBE-området. MSB har vid dessa möten möjlighet att t.ex. presentera pågående arbete med föreskrifter och få synpunkter från kommunerna. Även MSB:s regeringsuppdrag har tagits upp och

³ Expertgruppen LBE består av representanter från nio räddningstjänstorganisationer, Räddningstjänsten Syd, Räddningstjänsten Storgöteborg, Nerikes Brandkår, Mälardalens räddningstjänstförbund, Gästrikke Räddningstjänstförbund, Räddningstjänsten Jämtland, Räddningstjänsten Väst, Räddningstjänsten Jönköpings kommun, Västra Sörmlands Räddningstjänst.

⁴ Totalt genomfördes åtta intervjuer varav hälften med kommunalförbund vilket innebär att svaren omfattar information från flera kommuner.

diskuterats. Erfarenheter från mötena utgör en del av underlaget till arbetet med regeringsuppdraget.

MSB egna erfarenheter av kommuners arbete

MSB har flera kontaktytor mot kommunerna, dels genom samråd vid tillståndsprövning och dels när kommuner söker stöd i arbetet med tillståndsprövning och tillsyn. Frågorna kan handla om tolkningar av regelverket, bedömning av riskutredningar och om den sökandes lämplighet.

Handläggare vid MSB, som jobbar med explosiva varor, föreläser regelbundet på MSB:s LBE- och tillsynsutbildningar och träffar där handläggare från kommuner. Detta ger en möjlighet att ta del av deras funderingar samt vilket stöd kommunerna har behov av.

Under våren 2020 tog MSB fram en vägledning för tillsyn av sprängarbete⁵. Ambitionen var även att MSB skulle medverka vid tillsynsbesök, om kommunerna önskade detta. På grund av de rådande omständigheterna med Coronapandemin hade MSB endast möjlighet att delta vid ett fåtal besök, men flera kommuner tog kontakt med MSB i samband med tillsyn och på så sätt har MSB fått ta del av flera kommuners erfarenhet.

Dialog

Arbetet med regeringsuppdraget har skett i dialog med kommuner, SKR, Polismyndigheten och branschorganisationer. Dessa har informerats om inriktningen i arbetet och givits möjlighet att lämna synpunkter. I den senare del av arbetet har MSB presenterat vilka åtgärder som kommer att föreslås. Förslag till åtgärder har även presenterats för och diskuterats med Räddningstjänstrådet⁶.

Sveriges kommuner och regioner, SKR

I samband med genomgång av svaren i LBE-enkäten uppmärksammades behov av att följa upp vissa av svaren från kommunerna. Innan kommunerna kontaktades förankrades detta hos SKR. SKR har även informerats om hur arbetet löper samt fått ta del av föreslagna åtgärder.

Kommuner

Arbetet med uppdraget har diskuterats regelbundet vid expertgruppsmöten där MSB har tagit emot värdefulla synpunkter. Framförallt har kommunerna lyft fram behovet av informationsutbyte sinsemellan och även med andra myndigheter. Några kommuner lyfter fram svårigheten med att få aktuell information från Polismyndigheten angående tillstånd för sprängning i detaljplanerat område.

⁵ https://www.msb.se/contentassets/93d3db21eb7f43b197ea2f5fe9a3b73a/tillsynsstod_bergsprangareaj.pdf

⁶ I Räddningstjänstrådet ingår företrädare för den kommunala räddningstjänsten från samtliga län, samt SKR.

Svårigheten att genomföra tillsyn av verksamheter som inte pågår varaktigt, t.ex. sprängarbete, har särskilt lyfts fram vid möten med expertgruppen. Problemet består i att kommunen inte får kännedom om var och när verksamheten bedrivs.

Flera kommuner har, i årsuppföljningen, återkommande även lyft fram behov av kompetensutveckling.

Branschorganisationer

MSB har haft möten med följande branschorganisationer för att informera om inriktning av arbetet med uppdraget samt för att efterfråga synpunkter.

- KompetensCentrum för Energetiska Material, KCEM
- Bergsprängningsentreprenörernas förening, BEF
- Sveriges bergmaterialindustri, SBMI
- Svenska bergteknikföreningen, SBTf
- Byggföretagen

Vid de inledande kontakterna med samtliga organisationer bestämdes att fortsatt dialog lämpligen genomförs med KCEM och BEF. Övriga branschorganisationer ansåg sig inte direkt berörda av uppdraget alternativt ansåg att KCEM och BEF kunde representera deras intressen.

Några problem som branschorganisationerna lyfter fram är de stora variationerna i kompetens och att bedömningarna skiljer sig åt mellan kommuner. Som ett exempel uppges att kommunerna ser olika på riskerna med verksamheter, vilket blir speciellt tydligt för företag som bedriver verksamhet i flera kommuner.

Branschföreträdarna påpekar dock att det även finns kommuner med tillräcklig kompetens. Ett annat problem som lyfts upp är att handläggningstiderna hos vissa kommuner är långa. Branschen har även påpekat vikten av att återförsäljare kontrollerar att deras kunder har giltiga tillstånd för att kunna köpa explosiva varor

Företrädarna för branschen ser positivt på tillsyn och anser att tillsyn behövs. De menar att korta tillståndstider inte kan ersätta tillsyn, utan att tillsynsbesök behövs för att kontrollera hur verksamheten sköts. Branschen anser även att det vore bra med längre tillståndstider och regelbundna tillsynsbesök.

Vidare lyfter företrädarna för branschen upp att kommunernas arbete med explosiva varor behöver bli mer likriktat samt att det behöver bli färre enheter som jobbar med frågorna om detta ska kunna uppnås.

Polismyndigheten

Polismyndigheten har framförallt lyft fram behovet av samverkan mellan myndigheter. Polismyndigheten ser behov av att etablera en systematisk dialog och samarbete och detta kan uppnås genom samverkan på olika nivåer.

Operativ samverkan behövs mellan kommun och polis på lokal nivå. Den ska vara dubbelriktad, både kommunen och polisen ska kunna kontakta varandra och de

ska även kunna planera tillsyn tillsammans. På varje lokalpolisområde finns en funktion som kallas ”kommunpolis” vilket bör vara en lämplig ingång som kommunen kan använda sig av.

På regional nivå ser polisen behov av samverkan mellan Polisregionens tillståndsenhet och kommunens tillståndsenhet. Tillståndsmyndigheterna bör träffas regelbundet för att säkerställa god samverkan och uppdatera varandra i olika frågeställningar. För att få en helhetsbild behövs samverkan även mellan Arbetsmiljöverket, Polisregionen och kommunen.

Polismyndigheten lyfter även upp behovet av ett forum för att diskutera ämnesfrågor på strategisk nivå. I forumet skulle MSB, Polismyndigheten (NOA och tillståndsenheten), Arbetsmiljöverket och eventuellt branschorganisationer ingå.

Polismyndigheten framför att en nationell tillståndsdatabas skulle underlätta för tillståndsmyndigheter (polis och kommun) och försäljare samt minska risken att sprängmedel säljs till individer utan tillstånd.

Analys av kommunernas arbete

Bakgrund

De myndigheter som ansvarar för tillståndsprövning och tillsyn enligt LBE är kommuner och MSB beroende på vilken typ av hantering av explosiva varor som verksamheterna har.

Förenklat kan sägas att MSB prövar tillstånd till tillverkning och destruktion samt annan hantering av explosiva varor som sker i anslutning till detta. För andra verksamheter sker prövningen hos kommunerna⁷. Den myndighet som prövar tillstånd har även ansvaret för tillsyn av verksamheten.⁸

Kommunerna har haft ansvar för tillstånd och tillsyn av explosiva varor sedan 2010 då lagen ändrades i denna del. Tidigare hanterades motsvarande frågor av Polismyndigheten.

Organisation

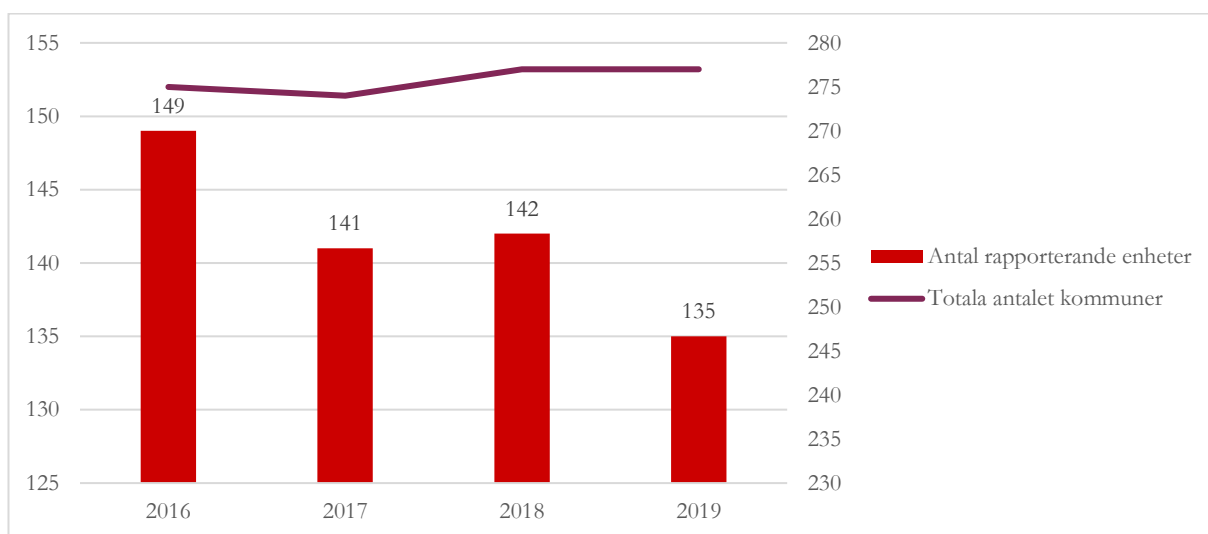
Hur arbetet med LBE är organiserat hos kommuner varierar men vanligtvis hanteras frågorna av den kommunala räddningstjänstorganisationen. Arbetet kan ske i enskilda kommuner, i kommunalförbund eller i annan form av samarbete

⁷ Fördelningen i ansvar mellan MSB och kommunerna finns i 18 § lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE).

⁸ 21 § LBE.

mellan kommuner. I denna rapport används ordet kommun även om arbetet sker i ett förbund.

Från och med årsuppföljningen för verksamhetsår 2016 kan en nedåtgående trend för antalet rapporterade enheter ses. En rapporterad enhet är antingen en enskild kommun, ett kommunalförbund eller kommuner som samarbetar i någon form och rapporterar gemensamt. Förändringen beror främst på att enskilda kommuner har uppgått i befintliga förbund alternativt startat upp nya förbund eller samarbeten. MSB ser positivt på förändringen, med ökat samarbete avseende explosiva varor, då det kan vara svårt för en liten kommun att upprätthålla kunskap inom området.



Figur 1

Förändringen med färre rapporterade enheter i relation till totala antalet kommuner

Kompetens

Det finns stora skillnader i kompetens inom explosivområdet i olika kommuner. Några kommuner svarar i MSB:s årsuppföljning att de inte har behov av kompetensutveckling. De anser att kommunen har den kompetensen som behövs för arbetsuppgifterna och för att klara av att lösa nya situationer och frågeställningar som uppstår.

Men det finns även kommuner som uppger att nästan inga besök genomförs hos verksamheterna, inte heller vid tillståndsprövning, eftersom kommunen saknar grundläggande kunskap om explosiva varor.

Möjliga orsaker som lyfts fram, till att kommunen har begränsade möjligheter till kompetensutveckling, är dels att kommuner har bristande resurser och dels att utbudet inte motsvarar behoven.

Antalet tillståndspliktiga verksamheter varierar stort mellan kommunerna. Detta medför att det är svårt att både skaffa och upprätthålla kompetens inom den enskilda kommunen. LBE-enkäten ger inte svar på vilken typ av hantering av explosiva varor tillstånden avser, men kompletterande samtal med kommuner har gett MSB en bild av att tillstånd kopplade till pyroteknik (t.ex. fyrverkerier och stenspräckare) är de vanligast förekommande tillstånden. Några kommuner kan ha få eller inga verksamheter som hanterar den typ av explosiva varor som detta uppdrag fokuserar på.

Genom kontakter med kommuner erfar MSB att personalomsättningen är hög bland den personal som arbetar med explosiva varor hos kommunerna. Detta medför ett kontinuerligt behov av kompetensutveckling.

Trenden att fler kommuner ingår i förbund eller samarbetar med frågorna är ett sätt att få fler tillstånds- och tillsynsobjekt att arbeta med. Detta ger bättre förutsättningar för handläggarna vid kommunen att jobba kontinuerligt med frågorna och utvecklas i arbetet.

Prioritering av tillsynsarbete

Enligt LBE-enkäten går det att utläsa att de allra flesta kommuner upprättar en plan för tillsynsarbetet med uppgifter om bl.a. prioriteringsgrunder och mål för verksamheten. Frågan i LBE-enkäten skiljer inte på arbete med brandfarliga eller explosiva varor, men det är rimligt att anta att planen omfattar båda områdena.

Det finns kommuner som medvetet väljer bort tillsyn av hantering av explosiva varor. Vid intervjuer med kommunerna framkommer det att orsaker bl.a. är att kontroller vid tillståndsprövning bedöms vara tillräckliga, eller att handläggaren känner sig osäker inför tillsynsbesök eftersom kunskaperna om explosiva varor är bristfälliga.

Många av kommunerna som arbetar med tillsyn väljer att prioritera tillsyn av försäljning av fyrverkerier. En motivering som MSB har tagit del av är att kommunen bedömer att den hanteringen innebär större risker än förvaring av explosiva varor. Kontroll av användning av explosiva varor, t.ex. vid sprängarbete har inte varit ett prioriterat tillsynsområde.

Prioriteringarna har lett till att tillsyn över hanteringen av sprängmedel, tändmedel och sprängkapslar har genomförts i mycket begränsad omfattning.

Generellt om arbete med tillståndsprövning och tillsyn av explosiva varor

Bevisbördan

Den som söker tillstånd enligt LBE ska ge myndigheten de uppgifter och den dokumentation som behövs som underlag för ärendets handläggning. Om ansökan inte är fullständig och myndigheten inte får in de begärda

kompletteringarna kan ansökan avslås. Det åligger den sökande att bevisa att verksamheten uppfyller kraven som ställs för hantering. Vid tillsyn är det myndigheten som har bevisbördan och som, i de fall hanteringen uppvisar brister, behöver beskriva bristerna och vad verksamheten behöver göra för att uppfylla regelverkets krav.

MSB erfar från intervjuerna med kommunerna att detta är en av anledningarna till att några kommuner inte genomför tillsyn utan istället väljer att kontrollera verksamheten vid tillståndsprövning.

Tillståndstider

Enligt var MSB erfar tillämpar många kommuner relativt korta tillståndstider och en orsak uppges vara att kommunen då kan kontrollera den sökandes lämplighet regelbundet. Kommunen har vid tillståndsprövning möjlighet att begära utdrag ur misstanke- och belastningsregister som underlag för bedömningen.

Platsbesök

De allra flesta kommuner besöker verksamheten när tillstånd för förvaring och försäljning söks för första gången och många gör det även vid förnyelse av befintliga tillstånd. Besöken ger värdefull information om förhållanden på plats och om kraven i regelverket uppfylls. Enligt svaren i årsuppföljningen genomförs dock besök hos många verksamheter endast som ett led i handläggningen av tillståndsansökan.

Kommunerna tar ut avgift för handläggning av tillståndsärenden och tillsyn. Några kommuner uppger att det känns svårt att genomföra ett tillsynsbesök, som innebär en kostnad för verksamheten, om kommunen nyligen har tagit ut en avgift för handläggning av tillståndsärendet.

Tillståndsprövning och tillsyn av olika typer av hantering

Nedan ges en beskrivning av de olika typerna av tillstånd som hanteras av kommunerna samt MSB:s bild av hur tillsyn genomförs.

Överföring av explosiva varor

Med överföring av explosiva varor avses en fysisk förflyttning av explosiva varor inom Sverige eller till Sverige från land inom EU:s inre marknad för varor. Tillstånd till överföring av explosiva varor inom Sverige prövas av kommunen medan gränsöverskridande överföringar prövas av MSB.

Överföringstillstånd ska sökas av den som tar emot de explosiva varorna och behöver endast sökas i en kommun, den sökandes hemkommun eller i den kommun där den huvudsakliga verksamheten bedrivs, och gäller i hela landet.

Tillståndet, som kan beviljas för en viss tidsperiod eller för enstaka överföringar, styr vilka explosiva varor och vilka mängder som får överföras. För att beviljas

överföringstillstånd krävs att verksamheten har ett tillstånd till hantering av de explosiva varorna (kan beviljas i samma tillstånd). Endast sprängämnen, tändmedel och krut för civilt bruk omfattas av kravet på överföringstillstånd. Övriga explosiva varor såsom pyrotekniska artiklar eller ammunition omfattas inte.

Fokus vid prövning av överföringstillstånd enligt LBE ligger på att bedöma den sökandes kompetens och lämplighet. Själva transporten av explosiva varor regleras av lag (2006:263) och förordning (2006:311) om transport av farligt gods och MSB:s föreskrifter om transport av farligt gods på väg (ADR). Tillsyn genomför bl.a. av Polismyndigheten.

Vid MSB:s kontakter med kommunerna har det framkommit att tillsyn av överföring av explosiva varor inte är en prioriterad uppgift hos kommunerna. En anledning är att den som har ett överföringstillstånd även har andra tillstånd enligt LBE, i vilka det är tydligare vad som ska kontrolleras. MSB har heller inte något tillsynstöd inom detta område.

Förvaring av explosiva varor

Kommunen är tillstånds- och tillsynsmyndighet för all förvaring, förutom den som sker i anslutning till tillverkning och destruktion. Vid tillståndsprövning genomförs en bedömning om förvaringen sker på ett sätt som uppfyller kraven enligt lagstiftningen. Vilka krav som ställs på lokaler och skyddsavstånd till omgivningen regleras i föreskrifter från MSB⁹.

En mycket viktig aspekt vid tillståndsprövning är att bedöma hur varorna skyddas mot stöld. Explosiva varor delas in i olika grupper beroende på hur stöldbegärliga dessa är. Kraven på skydd mot tillgrepp är till exempel högre vid förvaring av sprängämnen än vid förvaring av fyrverkerier.

MSB erfar att många kommuner gör bedömningen att tillsyn av förvaring inte behöver prioriteras eftersom kommunen vid tillståndsprövning ställer krav på att lokalerna uppfyller kraven enligt reglerna. Riskerna vid förvaring av explosiva varor anses vara små eftersom "varorna ligger där de ligger". Troligtvis är problemet med stölder inte störst när de explosiva varorna förvaras i låsta förråd utan vid andra delar av hanteringskedjan.

Försäljning av explosiva varor

Den vanligaste förekommande försäljningen av explosiva varor är försäljning av fyrverkerier vilket förekommer inom alla kommuner. Tillstånd ska sökas i varje kommun där försäljning sker vilket ger kommunerna bra möjlighet att genomföra tillsyn. Kommunen vet var och när verksamhet pågår. Flera kommuner som genomför tillsyn av hantering av explosiva varor anger att de prioriterar försäljning av fyrverkerier. I praktiken kan det vara den enda hanteringen som kontrolleras. Några anledningar till prioriteringen som MSB har tagit del av är att det är motiverat ur risksynpunkt samt att det finns många verksamheter som säljer

⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om hantering om explosiva varor (MSBFS 2019:1).

fyrverkerier. Det har framkommit vid räddningstjänstrådets möte¹⁰ att det finns en upplevelse hos kommunerna att tillsyn över fyrverkeriförsäljning var prioriterad, när uppgifterna kring explosiva varor togs över från Polismyndigheten 2010. MSB har även sedan tidigare haft så väl allmänna råd som vägledningar kopplat till fyrverkeriförsäljning.

Försäljning av explosiva varor (ej fyrverkerier) är ett område som Polismyndigheten lyfter fram. Det är t.ex. viktigt att tillstånd alltid visas upp vid köp och att försäljaren vet att tillståndet är äkta och fortsatt giltigt.

Användning av explosiva varor

I likhet med överföringstillstånd behöver tillstånd till användning endast sökas i en kommun men gäller i hela landet. Detta innebär att den kommun i vilken arbetet sker inte behöver vara densamma som har beviljat tillståndet. Det finns inget krav på att verksamhetsutövaren ska meddela kommunen där t.ex. ett sprängarbete kommer att genomföras. Om explosiva varor kommer att förvaras, i samband med arbetet, i mer än fem dagar ska detta dock anmälas till den aktuella kommunen.

Enligt uppföljning av kommuners arbete, mellan åren 2015 – 2019, genomfördes ingen tillsyn av användning av explosiva varor. En orsak till detta är att kommunerna inte känner till när och var användningen, t.ex. sprängarbetet, kommer att ske.

När MSB:s föreskrifter ändrades 2014 till att tillstånd för användning endast behöver sökas i en kommun låg fokus på att få till en praktisk tillämpbar regel för verksamhetsutövarna¹¹.

Förutom ett olycksförebyggande perspektiv har LBE till syfte att förhindra obehörigt förfarande med explosiva varor. Med den utveckling som skett i samhället, det ökade antalet illegala sprängningar, anser MSB att det är viktigt att tillsyn av användning prioriteras, framför allt sprängarbete, eftersom det är där de mest stöldbärliga explosiva varorna hanteras.

Besök i samband med tillståndsprövning kontra tillsyn

Vid tillståndsprövning görs en bedömning om förutsättningar finns för att bedriva den verksamhet som tillstånd söks för. Tillståndsmyndigheten prövar om verksamheten har rätt typ av förvaring, rätt lokaler, om det finns tillräckliga skyddsavstånd för att skydda tredje man med mera. Tillståndsmyndigheten begär även utdrag ur misstanke- och belastningsregistret samt gör en bedömning av den sökandes kompetens inom området. Det är verksamhetsutövaren som är skyldig att se till att lagar och föreskrifter följs.

¹⁰ Lyftes vid räddningstjänstrådets möte 4 november 2020.

¹¹ Konsekvensutredning till MSBFS 2014:7.

Vid tillsyn kontrolleras bl.a. att hanteringen i lokalerna sker på rätt sätt, att personer som arbetar med de explosiva varorna har utbildning för sina arbetsuppgifter och hur verksamhetsutövaren arbetar för att upprätthålla kompetensen hos personalen. Myndigheten kontrollerar även att rätt dokumentation finns, t.ex. dagbok och register över de explosiva varorna.

Bara för att en verksamhet har fått tillstånd för hanteringen med de förutsättningar som redovisades vid tillståndsprövningen är det inte säkert att verksamheten följer regelverken när tillstånd väl har beviljats. Därför är det viktigt att kontrollera verksamheten genom tillsyn mellan tidpunkterna för tillståndsgivning. Detta gäller även vid kortare tillståndstider.

Att verksamheten har bra rutiner för hela hanteringskedjan och att dessa följs är en viktig uppgift att kontrollera vid tillsyn. Kontrolleras och besöks verksamheten endast vid tillståndsprövning får myndigheten inte en helhetsbild om hur verksamheten bedrivs.

Företrädare för branschen upplever tillsyn som positivt och anser att det är bra att verksamhetsutövaren får veta om myndigheten anser att något inte genomförs enligt tillståndet och gällande regler.

Samarbete mellan myndigheter

Arbete med explosiva varor regleras av fler lagstiftningar än LBE och kontrolleras därför av fler myndigheter. Nedan finns en förenklad illustration som beskriver explosiva varors hanteringskedja och några lagstiftningsområden.

Regelverk	Tillverkare/ distributör	Överföring/ Transport	Förvaring	Överföring/ Transport	Användning (Ladda)	Användning (Spränga)
LBE	■	■	■	■	■	■
LFG ¹²		■		■		
Ordningslag ¹³						■
AML ¹⁴ (Sprängarbete)					■	■

Figur 2 Olika lagstiftningsområdena vid sprängarbete

I gränssnitten mellan de olika lagstiftningarna finns en risk att all hantering inte blir kontrollerad. Exempelvis är lossning av explosiva varor vid en arbetsplats något som inte omfattas av kommunernas tillsynsansvar enligt LBE då det är en pågående transport och faller under Polismyndighetens tillsynsområde. I det

¹² Lagstiftningen om transport av farligt gods och de särskilda föreskrifter om transport på farligt gods på väg (ADR) som MSB gett ut.

¹³ Ordninglagen (1993:1617).

¹⁴ Arbetsmiljölagen och de särskilda föreskrifter om sprängarbete som Arbetsmiljöverket gett ut.

ögonblick de explosiva varorna står på plats är de kundens, i detta fall sprängarens, ansvar och det är då kommunen som har tillsynsansvaret.

Ett sätt att fånga upp glappen mellan lagstiftningsområdena kan vara ett utökat samarbete mellan myndigheter. Samordning mellan myndigheter vid tillsynsbesök kan, under förutsättning att besöken är väl genomtänkta och förberedda, vara positivt ut flera aspekter. Samordnade tillsynsbesök kan ge en bättre bild av hela hanteringskedjan och om övergångar mellan lagstiftningsområden, t.ex. överlämning av explosiva varor. Myndighetssammansatta besök kan även minska verksamhetsutövarens behov av att avsätta tid och resurser för flera tillsynsbesök.

Vid tillståndsprövning enligt LBE ska, om omständigheterna i ärendet inte gör det onödigt, MSB och kommuner samråda med varandra, med andra kommunala och statliga myndigheter samt med Polismyndigheten¹⁵. Motsvarande krav finns inte gällande tillsyn.

Polismyndigheten ser behov av att etablera en systematisk dialog och samarbete och detta kan uppnås genom samverkan på olika nivåer.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets fokus är att skydda de anställda från att skada sig, bli sjuk eller dö på grund av sitt arbete. Arbetsmiljöverket har särskilda föreskrifter som behandlar sprängarbete¹⁶. Dessa föreskrifter täcker hela kedjan från kravet på riskutredning och sprängplan till åtgärder vid själva sprängningen och slutligen återvändandet till sprängplatsen efter sprängning. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om sprängarbete syftar till att förebygga arbetsskada på grund av sprängning, men föreskrifterna utgör även grunden i ett skydd för tredje person och omgivningen.

Aktsamhetskraven enligt 6 § LBE syftar till att säkerställa att åtgärder och försiktighetsmått vidtas för att hindra, förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö och egendom. Aktsamhetskraven har därmed en koppling till

Arbetsmiljöverkets föreskrifter, på så sätt att dessa även ska följas ur ett LBE perspektiv.

Polismyndigheten

För sprängning inom detaljplanerat område krävs tillstånd enligt ordningslagen¹⁷ från Polismyndigheten. Tillstånden kan enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd om sprängning¹⁸ vara av två typer, antingen ett platsbestämt tillstånd eller generellt tillstånd. Det generella tillståndet avser flera olika platser vilka inte kan anges vid tidpunkten för tillståndets utfärdande.

Polismyndigheten ansvarar även för tillsyn av transport av farligt gods på väg.

¹⁵ 14§ Förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.

¹⁶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter om sprängarbete (AFS 2007:1).

¹⁷ 3 kap 6§ Ordningslagen (1993:1617).

¹⁸ Rikspolisstyrelsens allmänna råd om sprängning (RPSFS 2012:6), FAP.523-1.

Åtgärder

Kunskapshöjande åtgärder

Enligt flera kommuner finns det behov av kompetensutveckling. Behoven varierar mellan kommuner men finns inom såväl grundläggande som fördjupande nivå inom t.ex. explosiva varor, tillämpning av regelverken och handläggning enligt förvaltningslagen.

Behovet av kompetensutveckling hos kommuner har även lyfts fram av företrädare för branschorganisationer. Branschföreträdarna uppger att det finns stora skillnader i kunskap om explosiva varor samt att bedömningar skiljer sig åt mellan olika kommuner.

MSB:s ambition med åtgärderna inom kompetensutveckling är att det ska finnas en bredd i utbildningarna och att det ska finnas något för varje kommun. Detta kan uppnås genom revidering av befintliga kurser och att nya tas fram.

Effekterna av åtgärderna förväntas bli att kommunernas förutsättningar att genomföra effektiv tillsyn på ett mer likriktat sätt ökar. Tillsynen i sig har ett syfte att verka för bättre efterlevnad av regelverket och minska risken för att explosiva varor hamnar hos och används av kriminella.

Åtgärd genomförd efter senaste årsuppföljning 2019

Kommuner har efterfrågat en handbok till MSB:s föreskrift om hantering av explosiva varor. Handboken är framtagen och publicerad på MSB:s hemsida efter den senaste årsuppföljningen för verksamhetsår 2019.

Pågående aktiviteter inom MSB

Följande aktiviteter pågår inom området både inom MSB och i samarbete med andra myndigheter:

Regeringsuppdrag Kraftsamla mot illegala sprängningar¹⁹

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, MSB, Tullverket, Försvarmakten och FOI har fått i uppdrag av regeringen att kraftsamla mot illegala sprängningar. Ett utbildningsprojekt, lett av Försvarmakten, har inletts för att öka kunskaperna om explosiva hot hos räddningstjänsterna och inom Tullverket.

Tillsynshanbok LSO och Förvaltningsutbildning med inriktning mot LBE

MSB har tagit fram en handbok om kommunal tillsyn enligt LSO. Bokens kapitel om förvaltningsjuridik och handlägningsrutiner är tillämpliga även vid arbete med LBE. Revidering av boken pågår främst med anledning av att en ny förvaltningslag har trätt i kraft.

¹⁹ I slutet av 2019 gav regeringen ett antal myndigheter, däribland MSB, ett uppdrag att kraftsamla för att öka samhällets förmåga att hantera explosiva varor och den illegala användningen av dessa (Ju2019/03980/PO).

MSB:s rättsavdelning kommer även att fram en intern utbildning om förvaltningsjuridik med inriktning mot arbete med LBE. Utbildningen kommer att bli tillgänglig även för kommunerna och bidra till ökad kunskap om förvaltningsjuridik.

Ytterligare åtgärder

Ökat utbud av information på hemsidan och webbaserade kurser

I kontakterna med kommuner har de framfört ett behov av en handbok om tillstånd och tillsyn enligt LBE. Området är brett och omfattar förutom explosiva varor även brandfarliga varor. Att ta fram en handbok inom båda områdena är ett mycket tidskrävande arbete.

För att stötta kommunerna och utveckla deras kompetens kommer MSB löpande ta fram innehåll motsvarande olika kapitel i en handbok med inriktning på explosiva varor. Under januari 2021 kommer en webbaserad kurs om introduktion till LBE vara klar och publicerad. En grundläggande kurs om explosiva varor kommer att tas fram under våren 2021. Ett arbete med att ta fram en webbaserad kurs om tillstånd och tillsyn kommer att påbörjas och delar av kursen kommer att vara klara under hösten 2021.

I avvaktan på att webbkurserna tas fram kan även andra kunskapshöjande aktiviteter, t.ex. webbseminarier med olika teman, tas fram.

Tillsynsvägledning till kommunerna

I slutet av 2019 gav regeringen ett antal myndigheter, däribland MSB, ett uppdrag att kraftsamla för att öka samhällets förmåga att hantera explosiva varor och den illegala användningen av dessa (Ju2019/03980/PO). Som ett led i det arbetet har MSB under våren 2020 tagit fram och skickat ut en vägledning med tillhörande checklistor som kommunerna kan använda vid tillsyn av explosiva varor.

Vägledningen är tänkt att fånga upp de olika alternativ som kan finnas när det gäller t.ex. förvaring av explosiva varor. Olika frågeställningar kan behöva belysas vid de olika alternativen vid användning och förvaring av explosiva varor. Vägledningen tar även upp frågor som kan ställas vid kontroll av registerhållning av explosiva varor. Vägledningen kommer att revideras under januari 2021.. Det kommer bl.a. att bli tydligare vad som ska kontrolleras enligt LBE och vad som är Arbetsmiljöverkets ansvar. MSB kommer även att medverka vid tillsynsbesök efter önskemål från kommuner och i den omfattning det är möjligt. MSB vill på detta sätt lyfta fram vikten av att bedriva tillsyn av användning samt registerhållning av explosiva varor, vilket hittills inte har varit ett prioriterat område.

Ett annat område som kommunerna ser som svårt att genomföra tillsyn på är hur man kan kontrollera att hela hanteringskedjan, inklusive överlämningar av de explosiva varorna, sker på säkert sätt. MSB kommer under 2021 att ta fram tillsynsstöd gällande överlämningar av explosiva varor.

MSB anser att dessa åtgärder tillsammans med att MSB på flera sätt uppmärksammat kommunerna om behovet att genomföra tillsyn av hanteringen av de mest stöldbegärliga explosiva varorna, d.v.s. de varor som används vid sprängarbetet skapar bättre förutsättningar för att hanteringen sker på ett lagenligt sätt.

Informationsutbyte

Ett nationellt tillståndsregister

Kommuner har lyft fram behovet av ett nationellt register för tillstånd enligt LBE. Detta har bl.a. påpekats i svaren i LBE-enkäten och tagits upp vid möten mellan MSB och expertgruppen. Kommunerna ser ett problem med att inte kunna ta del av varandras beslut i tillståndsärenden. Besluten kan omfatta tillstånd för olika typer av hantering av explosiva varor men även avslag på tillståndsansökningar och indragna tillstånd.

Tillstånd för användning, t.ex. sprängning, och för överföring behöver endast sökas i en kommun för att gälla i hela landet. En kommun kan avslå en ansökan eller dra in tillståndet och informationen om detta stannar hos den aktuella kommunen. En verksamhetsutövare som har fått avslag eller sitt tillstånd indraget kan söka tillstånd i en annan kommun, vilken har svårt att kontrollera dennes tidigare kontakter med andra kommuner.

Företrädare för Polismyndigheten har framfört behov av en kanal för utbyte av information mellan tillståndsmyndigheter. För sprängarbete inom detaljplanerat område krävs förutom tillstånd från kommunen enligt LBE även tillstånd från Polismyndigheten enligt ordningslagen. Polismyndigheten ser behov av ökat samarbete och informationsdelning mellan myndigheter för att effektivisera tillstånds- och tillsynsarbetet och för att hindra att explosiva varor hamnar hos kriminella. Ett register eller databas skulle göra det möjligt att ta del av varandras tillståndsbeslut och få kännedom om verksamheterna.

Att samla alla tillstånd i ett nationellt register möjliggör för kommunerna att dela och ta del av information. Ett register skulle även underlätta för tillståndsmyndigheterna att bedöma vilka andra myndigheter som samråd ska genomföras med²⁰. Om registret omfattar även Polismyndigheten skulle även underrättelse²¹ kunna göras genom registret.

MSB kommer under 2021 genomföra en förstudie om ett nationellt tillståndsregister. MSB anser att ett sådant register bör innehålla uppgifter om tillstånds- och tillsynsbeslut enligt LBE, som omfattar civil hantering av explosiva varor. Ytterligare uppgifter som kan samlas i registret kan vara rapporter från olyckor och tillbud. Studien kommer även att utreda frågan om registret ska innehålla uppgifter från fler myndigheter, t.ex. Polismyndigheten.

²⁰ Enligt 14§ Förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.

²¹ Ibid.

Samverkansformer

Kartläggningen och analysen visar på att det finns behov av fler samverkansformer för informations- och erfarenhetsutbyte med fokus på explosiva varor, mellan kommuner och MSB samt mellan Polismyndigheten och MSB och kommunerna. Samverkan kan ske i former och med olika antal deltagare. För att nå ut och sprida information om aktuella frågor kan dessa anordnas i större format. För att underlätta diskussioner mellan deltagarna kan det vara lämpligt med samverkan i grupper med färre deltagare.

Ett av kursdeltagarna uppskattat moment i MSB:s tillsyns- och LBE-kurser är diskussioner, med föreläsarna som arbetar med explosiva varor vid MSB, runt verkliga ärenden från kommunerna. Förutom att kunna utbyta erfarenheter och förmedla kunskap förväntas dessa diskussioner bidra till ett mer likriktat arbetssätt.

MSB kommer under 2021 i samråd med kommuner pröva olika former för samverkan med fokus på explosiva varor.

Polismyndigheten har även lyft behovet av att etablera en systematisk dialog och samarbete på olika nivåer (lokalt, regional och nationellt). MSB avser att ta kontakt med Polismyndigheten för att tillsammans utreda och ge konkreta förslag på hur detta samarbete kan genomföras. Kommunerna kommer även att involveras i arbetet. Nya strukturer kommer att tas fram under första kvartalet 2021.

Brottsförebyggande åtgärder inom ramen för LBE

LBE innehåller krav på att verksamhetsutövaren ska förebygga obehörigt förfarande med de explosiva varorna. Fokus har tidigare främst varit på hanteringen när det gäller risken för olyckor.

Med tanke på den negativa utvecklingen i samhället med illegala sprängningar finns behov av att utreda vilka brottsförebyggande krav som kan ställas enligt LBE och om dessa är tillräckliga. Det behövs även bättre kunskap om hur de brottsförebyggande åtgärderna ska bedömas och vilka dess effekter kan förväntas bli. En förutsättning för att arbetet ska bli resurseffektivt är att MSB kan få ta del av den gemensamma lägesbilden som NBDC har som uppgift att ta fram.

MSB ska under 2021 utreda vilka ytterligare brottsförebyggande åtgärder som kan vara rimliga att ställa, samt dess förväntade effekt, vid hantering av explosiva varor.

Effekten av åtgärderna

Bakgrunden till uppdraget är det ökade antalet illegala sprängningar i Sverige. De åtgärder som har tagits fram har till syfte att stödja och hjälpa kommunerna att använda de verktyg kommunerna har enligt LBE, tillståndsprövning och tillsyn, på ett effektivare sätt för att motverka illegal användning av legala explosiva varor. Vidare vill MSB med åtgärderna verka för att minska skillnader mellan

kommunerna avseende kompetens och de bedömningar kommunerna gör i sin handläggning.

Det är samtidigt viktigt att påtala att tillsyn av efterlevnad av lagen, och därmed säkerställande av att syftet uppnås, dock är komplicerad. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten har i praktiken begränsad möjlighet till insyn och kontroll av efterlevnaden av lagen i de delar som handlar om verksamheternas egenkontroller och registerföring av mängden sprängämnen som används vid ett sprängarbete.

Tillsynsmyndigheten har små möjligheter att upptäcka eventuell förskingring av enskilda sprängmedel genom kontroll av dokumentation, dels då det kräver initierade kunskaper om bergsprängning att göra bedömningar av huruvida angiven åtgång av ett visst sprängmedel för en viss typ av sprängningsarbete är rimlig, och dels att det av sakens natur följer att förbrukade sprängmedel är omöjliga att visa upp. Att allt uttaget sprängmedel används, alternativt att man samlar ihop det som eventuellt inte behövs eller som ligger kvar odetonerat på sprängplatsen, är ett mycket viktigt ansvar för verksamhetsutövaren. Om det förekommer brister eller om någon som har befattning med explosiver utsätts för otillbörliga påtryckningar, så skulle det kunna leda till att kriminella kan tillskansa sig sprängämnen.

Det finns heller ingen samlad problembild vilket medför att det är svårt att bedöma vilka åtgärder som är mest effektiva. MSB anser att den uppgift som NBDC kommer att ha när det gäller att skapa en gemensam lägesbild är en viktig del i MSB:s och kommunernas fortsatta arbete.

Summering av åtgärder

Kunskapshöjande åtgärder

- Utbudet av webbaserade kurser från MSB kommer att utökas för att bättre täcka kommunernas behov av kompetensutveckling.
 - Introduktion till LBE, klar januari 2021
 - Grundläggande explosivkunskap, klar våren 2021
 - Tillsyn och tillstånd, delar av kursen klara under hösten 2021
- MSB:s tillsynsvägledning avseende tillsyn av sprängarbete kommer att fortsätta under 2021. Materialet för tillsynstödet kommer att revideras under januari 2021 och MSB kommer att medverka vid besök när tillfälle ges av kommuner och möjlighet finns.
- Under 2021 kommer MSB att ta fram tillsynsstöd gällande överlämning av explosiva varor.

Informationsdelning

- En förstudie om ett nationellt tillståndsregister för att underlätta informationsutbyte och samarbete kommuner emellan och mellan

kommuner och MSB samt Polismyndigheten och eventuellt andra myndigheter kommer att genomföras under 2021.

- Fler samverkansformer med inriktning mot explosiva varor behövs för att ge bättre förutsättningar för informationsdelning och erfarenhetsutbyte mellan kommuner och MSB. Under 2021 kommer olika former för samverkan prövas i samråd med kommuner.
- MSB kommer tillsammans med Polismyndigheten utreda och ge konkreta förslag på hur en systematisk dialog och samarbete på olika nivåer kan se ut. Kommunerna kommer även att involveras i arbetet. Nya strukturer kommer att tas fram under första kvartalet 2021.

Brottsförebyggande åtgärder inom ramen för LBE

- MSB kommer under 2021 att utreda vilka ytterligare krav på brottsförebyggande åtgärder som kan vara lämpliga och rimliga att ställa, samt dess förväntade effekt.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap