

Till statsrådet och chefen för Försvars- departementet

Regeringen beslutade den 10 december 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över reglerna för hantering av pyrotekniska varor. Utredaren skulle kartlägga arten och omfattningen av de skador och olägenheter som sådana varor kan orsaka samt ta ställning till om nuvarande regler borde skärpas. Översynen skulle dessutom omfatta frågor om produktkontroll, tillsyn, information. Slutligen skulle även de oklarheter som kunde finnas när det gäller möjligheterna att ta varorna i beslag och förvaring av dessa belysas.

Samma dag förordnades generaldirektören Lars Ljung som särskild utredare.

Den 11 mars 1999 förordnades som sakkunniga hovrättsassessorn Michaela Dráb (Försvarsdepartementet), hovrättsassessorn Lotta Gustavsson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Ingrid Mossberg (Jordbruksdepartementet) och departementssekreteraren Anna Svensson (Försvarsdepartementet). Samtidigt förordnades som experter redaktören Kim Alin (Sveriges Djurskyddsföreningars Riksförbund), sprängämneskonsulten Björn Eriksson (Rikspolisstyrelsen), brandingenjören Thord Eriksson (Svenska Kommunförbundet), direktören Björn Linder (Sveriges Fyrverkeribransch-Förbund), direktören Gunnar Löfberg (Svenska Kennelklubben), generaldirektören Erik Nilsson (Sprängämnesinspektionen), stf avdelningschefen Ulf Norgren (Statens Räddningsverk), färghandlaren Birgitta Nygren (Svensk Handel) och avdelningsdirektören Bo G. Pettersson (Socialstyrelsen).

Hovrättsassessorn Nina Nordengren förordnades som sekreterare den 11 januari 1999.

Utredningen har antagit namnet Pyroteknikutredningen (N 1998:07).

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande Ja till fyrverkerier -
men med färre skador (SOU 1999:128).

Utredningens arbete är härmed avslutat.

Stockholm den 1 november 1999.

Lars Ljung

/Nina Nordengren

Innehåll

Sammanfattning.....	13
Författningsförslag	19
1 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.....	19
2 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:62) med instruktion för Sprängämnes- inspektionen.....	21
1 Utredningens uppdrag och uppläggning.....	23
1.1 Direktiven.....	23
1.1.1 Kartläggning av skador och olägenheter.....	23
1.1.2 Överväganden	23
1.2 Utredningens uppläggning.....	24
1.2.1 Kartläggning av skador och olägenheter.....	24
1.2.2 Annan kartläggning	26
1.2.3 Inhämtande av utländska erfarenheter	26
1.3 Betänkandets disposition	27
2 Pyroteknikområdet	29
2.1 Definitioner	29
2.2 Kategorier	30
2.3 Användning	31
2.4 Tillverkning och import.....	31
2.4.1 Företag och anställda	31
2.4.2 Import och användning.....	32
2.4.3 Sammanfattning.....	36
2.5 Hemtillverkning	37

3	Gällande regelverk.....	39
3.1	Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor	39
3.1.1	Allmänt.....	39
3.1.2	Avgränsning till annan lagstiftning	40
3.1.3	Skyddsprinciperna.....	40
3.1.4	Tillstånd	41
3.1.5	Tillsyn	42
3.1.6	Bemyndiganden.....	42
3.1.7	Ansvar	43
3.1.8	Förverkande.....	43
3.1.9	Sekretess.....	43
3.1.10	Överklagande.....	44
3.2	Förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.....	44
3.3	Sprängämnesinspektionens föreskrifter	45
3.3.1	Allmänt.....	45
3.3.2	Föreskrifter om hantering och import av explosiva varor (SÄIFS 1989:8)	45
3.3.3	Föreskrifter om godkännande av fyrverkeripjäser och pyrotekniska sceneffekter (SÄIFS 1992:2)	46
3.3.4	Föreskrifter om tillsyn och om olycksrapportering i anslutning till lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor (SÄIFS 1994:5).....	46
3.3.5	Föreskrifter om import och om överföring av explosiva varor (SÄIFS 1997:5)	46
3.3.6	Föreskrifter om tillverkning av explosiva varor (SÄIFS 1998:4).....	47
3.4	Ordninglagen (1993:1617).....	47
3.5	Sammanfattning och bedömning.....	48
4	Tillämpningen av regelverket	51
4.1	Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning och föreskrifter.....	51
4.1.1	Tillståndskravet	51
4.1.2	Produktgodkännande	53
4.1.3	Tillsyn	54
4.1.4	Åtgärder under senare år	54

4.2	Ordningslagen (1993:1617).....	56
4.2.1	Tillstånd enligt 3 kap. 7 § ordningslagen.....	56
4.2.2	Kommunernas möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter	57
5	Förändringar i regelverket	61
5.1	Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor	61
5.1.1	1942 års utredning	61
5.1.2	1972 års utredning	62
5.1.3	Förändringar under 1980-talet	66
5.1.4	Sammanfattning och bedömning	66
5.2	Ordningslagen (1993:1617).....	67
5.2.1	Förändringen 1994.....	67
5.2.2	Sammanfattning och bedömning	69
5.3	Frågans behandling i riksdagen under senare år	70
6	Problem förknippade med användningen av fyrverkerier.....	73
6.1	Personskador exklusive hörselskador	73
6.1.1	Inledning.....	73
6.1.2	Antalet dödsfall och skador orsakade av fyrverkerier i Sverige	74
6.1.3	De skadades ålder och kön.....	75
6.1.4	Skadeorsaken från produktsynpunkt	75
6.1.5	Dödsfallets eller skadans tidpunkt och plats	77
6.1.6	Skadornas allvarlighetsgrad.....	78
6.1.7	Utvecklingen över tiden	78
6.1.8	Internationella jämförelser	79
6.1.9	Samhällskostnader	80
6.1.10	Sammanfattning	81
6.2	Hörselskador	81
6.2.1	Inledning.....	81
6.2.2	Definitioner.....	82
6.2.3	Hur uppstår hörselskador?.....	82
6.2.4	Fyrverkeriers ljudtrycksnivå	83
6.2.5	Ljudnormer	84
6.2.6	Smällares påverkan på hörseln	86
6.2.7	Problemets omfattning.....	86
6.2.8	Internationella erfarenheter	87
6.2.9	Sammanfattning.....	88

6.3	Sakskador.....	89
6.3.1	Inledning.....	89
6.3.2	Totala antalet bränder i Sverige	90
6.3.3	Bränder orsakade av fyrverkerier 1996-1998	92
6.3.4	Utvecklingen av antalet bränder orsakade av pyrotekniska varor under 1990-talet.....	93
6.3.5	Analys av bränder orsakade av fyrverkerier 1996-1998	94
6.3.6	Kostnader för bränder orsakade av fyrverkerier.....	99
6.3.7	Sammanfattning.....	100
6.4	Olägenheter för människor	101
6.4.1	Inledning.....	101
6.4.2	Fyrverkeriers påverkan på människor generellt.....	102
6.4.3	Fyrverkeriers påverkan på krigsskadade personer.....	103
6.5	Olägenheter för djur.....	104
6.5.1	Inledning.....	104
6.5.2	Är höga ljud ett problem för hundar och i så fall varför?.....	105
6.5.3	Hur omfattande är problemet?	106
6.6	Fyrverkeriers påverkan på miljön	107
6.6.1	Inledning.....	107
6.6.2	Fyrverkeriers sammansättning	107
6.6.3	Utsläppsmängder från fyrverkerier och andra källor.....	108
6.6.4	Slutsatser - utsläpp av stoft och partiklar.....	110
6.6.5	Slutsatser - gasformiga föreningar	110
6.6.6	Slutsatser - emission av metaller.....	110
7	Regelverk och erfarenheter i andra länder	113
7.1	Danmark	113
7.1.1	Bakgrund.....	113
7.1.2	Regelverket.....	114
7.1.3	Tillämpning och erfarenheter	115
7.1.4	Sammanfattning.....	118
7.2	Finland	119
7.2.1	Bakgrund.....	119
7.2.2	Regelverket.....	121

	7.2.3	Tillämpning och erfarenheter	122
	7.2.4	Sammanfattning	123
7.3		Norge	124
	7.3.1	Bakgrund	124
	7.3.2	Regelverket	124
	7.3.3	Tillämpning och erfarenheter	125
	7.3.4	Sammanfattning	126
7.4		Storbritannien	126
	7.4.1	Bakgrund	126
	7.4.2	Regelverket	127
	7.4.3	Tillämpning och erfarenheter	127
	7.4.4	Sammanfattning	129
7.5		Tyskland	129
	7.5.1	Bakgrund	129
	7.5.2	Regelverket	130
	7.5.3	Tillämpning och erfarenheter	130
	7.5.4	Sammanfattning	131
7.6		USA	132
7.7		Sammanfattande jämförelse mellan studerade länder	133
	7.7.1	Användning och produktion av fyrverkerier i de olika länderna	133
	7.7.2	Förändringar i regelverken under senare år	134
	7.7.3	Åldersgränser för förvärv av fyrverkerier	135
	7.7.4	Allmänhetens tillgång till smällare	135
	7.7.5	Begränsningar i tid för förvärv och användning	135
	7.7.6	Informationsinsatser	136
	7.7.7	Erfarenheter	136
8		Problembilden - bedömningar och överväganden.....	137
	8.1	Vissa allmänna överväganden.....	137
	8.2	Personskador exklusiva hörselskador.....	139
	8.3	Hörselskador	141
	8.4	Sakskador.....	142
	8.5	Olägenheter för människor	143
	8.6	Olägenheter för djur	144
	8.7	Fyrverkeriers påverkan på miljön	145
	8.8	Sammanfattande problembedömning	145

9	Åtgärder - utredningens överväganden och bedömningar	147
9.1	Varför uppstår problemen?	148
9.2	Information om risker med fyrverkerier och om korrekt användning	149
9.3	Åtgärder som minskar eller förändrar sortimentet på marknaden.....	151
9.4	Åtgärder som minskar användargruppen.....	156
9.5	Åtgärder som inskränker tid för förvärv och/eller användning	158
9.6	Sammanvägning av problemanalys och tänkbara åtgärder	162
	9.6.1 Fyrverkerier exklusive smällare	163
	9.6.2 Smällare	165
9.7	Åtgärdernas effekter på fyrverkeribranschen.....	168
10	Hemtillverkning och olaga införsel	171
10.1	Debatten om hemtillverkning i ett historiskt perspektiv	172
10.2	Internationella erfarenheter om hem- tillverkning och olaga införsel.....	174
10.3	Sociologiska Institutionens rapport.....	175
	10.3.1 Inledning.....	175
	10.3.2 Framtida effekter av förbud mot smällare	177
	10.3.3 Framtida effekter av en höjning av åldersgränsen för förvärv av smällare	179
	10.3.4 Sammanfattning av rapporten.....	179
10.4	Enkätundersökning om skolelevers erfarenheter av fyrverkerier	180
10.5	Slutsatser om hemtillverkning.....	180
	10.5.1 Hemtillverkning vid förbud mot smällare	180
	10.5.2 Hemtillverkning vid höjning av ålders- gränsen för rätt till förvärv av smällare.....	182
10.6	Slutsatser om olaga införsel	183
	10.6.1 Olaga införsel vid förbud mot smällare	183
	10.6.2 Olaga införsel vid höjning av åldersgränsen	183

11	Utredningens förslag.....	185
11.1	Utgångspunkter.....	185
11.2	Smällare	186
11.3	Andra fyrverkerier	192
11.4	Information.....	196
11.5	Fyrverkeriråd vid SÄI.....	198
11.6	Kemikalier för hemtillverkning.....	199
11.7	Konsekvenser för branschen och genomförande av utredningens förslag.....	199
11.8	Förslagen och EU:s regler	201
12	Övriga frågor - överväganden och slutsatser	203
12.1	Inledning.....	203
12.2	Produktkontroll.....	204
12.2.1	Bakgrund.....	204
12.2.2	Produktkontroll i internationellt perspektiv	205
12.2.3	Tänkbara problem.....	205
12.2.4	Överväganden.....	206
12.3	Tillsyn över försäljning och förvaring.....	209
12.3.1	Bakgrund.....	209
12.3.2	Internationella jämförelser.....	210
12.3.3	Tänkbara problem.....	211
12.3.4	Överväganden.....	211
12.4	Möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag och förverka dem.....	212
12.4.1	Bakgrund.....	212
12.4.2	Tänkbara problem.....	213
12.4.3	Överväganden.....	213
12.5	Tillgången till skadestatistik.....	216
12.5.1	Personskador	216
12.5.2	Sakskador.....	217
12.5.3	Övervägande.....	217
12.6	Utredningens slutsatser	218
13	Generella direktiv	219
	Bilaga.....	221
	<i>Bilaga</i> Kommittédirektiv 1998:88.....	221

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen skall enligt direktiven se över reglerna för hantering av pyrotekniska varor. Med sådana avses framförallt fyrverkerier inklusive smällare. En grundläggande uppgift är att kartlägga arten och omfattningen av de skador och olägenheter som fyrverkerier kan orsaka. På basis av kartläggningen skall utredningen ta ställning till om nuvarande regler bör skärpas med förbud eller andra begränsningar såvitt avser handel med och hantering av fyrverkerier särskilt när det gäller smällare. Vidare skall utredningen ta ställning till frågor om produktkontroll, tillsyn, information, förvaring och möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag samt möjligheterna att inhämta skadestatistik.

Kartläggningen

Utredningen har med hjälp av expertis genomfört en omfattande kartläggning av problemen. Utgångspunkten har därvid varit debatten om användningen av fyrverkerier i allmänhet och smällare i synnerhet, frågans behandling i riksdagen, tidigare utredningar m.m. Kartläggningen har med denna bakgrund inriktats på följande sex problemområden:

- personskador exklusive hörselskador
- hörselskador
- sakskador
- olägenheter för människor
- olägenheter för djur
- miljöeffekter

Kartläggningen visar att antalet *personskador exklusive hörselskador* orsakade av fyrverkerier i Sverige kan uppskattas till 400-500 om året och utgör därmed 0,07 procent av det totala antalet olyckor inom området hem- och fritid. Skadenivån förefaller inte ha ökat under de senaste åren. Även om andelen fyrverkeriolyckor relativt andra typer av olyckor är låg förefaller det dock som Sverige vid en internationell jämförelse ligger på en förhållandevis hög nivå räknat i antal olyckor per invånare.

Vidare inträffar 60 procent av olyckorna i anslutning till nyår, påsk eller Valborg, vilket innebär att olycksfallsrisken är väsentligt högre än vad det totala antalet olyckor på årsbasis utvisar. Ca hälften av de skadade är under 18 år, dvs. barn enligt FN:s konvention om barnens rättigheter, och många är under 15 år. Kartläggningen indikerade vidare att hälften av skadorna orsakades av smällare.

Kartläggningen av *hörselskador* utvisade att det föreligger en samstämmig uppfattning bland experter såväl i Sverige som utomlands om att impuls ljud som överstiger 140 dB (C) peak är farliga för hörseln och ett flertal ljudnormer är anpassade efter denna gräns. En smällare kan avge en ljudtrycksnivå upp till 160 dB (C) peak på en meters avstånd. För att användaren skall undgå risken för hörselskador måste denne därför hålla ett avstånd till smällaren om i vart fall åtta meter, vilket kan framstå som ett oskäligt långt avstånd för den typiske användaren som är ett barn eller ungdom. Slutsatsen blir därmed att användningen av smällare orsakar hörselskador. Skador kan uppstå efter exponering av en enda smällare och effekten är inte bara hörselnedsättning utan kan även bli tinnitus. Skadan kan inte återställas medicinskt. Ofta uppstår symptomen först efter en lång period. I vilken omfattning smällare orsakar hörselskador är oklart, men det torde vara ett betydande antal. Den audiologiske experten P.A. Hellström har uppskattat att så många som 3 000 ungdomar varje år drabbas av hörselskador till följd av användning av smällare, vilket vinner visst stöd av en omfattande, men äldre, dansk undersökning. Socialstyrelsen har anfört att det krävs omfattande undersökningar för att få fram en pålitlig skattning av antalet.

Med *sakskador* avses i sammanhanget främst bränder. Fyrverkerier orsakade enligt Räddningsverkets statistik under 1998 304 räddningstjänstingripanden i samband med bränder. Dessa utgör därmed en liten andel av det totala antalet bränder i Sverige eller 1,4 procent. Eftersom dessa bränder är mer begränsade till sin omfattning än övriga bränder och i genomsnitt drabbar mindre värdefull egendom är den procentuella brandkostnaden än lägre. Kalkyler indikerar att ett par-tre tiondelsprocent av de totala kostnaderna för bränder härrör från fyrverkeribränder. Antalet förefaller varit relativt konstant under 90-talet. Några personskador i samband med fyrverkeribränder finns ej rapporterade. Från övergripande brandbekämpningssynpunkt torde därmed bränder orsakade av fyrverkerier vara av relativ marginell betydelse. Det förhåller sig dock på motsvarande sätt som för personskador att bränder orsakade av fyrverkerier uppstår under en mycket kort tidsperiod. Över 75 procent av bränderna har anknytning till de traditionella helgerna, vilket innebär att risken för bränder är väsentligt högre än vad det totala antalet bränder på årsbasis indikerar.

Framförallt för äldre personer kan användningen av fyrverkerier utgöra en *olägenhet*. Problemet har beskrivits som att det under längre perioder före de traditionella helgerna ständigt smäller. Den tidsperiod som särskilt angetts är december månad. Enligt utredningens kartläggning kan vidare upp till tio procent av den totala flyktingpopulationen eller, grovt uppskattat, 35 000 personer på grund av tidigare krigsupplevelser orsakas påtagliga besvär av ljud som orsakas av fyrverkerier (s.k. posttraumatiskt stressyndrom, PTSD). Avgörande för problemet är att ljudet kommer oväntat.

Fyrverkerier kan vidare orsaka betydande *olägenheter för djur*, särskilt hundar. Statens lantbruksuniversitet drar i en studie, vilken dock i huvudsak bygger på enkäter till hundägare, slutsatsen om att så många som en tredjedel av landets 800 000 hundar påverkas negativt av fyrverkerier. Det är de oväntade ljuden som är särskilt stressande.

Enligt utredningens kartläggning har användningen av fyrverkerier inte någon signifikant *påverkan på miljön* med undantag av utsläppet av bly. Detta har beräknats motsvara sju procent av det totala utsläppet till luft från punktkällor i Sverige. Utsläppet bedöms som ringa, men inte försumbart. Utsläppet beror på att bly fortfarande förekommer i produkter som tillverkas i Asien och det skulle kunna ersättas med vismutoxid.

Utredningens bedömning av problemen

Den samlade problembild som framkommit i utredningens kartläggning är sådan att åtgärder avseende användningen av fyrverkerier bör övervägas. Avgörande är därvid de personskador, inklusive hörselskador, samt de olägenheter för människor och framförallt hundar (och därmed hundägare) som den nuvarande användningen av fyrverkerier orsakar. Det faktum att över hälften av olycksfallen och sannolikt huvuddelen av hörselskadorna drabbar barn och ungdom måste enligt utredningen tillmätas särskild vikt inte minst mot bakgrund av barnkonventionens krav.

Vad gäller bränder orsakade av fyrverkerier torde dessa kunna tillmätas relativt sett mindre betydelse mot bakgrund av den roll de spelar i det totala sammanhanget. Fyrverkeriers miljöpåverkan kan enligt utredningens uppfattning inte tillmätas någon signifikant betydelse i överväganden om åtgärder.

Sett från produktsynpunkt kan konstateras att smällare i högre grad än övriga fyrverkeriprodukter orsakar problemen. Vad gäller hörselskador torde dessa helt vara orsakade av smällare. Kartläggningen indikerar att beträffande övriga personskador svarar smällare för ungefär hälften. Vidare orsakas en betydande del av bränderna av smällare. Olägenheter kan orsakas av såväl smällare som andra fyrverkeriprodukter. Här gäller

dock att det är de oväntade och överraskande ljuden som är huvudorsaken, varför problemet med olägenheter för såväl människor som hundar framförallt är kopplade till smällare.

Utredningens förslag

Utredningens förslag grundas på att användningen av fyrverkerier har en lång tradition och är till glädje och nöje för många människor men att den också är förknippad med ett antal problem. Syftet med förslagen är att lägga grunden för en sund användning av fyrverkerier. En utgångspunkt för utredningens bedömning har varit att "nyttovärdet" för smällare är relativt begränsat, men att det är högre för övriga fyrverkerier. En annan utgångspunkt är att åtgärdernas effekter för fyrverkeribranschen måste beaktas liksom erfarenheter andra länder gjort i samband med förändringar av regelverket.

Som framgår av problembedömningen står smällare för en stor andel av problemen som fyrverkerier orsakar. Ett förbud mot smällare skulle således kraftigt reducera problemen eller helt eliminera dem. Ett sådant förbud skulle vidare vara en anpassning till vad som gäller i många andra länder. Utredningen har under sin kartläggning inhämtat erfarenheter från Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA. Av dessa länder är det endast i Tyskland som smällare fritt får förvärfvas. Förbud mot smällare har dock i Sverige övervägts sedan 1940-talet och två tidigare utredningar har föreslagit begränsningar i tillgången för allmänheten. Mot sådana begränsningar har dock anförts att ett förbud skulle leda till bl.a. hemtillverkning av smällare, med allvarligare personskador som följd.

Frågan om vilken effekt ett restriktivare regelverk får vad gäller hemtillverkning och olaga införsel har varit av central vikt för utredningen och den har med hjälp av bl.a. rättssociologiska avdelningen vid Sociologiska Institutionen Lunds universitet analyserats så långt som varit möjligt. Den slutsats utredningen drar om hemtillverkning är att tillgången till legala smällare snarare är en inkörsport för hemtillverkning. Ett förbud mot smällare förväntas därmed snarare, åtminstone på lite sikt, minska hemtillverkningen. På kort sikt skulle dock ett förbud behöva kombineras med informationsinsatser. Sammanfattningsvis stannar därför utredningen för att föreslå ett förbud mot smällare. Den lagtekniska lösningen som valts är att föreskriva att fyrverkerier med huvudsakligt syfte att avge knall inte får godkännas. Förbudet kommer även att omfatta knallskott, som skulle kunna beskrivas som en kraftigare smällare. Det skall dock vara möjligt för SÄI att meddela undantag. Avsikten är att i vart fall den professionella hanteringen av knallskott

skall kunna undantas. Den nya reglerna bör gälla fr.o.m. den 1 december år 2000.

Andra fyrverkerier än smällare orsakar framförallt personskador och bränder. Åldersgränsen för förvärv och användning av fyrverkerier är i Sverige 15 år eller 18 år, endast de allra minsta produkterna såsom tomtebloss eller s.k partypoppers får hanteras utan ålderskrav. Samtliga länder i vårt närområde har gränsen 18 år utom för de allra minsta produkterna. Utredningen bedömer att en höjning av åldersgränsen från 15 år till 18 år bör ha en positiv effekt såväl vad avser personskador som bränder. Utredningen föreslår därför att en sådan höjning av åldersgränsen genomförs.

Ett förbud mot smällare och en höjning av åldersgränsen för övriga 15-årsprodukter kan på kort sikt medföra vissa negativa effekter för branschen i form av minskad försäljning. För att underlätta branschens anpassning föreslår utredningen att höjningen av åldersgränsen skall gälla från den 1 december år 2001.

Utredningens förslag bör vidare kombineras med en ökad satsning på information om riskerna med fyrverkerier och om korrekt användning. Kostnaderna bör bäras av de som använder fyrverkerier. Det skulle kunna genomföras genom att de avgifter som SÄI tar ut av tillverkare och importörer höjs. Avgiftshöjningen skulle genom övervältring få bäras av fyrverkerikonsumenter. Utredningen föreslår vidare att det inrättas ett fyrverkeriråd vid SÄI. Slutligen föreslås även att regeringen ger SÄI i uppdrag att göra en kartläggning av sådana kemiska ämnen som typiskt sett används vid hemtillverkning och bedöma om det finns skäl föreslå begränsningar i tillgängligheten.

Övriga frågor

Utredningen finner sammantaget att det som framkommit om produktkontroll, möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag och förverka dem samt tillgången till skadestatistik om person- eller saksador inte utgör skäl för att överväga förslag till ändringar.

Vad gäller tillsyn av försäljning/förvaring har framkommit att det saknas precisa regler om brandsäkerhet. Detta kan bedömas som särskilt allvarligt vad gäller stormarknader och kan innebära att sådana försäljningsställen kan få tillstånd till förvaring/försäljning även om de kan vara olämpliga ur brand och explosionssynpunkt. Vidare blir följden av att ett tydligt regelverk saknas att förutsättningarna för en effektiv och enhetlig tillsyn inte föreligger. Så som regelverket är uppbyggt bör regler om brandsäkerhet finnas i SÄI:s föreskrifter.

Utredningen bedömer det som angeläget att klara regler vad gäller brandsäkerhet i förvarings-/försäljningslokaler tas fram, framförallt vad avser stormarknader och liknande försäljningsställen, varför SÄI enligt utredningens uppfattning bör ge detta arbete hög prioritet.

Författningsförslag

1 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 8-10 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Till explosiva varor hänförs varor som består av eller innehåller explosivämnen.

Med explosivämnen avses fasta eller flytande ämnen eller blandningar av sådana ämnen som kan bringas till snabb kemisk reaktion, varvid energi frigörs i form av tryckvolymarbete eller värme.

Med explosivämnen avses fasta eller flytande ämnen eller blandningar av sådana ämnen som kan bringas till snabb kemisk reaktion, varvid energi frigörs i form av tryckvolymarbete eller värme. *Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen och som avger ljus- eller ljudeffekter enbart för nöjesändamål.*

Explosiva varor klassificeras enligt de närmare föreskrifter som Sprängämnesinspektionen meddelar. Bestämmelser om vilka explosiva varor som utgör krigsmateriel finns i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Sprängämnesinspektionen meddelar beslut om ett ämne är att anse som explosivämne.

9 §

Explosiva varor får hanteras eller importeras endast av den som fyllt 18 år.

Sprängämnesinspektionen får föreskriva om undantag för sådana explosiva varor som är fyrverkeripjäser avsedda för såväl inomhusbruk som utomhusbruk.

10 §

För att en explosiv vara skall få hanteras eller importeras, krävs att den är godkänd av Sprängämnesinspektionen eller har gått igenom någon annan form av bedömning av överensstämmelse som skall godtas enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

För att en explosiv vara som är en fyrverkeripjäs skall få godkännas av Sprängämnesinspektionen krävs att varan har annat huvudsakligt syfte än att avge knall eller att den är avsedd för såväl inomhusbruk som utomhusbruk. Sprängämnesinspektionen får föreskriva om undantag från kraven.

Sprängämnesinspektionen skall upprätta en förteckning över godkända explosiva varor och över varor som införts till landet efter sådan bedömning av överensstämmelse som avses i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2001 i fråga om 9 § och i övrigt den 1 december 2000.

2 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1996:62) med instruktion för Sprängämnes-
inspektionen

Härigenom föreskrivs,
dels att nuvarande 7 § skall betecknas 8 §,
dels att rubriken närmast före 7 § skall sättas närmast före 8 §,
dels att 7 § samt rubriken närmast 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Personalföreträdare

Fyrverkeriråd

7 §

Personalföreträdareförordningen
(1987:1101) skall tillämpas på
inspektionen.

*Till Sprängämnesinspektionen
är knutet ett fyrverkeriråd med
representanter från berörda
myndigheter, näringslivsorgani-
sationer och andra intresseorgani-
sationer. Rådet har till uppgift
att bistå inspektionen vid hand-
läggningen av frågor om fyrver-
kerier. Ledamöterna utses av
Sprängämnesinspektionen för en
bestämd tid.*

*Rådet består av generaldirek-
tören, som är ordförande, och
högst tio andra ledamöter.*

Personalföreträdare

8 §

Personalföreträdareförordningen
(1987:1101) skall tillämpas på
inspektionen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2000.

1 Utredningens uppdrag och uppläggning

1.1 Direktiven

Utredningen skall enligt direktiven se över reglerna för hantering av pyrotekniska varor. Härmed avses sådana pyrotekniska varor som är avsedda för nöjesändamål, s.k. nöjesfyrverkerier. Innebörden är att uppdraget avser fyrverkerier, inklusive smällare, men att nyttoprodukter såsom militära knallskott och nödraketer faller utanför.

Problem kopplade till smällare betonas och det så kallade okynnessmällandet nämns särskilt.

1.1.1 Kartläggning av skador och olägenheter

En grundläggande uppgift är att kartlägga arten och omfattningen av de skador och olägenheter som fyrverkerier kan orsaka. Med skador avses skador på människor, egendom och djur. För människor nämns särskilt brännskador och nedsatt hörsel. Beträffande egendom anges bränder som ett särskilt problem. Med djur avses i första hand sällskapsdjur. Det betonas att de förorsakas stort lidande genom den höga ljudnivån hos vissa produkter samt att dessa används under långa tidsperioder. Vidare pekar direktiven på miljöproblem samt olägenheter i övrigt som främst okynnessmällandet orsakar.

1.1.2 Överväganden

Sedan kartläggningen gjorts skall utredningen ta ställning till om nuvarande regler bör skärpas med förbud eller andra begränsningar såvitt avser handel med och hantering av fyrverkerier särskilt när det gäller smällare och andra artiklar med knalleffekt. Vidare skall utredningen ta ställning till frågor om produktkontroll, tillsyn, information, förvaring och möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag samt möjligheterna att inhämta skadestatistik. Utredningen skall lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas till följd av översynen.

Utredningen skall redovisa hur eventuella författningsändringar förhåller sig till de principer om fri rörlighet för varor som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Förslagets konsekvenser för nyetablering och tillväxt i småföretag skall analyseras. Förslagen skall kostnadsberäknas och finansiering skall redovisas. Vidare skall offentliga åtaganden prövas samt de regionalpolitiska och jämställdhetspolitiska konsekvenserna redovisas. Slutligen skall konsekvenserna för brottsligheten och för det brottsförebyggandet arbetet anges.

1.2 Utredningens uppläggning

Utredningens arbete inleddes i januari 1999. Inledningsvis sammanträffade utredningen med ett antal myndigheter, organisationer och personer. Syftet var att få en överblick över det pyrotekniska området och dess problem samt att med olika intressenter diskutera dessa. Sålunda träffade utredningen företrädare för Sprängämnesinspektionen, Svenska Kennelklubben, Svenska Kommunförbundet, Svensk Handel, Sveriges Djurskyddsföreningars Riksförbund, Sveriges Fyrverkeribranschförbund, Räddningsverket, Hörselskadades Riksförbund m.fl.

Utredningen har vidare vid åtta tillfällen sammanträtt med sakkunniga och experter.

1.2.1 Kartläggning av skador och olägenheter

Personskador

En viktig uppgift för utredningen har varit att kartlägga hur många människor som varje år skadas av fyrverkerier samt så långt som möjligt ange arten av skadan och andra omständigheter.

Epidemiologiskt centrum (EPC) inom Socialstyrelsen (Anders Åberg och Anders Karlsson) har för utredningens räkning genomfört en kartläggning. Uppdraget redovisades i en rapport i maj 1999.

Hörselskador orsakade av fyrverkerier behandlas inte i EPC:s rapport. Dessa uppstår ofta successivt, vilket innebär att när den skadade väl söker läkarvård är det inte säkert att den korrekta orsaken anges. Per-Anders Hellström, audiologisk expert på hörselskador, har på utredningens uppdrag i två rapporter i maj 1999 redovisat fyrverkeriers påverkan på hörseln.

Sakskador

Med sakskador avses i sammanhanget i första hand bränder. Räddningsverket har tillgång till kvalitetsgranskad statistik för 1996, 1997 och 1998 avseende bränder orsakade av fyrverkerier för hela Sverige. Vidare har den statistik som Svenska Försäkringsförbundet sammanställer och som är baserad på skadeanmälningar till försäkringsbolagen utnyttjats.

I syfte att få en bild av utvecklingen i ett något längre perspektiv har utredningen haft kontakt med ett antal kommunala räddningstjänster i Sverige. Det visade sig att endast Stockholms, Göteborg/Mölnadal/Kungsbacka och Malmös räddningstjänster hade möjlighet att tillhandahålla relevanta uppgifter.

Räddningsverket har för utredningens räkning tillskrivit ett antal myndigheter i andra länder för att få fram ett underlag som kunde ställa de svenska siffrorna i ett internationellt perspektiv. Det underlag som inkommit är dock inte sådant att det möjliggör en internationell jämförelse.

Analysen av statistiken över bränder har utförts av utredningen.

Olägenheter för människor

Krigsskadade personer anses särskilt utsatta för de olägenheter fyrverkerier kan orsaka. Chefsöverläkaren vid Centrum för tortyr- och traumaskadade, Karolinska sjukhuset, Hans Peter Söndergaard har för utredningens räkning i en rapport i maj 1999 beskrivit den påverkan fyrverkerier kan ha på krigsskadade personer. Uppdraget redovisades i en rapport i maj 1999.

Någon statistik över arten och omfattningen av övriga olägenheter för människor finns inte. I den mån olägenheten orsakas av ett brottsligt förfarande kan statistik över polisanmälningar vara av intresse. Länskriminalpolisen i Stockholms län (Ronny Widén) har för utredningens räkning tagit fram material över fyrverkerirelaterade anmälningar under perioden 1995-1998.

Olägenheter för djur

För att få kunskap om arten och omfattningen av de skador och det lidande som fyrverkerier orsakar i första hand sällskapsdjur ansåg utredningen att ett utlåtande från medicinsk expertis borde inhämtas. Sveriges Lantbruksuniversitet (Kerstin Malm) åtog sig att beskriva den påverkan fyrverkerier kan ha på sällskapsdjur. Vidare åtog sig Apoteksbolaget AB

(Kristina Odensvik) att försöka utröna i vilken omfattning lugnande medicin skrivs ut till hundar. Uppdragen redovisades i två rapporter i maj 1999.

Miljöproblem

Institutet för Vatten och Luftvårdsforskning (Karin Kindbom) har på utredningens uppdrag analyserat och beskrivit den påverkan fyrverkerier kan ha på miljön. Uppdraget redovisades i en rapport i maj 1999.

1.2.2 Annan kartläggning

Enligt ordningslagen har kommunerna möjlighet att lokalt införa begränsningar om användningen av fyrverkerier. Utredningen har inhämtat kommunernas erfarenheter. Av särskilt intresse har varit om användningen av fyrverkerier upplevs som ett problem och om kommunerna använder sina möjligheter att begränsa användningen. SIFO (Siv Olsson och Magnus Jeppsson) har på uppdrag av utredningen genomfört en enkätundersökning omfattande samtliga kommuner i Sverige. Resultatet redovisades i en rapport i maj 1999.

En central fråga för utredningen har varit risken för ökad hemtillverkning och olaga införsel vid eventuell skärpt lagstiftning. Rättssociologiska avdelningen vid Sociologiska Institutionen, Lunds universitet (Måns Svensson) har på utredningens uppdrag gjort en riskanalys, som redovisades i en rapport i september 1999.

1.2.3 Inhämtande av utländska erfarenheter

Utredningen har genomfört studiebesök i Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland. Att ta del av erfarenheterna i våra nordiska grannländer har bedömts som naturligt. Tyskland och Storbritannien har spelat en roll i den svenska debatten. Vidare har man i Tyskland sedan lång tid tillbaka ett regelverk som man anser fungerar bra. I Storbritannien har man under senare delen av 90-talet upplevt problem med användningen av fyrverkerier och framförallt smällare och man har relativt nyligen skärpt regelverket. I Storbritannien sammanträffade utredningen med företrädare för ansvarigt departement, den pyrotekniska branschen och djurskyddsföreningen och i övriga länder med företrädare för den nationella tillsynsmyndigheten och med ansvarigt departement.

Vissa översiktliga uppgifter om situationen i USA har också inhämtats, framförallt via kontakter med U.S. Consumer Safety Commission.

1.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. I *kapitel 2* lämnas en redogörelse över det pyrotekniska området. Kapitlet innehåller vissa definitioner och utgör särskilt en beskrivning av den pyrotekniska branschen, samt utvecklingen av import och förbrukning av fyrverkerier. I *kapitel 3-5* redovisas det pyrotekniska regelverket. *Kapitel 3* är en beskrivning av gällande rätt. *Kapitel 4* handlar om tillämpningen av regelverket och bl.a. redovisas SIFO:s rapport om hur kommunerna använder sina möjligheter att begränsa användningen av fyrverkerier. *Kapitel 5* är en redogörelse över regelverket ur historiskt perspektiv. *Kapitel 6* redovisar de problem, som är förknippade med fyrverkerier. Sålunda behandlas personskador, hörselskador, saksador, olägenhet för människor och djur samt fyrverkeriers miljöeffekter i detta kapitel. Underlaget är i huvudsak de expertrapporter som tagits fram på utredningens uppdrag. I *kapitel 7* lämnas en redogörelse över regelverken och de erfarenheter som utredningen inhämtat från ansvariga departement, tillsynsmyndigheter eller andra i Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA. I *kapitel 8* redovisas utredningens bedömning av de problem fyrverkerier orsakar och i *kapitel 9* diskuteras olika åtgärders effekter på problemen. *Kapitel 10* behandlar risken för ökad hemtillverkning och olaga införsel vid ett förbud mot smällare eller en åldershöjning av rätten att förvärva smällare. I *kapitel 11* presenteras utredningens förslag vad gäller utredningens huvuduppgifter. *Kapitel 12* behandlar de övriga frågor som utredningen skall behandla, dvs frågorna om produktkontroll, tillsyn och information samt de oklarheter och problem som kan finnas när det gäller förvaring av fyrverkerier, möjligheterna att ta varorna i beslag samt möjligheterna att inhämta skadestatistik. I *kapitel 13* redovisas utredningens förslag med hänsyn taget till de generella direktiven.

2 Pyroteknikområdet

I detta kapitel presenteras inledningsvis i avsnitt 2.1 vissa definitioner och i avsnitt 2.2 redogörs för Sprängämnesinspektionens indelning av fyrverkeriprodukter i kategorier. I avsnitt 2.3 beskrivs kortfattat traditionerna att använda fyrverkerier i Sverige. Huvuddelen av kapitlet behandlar i avsnitt 2.4 fyrverkeribranschen samt utvecklingen av import och förbrukning av fyrverkeriprodukter i Sverige under 90-talet. Avslutningsvis berörs i avsnitt 2.5 frågan om hemtillverkning.

2.1 Definitioner

Inom området pyrotekniska varor faller dels nyttoprodukter såsom exempelvis militära knallskott och nödraketer, dels varor som är avsedda för nöje. Med sistnämnda avses produkter som i första hand riktar sig till konsumenter, samt även produkter som är avsedda för professionellt bruk. I båda grupperna återfinns fyrverkerier. Till kategorin produkter som är avsedda för professionellt bruk hör även exempelvis konstgjorda blixtar och andra effekter som används på teaterscener. Sådana produkter benämns pyrotekniska sceneffekter och inryms inte i begreppet fyrverkeri. Enligt Sprängämnesinspektionen (SÄI) definieras fyrverkerier på följande sätt: Med fyrverkerier avses varor som innehåller pyrotekniska ämnen och som avger ljus- eller ljudeffekter för nöje.

Det finns för närvarande cirka 3 500 olika godkända fyrverkeriartiklar och pyrotekniska sceneffekter. Utredningen kommer endast att behandla fyrverkerier. Nyttoprodukter samt pyrotekniska sceneffekter kommer inte att beröras. Huvudsakligen kommer fyrverkerier avsedda för konsumenter att behandlas.

En typ av fyrverkeri är smällare, som definieras som "ett icke metalliskt hölje innehållande svartkrut vars huvudsakliga syfte är att avge knall." En annan typ är raket, vilken definieras som "en behållare som är fylld med pyroteknisk sats och/eller effekter, försedd med raketmotor samt styrpinne. Dess funktion är uppstigning och skapande av visuella effekter eller ljudeffekter." Det finns vidare andra produkter såsom knallskott, fyrverkeritårter, romerska ljus och s.k. bomber. Knallskott får beskrivas som en smällare med kraftigare knalleffekt.

Knallskott definieras av SÄI som en produkt med "ett icke metalliskt hölje innehållande metallbaserad pyroteknisk sats, vars huvudsakliga syfte är att avge knall." I den allmänna debatten som föregått utredningens tillsättande har framförallt smällare haft en framträdande roll.

2.2 Kategorier

Den centrala tillsynsmyndigheten för fyrverkerier är Sprängämnesinspektionen (SÄI). Endast sådana fyrverkerier som godkänts av SÄI får överlåtas, förvärfvas, användas eller innehas, (se avsnitt 4.1.2). Vid godkännandet bestämmer inspektionen vem som får förvärva och inneha produkten. Utifrån villkoren delar SÄI in fyrverkeriprodukterna i fyra kategorier.

Artiklar som fritt får förvärfvas

I denna grupp ingår små artiklar som normalt sett är avsedda för inomhusbruk, såsom s.k. partypoppers, smällkarameller, tomtebloss och isfacklor. Dessa får fritt förvärfvas.

Artiklar som får köpas och innehas endast av person som fyllt 15 år

I denna grupp ingår mindre artiklar som normalt är avsedda för utomhusbruk. Smällare återfinns i denna grupp. I Sverige får smällare innehålla högst 0,8 gram svartkrut. I gruppen ingår vidare spinners och marksnurror samt exempelvis de enklare varianterna av produkterna bengalisk eld, fontän, eldbägare, romerska ljus, fyrverkeritårtor och fyrverkerisolar. De raketer som ingår i gruppen får ha en pyroteknisk sats om högst 25 gram. Slutligen ingår de leksaksliknande produkterna som kan se ut som exempelvis tanks eller racerbilar.

Artiklar som får köpas och innehas endast av person som fyllt 18 år

I denna grupp ingår större artiklar som normalt är avsedda för utomhusbruk. I gruppen ingår bomber med en maximal vikt om 500 gram och raketer om högst 250 gram samt de större varianterna av bengalisk eld, fontän, eldbägare, romerskt ljus, fyrverkeritårtor och fyrverkerisolar.

Professionella artiklar som kräver polistillstånd för inköp och innehav

I denna grupp ingår dels större artiklar, dels artiklar med eltändning. I kategorin återfinns bland annat knallskott, s.k. lösa bomber, raketer med en vikt överstigande 250 gram och bomber som väger mer än 500 gram samt de största varianterna av fontän, eldbägare, romerska ljus och fyrverkeritårtor.

2.3 Användning

Fyrverkerier används i Sverige framförallt vid nyårshelgen, men även under påsk och Valborg. Stora lokala variationer förekommer. I Stockholm och Skåne är användningen starkt koncentrerad till nyårsnatten, medan t.ex. en del av förbrukningen i västra Sverige sker till påsk. Särskilt benämningen påsksmällare är där ett välkänt begrepp. I norra Sverige används fyrverkerier även vid Valborg. Enligt uppgift från fyrverkeribranschen äger dock uppskattningsvis omkring 80 procent av allmänhetens förbrukning av fyrverkerier rum i anslutning till nyårshelgen.

I den allmänna debatten har särskilt framförts att användningen av smällare inte bara äger rum på nyårsafton, påskafton eller Valborgsmässoafton utan även veckorna dessförinnan och särskilt i december månad, vilket upplevs som störande. För denna användning, det så kallade okynnessmällandet, pekats vanligtvis ungdomar ut som ansvariga. I begreppet okynnessmällande tycks även ligga ett medvetet felaktigt handlings sätt, som i viss mån är brottsligt. Exempelvis har klagomål framförts om att smällare kastas på människor och djur och att brev-lådor sprängs sönder.

Även vad gäller raketer påstås att felaktigt användningssätt utgör ett problem. Det har anförts att det är fråga om ett vårdslöst handhavande som ger personskador och sakskador.

2.4 Tillverkning och import

2.4.1 Företag och anställda

I Sverige består den pyrotekniska branschen i huvudsak av importörer. Företagen kan delas upp i två grupper. Den ena gruppen ägnar sig huvudsakligen åt att importera sådana fyrverkeriprodukter som får förvärvas och innehållas av allmänheten utan polistillstånd. Den andra gruppen koncentrerar sig på import dels av produkter som är avsedda för

professionellt bruk och som kräver polistillstånd dels av pyrotekniska sceneffekter. Utifrån denna uppdelning kan antal företag och anställda samt utvecklingen beskrivas enligt tabell 1 nedan. Underlag för tabellen har utgjorts av uppgifter från fyrverkeribranschen samt av uppskattningar från SÄI.

Företagsgruppen A avser företag som huvudsakligen importerar fyrverkerier som ej kräver polistillstånd. Gruppen B består av företag vars produkter utgörs av pyrotekniska sceneffekter eller fyrverkerier vars användning kräver polistillstånd. Siffran inom parentes anger antal företag med minst tio anställda. Antal anställda efter plustecknet i tabellen är antal säsonganställda. Av tabellen framgår inte antalet personer som på uppdragsbasis arbetar åt företagen. Det är vanligt att företag som sysslar med produkter som kräver polistillstånd anlitar sådana personer för att utföra uppskjutningar av fyrverkerier. Det har anförts att exempelvis ett företag tecknat ansvarsförsäkring åt cirka 50 uppdragstagare.

Tabell 1. Uppskattat antal företag och anställda inom fyrverkeribranschen 1988-1998.

År	Antal företag grupp A	Antal anställda i grupp A	Antal företag grupp B	Antal anställda i grupp B
1988	9 (4)	78 + 15	4	5
1993	13 (3)	74 + 31	10	14
1998	13 (3)	58 + 27	12	38

Ett skäl till att antal anställda i företagsgrupp A minskat skulle kunna vara att arbetsuppgifter flyttats till leverantörer. 1988 var det till exempel vanligt att fyrverkerisatserna packades i Sverige, idag görs det av leverantörerna. Vidare förekom i början av perioden även viss produktion i Sverige. Om de företag i grupp B som sysslar enbart med pyrotekniska sceneffekter lyfts ut skulle antal företag i grupp B för 1998 uppgå till 7 och antalet anställda till knappt 20.

2.4.2 Import och användning

Tabell 2 redovisar statistik över total import av fyrverkeripjäser till Sverige enligt importstatistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Uppgifterna avser bruttovikt, vilket innebär att även varans emballage ingår. Med begreppet nettovikt avses enbart den pyrotekniska satsens vikt.

Nettoviktens andel av bruttovikten varierar grovt mellan 10-25 procent beroende på produkt. Med värde förstås i sammanhanget inköpspris.

Vidare anges i tabell 2 (kolumn 10) även statistik från SÄI. Inspektionen tar ut avgifter av tillverkare och importörer av brandfarliga och explosiva varor. En importör eller tillverkare erlägger en årlig avgift till SÄI om 20 000 kr och därutöver 3 900 kr per ton, (avgiftsnivå 1999). För att inspektionen skall kunna fastställa avgifterna måste varje tillverkare eller importör inge en deklARATION. Eftersom det är fråga om pyrotekniska varor och inte fyrverkerier ingår i uppgifterna från SÄI (kolumn 12), i motsats till vad som gäller för SCB:s statistik, förutom fyrverkerier även pyrotekniska sceneffekter och nödsignaler. Militära pyrotekniska varor har i huvudsak lyfts bort.

Uppgifterna i tabell 2 över importen (kolumn 1-9) före 1995 är inte helt jämförbara med uppgifterna för åren därefter. Sedan Sverige gått med i EU upphörde skyldigheten för företag som importerar från andra EU-länder eller via andra EU-länder att redovisa importen om den understeg ett värde om 900 000 kr. Detta värde höjdes 1998 till 1 500 000 kr. Detta innebär att det kan finnas ett mörkertal vad gäller importen från EU-länderna från och med 1995 jämfört med perioden innan. Den faktiska importen för perioden efter 1995 skulle i så fall ligga något högre än vad som framgår av tabellen. Detta mörkertal kan dock bedömas vara relativt marginellt.

Den totala importvolymen (ton) ökade starkt under perioden. Genomsnittet under de tre sista åren låg 83 procent högre än under de tre första. Ökningen låg praktiskt taget helt på åren 1989-1995. Under de senaste fyra åren har nivån varit relativt konstant. Importen från Asien dominerar helt och andelen har ökat från ca 80 procent till nära 100 procent. Även räknat i absoluta tal har importen från övriga världen minskat och är i det närmaste försumbar i sammanhanget.

Importvärdet har ökat betydligt långsammare än volymen och låg ca 30 procent högre under de tre senaste åren jämfört med de tre första under perioden. Värdet ökade fram till 1993 varefter det i stort sett legat på oförändrad nivå. I början av perioden kom ungefär hälften av importen mätt i värde från Asien medan andelen i slutet av perioden låg nära 100 procent.

Importpriset mätt i kr per ton har under perioden fallit med ca 30 procent räknat på de tre senaste åren jämfört med de tre första. Nedgången i priset för importen som helhet förklaras praktiskt taget helt av uppgången av importandelen för Asien eftersom priset på importen från Asien är väsentligt lägre än priset för övrig import. För respektive grupp har prisnivån varit relativt konstant under perioden. Tonpriset på importen från Asien ligger på nivån 20-25 procent av priset för importen från övriga världen.

Även statistiken från SÄI över av företagen deklarerade mängder (nettovikt dvs. enbart pyroteknisk sats) visar på en ökning under perioden men i väsentligt lägre takt. Nivån låg de tre senaste åren i genomsnitt ca 10 procent högre än nivån de tre första vilket alltså skall jämföras med ca 80 procent i SCB:s statistik. De båda uppgifterna sammanfaller relativt väl vad gäller utvecklingen under de senaste åren (1995-1998), dvs nivån tycks ha stabiliserats.

Tabell 2: Data över importen av fyrverkeriprodukter enligt SCB:s importstatistik (kolumn 1-9), samt deklarerade nettovikter enligt SÄI (kolumn 10), 1989-1998.

	1	2	3	4	4	6	7	8	9	10
År	Totalt ton	Asien ton	Andel As.	Totalt tkr	As.tkr	Andel As	Tkr/ton tot	tkr/ton As.	tkr/ton övr	N-ton
1989	788	613	77,8	27 396	14 953	54,6	35	24	71	200
1990	1145	941	82,2	35 419	19 011	53,7	31	20	80	229
1991	1221	1026	84,0	39 658	24 098	60,8	32	23	80	241
1992	1540	1210	78,6	44 275	22 534	50,9	29	19	66	255
1993	1449	1335	92,1	47 601	32 910	69,1	33	25	129	194
1994	1389	1264	91,0	39 990	28 612	71,5	29	23	91	237
1995	1862	1782	95,7	45 002	38 469	85,5	24	22	82	300
1996	2045	2008	98,2	48 888	44 935	91,9	24	22	107	246
1997	1763	1746	99,0	43272	42 099	97,3	25	24	69	228
1998	1960	1912	97,6	40 608	39 062	96,2	21	20	32	254

Övr = övriga länder, As = Asien, N-ton = Nettoton

Eftersom SCB:s importstatistik avser bruttovikter och SÄI:s statistik nettovikter skiljer sig nivåerna åt. Vad gäller utvecklingen över tiden skulle man dock kunna förvänta sig en likartad bild. Här finns dock vissa skillnader. Medan SCB:s siffror visar att importen kraftigt ökat under tidsperioden (ca 80 procent) anger siffrorna från SÄI en mindre ökning under perioden (ca 10 procents ökning).

De förklaringar som lämnats från fyrverkeribranschen och SÄI är följande.

SÄI:s statistik avser såväl tillverkning som import medan SCB:s siffror endast avser import. Under de aktuella åren har importen ökat, men

samtidigt har den rena tillverkningen i Sverige minskat och i dag i princip upphört. Ökningen av importen är synbar i SCB:s statistik, men motverkas i SÄI:s statistik till stor del av den minskade tillverkningen. Vidare är förädlingsgraden i de importerade varorna högre i dag jämfört med för tio år sedan, eftersom vissa arbetsuppgifter flyttats över till underleverantör. Således packades fyrverkerier vid slutet av 80-talet i Sverige, i dag görs det i Kina. Vidare slutmonterades bomberna av svenska företag vid början av 90-talet medan detta i dag sker hos underleverantörerna. Slutligen fanns fram till 1993 viss inhemsk produktion av hela produkter. Innebörden av dessa förändringar är bl.a. att varorna blivit tyngre, vilket ger utslag i SCB:s statistik i form av en ökning i ton, eftersom den avser bruttovikt. SÄI:s statistik påverkas dock inte, eftersom den avser nettovikt. Denna förklaring ligger i linje med att antalet anställda i företag som importerar produkter till allmänheten minskat. Slutsatsen torde bli att användningen av fyrverkeriprodukter ökat sedan slutet av 80-talet men att SCB:s importstatistik överdriver denna ökning. Sedan 1995 tycks användningen såväl enligt SCB:s statistik som SÄI:s legat på relativt konstant nivå.

Någon samlad statistik över försäljningen eller användningen av fyrverkerier i Sverige finns inte. Från fyrverkeribranschens sida har följande uppgifter lämnats om omsättningen för sådana fyrverkerier som säljs till allmänheten utan krav på polistillstånd. Försäljningens värde i detaljhandeln för 1998 uppskattas till ca 230 mkr inklusive moms eller drygt 180 mkr exklusive moms. Motsvarande siffra i importledet är 105 mkr. 1990 uppgick denna summa till ca 90 mkr. Därefter ökade omsättningen och den uppgick 1994 till ca 115 mkr, för att efter 1996 åter falla.

Försäljningsvärdet av smällare i importledet har uppskattats till ca fem-sex mkr eller fem procent av totala försäljningsvärdet i importledet. Värdet av andra fyrverkerier än smällare för vilka en 15-årsgräns gäller har uppskattats till ca 12 mkr eller 11 procent. Det sammanlagda värdet av smällare och andra produkter med en 15-årsgräns skulle därmed motsvara ca 17 mkr eller 16 procent av försäljningsvärdet.

Prisnivån på fyrverkerier har med hänsyn tagit till konsumentprisindex sjunkit sedan 1990. Prisnivån på smällare har enligt uppgift från branschen halverats och för andra fyrverkerier har den minskat med 20 procent. Skälen härför är ökad konkurrens och att import från Tyskland ersatts med import från Asien.

2.4.3 Sammanfattning

I Sverige består den pyrotekniska branschen i huvudsak av importörer. Importen kommer nästan uteslutande ifrån Hongkong och Kina. Under 1998 uppgick antalet företag i branschen till cirka 25 stycken. De hade tillsammans cirka 125 anställda, varav ca 25 var säsongsanställda. Endast tre företag hade fler än tio anställda. Sammanfattningsvis utgörs alltså branschen till stor del av mindre företag.

Knappt hälften av företagen ägnade sig huvudsakligen åt varor avsedda för allmänheten som inte kräver polistillstånd för användning. Den andra hälften importerade varor för professionell användning som kräver polistillstånd och pyrotekniska sceneffekter. Totalt har antalet anställda ökat sedan 1988. Ökningen har dock skett i den grupp av företag som sysslar med de kraftigare fyrverkerierna och pyrotekniska scen-effekter, medan antalet anställda i den andra kategorien minskat. Det kan förklaras med att arbetsuppgifter, exempelvis packning, överförts till leverantörerna.

Importstatistiken från SCB visar att importen mätt i bruttoton ökat med cirka 80 procent under den senaste 10-årsperioden. Ökningen låg praktiskt taget helt på åren 1989-1995. Under de senaste fyra åren har nivån legat ungefär konstant. Importen från Asien dominerar helt. Även SÄI:s siffror om import och tillverkning uttryckt i nettoton visar att det skett en ökning, men i väsentligt lägre takt. Vidare tyder dessa siffror på att importen/tillverkningen under 90-talet legat mellan 200 och 250 ton per år med undantag av 1995 när den uppgick till 300 ton.

Eftersom statistik över försäljning av fyrverkerier saknas måste slutsatser om hur denna utvecklats baseras på SCB:s importstatistik och SÄI:s data. En förklaring till att importstatistiken indikerar en större ökning av förbrukningen kan vara att det i början av perioden förekom viss inhemsk produktion i Sverige som upphörde några år in på 90-talet och då ersattes med import. Vidare har en utveckling mot att mer av förpackningen etc. förläggs till utlandet ägt rum under 90-talet. Förädlingsvärdet på importen har således höjts. Detta styrks av att antalet anställda i den del av branschen som importerar produkter för allmänheten minskat. Utredningens slutsats är att en ökning av användningen ägt rum under 90-talet, men att SCB:s importstatistik överskattar denna ökning. Sedan 1995 synes användningen legat på ungefär oförändrad nivå.

Under 1998 uppgick enligt uppgift från branschen värdet av försäljningen av fyrverkerier i detaljistledet till drygt 180 mkr exklusive moms, vilket motsvarar 105 mkr i importledet. Andelen smällare uppgick till fem procent och övriga produkter med en 15-årsgräns till 11 procent.

Prisnivån för fyrverkerier har med hänsyn tagit till konsumentprisindex minskat sedan 1990. För smällare har priset halverats och för andra fyrverkerier har prisnivån minskat med 20 procent.

2.5 Hemtillverkning

Som framgått av ovanstående framställning är nöjesfyrverkerierna som finns för försäljning kontrollerade i Sverige. Det förekommer dock även viss så kallad hemtillverkning (jämför kapitel 10). SÄI:s definition på hemtillverkning är otillåten tillverkning och bearbetning av explosiva varor. Explosiva varor kan tillverkas av en mängd olika kemikalier. De vanligaste ämnen torde vara klorex och socker, triacetonykloperoxid (TACP) samt krut och pyrotekniska ämnen från fabriksstillverkade pjäser. Klorex kan köpas i färghandeln. Det som från risksynpunkt kännetecknar de hemtillverkade explosiva varorna är att de lätt kan fås att reagera. Exempelvis har TACP på grund av sin extrema friktionskänslighet inte fått någon kommersiell användning. Den vanligaste företeelsen är tillverkning av egna rörbomber, dvs. det explosiva ämnet placeras i ett metallrör. Även ombyggnad av en fabriksstillverkade produkter förekommer.

Hur tillverkningen går till och vilka kemikalier som behövs kan utläsas ur kemisk litteratur. Vidare finns lättillgänglig information utan förbehåll om riskerna på Internet.

Kunskap saknas om hur vanligt förekommande hemtillverkning är. Utmärkande för skadorna med hemtillverkade produkter är dock att de är allvarligare än skador på grund av fabriksstillverkade produkter. De drabbar främst pojkar i den övre tonåren.

3 Gällande regelverk

Fyrverkerier regleras i huvudsak i två skilda regelverk. Hantering och import regleras i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor samt tillämpningsbestämmelser utfärdade av SÄI. Ordningsslagen (1993:1617) reglerar användningen av pyrotekniska varor. I avsnitt 3.1 redovisas lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Förordningen och SÄI:s föreskrifter beskrivs i avsnitt 3.2 respektive 3.3. Ordningsslagen behandlas i avsnitt 3.4 och i avsnitt 3.5 görs en sammanfattning och vissa bedömningar.

3.1 Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor

3.1.1 Allmänt

Den nu gällande lagen trädde i kraft 1989 (prop. 1987/88:101, Ds I 1987:4, Ny lagstiftning om brandfarliga och explosiva varor). Avsikten var att med bibehållande av skyddsnivåerna skapa ett modernt och lättillgängligt regelsystem. Man valde att göra en ramlag och låta lagen få sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelats/utfärdats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som kom i fråga var SÄI, eftersom den hade den tekniska kompetensen för att meddela de nödvändiga detaljbestämmelserna med utpräglat tekniskt innehåll. Sedan ikraftträdandet har mindre förändringar genomförts.

Lagen reglerar hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Fyrverkerier är explosiva varor. Begreppet hantering har enligt 3 § en vid innebörd och omfattar t.ex. även användning och innehav. Avsikten är att allt som går att göra med en brandfarlig eller explosiv vara skall omfattas av begreppet (jfr. prop. 1987/88:101 s. 29). Lagen anger ett syfte och hänvisar till annan lagstiftning. Den innehåller vidare allmänna bestämmelser som anger skyddsprinciperna för hanteringen av varorna och bestämmelser om tillstånd och tillsyn av lagens efterlevnad samt ett stort antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet

som regeringen bestämmer. Den avslutas med bestämmelser om avgifter, ansvar, sekretess och överklaganden.

3.1.2 Avgränsning till annan lagstiftning

I 1 § anges att lagens syfte är att förhindra att de brandfarliga och explosiva varorna orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor.

Meningen med att definiera syftet är att göra en avgränsning i förhållande till annan lagstiftning. Åtgärder för att förebygga andra skador som kan uppkomma vid hanteringen av dessa varor skall regleras genom någon annan för ändamålet avsedd lagstiftning (prop. 1987/88:101 s. 16 ff). Hänvisningen till miljö tillkom först i januari 1999 i samband med att lagstiftningen anpassades till den nya miljöbalken. Man valde vid tillfället att låta lagen och inte miljöbalken omfatta förebyggande och begränsande skador på miljön som uppkommer genom brand eller explosion (prop. 1997/1998:90 s. 283).

I förtydligande syfte finns en uttrycklig hänvisning till annan lagstiftning i 4 §. Det erinras om att det i miljöbalken finns bestämmelser avsedda att förebygga andra skador än sådana som kan uppkomma genom brand eller explosion. Vidare påminns om att det i räddningstjänstlagen (1986:1102) finns bestämmelser om skyldighet för ägare eller innehavare av byggnad eller andra anläggningar att vidta olycks- och skadeförebyggande åtgärder vid brand och att det i arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare och arbetstagare att vidta skyddsåtgärder mot skador som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av brandfarliga eller explosiva varor. Där anges också att lagen om transport av farligt gods gäller vid transport av brandfarliga eller explosiva varor. Med transport avses i sammanhanget förflyttning med transportmedel samt sådan lastning, lossning, förvaring och annan hantering av det farliga godset som utgör ett led i förflyttningen. Slutligen hänvisas i fråga om sprängning och användning av pyrotekniska varor till bestämmelser i ordningslagen.

3.1.3 Skyddsprinciperna

Lagen innehåller grundläggande bestämmelser om skyddsåtgärder i fråga om platsen där de brandfarliga och explosiva varorna hanteras och i fråga om dem som hanterar sådana varor samt bestämmelser om kompe-

tenskrav, utredningsskyldighet och informationsplikt, vilka i huvudsak riktar sig till dem som yrkesmässigt hanterar varorna.

I 6 § anges att byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras skall vara så inrättade och förlagda att de är betryggande från brand- och explosionssynpunkt. Paragrafen omfattar all hantering, dvs. även sådan som inte inryms under en yrkesmässig verksamhet. Kraven begränsas i stället på ett sådant sätt att de skall avvägas mot behovet av skyddsåtgärder, med hänsyn tagen till arten och omfattningen av hanteringen (prop. 1987/88:101 s. 31-32).

I 7 § finns intagen en allmän försiktighetsregel. Den som hanterar brandfarliga eller explosiva varor skall vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förhindra brand eller explosion som inte är avsedd och för att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion. Denna grundregel för hanteringen av de brandfarliga och explosiva varorna riktar sig till alla som på ett eller annat sätt befattar sig med hanteringen av en sådan vara (prop. 1987/88:101 s. 32).

Av 8 och 9 §§ följer bland annat att den som bedriver yrkesmässig verksamhet med bland annat brandfarliga eller explosiva varor skall ha tillgång till nödvändig kompetens och skall se till att det finns tillfredsställande utredning om riskerna för brand eller explosion i verksamheten och om de skador som därvid kan uppkomma.

Slutligen anges i 10 § att den som tillverkar, importerar eller överlåter brandfarliga eller explosiva varor skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som är av betydelse från brand- och explosionssynpunkt (varuinformation).

3.1.4 Tillstånd

Av 11-15 §§ framgår följande. Den som hanterar eller importerar explosiva varor skall ha tillstånd till det. SÄI eller polismyndigheten prövar frågor om tillstånd beträffande explosiva varor. Ett tillstånd får begränsas till viss tid och innehålla villkor samt får återkallas.

Med hänsyn till den vida definitionen av begreppet hantering i 3 § innebär det att alla tänkbara förfaranden med de explosiva varorna är tillståndspliktiga. Så är t.ex. förvärv, innehav, saluhållande, försäljning m.m. tillståndspliktig hantering. Det medför självfallet inte, att det skall krävas särskilda tillstånd för varje led i en hantering av de explosiva varorna när det är fråga om samma tillståndshavare och samma varuslag. I varje ansökan om tillstånd till en viss hantering skall däremot varje led av hanteringen redovisas, så att berörd tillståndsmyndighet kan ta ställning till vilka villkor som bör ställas för de olika hanteringsleden

(prop. 1987/88:101 s. 34). Om den tillståndspliktiga verksamheten bedrivs i bolagsform, blir innebörden att berörda anställda i bolaget får rätt att hantera varorna. Det är arbetsgivaren som svarar för att de skyldigheter som följer av tillståndet iakttas (prop. 1987/88:101 s. 35).

3.1.5 Tillsyn

Av 16-19 §§ följer att SÄI utövar den centrala och, såvida inte regeringen bestämmer annat, polismyndigheten den lokala tillsynen över explosiva varor. Tillsynsmyndigheten har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den får meddela nödvändiga förelägganden och förbud som behövs och dessa får förenas med vite. Tillsynsmyndigheten får också förordna om rättelse på de försumligas bekostnad och har tillträde till verksamheterna.

3.1.6 Bemyndiganden

I lagen finns intaget ett stort antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Om följande frågor får regeringen meddela eller låta annan myndighet meddela föreskrifter om.

1. Ange vilka varor som skall anses explosiva (2§).
2. Meddela undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering eller import (5§).
3. Ange om byggnaderna m.m. skall omfattas av särskilda krav och att de t.ex. inte får användas om de inte befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt (6§).
4. Meddela åtgärder och försiktighetsmått som anges i 7 §.
5. Meddela närmare föreskrifter om sådan kompetens som åsyftas i 8 §.
6. Meddela närmare föreskrifter om utredning som avses i 9 §.
7. Meddela föreskrifter om varuinformation som avses i 10 §.
8. Vid behov utifrån brand- eller explosionssynpunkt meddela föreskrifter om annat särskilt krav för hantering eller import av explosiva varor (11).
9. Vid särskild betydelse från brand- eller explosionssynpunkt förbjuda hantering eller import av en explosiv vara (12§).
10. Närmare föreskriva om tillstånd (13§).
11. Meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighet kostnader för provtagning och undersökning av prov (19§).

12. Meddela föreskrifter om avgifter för statliga myndigheters verksamhet enligt denna lag (20§).

3.1.7 Ansvar

I 21 § anges att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot försiktighetsregeln i 7 § eller den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot tillståndsregeln i 11 §, föreskrift, villkor eller förbud som meddelats med stöd av punkterna 3-9 ovan eller tillsynsmyndighetens föreskrifter om villkor för tillstånd döms till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller underlåtenhet att efterkomma en begäran av tillsynsmyndigheten att få de handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen. I ringa fall döms inte till ansvar. Till ansvar döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Av 23 § framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som avges enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen döms till böter.

3.1.8 Förverkande

Explosiva varor som varit föremål för brott enligt lagen skall enligt 24 § förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av varorna samt utbytet av sådant brott och varans förpackning. Även anordningar för hantering av explosiva varor som varit föremål för brott enligt lagen eller värdet av anordningarna skall enligt 25 § förklaras förverkade, om den brottsliga gärningen har medfört uppenbar risk för en betydande skada genom brand eller explosion och förverkande inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller anordningens förpackning.

3.1.9 Sekretess

Den som tagit befattning med ett ärende som avses i lagen får enligt 26 § inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen.

3.1.10 Överklagande

Av 27-28 §§ följer att polismyndigheternas beslut i tillstånds- och tillsynsärenden får överklagas hos SÄI. Inspektionens beslut får inte överklagas. Utgör denna första instans i beslut om tillstånd, tillsyn eller annat får beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs hos kammarrätten. Beslut om föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigande får inte överklagas.

3.2 Förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor

I förordningen har regeringen meddelat ytterligare bestämmelser. Enligt 9 § får explosiva varor endast hanteras eller importeras av den som fyllt 18 år. Enligt 10 § får endast sådan explosiv vara som godkänts av SÄI eller undergått annan form av bedömning som skall godtas enligt EES-avtalet (rätteligen bör EG-fördraget avses) hanteras eller importeras. SÄI skall enligt samma paragraf upprätta en förteckning över godkända varor. Ett beslut om godkännande skall, som anges i 11 §, innehålla uppgifter om hur varan skall klassificeras och de villkor som gäller för varan. SÄI får enligt 12 § återkalla ett godkännande om ändrade förhållanden föranleder att varan inte längre bör vara godkänd.

Explosiva varor får enligt 15 § inte förvaras i större mängd än att förvaringen är betryggande från brand- och explosionssynpunkt.

SÄI får enligt 21 § medge att kravet på tillstånd till hantering ersätts med en anmälan till tillsynsmyndigheten eller med annat särskilt krav. Av 23 § följer att det är inspektionen som prövar frågor om tillstånd till bland annat tillverkning och hantering eller import i anslutning till tillverkningen, medan frågor om tillstånd till hantering eller import i övrigt prövas av polismyndigheten. Den som har tillstånd att överlåta vara skall enligt 33 § förvissa sig om att förvärvaren har rätt att inneha den. SÄI får vidare enligt 38 och 40 §§ meddela föreskrifter om hur tillsynen skall organiseras och om avgifter. Förordningen avslutas med ytterligare bemyndiganden. Sammantaget har regeringen bemyndigat SÄI att vidta åtgärder inom samtliga områden som regeringen har bemyndiganden för.

3.3 Sprängämnesinspektionens föreskrifter

3.3.1 Allmänt

På grundval av sina bemyndiganden har SÄI såvitt avser fyrverkerier meddelat föreskrifter på fem olika områden. Föreskrifterna är rubricerade enligt följande:

1. Föreskrifter om hantering och import av explosiva varor (SÄIFS 1989:8)
2. Föreskrifter om godkännande av fyrverkeripjäser och pyrotekniska sceneffekter (SÄIFS 1992:2)
3. Föreskrifter om tillsyn och om olycksrapportering i anslutning till lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor (SÄIFS 1994:5)
4. Föreskrifter om import och om överföring av explosiva varor (SÄIFS 1997:5)
5. Föreskrifter om tillverkning av explosiva varor (SÄIFS 1998:4)

3.3.2 Föreskrifter om hantering och import av explosiva varor (SÄIFS 1989:8)

Dessa föreskrifter reglerar handel, innehav och förvaring. Det anges att för nöjesfyrverkerier finns upprättad en särskild förteckning. Av förteckningarna framgår även de särskilda villkor som är förenade med godkännande av respektive vara. Tillstånd att bedriva handel med fyrverkerier får endast meddelas den som är behörig i allmänhet och som prövas lämplig. Explosiva varor får inte säljas mot postbefordran utan SÄI:s medgivande. Även innehav och förvaring kräver tillstånd. Sådant krävs inte om det redan finns tillstånd till tillverkning eller handel. Förvaringsutrymme skall vara försett med lås och så utfört, inrett och beläget att det föreligger tillfredställande säkerhet. Ett handelsförråd får innehålla högst 100 kg pyrotekniska varor. Försäljningsdisk och öppna utrymmen får inte användas för förvaring av explosiva varor. Fyrverkerier får dock läggas in i olåst utrymme i försäljningsdisk eller hylla under tid då försäljningslokalen är öppen för allmänheten under förutsättning att varorna hålls under uppsikt och inte är lätt åtkomliga för obehöriga. Av det sistnämnda framgår enligt SÄI att fyrverkerier inte får säljas genom självplockning av varan från kundens sida. Med "obehöriga" åsyftas enligt SÄI kunder. Föreskrifterna är under omarbeting.

3.3.3 Föreskrifter om godkännande av fyrverkeripjäser och pyrotekniska sceneffekter (SÄIFS 1992:2)

Dessa föreskrifter reglerar produktgodkännande. Fyrverkerier skall ha godkänts av SÄI innan de får saluhållas eller försäljas om inte inspektionen meddelat undantag. Godkännandet gäller för viss bestämd tid eller tills vidare och kan förenas med villkor. Godkänt fyrverkeri skall vara försett med märkning och bruksanvisning, vilket om möjligt skall anbringas på produkten.

3.3.4 Föreskrifter om tillsyn och om olycksrapportering i anslutning till lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor (SÄIFS 1994:5)

Dessa föreskrifter reglerar bland annat tillsynen. Enligt förordningen skall SÄI organisera tillsynen. I dessa föreskrifter har inspektionen bestämt att den som är tillståndsmyndighet även är tillsynsmyndighet. Det innebär att SÄI svarar för tillsynen av bland annat tillverkning och hantering samt import i anslutning till tillverkning medan polismyndigheten handhar den övriga tillsynen.

3.3.5 Föreskrifter om import och om överföring av explosiva varor (SÄIFS 1997:5)

Dessa föreskrifter reglerar import och överföring inom EU. Av lagen följer att den som importerar explosiva varor skall ha särskilt tillstånd till det. Däremot krävs enligt föreskriften inte tillstånd för att överföra fyrverkerier inom EU. Tillverkare får som huvudregel importera sådana godkända varor som denne redan har tillstånd att hantera. Motsvarande regel finns inte för den som bedriver handel. Motsatsvis följer därmed att den som har tillstånd att driva handel behöver ett separat tillstånd för import.

Av förordningen följer att en föreståndare skall utses för verksamheten och att SÄI får föreskriva om särskilda krav på kompetens hos föreståndaren. Detta har inspektionen gjort genom att föreskriva att en föreståndare bland annat skall ha kunskap och erfarenhet om märkningsbestämmelser och kunna ge varuinformation och vägledning till användarna.

3.3.6 Föreskrifter om tillverkning av explosiva varor (SÄIFS 1998:4)

Dessa föreskrifter reglerar tillverkning. För att få tillstånd till tillverkning skall sökanden vara lämplig och bland annat inte vara i konkurs. Ett tillverkningsställe skall ha förbudsanslag, skyltning och lokalerna skall vara lämpligt utformade. Det skall finnas en föreståndare med dokumenterade kunskaper, som godkänts av inspektionen. En riskutredning skall göras.

3.4 Ordningslagen (1993:1617)

Av 3 kap. 7 § ordningslagen följer att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

I propositionen 1992/1993:210 s. 282-283 anförs bl.a. följande:

”Med skada avses såväl fysisk som psykisk skada, t.ex. att ett barn eller ett djur blir skrämt. Begreppet olägenhet tar sikte på att användningen av pyrotekniska varor måste anses som störande för omgivningen. Skadan eller olägenheten måste emellertid vara så påtaglig att den är beaktansvärd. Denna riskbedömning är naturligtvis beroende av beskaffenheten av de pyrotekniska varor som är avsedda att användas. I bestämmelsen anges särskilt tidpunkten och platsens belägenhet som omständigheter som i övrigt påverkar riskbedömningen... ..I de fall då de närvarande är inställda på att pyrotekniska varor kommer att användas, t.ex. om det sker på en nyårsafton, får emellertid i vart fall risken för olägenheten anses mindre än annars. Det bör emellertid påpekas att bestämmelsen inte innebär något generellt undantag från tillståndskravet vid detta och andra tillfällen då användning av pyrotekniska varor förekommer utbrett hos allmänheten. Avsikten med bestämmelsen är att särskilt anordnade arrangemang där en större mängd pyrotekniska varor av kvalificerat slag kommer till användning för nöjesändamål, s.k. jubileumsfyrverkerier och liknande evenemang, vanligtvis kommer att kräva tillstånd, om de anordnas i närheten av någon bebyggelse av betydelse eller där ett större antal människor uppehåller sig.”

I 3 kap. 9 § anges att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att förhindra att människors hälsa eller

egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor. Regeringen har bemyndigat kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Föreskrifterna får enligt 3 kap. 12 § inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Föreskrifterna får inte heller angå förhållanden som är reglerade i denna lag eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt.

Departementschefen anförde bl.a. följande i propositionen 1992/93:210 s. 123:

”Mitt förslag till utformning av tillståndskravet vid användning av pyrotekniska varor innebär att det kan finnas ett låt vara begränsat behov av att genom lokala föreskrifter utvidga kravet till att gälla generellt i vissa avseenden. Exempelvis bör det vara möjligt för en kommun att föreskriva att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd inom områden som är särskilt känsliga med hänsyn till risken för att användningen innebär olägenhet för omgivningen, t.ex. vid sjukhus eller vårdhem. I undantagsfall bör som jag ser det kommunen även ha möjlighet att helt förbjuda användningen av pyrotekniska varor. Vad jag tänker på är s.k. inetorg och liknande offentliga platser, där användningen av pyrotekniska varor - även om den i normala fall med hänsyn till varans beskaffenhet är harmlös - över huvud inte bör få förekomma.”

Av 3 kap. 22 § följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 7 § eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § i samma kapitel döms till penningböter. Det är inte möjligt att förverka fyrverkerier med stöd av ordningslagen.

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva föreskrifter skall enligt 13 § omedelbart anmälas till länsstyrelsen. Denna skall upphäva en föreskrift som strider mot ordningslagen. Beslutet skall som huvudregel fattas inom tre veckor. Av 3 kap. 26-27 §§ följer att om länsstyrelsen upphäver en föreskrift får beslutet överklagas av kommunen till länsrätten. Vidare får polismyndighetens beslut överklagas till länsrätten. Slutligen har varje medlem av en kommun enligt kommunallagen rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga hos länsrätten. Länsrättens beslut kan i samtliga fallen överklagas av parterna till kammarrätten och därifrån till regeringsrätten. Prövningstillstånd krävs i regeringsrätten.

3.5 Sammanfattning och bedömning

Fyrverkerier regleras huvudsakligen i två skilda regelverk. Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor behandlar hantering och import av sådana varor. Ordningsslagen reglerar användningen av sådana varor.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor är en ramlag och med stöd av lagen har regeringen bemyndigat SÄI att meddela det konkreta innehållet. Lagen anger ett syfte, som skall avgränsa lagen från annan lagstiftning. Syftet är att förhindra att varor som fyrverkerier orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. En oklarhet i 1 § skulle enligt vad som anförts till utredningen vara om även andra ledet i paragrafen syftar på brand eller explosion som *inte är avsedd* eller om lagen syftar till att förebygga och begränsa skador till följd av såväl avsiktlig som oavsiktlig brand eller explosion. Förstnämnda tolkning tycks vara i strid med lagtexten, men den får ett visst stöd av propositionen som förklarar paragrafen så här. ”Syftet med lagstiftningen är således att förebygga olyckor eller skadegörelse genom brand eller explosion (olycksförebyggande) men också att förebygga eller begränsa de skador som uppstår om en brand eller explosion *ändå* skulle inträffa (skadeförebyggande)” (prop. 1987/88:101 s. 29).

Slutsatsen måste dock bli att skadeförebyggande avser brand eller explosion oavsett avsikt. Det skall vidare beaktas att om den motsatta tolkningen skulle vara riktig hade lagstiftningen endast kunnat användas för fyrverkerier som gick av (exploderade) av misstag, vilket framstår som omöjligt. Slutligen skall anmärkas att lagen inte tillämpas på detta sätt.

Till utredningen har vidare påståtts att en brist i lagen skulle vara att syftet endast anges till att förebygga eller begränsa skada, men att olägenheter inte nämns. Det skulle ha till följd att olägenheter faller utanför lagen. Denna fråga diskuteras i avsnitt 12.2.

Av lagen följer att alla tänkbara förfaranden med fyrverkerier är tillståndsbelagda. Enligt förordningen kan dock SÄI medge att kravet på tillstånd ersätts med anmälan eller annat särskilt krav. Inspektionen har också för en mängd olika fyrverkerier ersatt tillståndskravet för förvärv och innehav med generella ålderskrav, se vidare härom avsnitt 2.1 och 4.1.1.

I förtydligande syfte finns en hänvisning vad gäller användning av fyrverkerier till ordningsslagen. Det är fråga om en hänvisning utan angivelse av företräde. Innebörden är att användningen av fyrverkerier är reglerat såväl i ordningsslagen som i lagen om brandfarliga och explosiva

varor. Av ordningslagen följer att fyrverkerier inte får användas utan tillstånd av polismyndigheten om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller beaktansvärd olägenhet för person eller egendom. Det innebär att det är upp till den enskilde att göra en förhandsbedömning av effekterna av sin användning. Skulle den enskilde bedöma att skador eller beaktansvärd olägenhet kan uppstå är han skyldig att söka tillstånd. SÄI och polismyndigheten är tillståndsmyndigheter enligt lag om brandfarliga och explosiva varor, polismyndigheten är tillståndsmyndighet enligt ordningslagen. Kommunen kan meddela ytterligare begränsningar enligt ordningslagen, men inte enligt lag om brandfarliga och explosiva varor.

Ett pedagogiskt exempel om gränsdragningen mellan lagarna utgör Justitiekanslerns beslut den 3 oktober 1997 (ärende dnr 570-96-40). Ärendet gällde ett bolag som ansökte om tillstånd enligt 11 § lagen om brandfarliga och explosiva varor att sälja pyrotekniska varor från en butik. Polismyndigheten i Malmöhus län beviljade tillståndet, men ställde som villkor att försäljning endast fick ske under tiden 27-31 december. Villkoret meddelades med stöd av 14 § samma lag, där det anges att villkor får meddelas om det är erforderligt från brand eller explosionssynpunkt. Polismyndighetens beslut innehöll inte någon särskild motivering. I ett yttrande till SÄI framhöll emellertid polismyndigheten att ”användningen av pyrotekniska varor är spektakulärt och turbulent och att klagomålen från allmänheten är många och omfattande”. Enligt JK:s mening pekade detta på att beslutet förestavats av ordningsskäl och inte säkerhetsskäl. JK pekade i sitt beslut på det angivna syftet med lagen om brandfarliga och explosiva varor, vilket enligt honom skulle innebära att de villkor som får ställas av tillståndsmyndigheten enligt den lagen måste vara påkallade från brand eller explosionssynpunkt. Justitiekanslerns beslut blev därför att polismyndigheten inte haft stöd i lag för att uppställa villkoret.

4 Tillämpningen av regelverket

I detta kapitel beskrivs i avsnitt 4.1 hur vissa delar av lagen om brandfarliga och explosiva varor med underliggande regelverk tillämpas i praktiken. I avsnitt 4.1.1 redovisas hur tillståndskravet hanteras. I avsnitt 4.1.2 beskrivs hur SÄI:s produktgodkännande går till och i avsnitt 4.1.3 hur tillsynen är organiserad. De åtgärder som SÄI vidtagit under senare år för att komma till rätta med oönskade effekter av fyrverkerier redovisas i avsnitt 4.1.4.

I avsnitt 4.2 redovisas vissa uppgifter om hur ordningslagen tillämpas. I avsnitt 4.2.1 beskrivs tillståndsförfarandet vid användning av fyrverkerier. För att få en bild av hur kommunerna utnyttjat möjligheterna att medelst lokala föreskrifter reglera användningen av fyrverkerier sammanfattas i avsnitt 4.2.2 resultatet av den undersökning som SIFO utfört på utredningens uppdrag.

4.1 Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning och föreskrifter

4.1.1 Tillståndskravet

Som framgått av kapitel 3 följer av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor att den som hanterar eller importerar explosiva varor skall ha tillstånd till det. Med hantering avses allt man kan göra med varan, exempelvis även användning. Om hanteringen har anknytning till tillverkning/bearbetning ges tillstånd av SÄI, i övrigt är det polismyndigheten i den ort hanteringen sker som är tillståndsmyndighet.

Ovanstående innebär att allmänhetens förvärv, användning och innehav är tillståndsbelagd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Därtill kommer att användningen dessutom i vissa fall är tillståndsbelagd enligt ordningslagen. I praktiken är dock produktgodkännandet av central betydelse för tillståndskravet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Endast sådana produkter som godkänts av SÄI får överlåtas, användas eller innehas. I samband med att SÄI godkänner en

produkt ersätter den för många produkter tillståndsplikten med krav om ålder för förvärv, innehav och användning. Endast för de största produkterna finns tillståndskravet kvar. Följden härav är att de flesta produkter som används av allmänheten fritt får förvärvas, innehas och användas av den som fyllt 18 år. Vidare får vissa produkter, som exempelvis smällare, fritt förvärvas, innehas och användas av den som fyllt 15 år och vissa mindre produkter fritt förvärvas utan ålderskrav, (jämför kategoriindelningen i avsnitt 2.2.).

En brist utgör enligt utredningens bedömning det förhållande att dessa ålderskrav inte kan utläsas av regelsystemet. Lagstödets för SÄI att ersätta det generella tillståndskravet enligt lagen följer av 21 § förordningen. Enligt denna får SÄI medge att kravet på tillstånd till hantering ersätts med en anmälan till tillsynsmyndigheten eller annat särskilt krav. Dessa andra krav, dvs. åldersgränserna, är dock inte intagna i SÄI:s föreskrifter. Av 10 § förordningen följer att SÄI skall upprätta en förteckning över godkända explosiva varor. I SÄIFS 1993:4 finns en sådan förteckning. I denna hänvisas för godkända fyrverkerier till en särskild förteckning. Att det för fyrverkerier skall upprättas en särskild förteckning framgår även i SÄIFS 1989:8. Av denna skall även de särskilda villkor som är förenade med godkännande av respektive vara framgå. SÄI har om detta anfört att de för närvarande arbetar med att ta fram en sådan förteckning. Enligt SÄI utgör förteckningen dock endast en sammanställning, det juridiska underlaget för ålderskrav skulle endast utgöras av beslut om produktgodkännande i de enskilda fallen. Dessa beslut är ställda till den som ansökt om produktgodkännande. Vidare framgår enligt SÄI åldersgränserna av märkningen på produkten. Den angivna ordningen framstår som tveksam. Enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor kan den enskilde dömas till böter eller fängelse vid exempelvis ett innehav i strid mot åldersgränserna. Inte minst med hänsyn härtill är det angeläget att de krav som gäller kan utläsas av regelsystemet.

De flesta fyrverkeriprodukter som kräver tillstånd används endast av dem som har professionell anknytning till produkterna. I praktiken förhåller det sig nämligen på det sättet att den som tillverkar eller bearbetar professionella produkter även anlitas för att skjuta upp produkterna. Denna grupp måste redan ha tillstånd och det kan då utsträckas till att avse även användning. Sådant tillstånd ges av SÄI, eftersom hanteringen har anknytning till tillverkning.

Vad som därefter återstår är ett fåtal produkter som kräver tillstånd och vilka hanteras av allmänheten. För att kunna förvärva en sådan produkt måste man ha ett tillstånd som efter ansökan kan beviljas av polismyndigheten på den ort där förvaringen skall ske. Uppstår ingen förvar-

ing blir användningsorten avgörande. Tillståndet ges i ett skriftligt beslut och kan överklagas till SÄI.

Även försäljning och/eller förvaring kräver tillstånd. Polismyndigheten skall innan tillstånd meddelas, om det inte är uppenbart onödigt, samråda med Räddningsnämnden, Byggnadsnämnden, SÄI samt andra kommunala och statliga myndigheter, vars verksamheter berörs av ärendet.

SÄI har gjort en sammanställning av vissa regler och praxis, som distribuerats till bl.a. polismyndigheter (SÄI-INFO 1997:3). Enligt denna skall för försäljning gälla att tillgången till en fast, varaktig butikslokal är en förutsättning för försäljning av fyrverkerier. Exempel på olämpliga försäljningsställen är bensinstationer, ambulerande försäljningsställen eller försäljning vid inletorg och dylikt. All personal som arbetar med artiklarna skall vara 18 år och ha så goda kunskaper att de kan avgöra om artiklarna är godkända samt kunna ge kunderna råd.

4.1.2 Produktgodkännande

Endast sådana explosiva varor som godkänts av SÄI får hanteras eller importeras. En ansökan härom till inspektionen skall innehålla uppgift om bland annat förslag till bruksanvisning, sammansättning av pyrotekniska satsar och rapport över genomförd provning om sådan utförts.

Inspektionen utför därefter en teknisk granskning av produkten. Granskningen är inriktad på kvalitet och säkerhet. Vid granskningen använder sig SÄI av förslag till en standard (jämför 4.1.4). Utgångspunkten för bedömningen är syftet i 1 § lagen om brandfarliga och explosiva varor. Bland annat följande kontrolleras.

1. Att pjäsen har avsedd funktion, t.ex. att raketer stiger till väders på avsett och säkert sätt.
2. Att pjäsen ej uppvisar effekter som kan anses farliga vid föreskriven hantering.
3. Att funktionssäkerheten är godtagbar, t.ex. att stubinen ej slocknar.
4. Att märkning och bruksanvisning är lämpligt utformade med hänsyn till pjäsens funktion.
5. Att stubinen i förekommande fall är skyddad på betryggande sätt.
6. Att stubinen är utförd så att den med eller utan en i pjäsen inbyggd fördröjningsanordning utlöser pjäsen i ett visst tidsintervall.

SÄI avgör därefter om produkten skall godkännas eller inte. Bland annat följande produkter har tidigare underkänts: s.k. grodor och andra pyro-

tekniska pjäser såsom gräshoppor, häxpipor och svärmare, vilka vid användning förflyttar sig på eller invid marken på sätt som inte kan kontrolleras, raketer med knall med sats överstigande ett gram, pjäser och puffskott med sats av enbart svartkrut till en mängd överstigande 0,8 gram samt s.k. ryska smällare, knallarter och dylikt med friktions-tändning och som innehåller silverfulminat.

4.1.3 Tillsyn

SÄI ansvarar för den centrala tillsynen och polismyndigheten för den lokala. Det ankommer på inspektionen att fördela arbetet. Som tidigare framgått har inspektionen bestämt att den som är tillståndsmyndighet även är tillsynsmyndighet. Det innebär att det är polismyndigheterna som skall utöva tillsynen över försäljningsställena. SÄI:s roll som central tillsynsmyndighet utövas vidare på följande sätt.

1. Polismyndigheterna sänder ärenden på remiss till inspektionen.
2. Polismyndigheterna tar kontakt med inspektionen per telefon i de enskilda ärendena.
3. På begäran av polismyndigheterna biträder inspektionen i mån av tid denna vid tillsynen.
4. Inspektionen tar fram underlag för polismyndigheternas tillsyn.
5. Inspektionen utbildar i viss omfattning polisens personal.
6. Polismyndigheterna sänder en årlig rapport om tillsynsaktiviteter till inspektionen.

4.1.4 Åtgärder under senare år

De åtgärder som vidare vidtagits under de senaste åren för att komma tillrätta med oönskade effekter av fyrverkerier kan enligt inspektionen redovisas enligt följande:

1. Återkallande av godkännandet för vissa produkter.
2. Nya godkännanderutiner.
3. Information till allmänheten.
4. Ökad tillsyn och utbildning.
5. Medverkan till ny lagstiftning.

Återkallande av godkännandet för vissa produkter

Under december månad 1996 försökte ett antal fyrverkeriimportörer ta marknadsandelar från varandra genom att kraftigt sänka priserna på några produkter, bland andra på flygande skott, så kallade Thunder King. Smällandet under nyårshelgen 1996/1997 medförde ökade olägenheter och skador. SÄI beslöt därefter att flygande skott inte fick säljas till eller innehåsa av allmänheten. Den 1 juli 1998 drog SÄI tillbaka godkännandet för smatterband och de s.k. ett- och treöressmällarna, sedan det visat sig att dessa pjäser inte längre uppfyllde kraven på stubinens brinntid.

Nya godkännanderutiner

Sedan tidigt 90-tal har SÄI deltagit i ett europeiskt samarbete om framtagning av en europeisk standard för fyrverkeriartiklar. Arbetet har dragit ut på tiden. Inspektionen har emellertid delvis börjat tillämpa normerna trots att dessa ännu inte har antagits. Detta har medfört högre krav på produkterna. Exempel på sådana krav är:

- Krav på säkerhetsstubin.
- Större provuttag i samband med typgodkännande.
- Nyare och tydligare produktkrav. Som exempel kan nämnas att man använder s.k. AQL-värden (Acceptance Quality Levels) för att fastställa om en produkt skall godkännas eller underkännas. AQL innebär i korthet att beroende på om bristen i varan är liten, allvarlig eller kritisk så kan vissa fel accepteras. SÄI har angivit vilka fel som är små, allvarliga eller kritiska.

Information till allmänheten

SÄI går inför varje nyårshelg ut med ett pressmeddelande. Syftet är att ge underlag till journalister. Pressmeddelandet för 1998 lades in på inspektionens webbplats. Vidare har man i samarbete med andra myndigheter spritt information genom TV-programmet "Anslagstavlan". En informationsbroschyr har tagits fram i samråd med Rikspolisstyrelsen, Barnmiljörådet och Trygg-Hansa och en video som behandlar riskerna med hemtillverkning har distribuerats till cirka 1 000 skolor, samtliga polismyndigheter och ett antal räddningstjänster. Målsättningen med informationen är att minska olyckorna. De till SÄI rapporterade olyckorna har antalsmässigt gått ned under senare år.

Ökad tillsyn och utbildning

SÄI har under de senaste åren uppmanat polismyndigheterna att bedriva en aktiv kontroll av försäljningsställena och medverkat i utbildning av polisens tillstånds- och tillsynspersonal. Vidare har inspektionen tagit fram en kontrollista för tillsyn av försäljningsställena.

Enligt vad SÄI erfarit har tillsynen förbättrats.

Medverkan till ny lagstiftning

1994 ändrades 33 § i förordningen om explosiva varor på inspektionens inrådan. Efter ändringen krävs det av den som har tillstånd att överlåta explosiva varor att han förvissat sig om att förvärvaren har rätt att inneha varan. Lagändringen bedöms av SÄI ha haft en preventiv effekt.

4.2 Ordningslagen (1993:1617)

4.2.1 Tillstånd enligt 3 kap. 7 § ordningslagen.

Som framgått av kapitel 3 ankommer det enligt ordningslagen på den enskilde att göra en förhandsbedömning av de effekter som uppstår vid användningen av fyrverkerier. I den mån skador eller beaktansvärd olägenhet kan uppstå är man skyldig att söka tillstånd. Med skador avses även psykiska skador, t.ex. att barn eller djur blir skrämda.

Tillstånd söks skriftligen hos polismyndighet i den ort där användningen skall ske. En avgift om 475 kr tas ut. Myndigheten samråder eller begär yttrande från i första hand den kommunala räddningstjänsten. Skall fyrverkeriet användas på kommunal mark sker vanligen samråd med kommunen i dess egenskap av markägare. Saknas beskrivning av platsen görs en besiktning av denna. Därefter meddelas ett skriftligt beslut, vilket kan överklagas hos länsrätten. Beslutet får förenas med villkor.

Det ankommer på varje polismyndighet att avgöra vem som inom myndigheten har ansvaret för dessa tillståndsärenden. Inom Polismyndigheten i Stockholms län fattas beslutet av en polisinspektör. Enligt uppgift från polismyndigheten, city polismästardistrikt, är det ytterst sällan som privatpersoner ansöker om tillstånd för användning vid de traditionella fyrverkerihelgerna. De flesta ansökningar som kommer in avser jubileumsfyrverkerier, där kvalificerade fyrverkerier skjuts av. Skälet till att så få användare ansöker om tillstånd kan vara flera. Ett skäl kan vara att allmänheten saknar kännedom om den skyldighet som åvilar

användaren, ett annat kan vara att det är svårt att bedöma i vilka fall tillstånd erfordras. Ytterligare ett skäl skulle kunna vara att avgiften för tillståndet framstår som hög.

4.2.2 Kommunernas möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter

Bakgrund

Enligt 3 kap. 9 § ordningslagen har kommunerna möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter som behövs för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Rättspraxis

Kommunfullmäktige i Växjö har i sina ordningsföreskrifter beslutat att pyrotekniska varor bara får användas på påskafton, Valborgsmässafton och nyårsafton. Under övriga tider på året krävs tillstånd. Föreskrifterna är tillämpliga på alla offentliga platser och därmed jämställda sådana, nämligen parker, idrottsplatser, friluftsanläggningar samt gator och torg. På begäran av Pyro-Smålands Krutbruk AB prövade först länsrätten och sedan kammarrätten i Jönköping lagligheten av föreskriften. Ingen av instanserna ansåg att föreskriften lade onödigt tvång på allmänheten eller att den utgjorde en obefogad inskränkning i den enskildes frihet. Föreskriften ansågs därmed laglig. Kammarrättens dom som meddelades den 16 februari 1999 överklagades inte och har därmed vunnit laga kraft (mål nr 1334-1998).

Kommunfullmäktige i Södertälje beslöt den 26 oktober 1998 att bland annat anta samma föreskrift som kommunfullmäktige i Växjö, men med den skillnaden att föreskriften inte bara skulle gälla på offentliga platser utan i hela kommunen samt att även nyårsdagen skulle vara tillståndsfri. Länsstyrelsen fann att föreskriften givits en alltför generell och långtgående utformning och upphävde därför bestämmelsen. Kommunen överklagade till länsrätten, som avslog överklagandet med motiveringen att den omständigheten att ett visst förfarande medför olägenheter inom vissa områden i kommunen inte bör medföra krav på att tillstånd skall gälla generellt. Föreskriften ansågs därmed lägga onödigt tvång på allmänheten eller vara en obefogad inskränkning i den enskildes

frihet. Domen har överklagats till kammarrätten och kan enligt uppgift förväntas bli avgjord inom de närmaste månaderna, (mål nr 2635-99).

Omfattningen av lokala föreskrifter

På uppdrag av utredningen har SIFO undersökt i vad mån och på vilket sätt kommunerna i Sverige använder möjligheten att ytterligare reglera användningen av fyrverkerier och vilka effekter detta haft. Undersökningen har omfattat samtliga 289 kommuner i Sverige. Av undersökningen framkom att 45 procent av alla kommuner i Sverige har lokala föreskrifter om fyrverkerier. Skälet till att man i övriga kommuner inte har föreskrifter uppgavs av 57 procent av dessa kommuner vara att det inte förelåg något behov av sådana föreskrifter och av 31 procent att föreskrifter bedömdes som verkningslösa.

Om de kommuner som på förhand bedömt föreskrifterna som verkningslösa haft rätt i sina farhågor eller inte kan följande siffror indikera. Av dem som infört föreskrifter ansåg 18 procent att de i huvudsak kommit till rätta med problemen genom föreskrifterna, lika många hävdade att de inte haft någon effekt och 40 procent ansåg att de haft viss effekt. Det skäl till utebliven effekt som oftast redovisas i enkäten är dålig övervakning och bristande laglydnad. Av dem som infört föreskrifter ansåg vidare 49 procent att lagstiftningen om användning av fyrverkerier behövde skärpas. Endast hälften av dem hade informerat allmänheten om ordningslagen.

De produkter som i första hand motiverade införande av föreskrifter var smällare. För 62 procent hade störningar stor betydelse för beslutet att införa lokala föreskrifter och för 40 procent var olyckor till följd av fyrverkerier av stor betydelse. Bränder och skadegörelse var av stor betydelse endast för drygt en fjärdedel.

Av de kommuner som infört lokala ordningsföreskrifter hade 36 procent infört förbud och 70 procent tillståndsplikt. Av dem som infört förbud hade 88 procent kopplat förbudet till vissa platser medan endast 17 procent hade infört förbud under vissa tidsperioder. Den vanligaste platsen för förbud var utanför sjukhem/vårdhem. 63 procent av dem som infört förbud hade förbjudit användning av fyrverkerier på sådana platser. Samtliga som infört förbud i tiden hade förbjudit användningen av fyrverkerier under annan tid än nyårsafton, påskafton eller Valborg. Av dem som infört tillståndsplikt hade 83 procent kopplat tillståndskravet till platser och 37 procent till tiden. Den vanligaste platsen som omfattade tillståndskravet var torg och liknande och samtliga som infört tillståndskrav i tiden hade infört tillståndskrav för

användning av fyrverkerier under all tid utom nyårsafton, påsk och Valborg.

Analys

Utredningens syfte med undersökningen har varit att klarlägga i vad mån och på vilket sätt kommunerna använder sina möjligheter att meddela föreskrifter om användningen av fyrverkerier och effekterna härav. Det visade sig att mindre än hälften av kommunerna infört lokala ordningsföreskrifter. För 31 procent av dem som underlåtit att införa lokala föreskrifter var dock skälet att man bedömde sådana föreskrifter som verkningslösa. Sammantaget indikerar detta att det i 62 procent av kommunerna bedöms föreligga ett behov av ordningsföreskrifter. Användningen av fyrverkerier skulle därmed inte utgöra något problem i 109 kommuner i Sverige, men väl i 179. Skälet till att det finns ett behov av ordningsföreskrifter tycks i första hand vara att smällare orsakar störningar, men även personskador.

En fråga är om de kommuner som på förhand dömt ut de lokala föreskrifterna har haft rätt i sin bedömning. Av dem som infört föreskrifter ansåg 40 procent att dessa hade haft viss effekt, medan vardera 18 procent bedömde att föreskrifterna haft ingen effekt eller full effekt. Sammantaget tyder detta på att lokala föreskrifter inte löser de problem som kan finnas med fyrverkerier, men att de minskar dessa. De kommuner som bedömt dem som verkningslösa förefaller därför ha gjort en alltför pessimistisk bedömning.

Varför löser då de lokala ordningsföreskrifter inte de problem som fyrverkerier kan orsaka? Det kan finnas många svar på den frågan. Det skäl kommunerna lämnat är att övervakningen inte fungerar. Ett annat skäl skulle kunna vara att kommunerna inte meddelat adekvata föreskrifter. De föreskrifter kommunerna meddelat är i huvudsak inriktade på att undanta användningen på vissa platser som exempelvis sjukhus. Vidare kan konstateras att ytterst få använder sig av tidsinskränkningar. De problem som framskymtar i undersökningen är dock i huvudsak kopplade till störningar med smällare. I den allmänna debatten anges ofta att det är den långvariga användningen av smällare som orsakar störningar. Med denna utgångspunkt kan det förefalla mer ändamålmässigt att använda begränsningar i tid. Ett skäl till att kommunerna inte gjort detta kan bero på att rättsläget har varit oklart och att rättspraxis först under den närmaste tiden kommer att klarlägga kommunernas handlingsutrymme. Ytterligare ett skäl till att effekten av föreskrifterna är begränsade kan vara att många kommuninvånare inte känner till föreskrifterna.

5 Förändringar i regelverket

I detta kapitel redovisas förändringar som genomförts i regelverket och bakgrunden till dessa. De problem som är förknippade med användningen av s.k. knallfyrverkeri har vid två tidigare tillfällen varit föremål för omfattande utredningar. Den första utredningen tillsattes 1942. Vid denna tidpunkt gällde 1928 års förordning angående explosiva varor. Enligt denna fick envar utan tillstånd förvärva och inneha 100 kg fyrverkeripjäser, som inte innehöll självantändande beståndsdelar, samt explosiva leksaker och andra pyrotekniska varor.

I avsnitt 5.1.1 sammanfattas förslagen från den utredning som tillsattes 1942 för att se över regelverket för explosiva varor och som arbetade i sex år, samt de förändringar i regelverket som beslutades som en följd av utredningen. I avsnitt 5.1.2 redovisas resonemang och förslag i det betänkande som 1978 lämnades av 1975 års pyroteknikutredning samt remissutfall och statsmakernas ställningstagande. I avsnitt 5.1.3 sammanfattas de överväganden som under mitten av 80-talet ledde fram till den nuvarande lydelsen av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

Den nu gällande ordningslagen (1993:1617) fick sin utformning 1994. I avsnitt 5.2 redovisas de förändringar som gjordes 1994 och bakgrunden till dessa.

I avsnitt 5.3 redovisas den debatt om pyrotekniska varor som ägt rum i riksdagen under senare år.

5.1 Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor

5.1.1 1942 års utredning

1948 presenterade 1942 års utredning sitt betänkande med förslag till ny förordning angående explosiva varor m.m. (Betänkande med förslag till ny Kungl. Maj:ts förordning angående explosiva varor m.m. SOU 1948:8). Principerna som förslaget utgick ifrån var att endast ofarliga varor som smällkarameller fritt skulle få förvärvas. Den som fyllt 16 år skulle få köpa vad som benämndes vara explosiva leksaker såsom

bengaliska eldar. Ordinära fyrverkeripjäser skulle i huvudsak få förvärfas fritt av den som fyllt 18 år. För förvärfv av vissa sprängkraftiga produkter samt alla lösa knallskott skulle i regel tillstånd erfordras. Ryska smällare skulle överhuvudtaget inte få tillverkas eller säljas.

Skälet för inskränkningar mot knallprodukterna var att man försökte komma till rätta med okynnesskjutandet. I betänkandet anförs bland annat följande:

"Syftet med dessa restriktioner är att försöka komma till rätta med de allvarliga missförhållanden, som sammanhånga med den på åtskilliga håll i landet grasserande oseden att skjuta 'påksmällar' och dylikt i samband med firandet av vissa högtider. Genom skjutandet störes den allmänna ordningen i betänklig grad---- På sina håll pågår skjutandet flera dygn i följd och icke minst nattron störes. Särskilt prövande är detsamma för äldre, nervösa och sjuka personer. Icke sällan vållas skada å egendom. Den allvarligaste konsekvensen av oseden är emellertid de många olyckshändelserna, som varje år inträffa, ofta med mer eller mindre höggradig invaliditet för de agerande som påföljd---- Det har från fabrikanthåll gjorts gällande, att de fabriksstillverkade knallskotten med relativt liten laddning skulle icke endast vara helt ofarliga utan dessutom medverka till osedens mildrande. De svåra olyckshändelserna vållas av laddningar, som ungdomarna själva tillverka av olovligt åtkommen dynamit eller andra sprängämnen. Tillgången till oskyldiga fabriksstillverkade smällare skulle minska frestelsen att själv tillverka farligare pjäser. De sakkunniga äro av rakt motsatt uppfattning..." (SOU 1948:8 s. 142-143, jämför även avsnitt 10.1 om hemtillverkning).

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget framhöll föredragande statsråd att det syntes olämpligt med två åldersgränser. De varor som föreslagits fritt fick köpas av dem som fyllt 16 år erhöi därför åldersgränsen 18 år. I övrigt följdes förslaget och det utgjorde grunden för Kommerskollegiekungörelse av den 17 november 1949 med tillämpningsbestämmelser. Redan några år senare frångick dock Kommerskollegium principen om en åldersgräns och sänkte då åldersgränsen från 18 år till 15 år för förvärfv av bland annat vissa knallpjäser. (Pyrotekniska varor, risker och regler, Ds I 1975:2).

5.1.2 1972 års utredning

1972 tillsattes en ny utredning om användning av pyrotekniska produkter. Utredningens uppdrag var att undersöka omfattningen och karaktären av de olägenheter, som hänger samman med användningen av pyrotekniska varor och vid behov föreslå förändringar. Bakgrunden var

att bruket av fyrverkerier ansågs medföra risker för skador och andra olägenheter. I direktiven konstaterades att det inte var ovanligt att minderåriga hade tillgång till produkterna och använde dessa på ett sätt som var ägnat att orsaka skada och irritation. Särskilt det omfattande bruket i anslutning till helgerna ansågs vålla olägenheter. I uppdraget ingick att beakta risken för ökad hemtillverkning.

Utredningen överlämnade sitt betänkande i mars 1975 (Pyrotekniska varor, risker och regler, Ds I 1975:2). I detta framhölls att fyrverkerier orsakade såväl oacceptabla störningar som allvarliga person- och saksador. De produkter som främst ansågs orsaka skador och olägenheter var smällare och svärmare. Omfattningen av klagomålen över störningar förklarade utredningen med det mycket stora antal knallpjäser som såldes per år och den kraftiga knalleffekt som många av dessa hade. Sakskadorna orsakades av bränder eller sprängning av exempelvis brevlådor. Personskadorna drabbade i hög utsträckning dem som var under 15 år. Utredningen fann vidare att uppenbara risker för hörselskador förelåg även vid hanteringen av små pjäser med knalleffekt. Utredningen hade med hjälp av FOA mätt knalleffekterna på fem knallprodukter, varav en var sådan att den fick köpas av 15-åringar. Slutsatsen blev därefter att om man använde arbetarskyddsstyrelsens rekommendation för maximalt impulsljud borde man hålla ett avstånd om 9-34 meter från produkterna. Skulle man kräva att smällare var ofarliga på armlängds avstånd kunde t.o.m. en ettöressmällare tänkas räcka till för att ge alltför hög knalleffekt.

Utredningen ansåg med hänsyn till vad som hade framkommit att allmänhetens bruk av smällare borde förbjudas. Detsamma borde gälla för andra pjäser med knalleffekt. Det enda undantag från denna regel skulle vara rena leksaker som smällkarameller.

Utredningen hade under sitt arbete beaktat risken för hemtillverkning. Den hade analyserat begreppet hemtillverkning och kommit fram till att två olika vägar för hemtillverkning av smällare används. Den vanligaste skulle vara att legala smällare används och exempelvis buntas ihop för att få en kraftigare smäll. Denna del av hemtillverkningen menade man skulle upphöra om legala smällare försvann från marknaden. Den andra vägen skulle vara att sammanblanda olika kemikalier till pyroteknisk sats. Risken för ökad hemtillverkning vid ett förbud mot smällare skulle därmed enligt utredningen bestå i en risk för att tillblandningen av olika kemikalier skulle öka. Utredningen bedömde att denna risk var liten.

Utredningen drog den slutsatsen att smällare utan tvekan kunde förbjudas, men att man för säkerhets skull samtidigt skulle försvåra tillgången till vissa kemikalier.

Det förslag utredningen lade fram innebar sammanfattningsvis följande. Endast av Statens industriverk godkända pyrotekniska varor

skulle få tillverkas och importeras, och en skärpt specificering och kontroll av dessa varor skulle införas. Vara vars hantering innebar uppenbar risk eller som medförde allvarlig olägenhet skulle ej få godkännas, såvida inte till följd av begränsning av rätten till förvärv, innehav och nyttjande sådan risk eller olägenhet ej längre kunde anses föreligga. Med stöd av detta förbjöds enligt förslaget till kungörelse godkännande av puffskott, knallskott och andra pjäser med knalleffekt liksom av svärmare för allmänt bruk. För all tillverkning och import skulle, för att tillfredställande tillsyn skulle möjliggöras, begäras särskilt tillstånd. För rätten till förvärv, innehav och nyttjande föreslogs nya regler. Grundprinciperna för inskränkningen av dessa rättigheter borde enligt utredningen regleras i särskild lag. Endast i undantagsfall och under i lagen angivna omständigheter skulle en lindring av inskränkningarna få ske genom kungörelse eller tillämpningsbestämmelser. Däremot skulle en skärpning kunna ske. En åldersgräns om 18 skulle gälla. Varorna hade i förslaget uppdelats i sex klasser med hänsyn till användningsområde och farlighet vid nyttjandet.

Utredningens uppfattning att en skärpning av reglerna var nödvändig biträdades av praktiskt taget alla remissinstanser. Förbudet mot smällare och svärmare kritiserades dock av bl.a. Statens industriverk med hänvisning till risken för ökad olaga hemtillverkning, vilken skulle kunna medföra svårare skador eller t.o.m. dödsfall. Enligt verket hade utredningen underskattat risken. Denna uppfattning delades dock inte av bland andra Rikspolisstyrelsen, som hänvisade till Danmarks positiva erfarenheter av den restriktiva lagstiftningen som infördes 1972. Med hänsyn till likheterna i samhällsstruktur mellan Danmark och Sverige borde man enligt Rikspolisstyrelsen inte behöva riskera en annan utveckling.

Utredningens förslag om en höjning av lägsta åldersgränsen till 18 år hade flertalet remissinstanser inget att invända emot. Det ansågs att en sådan åldersgräns skulle kunna motverka olägenheterna. Statens industriverk föreslog, om än med tvekan, att knallpjäser med ringa effekt skulle få tillverkas och dessutom skulle de få förvärvas, innehas och nyttjas av den som fyllt 15 år. Utredningens förslag till författningmässig reglering av det pyrotekniska området kritiserades av så gott som samtliga remissinstanser. Hovrätten över Skåne och Blekinge ansåg att lagstiftningen skulle bli mera svåröverskådlig om det vid sidan av en författning om explosiva och brandfarliga varor skulle finnas ytterligare en lag, förordning och tillämpningsbestämmelser om pyrotekniska varor. Vidare skulle svåra gränsdragningsproblem kunna uppstå.

Ett gemensamt yttrande avgavs av två företag, Hammargren & Co AB och Hanssons Pyrotekniska AB. Företagen uttalade att det inom ramen för existerande lagstiftning fanns utrymme för åtgärder

för att komma till rätta med störningar. Företagen ansåg vidare att de hittills vunna erfarenheterna inom Sverige och Danmark visade att det, om restriktioner infördes, uppstod skaderisker för allmänheten, därigenom att främst unga människor försåg sig med pyrotekniska varor genom hemtillverkning, stölder, olovlig import och inköp från illegala källor. Åtgärder under 1950-talet om att göra vissa mindre pyrotekniska varor tillgängliga för 15-åringar hade gett omedelbar effekt genom minskning i form av skador, stölder och störningar.

Regeringen tog i maj 1977 i ett beslut ställning till den pyrotekniska utredningen. Redan dessförinnan, i april 1975, hade dock lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor trätt i kraft. Detta var dock endast en följd av den nya regeringsformens krav på särskilda bemyndiganden i lag för att meddela bl.a. föreskrifter som innebar ålägganden för enskilda. Lagen innehöll därför i huvudsak endast nödvändiga bemyndiganden.

I regeringens beslut anfördes följande:

En skärpning av bestämmelserna om pyrotekniska varor var påkallad med hänsyn till risken för skador och olägenheter. Denna skärpning kunde lämpligen ske genom ändringar i Statens industriverks föreskrifter. Verket fick i uppdrag att se över föreskrifterna enligt följande riktlinjer. De pjästyper beträffande vilka bestämmelserna borde skäras var i första hand större smällare (kanonskott, knallraketer och dylikt) och svärmare för nöjesbruk. Föreskrifterna borde ändras så att sådana pjäser inte längre blev tillåtna för allmänt bruk. Beträffande mindre smällare (puffskott och dylikt) borde övervägas kompletterande föreskrifter ägnade att begränsa knalleffekten hos dessa pjäser, t.ex. genom skärpta krav i fråga om tillåten satsmängd, höljets beskaffenhet m.m. Därutöver borde övervägas behovet av skärpning av de åldersbegränsningar som nu gällde för förvärv och innehav av pyrotekniska satser och större pjäser.

Statens industriverk meddelade som en följd av regeringens beslut en ny tillämpningskungörelse som bl.a. förbjöd svärmare och raketer med knalleffekt för allmänt bruk. Vidare infördes ett allmänt förbud mot förvärv och innehav av större knallpjäser om ej polismyndigheten givit tillstånd. De mindre smällarna som puffskott skulle dock även i fortsättningen kunna förvärvas och åldersgränsen om 15 år skulle kvarstå. För att okynnesanvändningens effekt skulle minskas begränsades mängden svartkrut från 1,2 till 0,8 gram.

5.1.3 Förändringar under 1980-talet

1981 överfördes det centrala myndighetsansvaret för tillämpningen av bestämmelserna om explosiva och brandfarliga varor till SÄI.

1985 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att förenkla regelsystemet om hanteringen av explosiva och brandfarliga varor. Regelverket utgjordes då av fyra äldre förordningar, en i efterhand tillskapad lag samt tillämpningsföreskrifter till förordningarna. Dessa innehöll såväl allmänna bestämmelser om skyddsnivån som detaljerade föreskrifter av utpräglad teknisk natur. Tillämpningsföreskrifter hade utfärdats, förutom av SÄI även av andra myndigheter, såsom Kommerskollegium och Statens industriverk. Resultatet blev ett detaljrikt, otidsenligt och inte alltför sammanhängande regelsystem, som med tiden blev allt svårare att överblicka både för statliga och kommunala myndigheter och för näringslivet.

Den nu gällande lagen om brandfarliga och explosiva varor trädde i kraft 1989. Avsikten var att med bibehållande av skyddsnivåerna skapa ett modernt och lättillgängligt regelsystem. Man valde att göra en ramlag och låta lagen få sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelats/utfärdats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som kom i fråga var SÄI, eftersom den besatt den tekniska kompetensen för att meddela de nödvändiga detaljbestämmelserna av utpräglat tekniskt innehåll. Sedan ikraftträdandet har endast mindre förändringar genomförts.

5.1.4 Sammanfattning och bedömning

Den historiska tillbakablicken visar att okynneshanteringen med framförallt knallfyrverkeri alltsedan 1940-talet varit ett problem. Två utredningar har funnit skäl att föreslå begränsningar i tillgången på knallfyrverkeri för minderåriga. I 1948 års betänkande föreslogs ett generellt förbud mot knallpjäsers försäljning till minderåriga och i betänkandet 1975 föreslogs att allmänhetens bruk av smällare skulle förbjudas. Den första utredningens förslag lades till grund för lagstiftning, men några år senare frångicks förslaget av Kommerskollegiet och knallprodukter var därefter tillgängliga för underåriga. Skälet härför har inte kunnat utrönas. En hypotes skulle kunna vara att åtgärden syftade till att uppnå den effekt som den pyrotekniska branschen i sitt remissyttrande till 1975 års betänkande hänvisar till. Hammargren & Co och Hanssons Pyrotekniska AB hävdar i detta att åtgärderna under 1950-talet att göra vissa mindre pyrotekniska varor

tillgängliga för 15-åringar gav omedelbar effekt genom minskning i skador, stölder och störningar, (jämför 5.1.2).

1975-års förslag om totalförbud för allmänheten att förvärva smällare genomfördes inte. Ett skäl härför synes ha varit att den dåvarande centrala tillsynsmyndigheten varnade för att en sådan åtgärd skulle medföra ökad hemtillverkning med allvarigare personskador som följd.

5.2 Ordningslagen (1993:1617)

5.2.1 Förändringen 1994

Den nu gällande lagen trädde i kraft under 1994 och ersatte bland annat allmänna ordningsstadgan. Enligt denna fick fyrverkerier inte utan tillstånd användas inom stadsplanlagt område, dvs. numera område som omfattas av detaljplan, inom vilket kommunen är huvudman för allmänna platser. Genom lokala ordningsstadgor kunde tillståndskravet utökas till byggnadsplanlagt område, dvs. numera områden som omfattas av detaljplan, inom vilket annan än kommunen är huvudman för allmänna platser.

Lagstiftningen bedömdes ha flera brister. En sådan ansågs vara att det var oklart vad som avsågs med begreppet fyrverkeri. Utformningen medförde vidare att en stor del av fyrverkerier som förekom hos allmänheten vid exempelvis nyår ansågs kräva tillstånd av polisen. I praktiken var det dock ytterst få som ansökte om tillstånd. Vidare var det omöjligt för polisen att kontrollera efterlevnaden av tillståndskravet. Den ordningen fann det föredragande statsrådet inte tillfredställande och anförde därför i propositionen (prop. 1992/1993 s. 121) att det saknades skäl att generellt kräva tillstånd för fyrverkerier som av tradition anordnas av en stor del av allmänheten, eftersom användningen som regel sker på ett ansvarsfullt sätt. Dessutom menade det föredragande statsrådet att det från kriminalpolitisk synpunkt inte var godtagbart med en ordning som innebar att ett stort antal personer vid ett och samma tillfälle medvetet eller omedvetet bröt mot ett straffsanktionerat krav på tillstånd, vars efterlevnad polisen med hänsyn till omständigheterna saknade praktiska möjligheter att övervaka och som det från det allmännas sida inte fanns någon anledning att ingripa mot.

Utgångspunkten för den nya lagen skulle i stället vara att det inte förelåg skäl att motverka användning i sig av fyrverkerier och att något generellt förbud därför inte borde övervägas. Däremot ansågs det angeläget att användning och annan hantering av dessa varor blev föremål för kontroll så att risken för skador och andra olägenheter motverkades.

I samma proposition (s. 120) påpekades vidare att hanteringen av fyrverkerier redan genom lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning och föreskrifter är kringgärdad av begränsningar i olika avseenden. Även om den lagens syfte är att förhindra brand eller explosion som inte är avsedd och att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion, så innebar det ändå enligt uttalande från det föredragande statsrådet att det regelverket i stor utsträckning var avsett att motverka även rena ordningsstörningar. Trots det ansågs det även fortsättningsvis finnas ett behov av en särskild reglering i ordningshänseende som innebar en begränsning av användningen av fyrverkerier.

Det föredragande statsrådet fann i samma proposition (s. 120) att man vid utformningen av en begränsning från ordningssynpunkt av användning av fyrverkerier behövde göra en avvägning mellan olika motstående intressen och hänsyn. En reglering i syfte att motverka ordningsstörningar borde självfallet utformas så att detta syfte blev tillgodosett i så hög grad som möjligt. Samtidigt var det angeläget att regleringen inte sträckte sig så långt att detta syfte i själva verket riskerade att motverkas genom att t.ex. ungdomar i ökad omfattning använde hemtillverkade "bomber" av olika slag. Den begränsning på området som regleringen innebar borde vidare vara så klart avgränsad som möjligt. Inte minst viktigt var att regleringen utformades så att den ledde till efterlevnad utan att skapa onödig byråkrati för allmänheten och administrativt krångel för myndigheten.

Den utredning som sett över lagstiftningen hade föreslagit att fyrverkerier inte skulle få användas utan tillstånd av polisen inom område som omfattas av detaljplan, om det inte var fråga om varor som fritt får förvärfvas av den som fyllt 15 år. Under remissbehandlingen påpekades dock att även sådana varor kunde ge upphov till påtagliga olägenheter för t.ex. den som är gammal och sjuk eller för djur. Vidare anfördes att det kunde tänkas förekomma publikdragande evenemang med fyrverkeri på områden som inte omfattas av detaljplan och för vilka det fanns skäl att upprätthålla ett tillståndskrav.

I stället förordade det föredragande statsrådet (a. prop. s. 121-123) en regel med krav på tillstånd när användningen i det enskilda fallet medförde risker för att någon beaktansvärd olägenhet för omgivningen skulle uppkomma. Inte bara störningar av den allmänna ordningen avsågs härmed utan även risk för skada på eller någon annan beaktansvärd olägenhet för personer eller egendom. Därutöver ansågs det att det fanns ett begränsat behov av att genom lokala föreskrifter utvidga tillståndskravet till att gälla generellt i vissa avseenden och i undantagsfall en möjlighet att helt förbjuda användningen. Vad man tänkte sig var att det skulle vara möjligt för en kommun att föreskriva att

tillstånd krävdes utanför särskilt känsliga platser som sjukhus. En bestämmelse med bemyndigande för regeringen och, efter regeringens bestämmande, kommunerna att meddela föreskrifter skulle därför tas in i lagen.

I sammanhanget ventilerades även följande. Sprängämnesinspektionen och Rikspolisstyrelsen hade tagit upp frågan om tillstånd att sälja fyrverkerier inom vissa bostadsområden när användningen av dessa kunde förväntas medföra betydande obehag för de omkringboende. Dessa myndigheter ansåg det angeläget att man i genom lagstiftning kunde förhindra försäljning. Det föredragande statsrådet erinrade (a.prop.s. 124-125) om att enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor skall den som säljer fyrverkerier ha tillstånd till det och att villkor kan uppställas för tillståndet. Dessa villkor skall dock i enlighet med lagens syfte vara påkallade från brand- eller explosionssynpunkt. Att begränsa möjligheten för den som uppfyller kraven för tillstånd att sälja fyrverkerier endast på grund av att varorna kan komma till användning på ett sätt som vållar olägenhet från ordningssynpunkt framstod enligt Justitieministern som tveksamt. Det ansågs förenat med stora svårigheter att utforma kriterier för när tillstånd till försäljning skulle kunna vägras på grund av ordningsskäl, vilka inte samtidigt medförde en oacceptabel inskränkning i näringsfriheten och även i konkurrensfriheten inom handeln. Inte heller framstod en sådan bestämmelse som effektiv. Dessutom kunde ett sådant förbud medföra en inte försumbar risk för att hemtillverkning i de områden skulle komma att öka. Ställningstagandet blev därför att ett sådant förbud inte skulle införas.

5.2.2 Sammanfattning och bedömning

Före införandet av ordningslagen krävde användningen av fyrverkerier inom i vart fall stadsplanlagt område alltid polistillstånd. Kommunerna hade möjlighet att utsträcka detta område. 1994 ändrades lagen så att tillstånd bara krävs i det fall då användningen innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom. Kommunerna fick samtidigt möjlighet att genom lokala föreskrifter utvidga kravet till att gälla generellt i vissa avseenden. Vad man tänkte sig var att det skulle vara möjligt för kommunerna att kräva generella tillstånd utanför särskilt känsliga platser som sjukhus.

Förändringen som gjordes 1994 innebar alltså av att man ersatte ett ständigt tillståndskrav med ett krav om tillstånd när det verkligen är nödvändigt. Förändringen utgjorde formellt sett utan tvekan en liberalisering av lagstiftningen. Det skall dock samtidigt beaktas att den tidigare lagstiftningen inte fungerade i praktiken. Sammantaget får syftet

med den nya lagstiftningen anses ha varit dels att liberalisera lagstiftningen genom att befria den breda allmänheten från krav på tillstånd vid sedvanlig och ofarlig användning på nyårsnatten, dels att effektivisera lagstiftningen genom att bara kräva tillstånd när det finns ett reellt behov.

5.3 Frågans behandling i riksdagen under senare år

Riksdagen har vid skilda tillfällen sedan lång tid tillbaka behandlat och avslagit motioner med krav på skärpta regler för inköp och innehav av pyrotekniska varor (se t.ex. betänkanden NU 1977/78:2, NU 1981/82:33, NU 1987/88:39 och 1993/1994:JuU1).

1993/1994 behandlade näringsutskottet en motion om krav på införande av en enhetlig åldersgräns på 18 år för förvärv och innehav av pyrotekniska varor (bet.1993/94:Nu15). Utskottet redogjorde kort för gällande lagstiftning och avstyrkte motionen med hänvisning till att ingripande mot störningar av fyrverkerier kan ske med stöd av den nya ordningslagen, som skulle träda i kraft och att det bedömts att denna lag tillsammans med ökad information och effektivare kontroll skulle skapa förutsättningar för att ytterligare begränsa risken för skador och andra olägenheter vid användningen.

1995/1996 tog näringsutskottet upp frågan på nytt (bet. 1995/96:NU 16) och ägnade frågan en grundligare behandling. Tre motioner hade väckts med krav om bland annat att en utredning skulle tillsättas. En fjärde motion avsåg ett krav på införande av förbud mot ämnena barium och strontium i fyrverkerier. Utskottet inhämtade remissyttranden från åtta instanser. Därefter avstyrkte utskottet motionerna med hänvisning till att gällande lagstiftning var tillräcklig. Det kunde dock enligt utskottet inte uteslutas att viss uppstramning av tillsynen och kontrollen var erforderlig och utskottet förutsatte att frågan uppmärksammades.

Under 1996/1997 väcktes en ny motion med krav på lagändringar för att komma tillrätta med missbruket av pyrotekniska varor. Utskottet (bet. 1996/97: NU10) hänvisade till sin tidigare grundliga genomgång av frågan och till det ställningstagande utskottet därvid gjort. Det uttalade vidare att kommunerna genom ordningslagen har stöd för att ingripa mot avarter när det gäller hanteringen av pyrotekniska varor och ett mer aktivt agerande härvidlag kan vara befogat.

Under den allmänna motionstiden 1997 väcktes nio motioner om pyrotekniska varor. Gemensamt för dem var att krav framställdes om att

åtgärder skulle vidtas för att komma tillrätta med de problem som hanteringen av fyrverkerier ger. Det problem som i första hand kom i fråga var effekterna av smällare och då framförallt det så kallade okynnessmällandet, men även personskador och miljöeffekter togs upp. På inbjudan av utskottet yttrade sig 15 remissinstanser.

I sitt betänkande (bet. 1997/98:NU 11) konstaterade utskottet inledningsvis att användning av fyrverkerier är en tradition i Sverige och ett nöje för många människor, men att användningen samtidigt skapar problem. Av de femton remissinstanserna ansåg sju att ett förbud mot smällare borde införas och många ansåg att reglerna borde ses över. Den senaste genomgripande översynen av bestämmelserna om pyrotekniska varor genomfördes som framgång 1975. Enligt utskottets mening var en förnyad översyn motiverad varför Riksdagen nu borde anmoda regeringen och tillse att en översyn kom till stånd. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1997/98:211).

6 Problem förknippade med användningen av fyrverkerier

En grundläggande uppgift för utredningen är att så långt som möjligt söka skapa en bild av de problem som är förknippade med användningen av fyrverkerier. Utredningen har därför med hjälp av expertis på olika områden (se avsnitt 1.2) kartlagt omfattningen och arten av personskador (inklusive hörselskador), saksador och då framförallt bränder orsakade av fyrverkeriprodukter, störningar och andra olägenheter för såväl människor som för djur samt slutligen eventuella miljöproblem. I avsnitt 6.1 behandlas personskador exklusive hörselskador och i avsnitt 6.2 hörselskador. Bränder orsakade av fyrverkerier behandlas i avsnitt 6.3. Kartläggningen avseende olägenheter för människor och djur redovisas i avsnitt 6.4 respektive 6.5. Avsnitt 6.6 slutligen behandlar den påverkan användningen av fyrverkerier kan ha på miljön.

6.1 Personskador exklusive hörselskador

6.1.1 Inledning

Epidemiologiskt centrum (EPC) vid Socialstyrelsen har på utredningens uppdrag analyserat omfattningen och arten av personskador orsakade av fyrverkerier. Analysen har omfattat en lång rad frågeställningar och baseras i huvudsak på tre register; dödsorsaksregistret, patientregistret och EHLASS-databasen. Vidare har man kompletterat sökning i register med material från Södersjukhuset i Stockholm och Universitetssjukhuset i Linköping.

Dödsorsaksregistret omfattar samtliga avlidna under ett år som vid tidpunkten för dödsfallet var folkbokförda i Sverige och patientregistret avser samtliga patienter som skrivits ut från sluten vård vid något av landets offentliga sjukhus. Med sluten vård avses vård som innefattat inläggning på sjukhus. Båda registren innehåller information om bland annat den avlidnes/patientens kön, ålder, döds-/inskrivningsdatum samt medicinsk information om dödsorsak eller yttre orsak till skadan.

EHLASS-databasen har initierats av EU för att förbättra underlaget för det konsumentpolitiska arbetet. I den svenska delen finns data från såväl den slutna som den öppna vården vid svenska sjukhus. Till skillnad från de andra två registren är den inte grundad på heltäckande nationellt insamlade data utan insamling har skett från Norrlands Universitetssjukhus, Hudiksvalls sjukhus, Skaraborgs sjukhus med sjukhusen i Skövde, Lidköping, Falköping och Mariestad. EHLASS ger samma information som övriga två register samt kunskap om produkten som orsakat olyckan.

6.1.2 Antalet dödsfall och skador orsakade av fyrverkerier i Sverige

Av EPC:s rapport framgår att minst sex och högst 12 personer avlidit under perioden 1987-1997 till följd av olyckor med fyrverkerier, vilket i genomsnitt innebär att 0,6-1,2 dödsfall inträffar per år. Till SÄI:s kännedom har under motsvarande period kommit åtta dödsfall varav fyra i samband med hemtillverkning/hemtillverkade produkter. Olyckor med fyrverkerier är därmed en mycket ovanlig dödsorsak. Som en jämförelse kan nämnas att enbart under 1996 avled totalt 1 733 personer på grund av olycka i hem- och fritidsmiljö.

Eftersom patientregistret bara avser slutna vård och EHLASS-databasen inte är nationellt täckande har EPC gjort beräkningar för att uppskatta totala antalet skadade personer. Man har använt sig av två alternativa beräkningsmetoder. De två metoderna har gett samstämmigt resultat, vilket indikerar att resultatet är tillförlitligt. Resultatet avser antalet skadade på grund av fyrverkerier som behandlats i öppen eller slutna vård vid sjukhus. Utanför faller de skadade som enbart erhåller vård på en vårdcentral eller inom skola.

Den första metoden innebär att resultaten från EHLASS-databasen räknas upp till nationell nivå. Denna beräkning ger som resultat 460 olyckor orsakade av fyrverkerier per år.

Den andra metoden bygger på att utifrån inläggningsfrekvensen i EHLASS-databasen räkna fram vilken andel de registrerade olyckorna i patientregistret utgör av det totala antalet olyckor i såväl slutna som öppen vård vid sjukhus. Inläggningsfrekvensen för fyrverkeriskador har utifrån EHLASS-data uppskattats till 15 procent. I patientregistret för 1997 fanns 69 personer som skadats på grund av fyrverkerier, vilket ger ett resultat om 460 skadade totalt. ($69 \times 1/0,15$) På grundval av dessa siffror finner EPC att antal skadade på grund av fyrverkerier som erhåller öppen eller slutna vård vid sjukhus årligen uppgår till 400-500 personer.

EHLASS-databasen innehåller 28 200 olycksfall som inträffat inom hem- och fritidssektorn under 1998. I 21 av dessa fall var fyrverkeriprodukter inblandade. Det innebär att fyrverkeriolyckorna utgjorde 0,07 procent av olyckorna inom hem- och fritidssektorn.

6.1.3 De skadades ålder och kön

I samtliga kända dödsfall under perioden 1987-1997 var offren män. En tredjedel var under 20 år.

Av rapporten framgår vidare att ungefär hälften av de skadade var yngre än 18 år och att kvinnor eller flickor bara undantagsvis förekommer i statistiken. En stor andel av de skadade var barn under 15 år, exempelvis uppgick andelen skadade i EHLASS-databasen 1996-1998 under 15 år till 34 procent. I patientregistret var motsvarande andel 21 procent.

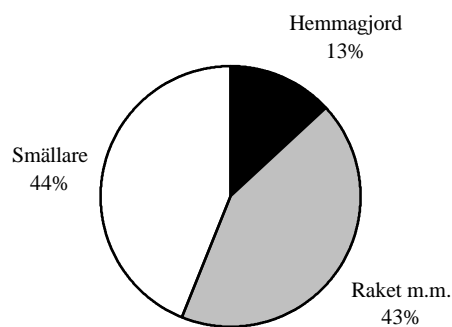
6.1.4 Skadeorsaken från produktsynpunkt

EPC studerade samtliga 49 fyrverkeriolyckor under åren 1996-1998 i EHLASS-databasen samt ytterligare sju fall för att få kunskap om vilken produkt som orsakade skadorna. Uppgifterna i databasen bygger på patienternas egna berättelser, vilka måste ha accepterats av ansvarig läkare. Det bör emellertid vara så att det för en del patienter kan finnas skäl att förtiga att man ägnat sig åt hemtillverkning.

Det visade sig att 13 procent av skadorna orsakades av hemtillverkade produkter samt att övriga skador till lika stor del orsakades av smällare som andra fyrverkerier. Materialet är för litet och osäkert för att man skall kunna dra några säkra slutsater, men det indikerar att smällare orsakar lika många skador som övriga fabriksstillverkade produkter och - med reservation för ett mörkertal - att hemtillverkade produkter står för en begränsad andel av skadorna. Med hänsyn till att användningen av hemtillverkade produkter är relativt begränsad kan dock risken att de som använder sådana skadas bedömas vara relativt hög. Fördelningen framgår även av nedanstående tabell.

Tabell 1. Andel skadade individer under 18 år enligt EPC:s utredning

Underlag	Andel under 18 år	Andel under 15 år
Patientregistret 1997, Sverige utom Skåne, 52 fall	35 procent	21 procent
EHLASS 1998, 21 fall	48 procent	43 procent
EHLASS 1996-1998, universitetssjukhuset Linköping, Södersjukhuset Stockholm, 67 fall	57 procent	34 procent

Figur 1 Fyrverkerirelaterade olycksfall hämtade från EHLASS 1996-98, samt från Södersjukhuset 1997/98, fördelade efter typ av inblandad pyroteknisk produkt.

Nedan (tabell 2) följer en sammanställning av de olyckor på grund av hemtillverkning som SÄI erhållit kännedom om. En förklaring till den höga siffran för 1996 skulle kunna vara att det under det året var vanligt att man försökte bygga om produkten Thunder King, vilken i dag inte är godkänd. Siffrorna kan jämföras med att EPC:s siffror som indikerar att 13 % av alla fyrverkeriskador orsakades av hemtillverkade produkter vilket grovt uppskattat skulle motsvara drygt 50 skadade om året.

Tabell 2. Antal olyckor med hemtillverkade produkter som SÄI erhållit kännedom om.

År	Antal	Kommentar
1993	4	1 död, 2 skadade, varav 1 mycket allvarligt
1994	0	
1995	3	2 allvarliga handskador
1996	17	2 döda, 21 skadade, varav 5 allvarligt
1997	5	8 skadade
1998	2	2 skadade, varav 1 allvarligt

EPC:s utredning visar vidare att hälften av skadorna var brännskador och att mer än tre fjärdedelar av skadorna hänförde sig till huvud eller händer. Smällare orsakade i första hand skador på händer och armar medan 65 procent av skadorna från andra fyrverkerier än smällare var lokaliserade till huvudregionen. I materialet återfanns endast två fall av bortsprängda kroppsdelar, vilka båda orsakats av hemtillverkade produkter. Detta skulle kunna ge stöd för den allmänna uppfattningen att hemtillverkade produkter orsakar allvarligare skador än de fabriksstillverkade. Den närmare fördelningen framgår av tabell 3.

Tabell 3. Fördelning av olika typer av skador från olika produkttyper enligt EPC.

Typ av skada	Raketer m.m.	Smällare	Hemmagjorda
Brännskada	61,5	42,3	22,2
Sårskada	23,1	19,2	22,2
Hörselskada	3,8	0,0	22,2
Traumatisk amputation	-	-	22,2
Fraktur	7,7	-	-
Övriga skador	3,8	23,1	-
Ingen skada	-	-	-
Uppgift saknas	-	15,4	11,1
Totalt	100,0	100,0	100,0

6.1.5 Dödsfallets eller skadans tidpunkt och plats

Fyra av sex dödsfall som EPC identifierat inträffade i samband med nyårshelgen. Utav skadorna uppstod 60 procent under de tre helgerna fyrverkerier särskilt används, nyår, påsk och Valborg. Helgen har i sammanhanget definierats som tio dagar före och efter den aktuella

aftonen. Övriga skador har uppstått under annan tid på året. Den i särklass vanligaste olycksplatsen var bostadsområden, därefter kom skola eller offentlig lokal.

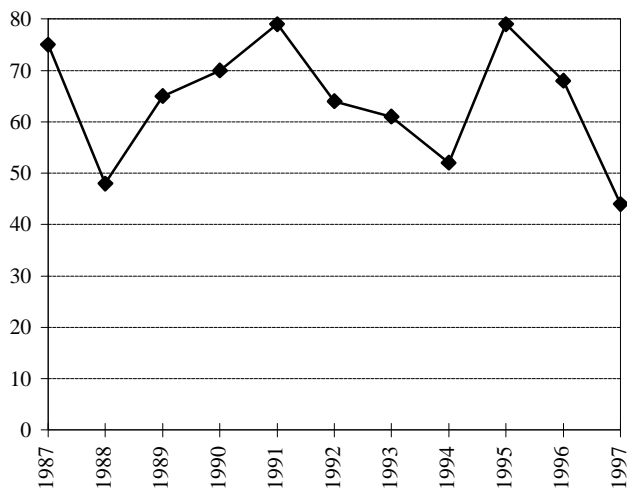
6.1.6 Skadornas allvarlighetsgrad

De 69 personer som under 1997 lades in på sjukhus hade en genomsnittlig vårdtid om 8,58 dagar. Inskrivningsbenägenheten var som ovan redovisats 15 procent. Med hänsyn taget till åldersfördelningen var inskrivningsbenägenheten dubbelt så hög som för andra hem- och fritidsolycksfall, vilket indikerar att fyrverkeriolyckorna är allvarligare än andra olyckor. EPC uppskattar att mindre än 10 procent fick bestående men.

6.1.7 Utvecklingen över tiden

Det enda registret som medger en jämförelse över tiden är patientregistret. Som tidigare nämns började man först 1997 redovisa fyrverkeriolyckorna separat. Det innebär att en jämförelse under en längre period måste avse samtliga olyckor med explosiv vara. EPC:s utgångspunkt har varit att olyckor i samband med explosion förutom fyrverkeriolyckor huvudsakligen är olyckor som inträffar i arbetslivet eller inom försvaret. Med ett antagande om att sistnämnda olyckor i mycket ringa utsträckning drabbar personer under 18 år skulle olyckorna med explosiva varor i åldersgruppen under 18 år kunna utgöra en approximation av utvecklingen av fyrverkeriolyckorna. Utvecklingen framgår av nedanstående figur 2.

Figur 2. Antal personer 0-18 år, vårdade/inskrivna på sjukhus till följd av skada av explosiv vara 1987-1997.



Antalet skadade varierar något över perioden med som lägst 42 fall och högst 79 fall per år. Någon trendmässig nivåförändring under perioden framkommer ej.

6.1.8 Internationella jämförelser

EPC har utifrån huvudsakligen EHLASS-databasen sammanställt en internationell jämförelse. Av tabell 4 framgår att Sverige har färre skador per invånare än Danmark, men betydligt fler än övriga länder i tabellen. Huruvida detta återspeglar en faktisk skillnad i olycksfallsfrekvens eller skillnader i kvaliteten i rapporteringssystemen går inte med säkerhet att avgöra.

Tabell 4. Internationella uppgifter insamlade av EPC våren 1999.

Land	Källa	År	Antal	Nat. estimat	Befolkn. milj. inv.	Per 100.000 inv.
Sverige	EHLASS	1998	21	460	8,8	5,2
Danmark	EHLASS	1998	102	713	5,3	13,5
Holland	EHLASS	1996	68	?	15,6	?
Portugal	EHLASS	1997	18	200	9,9	2,0
Storbri- tannien	DTI Fire- work Census	1998		831	58,8	1,5
Österrike	EHLASS	1997	6	200	8,1	2,5
Frankrike	EHLASS	1997	17	570	58,6	1,0
USA	US CPSC	1996		7 600	270,9	2,8

Nat. = Nationellt, Befolkn. = Befolkning, inv. = invånare

6.1.9 Samhällskostnader

EPC har med hjälp av uppgifter från landstingsförbundet om genomsnittliga kostnader per vårdtag gjort ett försök att uppskatta sjukvårdens kostnader för fyrverkeriskador. Det har därefter använt sig av en standardmodell för kostnader för personskador i allmänhet, där sjukvårdens andel utgör 14,8 procent av den totala samhällskostnaden. Utifrån denna beräkningsmetod kan samhällskostnaden för 400 fyrverkeriskador om året beräknas till cirka 44 miljoner kronor och för 500 fyrverkeriskador till cirka 55 miljoner kronor.

Ett annat sätt att uppskatta kostnaderna är att utgå från den studie över samhällets kostnader för olyckor som Björn Sund 1977 gjorde för Räddningsverkets räkning ("Samhällets kostnader för olyckor" 1997, Räddningsverket P21-/97). I denna rapport uppskattas de totala kostnaderna (medicinska kostnader, rehabiliteringskostnader, produktionsbortfall, materiella kostnader, administrativa kostnader) för olyckor i bostad, idrott och fritid till 18.765 miljoner kronor år 1995. Utgår man ifrån att fyrverkerioluckyorna utgjorde 0,07 procent (enligt EHLASS) och generaliserar fyrverkeriskadorna till att motsvara ett genomsnitt av alla olyckor på fritid skulle kostnaderna för fyrverkerioluckyor kunna uppskattas till storleksordningen 10-15 miljoner kronor.

6.1.10 Sammanfattning

Av EPC:s rapport framgår att minst sex personer och högst 12 personer avled under åren 1987-1997 till följd av fyrverkeriolyckor, vilket innebär att i genomsnitt 0,6-1,2 dödsfall inträffar per år. Enligt uppgift från SÄI är det fråga om åtta dödsfall, varav fyra i samband med hemtillverkning/hemtillverkade produkter. Olyckor med fyrverkerier är därmed en mycket ovanlig dödsorsak. Som en jämförelse kan nämnas att under 1996 avled 1733 personer på grund av olycka i hem- och fritidsmiljö.

Antal skadade på grund av fyrverkerier som erhåller öppen eller slutenvård på sjukhus uppgår årligen till 400-500 personer. Fyrverkeriolyckorna uppgår uppskattningsvis till 0,07 procent av olyckorna i hem- och fritidsmiljö. Offret är nästan alltid en man eller en pojke och i hälften av fallen är han under 18 år. Det är inte ovanligt att han är under 15 år.

EPC:s utredning indikerar att smällare orsakar ungefär lika många skador som andra fabrikstillverkade produkter och att hemtillverkade varor förefaller stå för en begränsad andel av skadorna. Smällare drabbas främst händer och armar, medan andra fyrverkerier skadar huvudregionen. Skador i samband med hemtillverkade produkter förefaller vara allvarligare än andra skador.

60 procent av skadorna inträffar under de tre kända fyrverkerihelgerna och den vanligaste olycksplatsen är bostadsområden. Underlaget tyder vidare på att fyrverkeriskador är allvarligare än en genomsnittlig hem- eller fritidsolycka.

Antalet fyrverkeriolyckor som lett till slutenvård har enligt EPC varierat mellan ca 40 och ca 80 fall per år under perioden 1987-1998. Någon tendens till förändring av nivån under perioden framkommer ej. I ett internationellt perspektiv har Sverige färre skador per invånare än Danmark, men fler än andra jämförda länder. Samhällskostnaden för fyrverkeriolyckor kan beräknas uppgå till mellan 10 och 50 miljoner kronor per år beroende på vilken beräkningsmodell som läggs till grund för beräkningen.

6.2 Hörselskador

6.2.1 Inledning

Utredningen har gett doktor Per-Anders Hellström i uppdrag att kartlägga arten och omfattningen av den påverkan fyrverkerier kan ha på hörseln. Uppdraget har redovisats i två rapporter. Enheten för hälso- och samhällsmedicin vid Socialstyrelsen har yttrat sig över rap-

porterna. Vidare har utredningen tagit del av olika ljudnormer, en ljudmätning av smällare som utfördes 1993 av Försvarets Materielverk samt den tidigare pyroteknikutredningens betänkande, Ds I 1975:2, Pyrotekniska varor, risker och regler och Marknadsdomstolens dom den 7 april 1994, (Dnr B 20/92).

6.2.2 Definitioner

Ljudtrycksnivån mäts i decibel (dB). Vid bedömningen av risken för hörselskador måste ljudtrycksnivåer ställas i relation till avståndet från ljudföremålet, ljudets varaktighet och dess frekvenser.

Ljudtrycksnivån minskar med sex decibel varje gång avståndet till ljudkällan fördubblas.

Människor kan uppfatta ljud som har en varaktighet av 0,5 sekunder. Ljudet från en smällare har en varaktighet som är 5 000 gånger kortare och definieras därmed som ett impulsljud. Innebörden är att människan på ett medvetet plan bara uppfattar en liten del av knallen. Däremot når den rätta ljudnivån våra öron.

Örat uppfattar inte alla frekvenser lika kraftigt. Djupa toner upplevs svagare. Ljudnivåer mäts därför oftast i en skala där alla frekvenser är sammanvägda till ett värde inom det hörbara frekvensområdet och där låga frekvenser ges ett lägre värde, den så kallade dB (A)-skalan. Denna svarar någorlunda mot den subjektiva uppfattningen av ljudstyrkan. Impulsljud mäts i Sverige dock i dB (C), vilket betyder att de lägsta och högsta frekvenserna vägs högre. När det gäller smällares ljudtrycksnivå är dock måtten dB (A) och dB (C) jämförbara, eftersom en smällare inte avger lågfrekventa ljud.

För buller i allmänhet används vidare mätinstrument som anger ljudtrycksnivåns medelvärde. Eftersom impulsljud har så kort varaktighet är detta medelvärde ointressant. I stället mäts impulsljud i peak eller impulse. Peak anger det maximala toppvärdet av ljudnivån, vilket mätningen i impulse inte förmår. Angivelser i peak respektive impulse är inte jämförbara.

6.2.3 Hur uppstår hörselskador?

Hörselskador kan vara medfödda eller uppstå till följd av sjukdomar, skullskador eller genom bullerexponering. Det kan vara fråga om att någon utsätts för buller under en längre period eller för ett mycket kraftigt ljudtryck vid ett enstaka tillfälle. I innerörats mellankanaler sitter

ett membran. På detta sitter tre rader med cirka 20 000 celler som löper parallellt från basen på snäckan till dess topp. På varje cell sitter ett antal mycket tunna strån, vilka har kontakt med ett annat membran. När ljudtrycksnivån blir för hög överbelastas dessa strån och cellerna de sitter på. Stråna böjs allt mer och cellerna svullnar. Vid upprepad sådan påverkan dör cellen. Vid exponering för ett mycket kraftigt ljudtryck vid ett enda tillfälle kan de tunna stråna helt eller delvis komma att knäckas och cellerna kan få en omedelbar och obotlig skada.

De symptom som uppstår vid ovan beskrivna skador är hörselnedsättning och/eller tinnitus. Med sistnämnda beteckning avses att den skadade uppfattar ljud utan att de existerar. Dessa ljud kan vara av olika karaktär och nivå. Vanligen beskrivs de som ett högfrekvent pip eller skrik, ofta i kombination med brusljud. Dessa ljud är för många patienter alltid hörbara, vilket i första hand påverkar sömnen, men även kraftigt sänker livskvaliteten i övrigt.

Ett inte ovanligt scenario är att den skadade efter att ha utsatts för ett mycket kraftigt ljudtryck inte upplever några symptom, eftersom endast en del av de tunna stråna knäckts. Skulle personen under sin livstid dock på nytt utsättas för ett kraftigt ljud eller långvarig bullerpåverkan knäcks emellertid de återstående stråna och cellen dör med följderna att symptomen då uppstår. En skadad hörsel kan inte återställas på medicinsk väg.

Slutsatsen av det anförda är att hörselskador är ett dolt, men potentiellt allvarligt problem bland barn eller ungdomar.

6.2.4 Fyrverkeriers ljudtrycksnivå

Enligt Hellström avger den minsta smällaren som finns på marknaden i Sverige och som innehåller 0,06 gram svartkrut 143 dB (C) peak på en meters avstånd. En större variant med 0,5 gram svartkrut (Mini Kina) avger 146 dB (C) peak på samma avstånd. Den största smällaren med 0,8 gram svartkrut (Kina Special, Tigerskott) avger 162 dB (C) peak på en meters avstånd. Det är fråga om ett impuls ljud.

Under 1993 mätte Försvarets Materielverk (FMV) på uppdrag av ett företag i fyrverkeribranschen smällares ljudnivåer. Mätningen gjordes i dB (A) peak. Smällarna placerades 20 cm ovan mark på grov pelare och hårt underlag. Ljudnivåmätaren placerades åtta meter längre bort och 1,8 meter ovan mark.

Resultatet av mätningen framgår av nedanstående tabell. Med FM avses varumärket Fyrverkerimästarna.

Tabell 1. Mätningar av smällares ljudnivåer utförda av FMV året 1993.

Fabrikat	Antal skott	Medelvärde	Minivärde	Maxvärde
Fm-tigerskott	50	140	135	143
Hanssons "Kinaskott"	35	132	128	137
Linders "Kina special"	35	136	132	140
Hammargrens "Maxiskott"	40	135	128	139
Hammargrens "Magnum"	18	133	130	137
Hanssons "Ryssar"	21	123	110	131
Linders "Ryssar"	20	128	124	131
Hammargrens "Ryssar"	20	125	118	130

Av denna mätning framgår att de större smällarna (tigerskott, Kinaskott, Kina special, Maxiskott och Magnum) avgav ett genomsnittligt medelvärde om 135 dB (A) peak på ett avstånd om åtta meter med viss nivåskillnad mellan mätföremålet och mätinstrumentet. Det skulle motsvara 153 dB (A) peak på ett avstånd om en meter, vilket skulle vara nio dB mindre än vad Hellström uppgett. Skillnaden förklaras av att det är ett medelvärde. Utgår man i stället från mätningens maxvärde om 143 dB motsvarar det 161 dB (A) peak vid en meters avstånd. SÄI har uppgett att Fyrverkerimästarnas tigerskott inte längre finns på marknaden. Bortser man från den produkten visar mätningen ett maximalt värde om 140 dB, vilket motsvarar 158 dB (A) peak vid en meter.

De mindre smällarnas genomsnittliga medelvärde i mätningen är 125 dB (A) peak på åtta meters avstånd, vilket motsvarar 143 dB (A) peak på en meters avstånd, vilket stämmer överens med Hellströms uppgifter. Sammantaget skulle därmed FMV:s mätning ge stöd för Hellströms uppgifter. Det förbehållet som skulle kunna göras är att de största smällarna kan som han uppger avge cirka 160 dB (C) peak på en meters avstånd, men att de i genomsnitt skulle ligga runt 153 dB (C) peak.

Andra produkter som avger impulsljud i jämförbar nivå är knallpulverpistoler som avger 150 dB (C) peak på ett avstånd om 0,2 meter.

6.2.5 Ljudnormer

I Sverige gäller sedan 1992 inom arbetslivet Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling Buller, AFS 1992:10. I denna har lagts fast ett impulsstoppvärde avseende hörselskaderisk på 140 dB (C) peak. Det anges att en särskild risk för hörselskada kan vara de s.k. impulsljuden och att enstaka tillräckligt starka knallar kan ge upphov till bestående hörselskada. Den skaderiskbedömning som kommer till uttryck i Arbe-

tarskyddsstyrelsens föreskrifter har sin motsvarighet i föreskrifterna om impulsstoppvärden i EG:s arbetsplatsdirektiv.

Sommaren 1998 antog det europeiska standardiseringsorganet CEN en reviderad leksaksstandard med regler för ljud. När det gäller knallpulverpistoler får dessa under en övergångsperiod på tre år ha en ljudnivå om 140 dB (C) peak mätt på en halv meters avstånd. Därefter skall nivån sänkas till 125 dB (C) peak vid samma avstånd. Det pågår dock diskussioner om att sänka ljudtrycksnivån till 120 dB (C) peak. EU-kommissionen har uttalat att den nuvarande kraven inte är tillräcklig för att skydda mot hälsorisker hos användarna. Skälen härför skulle enligt EU-kommissionen vara att det föreskrivna maximala värdet om 140 decibel på 50 centimeters avstånd motsvarar 150-160 decibel på 2,5 centimeters avstånd och eftersom det med tanke på barnens naturliga beteende är rimligt att förutse att barn skulle använda leksaken i närheten av örat finns risk för akuta hörselskador (Europeiska gemenskapernas officiella tidning, 1999/C 259/05).

Sedan tidigt 90-tal pågår ett europeiskt samarbete om standard för fyrverkerier. I det förslag som föreligger är den maximala ljudnivån för en mindre smällare angiven till 125 dB (A) impulse på ett avstånd om en meter och för en större smällare till 120 dB (A) impulse på ett avstånd om åtta meter. Eftersom ljudnivån här anges i impulse är detta inte jämförbart med uppmätta ljudnivåer i peak. Som en jämförelse kan dock följande anföras. En smällare av typ "Kina Special " med 0,8 gram svartkrut avger knappt 120 dB (A) impulse på åtta meter och skulle därmed bli godkänd. Samma smällare avger i genomsnitt 136 dB (C) peak på samma avstånd eller 154 dB (C) peak på en meters avstånd, respektive 141 dB (C) peak på fyra meters avstånd. Sammantaget skulle därmed denna norm mätt i peak kräva att användaren håller ett avstånd om cirka åtta meter till smällaren för att användaren inte skulle utsättas för högre decibel än det Arbetarskyddsstyrelsen har som norm. Normen skulle vidare tillåta de smällare som finns på den svenska marknaden att avge de ljudtrycksnivåer som de gör i dag. Det framgår dock av förslaget att länderna hade stora svårigheter att enas om en gräns. Vissa länder ville sätta ljudgränsen för de större smällarna till en lägre nivå. Enligt uppgift från SAI fanns det även krav om en högre gräns för ljudnivån.

1994 förbjöd Marknadsdomstolen på yrkande av Konsumentombudsmannen (KO) enligt produktsäkerhetslagen en importör och detaljist av leksaker att sälja produkter med knalltuggummi och knallpulverskott eller liknande som kan avge impulsjud som överstiger 140 dB på ett avstånd av 2,5 centimeter. Grunden härför var bland annat att Marknadsdomstolen ansåg det med tillräcklig säkerhet vara visat att varaktiga hörselskador kan bli följderna av, även enstaka, impulsjud som når örat med ett ljudtryck om cirka 140 dB I ärendet hade KO inhämtat

yttrande från docenten Hans Jonasson, laboratoriechef, avdelning för Akustik vid dåvarande Statens Provningsanstalt, professorn Tor Kihlman, regeringens särskilde utredare för att utarbeta en samlad handlingsplan mot buller samt professorn Alf Axelsson, Öronkliniken vid Sahlgrenska sjukhuset. Deras samstämmiga uppfattningar var att ljudtrycksnivåer överstigande 140 dB (C) peak var farliga.

6.2.6 Smällares påverkan på hörseln

Hellström har anfört följande. Den exakta decibelgränsen som orsakar hörselskador kan inte anges. Det är dock klarlagt att impuls ljud på 150-160 dB (C) peak orsakar hörselskador. För att ljudet skall vara ofarligt bör det understiga 140 dB (C) peak. Eftersom de kraftigaste smällarna avger 160 dB (C) peak på en meters avstånd är det vedertaget att dessa orsakar hörselskador. För att komma under gränsvärdet 140 dB (C) peak krävs det att användaren håller ett avstånd om 16 meter till en sådan smällare, vilket är ett orealistiskt långt avstånd. Det skall anmärkas att om man i stället utgår från de genomsnittliga värden som uppmättes av Försvarets Materielverk för de största smällarna, 153 dB (A) peak på en meter, skulle användaren inte som Hellström anför behöva hålla ett avstånd om sexton meter till smällaren för att komma under 140 dB utan det skulle räcka med åtta meter.

Enligt Hellström räcker en enda exponering för att en bestående hörselskada skall uppstå. Anledningen är att hörselsystemet inte är konstruerat för att hinna registrera dessa ljud, vilket medför att människor utsätter sig för sådana ljud utan att förstå eller bli varnade för dess skadlighet. Ett annat skäl är tryckförloppets snabba karaktär. Den "snärtiga" ljudpulsen sliter sönder innerörats cellstruktur. Ljudtrycksnivån från en sådan smällare kan jämföras med skjutvapen. Det är enligt Hellström klarlagt att skjutvapen varje år orsakar hörselskador hos såväl jägare som rekryter. Sju procent av dem som gör militärtjänstgöring får hörselskador, i 90 procent av fallen har skadan orsakats av ett skott.

6.2.7 Problemets omfattning

Hellström har vidare om problemets omfattning anfört följande. I Sverige har cirka 10 procent av befolkningen hörselskador. Drygt hälften av de skadade torde ha fått skadan på grund av att de under en längre period utsatts för buller. För den återstående gruppen kan olika orsaker vara tänkbara. Det är inte möjligt att ange andelen skador som orsakats av smällare, eftersom tillgänglig statistik saknas. Det är dock vanligt att

människor söker vård sedan de exponerats för smällare. Det är de höga impulslyderna som i första hand orsakar hörselskador hos barn och ungdomar. Det impulslyd barn eller ungdomar främst utsätter sig för kommer enligt Hellström från smällare. Alternativa skadeprodukter skulle endast kunna vara knallpulverprodukter eller vapen. Barn och ungdomar saknar i allmänhet tillgång till vapen och bruket av knallpulver är mindre utbrett än bruket av smällare. Det är även välkänt att det i huvudsak är pojkar och inte flickor som använder smällare.

Under 20 års tid har 16-åriga ungdomars hörsel kontrollerats i Göteborg. Undersökningen har visat att i genomsnitt 15 procent av pojkarna och åtta procent av flickorna haft signifikant nedsatt hörsel. Skillnaden skulle enligt Hellström förklaras av bruket av smällare och därmed skulle upp mot sju procent av alla 16-åringar ha hörselskador som orsakats av smällare. En försiktig uppskattning skulle därmed enligt Hellström vara att minst 3 000 ungdomar varje år hörselskadas av smällare. En majoritet av dessa är omedveten om skadan, eftersom symptomen oftast uppstår senare i livet.

Socialstyrelsen har om det av Hellström uppskattade antalet hörselskadade på grund av smällare anfört att antalet personer som får övergående eller permanenta symptom/skador efter en smällarexposition är okänt och att det krävs omfattande undersökningar få fram en pålitlig skattning av såväl de övergående som de bestående skadorna/symptomen.

6.2.8 Internationella erfarenheter

I Danmark förbjöds redan 1958 artiklar med starka knalleffekter. Trots detta visade därefter en rad hörselundersökningar att cirka fem procent av barnen uppvisade hörselnedsättningar efter nyårshelgen. Representanter för regeringen och sundhetsstyrelsen beslöt därför att effekterna av smällandet vid årsskiftet 1964/1965 skulle undersökas på ett representativt urval av pojkar i åldern 10-16 år. Undersökningen kom att omfatta nära 6 000 pojkar.

Pojkarna undersöktes före och efter nyår. Det framgick att 89,2 procent hade deltagit i avfyrandet av fyrverkerier, av dessa 84,8 procent som aktiva deltagare. 9,7 procent av samtliga hade omedelbart efter helgen hörselskador på båda öronen. Vid den undersökning som skedde i form av efterkontroll i april-maj 1965 av dem som fått hörselskador hade fortfarande 73,5 procent kvarstående hörseldefekt medan 26,5 procent hade återfått normal hörsel. Av samtliga undersökta pojkar hade 4,7 procent fortfarande fyra-fem månader efter nyår en hörselförlust på 40

dB eller däröver, dvs. en nedsättning av sådan karaktär att vederbörande ansågs vara mindre lämplig för vissa yrken.

Resultatet av hörselundersökningen medförde att det i Danmark infördes ett generellt förbud mot överlåtelse, förvärv och användning av fyrverkeri med knalleffekt utan polisens tillstånd.

I Norge genomfördes under 60-talet undersökningar om smällares effekt på hörseln och man fann det belagt att dessa orsakade hörselskador. Följden blev att så kallade farligt smällande produkter förbjöds 1975. Endast mindre smällartiklar med 0,075 gram svartkrut som avgav en ljudeffekt om högst 125 dB (A) var därefter tillåtna.

I Tyskland är den allmänna uppfattningen att smällare kan orsaka hörselskador om användaren utsätts för högre decibel än 135. Ljudnivån mäts dock i impulse. Regelverket föreskriver att en smällare får avge högst 120 dB (A) impulse vid ett avstånd om åtta meter, vilket motsvarar 132 (A) impulse vid två meter. Gränsvärden är samma som föreslås gälla i den internationella standarden för smällare. Värdet om 120 dB (A) impulse om åtta meter skulle alltså som anförts ovan motsvara 135 dB (C) peak på åtta meter. Därmed skulle regelverket i Tyskland acceptera den ljudnivån som smällare avger i Sverige.

I Finland och Storbritannien förefaller hörselskadorna inte ha något större utrymme i debatten om smällare.

6.2.9 Sammanfattning

Av ovan anförda framgår att det föreligger en samstämmig uppfattning bland experter såväl i Sverige som utomlands om att impuls ljud som överstiger 140 dB (C) peak är farliga för hörseln. En smällare kan avge en ljudtrycksnivå på upp till 160 dB (C) peak på en meters avstånd. För att användaren skall undvika risken för hörselskador måste denne därför hålla ett avstånd från smällaren om i vart fall åtta meter. Det torde vara tveksamt om den typiske användaren håller detta avstånd. Slutsatsen skulle därmed vara att användningen av smällare kan orsaka hörselskador. Den omfattande undersökningen från Danmark och Hellströms rapporter tyder på att så också sker. Det kan vidare anmärkas att den tidigare pyrotekniska utredningen 1975 drog den slutsatsen att alla smällare, utom rena leksaker som smällkarameller, borde förbjudas med hänsyn till att risk föreligger för att hörselskador kan uppstå. (Betänkande avgivet av pyroteknikutredningen år 1975, Pyrotekniska varor, risker och regler, sidan 242)

I vilken omfattning smällare orsakar hörselskador är enligt utredningens underlag mer oklart. Hellströms uppskattar att 3 000 ungdomar skadas varje år. Socialstyrelsen har anført att det krävs omfattande

undersökningar för att få fram en pålitlig skattning. Hellströms uppskattning kan förefalla hög, men samtidigt indikerar även den danska undersökningen att så många som sju procent (73,5 procent av 9,7 procent) av de undersökta pojkarna hade kvarstående hörseldefekt tre-fyra månader efter nyårshelgen.

6.3 Sakskador

6.3.1 Inledning

De sakskador som uppstår vid användningen av fyrverkerier är i första hand bränder. Det har anförts att användningen även orsakar andra typer av sakskador, exempelvis skadegörelse av brevlådor. Det har inte varit möjligt för utredningen att kartlägga omfattningen av dessa skador, men sett från total ekonomisk synpunkt får det dock antas att dessa skador är begränsade, även om de givetvis kan vara väl så störande för de som drabbas.

Av intresse är såväl antalet bränder idag som utvecklingen under senare år. För att ge en uppfattning om utvecklingen under 1990-talet vad gäller det totala antalet bränder redovisas i avsnitt 6.3.2 vissa data från den statistik som Svenska Försäkringsförbundet sammanställer och som är baserad på skadeanmälningar till försäkringsbolagen samt uppgifter ur Räddningsverkets statistik för perioden 1996-1998. I avsnitt 6.3.3 redovisas uppgifter om antalet bränder orsakade av fyrverkerier 1996-1998. I avsnitt 6.3.4 görs ett försök att ge en bild av utvecklingen av antalet bränder orsakade av fyrverkerier under 90-talet baserat på data som utredningen erhållit från räddningstjänsten i Stockholm, Malmö och Göteborg/Mölndal/Kungsbacka. I avsnitt 6.3.5 analyseras statistiken över bränder orsakade av fyrverkerier. I avsnitt 6.3.6 görs ett försök att grovt uppskatta kostnaderna för fyrverkeribränder. Utredningen har haft ambitionen att göra vissa internationella jämförelser av statistiken över bränder orsakade av fyrverkerier. Räddningsverket har på uppdrag av utredningen tillskrivit ett antal länder i syfte att erhålla statistik. Det underlag som inkommit möjliggör dock enligt utredningens uppfattning inte några meningsfulla jämförelser. I avsnitt 6.3.7 görs en sammanfattning.

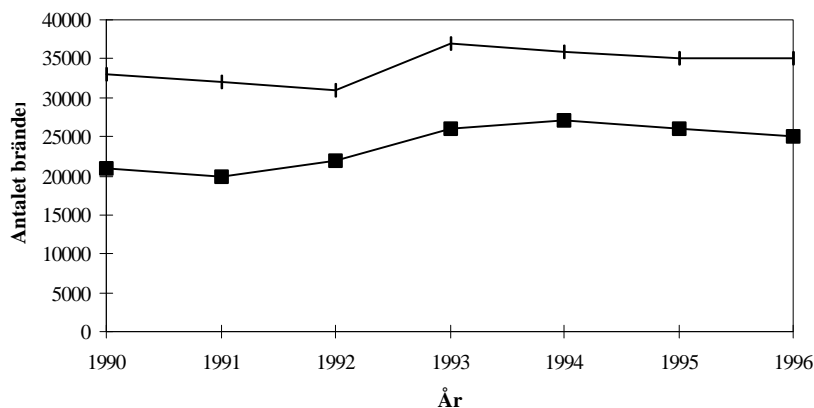
Analysen har utförts av utredningen.

6.3.2 Totala antalet bränder i Sverige

För att få en bild av det totala antalet bränder i Sverige över en längre period är man hänvisad till flera källor, bl.a. den statistik som sammanställs av Sveriges Försäkringsförbund och som baseras på till försäkringsbolagen anmälda skadefall. Sådan statistik har sammanställts under lång tid. Eftersom rapporteringsrutiner m.m. successivt ändrats bör viss försiktighet iakttagas vid slutsatser för längre perioder. Statistiken påverkas även av sådana förhållanden som ändringar i självrisknivåer etc.

Enligt försäkringsstatistiken uppgick det totala antalet bränder under perioden 1990-1996 till i genomsnitt ca 34 000 per år varav nära 27 000 avsåg bränder i villor och lägenheter. Det totala brandskadebeloppet uppgår enligt statistiken under samma period i genomsnitt till drygt 2 800 mkr per år varav ca 700 mkr föll på bränder i villor och lägenheter. Utvecklingen av antalet bränder under perioden framgår av nedanstående figur.

**Totala antalet bränder samt antalet bränder i bostäder
1990-1996 enligt försäkringsbolagens statistik**



Några möjligheter finns inte att ur försäkringsstatistiken utläsa hur många bränder som orsakades av fyrverkerier.

Räddningsverket har sedan länge sammanställt uppgifter från den kommunala räddningstjänsten om deras insatser. Sammanställningarna är dock mycket summariska och ger uppgifter om det totala antalet utryckningar samt deras fördelning på olika typer av olyckor där bränder i byggnader och i det fria samt trafikolyckor är dominerande händelser.

Enligt dessa sammanställningar är det årliga antalet uttryckningar drygt 90 000 fördelat på drygt 20 000 brand i byggnad, knappt 20 000 brand ej i byggnad, 30 000 automatiska brandlarm - ej brand, 10 000 trafikolyckor och drygt 10 000 övriga insatser. Uppgifterna är inte kvalitetsgranskade och uppgifter om orsak saknas helt.

Räddningsverket sammanställer sedan 1996 en ny och mer omfattande kvalitetsgranskad statistik över bränder och andra olyckor där de kommunala räddningstjänsterna varit engagerade via uttryckning. Enligt denna statistik uppgick det totala antalet bränder som föranlett räddningstjänstens engagemang till ca 31 000 både 1996 och 1997. Utav det totala antalet bränder under dessa båda år klassas i Räddningsverkets statistik ca 40 procent som brand i byggnad och resten som brand ej i byggnad. Under 1998 uppgick det totala antalet bränder till cirka 22 000. Nedgången i antal jämfört med 1996/97 förklaras i huvudsak av en nedgång av bränder ej i byggnad (skog och mark) vilket torde förklaras av den regniga sommaren 1998.

Enligt försäkringsstatistiken uppgick antalet bränder i lägenheter och villor till ca 27 000 i genomsnitt per år 1990-1996. Motsvarande antal i Räddningsverkets insatsstatistik är ca 7 000 bränder. Det finns flera förklaringar till denna skillnad av vilka några är följande. Vid en brand i ett flerbostadshus källare eller vind som innehåller lägenhetsförråd blir en och samma brand registrerad som lika många bränder som det finns lägenhetsförråd eftersom skadan belastar varje hyresgästs hemförsäkring. Många elbränder i hushållsmaskiner föranleder ingen räddningsinsats, men blir en brand i försäkringsstatistiken. Bränder i bilar, båtar och husvagnar drabbar oftast även lösöre som i sin tur belastar hemförsäkringen förutom bil och båtförsäkringen. I äldre försäkringsstatistik belastade även vattenskador brandförsäkringen.

Räddningsverkets statistik bygger på insatsrapporteringen från den kommunala räddningstjänsten. När det gäller bedömning av brandorsak så är det den bedömning som räddningsledaren gjort vid skadetillfället som gäller. Då det inte föreligger någon skyldighet för räddningstjänsten att utröna orsak till brand läggs ofta begränsade resurser på detta och därför anges ofta "okänd orsak". Om å andra sidan orsaken angivits som fyrverkeri så har det varit uppenbart att detta är orsaken.

6.3.3 Bränder orsakade av fyrverkerier 1996-1998

Ur Räddningsverkets statistik, som alltså finns tillgänglig för treårsperioden 1996-1998 kan utläsas att det totala antalet bränder orsakade av fyrverkerier uppgick till 342 st, 484 st respektive 304 st. Detta betyder att fyrverkerier svarade för 1,1 procent, 1,6 procent respektive 1,4 procent av det totala antalet bränder som krävde utryckning av räddningstjänsten (tabell 1).

Tabell 1: Totala antalet bränder samt bränder orsakade av fyrverkerier 1996-1998 enligt Räddningsverkets statistik

År	Totala antalet	Fyrverkeribränder	Andel fyrverkeribränder
1996	30 683	342	1,1 procent
1997	30 967	484	1,6 procent
1998	22 010	304	1,4 procent

Fyrverkeribränderna skiljer sig på ett par väsentliga punkter från gruppen totala antalet bränder. En skillnad är att andelen bränder som inträffar i byggnad är väsentligt lägre eller knappt 20 procent räknat på hela treårsperioden. För bränderna totalt är motsvarande andel drygt 40 procent. Förklaringen är att fyrverkerier oftast används utomhus men att de felriktade eller på annat sätt felanvända kan antända byggnader. En annan skillnad är att fyrverkeribränderna förefaller vara relativt sett av mer begränsad omfattning. Detta indikeras av att utav fyrverkeribränderna under perioden släcktes branden i startföremålet/startrummet i drygt 80 procent av fallen. Motsvarande andel för hela gruppen bränder i byggnad som helhet var drygt 70 procent. Vad gäller fyrverkeribränder i skog och mark (del av bränder ej i byggnad) så är dessa av väsentligt mindre omfattning än vad som gäller bränder i skog och mark orsakade av andra faktorer. Således är den avbrunna arealen vad avser produktiv skogsmark i genomsnitt per brand endast tre-fyra procent av genomsnittet för bränder i skog och mark totalt.

Andelen och antalet gräs och skogsbränder är växlande från år till år beroende på hur långt våren kommit när påsk och Valborg inträffar. Detta kan givetvis även förklara en del av variationerna i det totala antalet fyrverkeribränder mellan enstaka år. Antalet bränder i byggnader torde vara mindre påverkad av dessa förhållanden varför statistik över dessa torde ge en mer rättvisande bild vid jämförelse av utvecklingen mellan enstaka år.

Tabell 2: Brandorsaker brand i byggnad 1996-1998 enligt Räddningsverkets statistik.

Soteld	11,2 %
Anlagd med uppsåt	10,3 %
Tekniskt fel	9,8 %
Glömd spis	7,3 %
Värmeöverföring	6,8 %
Gnistor	3,8 %
Levande ljus	2,7 %
Rökning	2,4 %
Barns lek med eld	1,9 %
Självantändning	1,8 %
Hantverkare	1,6 %
Återantändning	1,0 %
Blixtnedslag	1,0 %
Fyrverkerier	0,6 %
Explosion	0,4 %
Annan	7,6 %
Okänd	20,1 %
Orsak ej angiven	10,1 %
Summa	100 %

6.3.4 Utvecklingen av antalet bränder orsakade av pyrotekniska varor under 1990-talet

Räddningsverkets statistik ger en bra bild av brandsituationen 1996-1998. Någon för landet heltäckande statistik avseende bränder orsakade av fyrverkerier finns inte för perioden före 1996. Sammanställningar för en längre period har dock gjorts av vissa räddningstjänster. Utredningen har erhållit ett underlag från räddningstjänsterna i Stockholm, Göteborg/Mölndal/Kungsbacka och Malmö. Befolkningsmässigt omfattar detta underlag knappt 20 procent av landets befolkning. Utredningen bedömer att detta underlag kan ge vissa indikationer om utvecklingen i landet som helhet under perioden.

Tabell 3: Antal fyrverkeribränder åren 1991-1994 Stockholm, Göteborg och Malmö.

1991	1992	1993	1994
43	46	41	41

Uppgifterna i tabell 3 indikerar en relativt stabil nivå under perioden 1991-1994. För Göteborg och Malmö finns jämförbara uppgifter för perioden 1991-1998 (med undantag för 1995).

Tabell 4: Antal fyrverkeribränder under åren 1991-1998 (exkl. år 1995) Göteborg och Malmö.

1991	1992	1993	1994	1996	1997	1998
21	17	22	24	18	25	26

Serien i tabell 4 indikerar även den relativt stor stabilitet under perioden. En svagt ökande trend kan dock iakttas.

6.3.5 Analys av bränder orsakade av fyrverkerier 1996-1998

Analysen i detta avsnitt görs på statistiken för 1996, 1997 och 1998 sammanslagen.

Brand i byggnad orsakad av fyrverkeri

Av det totala antalet bränder orsakade av fyrverkeri under perioden (totalt 1 130 stycken) klassificerades **209 stycken som brand i byggnad** vilket motsvarade knappt 0,6 procent av alla bränder i byggnad. Av dessa avsåg 23 stycken villor/radhus, 23 skolor samt 91 flerbostadshus. Detta motsvarar 0,2 procent, 2,0 procent respektive 0,9 procent av totala antalet motsvarande bränder. Resterande (72 stycken) var relativt jämnt fördelade på ett antal byggnadstyper (lager, rivningshus, avfall/avlopp/rening, hotell, lantbruk [ej bostad] m.m.).

Inom gruppen fyrverkeribränder är andelen villabränder betydligt lägre än vad den är i gruppen bränder i byggnader som helhet (11 procent mot 23 procent). Omvänt är andelen bränder i skolor och i flerbostadshus högre.

Vad gäller brändernas omfattning framgår av statistiken att 128 av de 209 bränderna släcktes i själva startföremålet varför branden i dessa fall har varit mycket begränsad, i vissa fall enbart med rökutveckling, vilket i och för sig kan orsaka betydande skador. Av resterande släcktes 42 bränder i startrummet. Övriga 39 bränder hann få en större omfattning innan de kunde släckas.

Utav de **91 bränderna i flerbostadshus** kunde 65 släckas i själva startföremålet (soptunnor i soprum, skräp på balkonger, trädgårdsmöb-

ler etc). Av underlaget framgår att i två-tre fall fick branden en större omfattning och kom att omfatta del av, eller hel lägenhet.

Vad gäller de **23 bränderna i skolor** var nio av mycket ringa omfattning och omfattade endast rökutveckling eller var släckta när räddningstjänsten anlände. Huvuddelen av övriga släcktes i startföremålet (marshall, klädskåp, postlåda, kontorsstol etc). I en brand förefaller skadorna ha blivit mer omfattande (förskola).

Utav de **23 bränderna i villor/radhus** tyder underlaget på att ingen av dessa orsakade totalskada. I ett par fall synes övervåningen förstörts och i fem-sex fall var bränderna i omfattningen ett eller två rum. Övriga bränder hade en mycket begränsad omfattning (brand i yttervägg, brand i garage, brand i torktumlare, mindre brand i pannrum, brand i madrass på balkong etc.).

Tabell 5: Bränder i byggnad orsakade av fyrverkerier 1996-1998 samt andelen fyrverkeribränder av totala bränder i byggnad.

Typ av byggnad	1996	1997	1998
Villa	6	3	8
Flerbostadshus	40	27	24
Rad-/par-/kedjehus	3	1	2
Lantbruk (ej bostad)	-	3	5
Lager	-	2	-
Skola	4	8	11
Fritidsgård	-	1	-
Övrigt	25	15	21
Totalt antal fyrverkeribränder	78	60	71
Bränder totalt byggnader	13 266	12 290	11 166
Andel fyrverkeribränder	0,6 %	0,5 %	0,6 %

Av tabell 5 framgår att flerbostadshus är den byggnadstyp som oftast drabbas av fyrverkeribränder samt att det totala antalet fyrverkeribränder i byggnader förefaller ligga på en relativt konstant nivå under perioden 1996-1998.

Brand" ej i byggnad" orsakad av fyrverkeri

Utav de totalt 1130 bränder orsakade av fyrverkerier under 1996-1998 avsåg **921 stycken bränder ej i byggnad** vilket motsvarar 1,9 procent av totala antalet bränder ej i byggnad. Ca 40 procent eller 387 stycken av dessa avsåg bränder på ej trädbevuxen mark (gräsbränder).

20 stycken avsåg produktiv skogsmark inklusive hygge samt 137 stycken annan trädbevuxen mark (icke produktiv skogsmark). Av resterande avsåg bl.a. 165 stycken brand i containrar (3,0 procent av alla containerbränder) och 45 stycken papperskorg/soptunna.

Går man vidare och analyserar enbart gruppen bränder i skog och mark framkommer vissa skillnader mellan fyrverkeribränder i skog och mark och gruppen som helhet. Således är andelen bränder på *ej trädbevuxen mark* (gräsbränder) väsentligt högre i gruppen fyrverkeribränder (ca 70 procent jämfört med knappt 55 procent). Detta återspeglar sig i att andelen bränder i *produktiv skogsmark* är väsentligt lägre vad avser fyrverkeribränder (knappt fyra procent jämfört med cirka 12 procent) vilket kan förklaras av att nöjesfyrverkerier framförallt användes i tätorter.

Ett relevant mått på brändernas storlek ute i skog och mark är avbränd areal. Statistiken visar att fyrverkeribränderna motsvarade 0,6 procent av den totalt avbrända arealen medan den antalsmässiga andelen uppgick till 3,1 procent. Olika brandorsaker vid bränder i skog och mark framgår av tabell 6 nedan.

Tabell 6: Brandorsak vid bränder i skog och mark 1997-1998 och deras procentuella fördelning enligt Räddningsverkets statistik.

Eldning av gräs	16,2 %
Barns lek med eld	12,1 %
Anlagd med uppsåt	6,7 %
Lägereld	4,9 %
Blixtnedslag	4,8 %
Fyrverkerier	3,9 %
Övriga gnistor	2,9 %
Återantändning	2,4 %
Tågbrömsning	1,4 %
Rökning	1,4 %
Självantändning	0,7 %
Tekniskt fel	0,4 %
Värmeöverföring	0,4 %
Hantverkare	0,3 %
Explosion	0,1 %
Annan	9,0 %
Okänd	32,6 %
Summa	100 %

Ekonomiskt torde bränderna i *produktiv skogsmark* vara av särskilt intresse. Fyrverkeribrändernas andel av det totala antalet bränder i pro-

duktiv skogsmark uppgick till ca 1,0 procent. Andelen avbränd areal var dock endast 0,03 procent. Fyrverkeribränderna i produktiv skogsmark är således relativt sett mycket små. Vidare kan nämnas att barns lek med eld orsakar fyra gånger fler bränder än fyrverkerier. Även eldning av gräs och lågereld är vanligare brandorsaker än fyrverkerier (tabell 6).

Tabell 7: Bränder ej i byggnad orsakade av fyrverkerier 1996-1998.

Brandplats	1996	1997	1998
Papperskorg	8	10	2
Soptunna	9	9	7
Container	55	49	51
Personbil	1	1	7
Övriga vägfordon	1	2	2
Produktiv skogsmark	3	10	7
Annan trädbevuxen mark	42	71	24
Ej trädbevuxen mark	73	217	97
Annat	72	55	38
Totalt	264	424	235

Av tabell 7 framgår att antalet fyrverkeribränder ej i byggnad ökade starkt mellan 1996 och 1997 för att åter minska 1998. Sannolikt är vädersituationen en viktig förklaring eftersom dessa förändringar nästan helt beror på förändringar av antalet bränder i skog och mark.

När på året inträffar bränderna?

Allmänhetens användning av fyrverkerier är kopplade till vissa helghögtider, framförallt till nyårs-, påsk- och Valborgsmässofirandet. Traditionerna varierar dock mellan olika delar av landet och följer i stort traditionen att göra större eldar. Sålunda är det påsken som gäller i västsverige där s.k. luntning är vanligt förekommande, i mellansverige och i norra Sverige är det vårfirandet vid Valborg. Att fira nyårsafton med fyrverkerier är vanligt över hela landet.

Tabell 8 bygger på det underlag utredningen erhållit från räddningstjänsterna i Göteborg/Mölndal/Kungsbacka och Malmö och omfattar totalt ca 200 fyrverkeribränder 1990-1998:

Tabell 8: Brändernas procentuella fördelning över året baserat på uppgifter från räddningstjänsten i Göteborg/Mölndal/Kungsbacka och Malmö (200 bränder).

	25/12-5/1	påsk	Valborg	övrig tid
Göteborg	38 %	34 %	2 %	27 %
Malmö	78 %	1 %	0 %	21 %

Tabell 9 bygger på antalet fyrverkeribränder i byggnader under 1996-1998 dvs. totalt 209 bränder i byggnad enligt Räddningsverkets statistik för hela landet.

Tabell 9: Bränder i byggnad fördelad över året enligt räddningsverkets statistik för åren 1996-1998 (209 bränder), hela landet.

25/12-5/1	påsk	Valborg	övrig tid
54 %	16 %	7 %	23 %

I tabell 8 och 9 ovan har till Valborg hänförts bränder inträffade Valborgsmässoafton +/- fem dagar. För påsken gäller påskafton +/- fem dagar.

Vilken typ av fyrverkerier orsakar bränder?

Underlaget för att bedöma vilken typ av pyrotekniska produkter som orsakar bränder är mycket begränsat. I räddningstjänsternas rapporter finns kortfattade beskrivningar av händelserna. Oftast går det inte att ur dessa beskrivningar utläsa exempelvis huruvida branden orsakats av smällare eller av raket. Tabell 10 bygger på en genomgång av redogörelser för 317 fyrverkeribränder (underlag från räddningstjänsterna i Göteborg/Mölndal/Kungsbacka och Malmö 1990-1995 samt från räddningsverket avseende 209 bränder i byggnader 1996-1998):

Tabell 10: Brandorsak ur produkthänsyn.

Totala antalet fyrverkeribränder	317
härav smällare	62
raket	48
tomtebloss/marshaller	8
ej angivet	199

Även om underlaget är osäkert så indikerar ovanstående tabell att bränder orsakas i ungefär lika hög grad av smällare som av raketer.

6.3.6 Kostnader för bränder orsakade av fyrverkerier

År 1997 gjorde Björn Sund vid Högskolan i Karlstad på uppdrag av räddningsverket en studie av samhällets kostnader för olyckor ("Samhällets kostnader för olyckor", Räddningsverket, P21/97). I samband därmed gjordes en särskild beräkning av kostnaderna för bränder. I tabell nedan anges resultatet:

Tabell 11: Kostnader för bränder under 1995.

Kostnadslag	Kostnader för bränder (mkr)
Medicinska kostnader	107
Rehab. Kostnader	2
Produktionsbortfall	115
Materiella kostnader	3 103
Administr. Kostnader	1 024
Övriga kostnader	256
Totalkostnader	4 607

De materiella kostnaderna är hämtade från Försäkringsförbundets statistik. I studien har en viss uppjustering (fem procent) gjorts eftersom det antagits att en viss andel av bränderna inte omfattas av försäkring. Administrativa kostnaderna avser kostnader för försäkringsbolagen, vissa kostnader för socialförsäkringssystemets administration samt en uppskattad kostnad för polis- och rättsväsen. Övriga kostnader utgörs av beräknad kostnad för räddningstjänsten.

Sedan studien gjordes har Försäkringsförbundet justerat skadeutfallet för 1995. Tas hänsyn till detta skulle kostnaderna uppgå till 4 234 mkr år 1995.

Under perioden 1996-1998 utgjorde fyrverkeribränderna $1\,130/83\,660 = 1,35$ procent utav alla bränder. Appliceras denna andel på totalkostnaderna erhålls 57 mkr i kostnad för fyrverkeribränderna.

Ovanstående är dock en överskattning. De 1 130 fyrverkeribränderna innehåller 544 bränder i skog och mark. Detta är en betydligt större andel än för bränderna totalt. Vidare är dessa bränder av väsentligt mindre omfattning mätt med genomsnittligt avbrunnen areal än för bränder i skog och mark i allmänhet, framförallt vad gäller produktiv skogsmark som ur ekonomisk synvinkel ter sig mest intressant. Således

är avbrunnen areal vid fyrverkeribränderna i produktiv skogsmark endast en trettiondedel av motsvarande areal för bränder i skog och mark orsakade av andra faktorer. En korrigering har därför gjorts på så sätt att genomsnittlig avbränd areal i gruppen bränder i produktiv skogsmark respektive övriga bränder i skog och mark har applicerats på den totala avbrunna ytan vid motsvarande bränder av fyrverkerier. Antal bränder i skog och mark orsakade av fyrverkerier skulle då uppgå till 96 stycken. Tillsammans med de 209 bränderna i byggnad skulle således antalet 305 bränder orsakade av fyrverkerier användas i kalkylen vilket motsvarar 0,36 procent. Appliceras denna andel på totalkostnaden ovan skulle det ge en kostnad på ca 15 mkr.

Med hänsyn till att även övriga bränder orsakade av fyrverkerier är av mer begränsad omfattning så är sannolikt även detta en överskattning.

Tilläggs kan att i ovannämnda rapport anges ett osäkerhetsintervall plus/minus 20 procent vid ett 95 procent konfidensintervall. Kostnaderna för fyrverkeribränderna skulle därmed enligt Appliceras detta på den kalkyl som gjorts här uppgå till som högst mellan 12 mkr och 18 mkr.

6.3.7 Sammanfattning

Räddningsverkets statistik ger möjlighet att för perioden 1996-1998 få en relativt detaljerad bild av antalet bränder orsakade av fyrverkerier. Statistiken omfattar sådana bränder där räddningstjänsten engagerats. Även om det förekommer bränder utöver detta så måste dessa bedömas vara av tämligen harmlös natur och man torde kunna bortse från dem i detta sammanhang.

Bränder orsakade av fyrverkerier utgör en ytterst begränsad del av det totala antalet bränder i Sverige eller i genomsnitt 1,4 procent under perioden 1996-1998. Kostnaderna för dessa bränder kan grovt uppskattas till drygt 0,3 procent av de totala brandkostnaderna.

År 1996-1998 orsakade fyrverkerier totalt 1 130 räddningstjänstingripande varav 209 avsåg byggnader. Under 1998 uppgick antalet till 304 respektive 71. Bränder i byggnader torde i detta sammanhang vara av främst intresse dels p.g.a. risken för personskador, dels därför att de ekonomiskt sannolikt spelar större roll än övriga bränder.

Detta innebär att 0,6 procent av det totala antalet bränder i byggnader orsakades av fyrverkeriprodukter. Ser vi enbart till villor/radhus orsakades 23 bränder av fyrverkeri vilket motsvarar 0,2 procent av alla bränder i villor/radhus. 91 bränder i flerbostadshus orsakades av fyrverkeri vilket utgjorde 0,9 procent av alla bränder i flerbostadshus.

Bränder i skog och mark orsakade av fyrverkerier svarade för 0,6 procent av den totalt avbrunna arealen vid bränder i skog och mark

under treårsperioden. Ser man enbart till produktiv skogsmark som ur ekonomisk synvinkel torde vara intressantast uppgick andelen till endast 0,03 procent. Barns lek med eld orsakar fyra gånger så många bränder i skog och mark som fyrverkerier.

Underlaget antyder vidare att bränder orsakade av fyrverkeriprodukter till sin omfattning är mer begränsade än övriga bränder. Skillnaden är relativt liten vad avser bränder i byggnader men däremot mycket stor vad gäller brand i skog och mark.

Möjligheten att bedöma utvecklingen av antalet bränder orsakade av fyrverkerier under 1990-talet är begränsad. Den statistik utredningen haft tillgång till indikerar att nivån varit relativt konstant, möjligen kan en svag ökning spåras i statistiken. För åren 1996-1998 finns relativt bra statistik och denna tyder på oförändrad nivå under dessa år. Eftersom andelen bränder i skog och mark i gruppen fyrverkeribränder är hög och dessa torde vara såväl väderberoende som beroende på när på året påsken infaller måste stor försiktighet iakttas vid jämförelser mellan enstaka år.

Omkring 75 procent av bränderna orsakade av fyrverkerier inträffar i samband med de tre stora "fyrverkerihelgerna" nyårsafton, påsk och Valborgsmässoafton och 60 procent av alla fyrverkeribränder har samband med nyårsfirandet. Betydande lokala variationer förekommer. Således är påskhelgen en stor "fyrverkerihelg" på västkusten.

Den tillgängliga statistiken indikerar att smällare och raketer är ungefär lika vanliga brandstiftare.

6.4 Olägenheter för människor

6.4.1 Inledning

I debatten som föregått utredningens tillsättning har framhållits att fyrverkerier, framförallt det så kallade okynnessmällandet, orsakar olika former av olägenheter för människor och att krigsskadade personer skulle vara särskilt drabbade. Någon statistik som belyser detta problem finns inte, men utredningen har försökt ta fram ett underlag som kan ge en uppfattning om arten och omfattningen av dessa olägenheter. I avsnitt 6.4.2 diskuteras den påverkan användningen av fyrverkerier kan ha på människor generellt och i 6.4.3 den påverkan den kan ha på krigsskadade personer.

6.4.2 Fyrverkeriers påverkan på människor generellt

I debatten om fyrverkerier har framhållits de olägenheter och störningar som okynnessmällandet orsakar allmänheten, inte minst äldre personer. Främst torde dessa olägenheter bestå i det obehag som oväntade och överraskande smällar på gator och torg orsakar. Det kan också handla om smällande i trappuppgångar, soprum etc. Även skadegörelse i form av smällare i brevlådor etc framhålls i debatten som ett problem.

Någon statistik som redovisar omfattningen av denna typ av problem finns inte. Av den enkät till kommunerna som SIFO utfört för utredningens räkning framgår emellertid att 45 procent av kommunerna har infört lokala föreskrifter om användningen av fyrverkerier i kommunen och att vad som benämnts "allmänna störningar" (för äldre, hörselskadade, hundar) är den viktigaste orsaken (jämför avsnitt 4.2.2).

Vissa av de händelser som här avses torde anmälas till polisen. Läns-kriminalpolisen i Stockholms län har för utredningens räkning tagit fram viss statistik över sådana anmälningar där smällare och fyrverkerier varit inblandade under åren 1995-1998 (tabell 1). Anmälningarna avser brott såsom skadegörelse, ofredande, allmän vårdslöshet m.m.

Tabell 1: Polisanmälningar relaterade till smällare och raketer i Stockholms län 1995-1998.

Brottsgrupp	1995	1996	1997	1998	Totalt
Skadegörelse	198	237	242	173	850
Ofredande	38	59	62	45	204
Allmän vårdslöshet	41	62	44	39	186
Misshandel	22	24	33	30	109
Övrigt	80	67	90	83	320
Totala "fyrverkeri-brott"	379	449	471	370	1669
Total antal anmälningar	290 816	305 033	313 516	305 241	1 214 706

Statistiken har tagits fram via datasökning av anmälningar där orden smällare eller raketer eller del av dessa ingår. Detta innebär att ett visst antal icke relevanta anmälningar kommit med i underlaget. Manuella stickprov indikerar att siffrorna ligger 5-10 procent för högt. Detta bör dock ha mindre betydelse vad gäller utvecklingen över åren eftersom det inte finns någon anledning anta att felets storlek systematiskt varierar över tiden. Vidare kan vissa anmälningarna avse andra knallprodukter än smällare.

I underlaget redovisas under de fyra åren 1995-1998 i genomsnitt ca 420 anmälningar som handlar om brott kopplade till smällare och rake-

ter. Om man med hänsyn till ovanstående antar att detta är en överskattning med 7,5 procent så skulle ett någorlunda riktigt antal vara ca 385 stycken. Ett nationellt estimat baserat på enbart befolkningsfördelningen skulle då indikera att 1900-1950 polisanmälningar kopplade till användningen av smällare och fyrverkerier görs i landet som helhet varje år.

Det finns givetvis flera invändningar mot denna kalkyl, inte minst det faktum att den förutsätter samma användning av fyrverkerier i övriga delar av landet, såväl vad avser omfattning som användningsätt. Att så inte är fallet framgår av ovan nämnda enkät till kommunerna. Av denna framgår att en stor del av de 55 procent av kommunerna som ej infört lokala ordningsföreskrifter rörande fyrverkerier som skäl angett att problemen inte varit av den storleksordningen att sådana föreskrifter varit motiverade. Vidare kan toleransnivån och anmälningsbenägenheten variera.

Sett i relation till det totala antalet polisanmälningar är anmälningar kopplade till fyrverkerier ytterst få. Av tabellen framgår att andelen motsvarar 0,01-0,02 procent.

Sett över perioden varierar antalet anmälningar mellan åren men under fyraårsperioden som helhet förefaller nivån vara relativt konstant. Antalet anmälningar uppgick således till ca 370 såväl 1995 som 1998.

Av underlaget från Stockholms län framgår att det vanligaste fyrverkeribrottet är skadegörelse (ca 50 procent), ofredande (drygt 10 procent), allmän vårdslöshet (drygt 10 procent) samt misshandel (drygt 5 procent). Vidare gäller att ca 65 procent av anmälningarna gjordes under perioden 15 december - 15 januari respektive år samt att ca 80 procent av anmälningarna avsåg smällare.

En intressant uppgift är att utav det totala antalet anmälningar under perioden, dvs. 1669 stycken, gjordes totalt 310 stycken under perioden 15 december-28 december respektive år. Utav dessa avsåg 95 procent smällare.

6.4.3 Fyrverkeriers påverkan på krigsskadade personer

På utredningens uppdrag har chefsöverläkaren vid Centrum för tortyr- och traumaskadade, Hans Peter Söndergaard, upprättat en promemoria om den påverkan fyrverkerier kan ha på krigsskadade personer.

I Sverige fanns den 1 januari 1999, enligt statistik från Statens Invan-drarverk, cirka en miljon människor som var födda utomlands. Det antal personer som sedan 1950 beviljats uppehållstillstånd av flyktingskäl uppgår enligt samma källa till cirka 350 000 personer. Många av dem har enligt promemorian upplevt krig antingen som civilt offer eller som

deltagare och en del av dem är krigsskadade. Den vanligaste psykiatriska åkomman uppges vara PTSD eller posttraumatiskt stress-syndrom. Starkt förenklat kan denna sjukdom enligt promemorian beskrivas på det sättet att en person återupplever en hotande händelse som störande minnesbilder/ mardrömmar/flashback eller upplever stark vånda i en situation som påminner om händelsen.

I sjukdomsbilden ingår vidare särskilda psykologiska reaktioner och symptom som sömnproblem, överspändhet, irritabilitet och en benägenhet att överreagera på smärre oväntade stimuli (skotträdsräddsla). För att en person skall anses lida av PTSD krävs att symptomen har en viss varaktighet och att individen har svårigheter att fungera socialt eller i arbete. I ett pågående forskningsprojekt om hälsotillståndet bland nyanlända flyktingar uppges enligt promemorian 90 procent att de haft krigsupplevelser och hälften uppfyller kriterierna för PTSD. I en tredjedel av dessa fall kan sjukdomen bli kronisk. Med detta som utgångspunkt skulle det enligt promemorian kunna uppskattas att minst 10 procent av den totala flyktingpopulationen uppvisar symptom på PTSD, som gör det sannolikt att de riskerar att få påtagliga problem av oväntade ljud. För individer som lider av PTSD kan enligt rapporten fyrverkerier vara besvärande. Av stort intresse för utredningen är att det enligt promemorian är av avgörande betydelse om individen är förberedd. Det är de oväntade explosionerna som alltså i huvudsak orsakar lidande.

6.5 Olägenheter för djur

6.5.1 Inledning

I debatten om användning av fyrverkerier och därvid framförallt av smällare har djurs och framförallt hundars rädsla för höga ljud intagit en framträdande roll. Utredningen har därför gett Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att kartlägga arten och omfattningen av de skador och olägenheter som fyrverkerier kan orsaka hundar. I studien, som redovisats i en särskild rapport, behandlas bland annat frågan om hundar reagerar på smällare och andra fyrverkerier och i så fall varför och på vilket sätt? Vidare görs ett försök att uppskatta hur många hundar som drabbas.

Rapporten är en genomgång av vetenskapliga artiklar samt av underlag av mer populärvetenskaplig karaktär. Enligt rapporten har vidare under arbetets gång kontakt tagits med företrädare för yrken inom området såsom veterinärer och djursjukvårdare, forskare inom veterinärmedicin, företrädare för Svenska Kennelklubben och Svenska Bruks hundsklubben, hundpsykologer m.fl.

På uppdrag av utredningen har vidare Apoteket AB sammanställt statistik om antal recept om lugnande medel som skrivits ut till hundar under tiden 1996-1998.

6.5.2 Är höga ljud ett problem för hundar och i så fall varför?

I rapporten konstateras att det vetenskapliga underlaget på detta område är begränsat, men att det råder stor samstämmighet bland dem som är verksamma inom området om att hundar kan reagera med rädsla och obehag på höga ljud t.ex. skott och smällare. Enligt rapporten är vissa hundars rädsla för höga ljud allmänt känd och genom erfarenhet belagd inom många yrkeskategorier såsom veterinärer, djursjukvårdare, tränare och instruktörer m.fl. Hundarnas reaktion på höga ljud som t ex smällare varierar. Reaktionen kan vara allt från tecken på mindre obehag till svårare fall då hunden uppvisar chock- eller paniktillstånd.

Att vissa hundar reagerar negativt på höga ljud styrks enligt rapporten av de mentaltester som under många år genomförts för att välja ut lämpliga tjänstehundar. Från resultaten av dessa tester framgår att olika individer reagerar olika på skott och att det finns vissa tydliga tendenser till att vissa raser överlag reagerar kraftigare. Den långa erfarenhet som finns från dessa tester visar enligt rapporten att reaktion på starka ljud som skott, smällare etc. är ett gammalt och välkänt problem när man vill använda hundar till olika funktioner i samhället.

I rapporten refereras ett forskningsprojekt i Holland som rörde hundars stressreaktioner då de utsattes för höga ljud, elstötar m.m.. I försöken användes ett flertal, olika s.k. stressorer, dvs. företeelser och situationer som man förväntade sig skulle påverka hundarna. Graden av stress mättes genom kortisolhalten i blod och saliv. Av de använda stressorerna gav impulslyudet (110-120 dB) de kraftigaste effekterna både vad gällde hundarnas beteende och kortisolhalten.

Av intresse för utredningen är att forskarna enligt rapporten menar att de stressorer som ger störst/kraftigast effekt på hundar är de som kommer utan förvarning. Enligt rapporten stämmer detta bra med den allmänt accepterade synen på hur djur reagerar vid händelser som leder till stressreaktioner. Det kan därför vara viktigt att skilja på olika typer av höga ljud, tex. skott, smällare, raketer och åska. När det gäller stressreaktioner är det sannolikt att smällare kan vara värre än raketer och kanske även värre än skott. Skälen skulle vara att ljudet från smällare oftare kommer helt oförberett och oförklarligt för hunden och kanske förekommer under en längre tidsperiod än ljudet från andra fyrverkerier.

I rapporten pekas på andra förklaringar till att höga ljud kan ge kraftiga stress- och rädsloreaktioner hos hundar. Eftersom hundar har ett, jämfört med människor, bredare frekvensområde inom vilket de uppfattar ljud kan det vara så att de till skillnad från människan verkligen upplever hur högt ett impulsjud är. Detta skulle kunna betyda att de upplever en direkt smärta vid höga impulsjud.

Under nu pågående forskning i Holland har man undersökt vad som orsakar kronisk stress. Enligt rapporten visar hitintills opublicerade resultat att höga ljud under en begränsad tid inte ger kronisk stress hos hundar i den utsträckning som t.ex. social isolering och mycket begränsat utrymme ger. Vad gäller användningen av smällare indikerar detta att det är av stor betydelse hur länge hunden utsätts för detta.

I rapporten tas ytterligare ett problem upp nämligen det att en hund kan generalisera det ljud den är rädd för så att liknande ljud samt platser och händelser som hunden associerar med ljudet utlöser rädslan. Generaliseringar och associationsinläring av detta slag sker lätt enligt rapporten och kan vara mycket besvärliga.

I rapporten berörs även kortfattat frågan om hur katter reagerar på höga ljud. Här är bilden enligt rapporten dock oklar. Det går inte att utsluta att det kan vara ett problem med rädsla för höga ljud hos katter, men detta har inte undersökts.

6.5.3 Hur omfattande är problemet?

I rapporten konstateras att det inte finns många vetenskapligt genomförda och väldokumenterade undersökningar av hur vanligt det är att hundar reagerar på höga ljud. Baserat på framförallt ett antal skriftliga enkäter till hundägare dras i rapporten slutsatsen att minst en tredjedel av hundägarna anser att deras hundar visar mer eller mindre stark rädsla för smällare och andra fyrverkerier. Antalet hundar i Sverige beräknas totalt uppgå till ca 800 000. Enligt rapporten indikerar preliminära data på att fem procent av Sveriges hundar, dvs. drygt 35 000, påverkas så starkt att de medicineras varje år för att klara smällare och andra höga ljud. Samtidigt varnas i rapporten för att ägare med problemhundar har en högre benägenhet att besvara enkäter om detta problem, varför bortfallet i gruppen ägare utan problem kan vara större.

Av den sammanställning Apoteket AB gjort för utredningens räkning avseende förskrivning av lugnande medel för hundar framgår att ca 17 800 recept skrevs ut under 1998 (1996 uppgick antalet till ca 15 800). Anledningen till förskrivningen framgår inte och den kan självfallet variera. För två typer av lugnande medel, vilka särskilt rekommenderas för skotträdspla, sker 25 procent av årsförskrivningen under december

månad. Det kan antas att överutskrivningen till stor del är kopplad till användningen av fyrverkerier under december. Dessa två läkemedel stod dock endast för cirka 20 procent av den totala årsförskrivningen och överutskrivningen i december motsvarade ca 1 000 recept.

Apoteket AB:s statistik stöder därmed inte att så många som 35 000 hundar årligen skulle medicineras på grund av fyrverkerier. En förklaring kan vara att hundar medicineras med enstaka tabletter som överlämnas utan recept av veterinärer eller med naturmedel som inte återfinns i receptstatistiken. Vidare kan ett recept täcka flera år.

6.6 Fyrverkeriers påverkan på miljön

6.6.1 Inledning

Utredningen har gett Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning (IVL) i uppdrag att kartlägga arten och omfattningen av den miljöpåverkan som fyrverkerier kan orsaka och att värdera denna påverkan. Studien utgörs dels av en internationell litteraturstudie, dels av en bedömning av den miljö- och hälsopåverkan fyrverkerier i Sverige kan ha utifrån en uppskattning av använd mängd fyrverkerier. Nedan följer en sammanfattning av institutets rapport.

6.6.2 Fyrverkeriers sammansättning

En fyrverkeripjäsa består av ett flertal komponenter och den förpackas i ett hölje av plast eller papper. De vanligaste ämnena i effektdelarna är strontiumnitrat och strontiumkarbonat; bariumnitrat; antimontrisulfid; kopparoxid och kopparkarbonat; järn och järnoxid; ammoniumnitrat och ammoniumperklorat; kaliumnitrat och kaliumperklorat; aluminium; magnesium; titan och svartkrut.

I produkter som tillverkas i västvärlden ingår numera inte ämnen som bly, kvicksilver och arsenikföreningar. I vissa produkter från Asien återfinns dock fortfarande bly och det är från Asien som merparten av importen kommer. Kemikalier som används vid tillverkningen av fyrverkeriartiklar kan vidare vara förorenade, varför miljöskadliga metaller oavsiktligt kan ingå. De restprodukter från fyrverkerier som kan orsaka hälso- eller miljöproblem är partiklar samt utsläpp av metaller. Emissioner av gasformiga föreningar såsom kväve- och svaveloxider eller organiska föreningar i olika former kan förekomma, men utsläppen betraktas, i den mån de föreligger, som försumbara.

6.6.3 Utsläppsmängder från fyrverkerier och andra källor

I tabell 1 nedan, kolumn 1, som hämtats från IVL:s rapport, redovisas den beräknade utsläppsmängden av olika ämnen vid användningen av fyrverkerier under ett år i Sverige. Beräkningen har utförts inom ramen för ett projekt som initierats av Miljöförvaltningen i Göteborg och utgår ifrån att fyrverkerier till ett värde av ca 250 Mkr årligen används i Sverige. (Det skall beaktas att enligt utredningens kartläggning används i Sverige årligen fyrverkerier till ett värde av 230 miljoner kronor inklusive moms och inte 250, jämför avsnitt 2.4.2. Det förhållande att den beräknade användningen som lagts till grund för rapporten övervärderats något saknar betydelse för slutsatserna). På basis av försäljningsfördelningen har analyser av mängden ingående olika ämnen utförts på vad som bedömts vara ett representativt urval. Mängden ingående ämnen har sedan räknats upp till riksnivå.

I kolumn 2-4 i tabell 1 redovisas beräknade totala utsläppsmängder via punktkällor till luft och vatten år 1995 (källa: SCB) respektive via s.k. våtdepositioner (källa: IVL).

Tabell 1: Beräknade årliga utsläpp från fyrverkerier i Sverige i jämförelse med utsläpp till luft och vatten från punktkällor i Sverige 1995 och storleksordningen av våtdepositionen av vissa metaller i Sverige.

	1	2	3	4	5
Metall	Utsläpp från fyrverkerier kg/år	Utsläpp till luft 1995 kg/år	Utsläpp till vatten 1995 kg/år	Våtdeposition \approx kg/år uppskattad storleksordning	Ingen applikation i moderna fyrverkerier (IA)**
Aluminium	12 000				
Antimon	(400-1 000)*				
Arsenik	5	1 300	830	30-40 000	IA
Barium	9 750	>20-110 000 [§]			
Bly	2 750	38 000	13 000	ca 400 000	⌘
Bor	<25				
Fosfor	<27,5				IA
Järn	550				
Kadmium	2,3	780	1 800	ca 15 000	IA
Kalcium	375				IA
Kalium	41 750				
Kobolt	<0,75			ca 5 000	IA
Koppar	1 925	9 800	50 000	ca 500 000	
Krom	62,5	14 000	11 000	40-50 000	
Kviksilver	0,08	880	920	ca 2-3 000	IA
Magnesium	7 250				
Mangan	55				
Nickel	37,5	32 000	15 000	ca 50-60 000	IA
Strontium	725				
Titan					
Vanadin				ca 100 000	IA
Zink	325	140 000	580 000	ca 3 300 000	IA

*Utifrån beräkningar från Vattenfestivalen då 20 kg Sb beräknades emitteras. Detta har räknats upp enligt analogin att Vattenfestivalens utsläpp motsvarade ca 2-5% av de totala utsläppen från konsumentfyrverkerier i Sverige.

[§]Uppskattat från Sternbeck och Östlund (1999), >20 000-110 000 kg.

**IA=förekommer som förorening eller legeringstillsats e.d.

⌘Bly förekommer enligt uppgift inte i västvärldens fyrverkeritillverkning, men förekommer förmodligen fortfarande i Kina.

⌘⌘ Med våtdeposition avses uttvättning med nederbörd

6.6.4 Slutsatser - utsläpp av stoft och partiklar

I IVL:s rapport konstateras att luften innehåller partiklar av olika storlekar, olika kemiska sammansättningar och med olika ursprung. Utsläpp av partiklar förekommer från olika typer av förbränningsprocesser, industrier, bilavgaser, avfallsupplag, lagring av råmaterial etc. Partiklar kan dessutom härröra från uppvirvat damm från körbanor och "naturligt" stoft från mark och hav. Det kan förekomma relativt stora korttidsvariationer i partikelhalt beroende på meteorologiska faktorer såsom vindhastighet, vindriktning, temperatur och nederbörd.

Enligt IVL är effekter av fyrverkerier i form av kortvarigt ökade stofthalter eller ökade halter av partikulära metaller i luft klart mätbara, men förhöjningen är av förhållandevis kortvarig natur. Förhöjda halter i omgivningen av metaller, kortvarigt eller långvarigt, kan också vara mätbara men generellt sett sprids enligt rapporten utsläppen från fyrverkerier så effektivt att förhöjningen av halter eller deponerade mängder blir små. För metallernas del är det emellertid den långsiktiga upplagringen i miljön som sannolikt är den viktigaste miljöeffekten (se 6.6.6). De kortvariga haltökningarna av metaller i luft bedöms enligt rapporten vara försumbara.

Risken för akuta hälsoeffekter till följd av kortvarigt förhöjda partikelhalter i samband med utomhusfyrverkerier bedöms vara försumbara. Vid inomhusfyrverkerier finns emellertid risken att känsliga personer, eller personer som exponeras upprepade gånger, kan uppleva obehag eller besvär. Negativa effekter av utsläpp från pyroteknik inomhus kan emellertid lindras av lämplig ventilation eller av att de pyrotekniska produkter som bedöms innehålla minst giftiga komponenter och väljs.

6.6.5 Slutsatser - gasformiga föreningar

Miljö- eller hälsopåverkan från bildade gasformiga föreningar som kväve- och svaveloxider, eller eventuella bildade organiska föreningar från utomhusfyrverkerier bedöms enligt rapporten vara försumbara i förhållande till bidrag från andra källor.

6.6.6 Slutsatser - emission av metaller

I rapporten konstateras att metaller emitteras till luft främst i partikelbunden form dels i samband med utvinning och bearbetning av metaller, dels då metaller används som råvara vid tillverkning av olika produkter. Även förbränning av ved, torv, kol och olja leder till spridning av

metaller. Utsläpp och nedfall av metaller har enligt rapporten minskat kraftigt sedan början av 1970-talet. För flera metaller har nedfallet mer än halverats över Sverige.

Enligt rapporten bedöms den långsiktiga upplagringen i miljön av metaller som den sannolikt viktigaste miljöeffekten. Den kortvariga haltökningen av metaller i luft till följd av utomhusfyrverkerier bedöms mot bakgrund av den litteraturgenomgång som gjorts som försumbar.

Flertalet av de metaller som emitteras från fyrverkerier som allmänheten använder bedöms, i de mängder de emitteras, inte ha någon signifikant negativ påverkan på miljön, antingen på grund av att de är vanligt naturligt förekommande, eller på grund av att utsläppen från fyrverkerier bedöms vara små i jämförelse med andra källor. Endast tillskottet av *bly* bedöms kunna vara av signifikant betydelse. Utsläppet motsvarar sju procent av det totala utsläppet till luft från punktkällor i Sverige. Bidraget tycks därmed inte vara försumbart. Lufthalter och deposition av bly har på grund av utsläppsreduktioner i industrin och införandet av blyfri bensin minskat kraftigt i Sverige under senare år, vilket gör att varje annan källa får relativt större betydelse. Bly i fyrverkerier skulle emellertid kunna ersättas av vismutoxid.

De metaller som i övrigt i sammanhanget skulle kunna vara av intresse är *barium*, *koppar* och *antimon*. *Barium* kan i vissa former vara mycket toxiskt, men förekommer sällan i sådana halter att det utgör en miljö- eller hälsorisk. Utsläppen av barium från fyrverkerier i Sverige har beräknats till 9,75 ton. Emissioner från biltrafiken i Sverige har uppskattats till 5-37 ton årligen och emissioner från avfallsförbränning är sannolikt jämförbara med biltrafiken, medan emissionerna från kolförbränning beräknas vara något högre. Trots de relativt stora utsläppen av barium från fyrverkerier tycks de enligt tillgängliga kunskaper inte innebära någon miljörisk.

Koppar är ett essentiellt mikronäringsämne för alla organismer som en ingrediens i metalloenzymer. Vid högre koncentrationer är koppar emellertid toxiskt för flertalet organismer. De beräknade utsläppen av koppar från fyrverkerier, nämligen 1925 kg, uppgår till 20 procent av de årliga utsläppen till luft från punktkällor i Sverige och till tre procent av de samlade utsläppen från punktkällor till luft och vatten. Koppar är emellertid en metall som förekommer mycket spridd i samhället och de diffusa utsläppen är betydande. Det beräknas enligt rapporten att t.ex. i Stockholm släpps ca fem ton koppar ut årligen från bilarnas bromsbelägg och den frigjorda mängden från tappvattensystemet har beräknats till cirka sex ton/år. Om man beräknar att 1/8 av Sveriges befolkning bor i Stockholm, och att 1/8 av utsläppen från konsumentfyrverkerier sker där, skulle området tillföras högst ca 240 kg årligen. I Stockholm pågår för närvarande en studie om bland annat metallföre-

komst och metallomsättning. Om man i denna kommer fram till att halterna i mark är så kraftigt förhöjda att det inverkar signifikant på markorganismerna, kan enligt rapporten åtgärder mot utsläpp av koppar behöva vidtas på lång sikt. I sådana fall kan alla utsläppskällor, även de mindre, ha betydelse.

Kunskapsunderlaget om *antimon* (Sb) är enligt rapporten för knapphändigt för att man på ett tillfredsställande sätt skall kunna utvärdera eventuell miljöpåverkan från fyrverkeriutsläpp.

Uppenbarligen innehåller fyrverkerier inte enbart de metaller som är avsedda att ingå. Mängden av andra metaller som förekommer som föroreningar eller som legeringar i ingående material kan vara förhållandevis betydande. Bland dessa metaller ingår *kadmium* (Cd) och *kvicksilver* (Hg) som har välkända negativa miljö- och hälsoeffekter. Bidragen av Cd och Hg från fyrverkerier är dock små i jämförelse med bidragen från andra källor.

Slutsatserna i rapporten är grundade på beräkningar av utsläpp från fyrverkerier som allmänheten har tillgång till. Därutöver förekommer utsläpp från evenemangsfyrverkerier. Det kan dock enligt IVL uppskattas att dessa endast bidrar med en mindre del. Exempelvis beräknas Vattenfestivalen i Stockholm utsläpp av barium och koppar under 1995 motsvara två-fem procent av utsläppen från fyrverkerier som används av allmänheten. Sammantaget bedöms av IVL utsläpp från evenemangsfyrverkerier inte ha någon påverkan på slutsatserna.

7 Regelverk och erfarenheter i andra länder

Utredningen har genomfört studiebesök i fem länder och där haft överläggningar med ansvariga departement och myndigheter samt i något fall även med branschföreträdare och företrädare för djurskyddsorganisationer. Vissa översiktliga uppgifter om situationen i USA har också inhämtats, framförallt via kontakter med U.S. Consumer Product Safety Commission (CPSC).

Att ta del av erfarenheterna i våra nordiska grannländer har bedömts som naturligt. Vidare har utredningen besökt Tyskland och Storbritannien. Ett skäl för valet av dessa länder är att de spelat en roll i den svenska debatten. Ett annat skäl är att Tyskland sedan länge har ett regelverk som man anser fungerar bra, medan man i Storbritannien under senare delen av 90-talet upplevt problem med användningen av fyrverkerier och framförallt smällare och relativt nyligen genomfört betydande skärpningar av regelverket.

I avsnitt 7.1-7.6 redogörs för regelverk och erfarenheter i Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA. I avsnitt 7.7 görs en sammanfattande jämförelse mellan de studerade länderna.

7.1 Danmark

7.1.1 Bakgrund

1958 infördes förbud mot vissa fyrverkeriartiklar, bland annat förbjöds artiklar med starka knalleffekter. Under åren 1960-1964 visade flera undersökningar att hörselskador kunde orsakas av fyrverkerier. Detta ledde till att man 1966 i en ny lag införde ett generellt tillståndskrav för överlåtelse, förvärv och användning av fyrverkeri med knalleffekt. Vissa artiklar kunde dock undantas. Under nyåret 1969-1970 orsakade raketer flera bränder och det uppstod ett behov att även lagreglera dessa produkter. Regelverket arbetades därför om och den nu gällande lagen om fyrverkeri trädde i kraft den 1 juli 1972.

7.1.2 Regelverket

Lagen om fyrverkeri är en ramlag och den bemyndigar inrikesministern att utfärda närmare bestämmelser. Dessa finns i Bekendtgörelsen från 1992, vilken är under revidering. Ett utkast till en ny Bekendtgörelse föreligger. Genom bemyndigande i denna har tillsynsmyndigheten, Beredskabsstyrelsen, utfärdat förslag till tekniska föreskrifter.

Lagen om fyrverkeri

I lagen anges bland annat att fyrverkerier inte får tillverkas eller importeras utan tillstånd av inrikesministern eller den han bemyndigar. De får inte överlåtas, förvärvas, förvaras eller användas utan polisens tillstånd, undantag kan dock meddelas av ministern. Denne kan vidare förbjuda försäljning av ämnen som kan användas för tillverkning av fyrverkerier och meddela bestämmelser om förvaring. Överträdelse av lagen straffas med böter eller fängelse. Även en juridisk person kan åläggas böter.

Bekendtgörelse om fyrverkeri

Bekendtgörelsen från 1992 innehåller regler om överlåtelse, förvärv, användning, tillverkning och import av fyrverkerier. Den reglerar vidare märkning och lagring samt tillsyn. Slutligen innehåller den bestämmelser om försäljning av kemikalier. Eftersom det efterhand uppstod behov av mer detaljerade regler är denna nu under revidering. Några större ändringar i sak planeras ej. I utkastet är förutsättningarna för polisens tillståndsgivning för användning av fyrverkeri beskrivna för att praxis i landet skall bli mer enhetligt. Vidare har de pyrotekniska varorna delats upp i följande fyra kategorier.

1. Konsumentfyrverkeri med begränsad effekt som beräknas kunna säljas i detaljhandeln. I denna kategori ingår bland annat produkter med knallpulver, ryska smällare, bordsfyrverkerier och tomtebloss.
2. Konsumentfyrverkeri som beräknas kunna säljas i detaljhandeln. I denna kategori ingår varor som är upptagna på den så kallade positivlistan, vilken Beredskabsstyrelsen ger ut varje år. På listan finns en mängd olika produkter inklusive olika sorters raketer.
3. Professionellt fyrverkeri för användning inomhus och som tänds med elektrisk tändning.

4. Professionellt fyrverkeri för användning utomhus. I denna kategori ingår det så kallade knallfyrverkeriet. En definition på knallfyrverkeri är fyrverkeri vars enda funktion är att avge en kraftig ljudeffekt, som primärt utlöses på marken. Inom begreppet faller olika sorters knallskott och militära sprängämnen, men även vad som i Sverige kallas smällare.

Fyrverkerierna skall antingen uppfylla givna krav som utfärdas av Beredskapsstyrelsen eller godkännas av styrelsen. Varor i kategori ett får inte säljas till personer under 15 år såvida det inte är fråga om knallpulver, ryska smällare eller smällkarameller. Varor i kategori två får inte säljas till personer under 18 år. Dessa och ryska smällare får inte säljas vid självbetjäning. Postorderförsäljning får bara ske efter tillstånd.

För att få överlåta varor i kategori tre och fyra krävs tillstånd av polismästaren. Även förvärvaren och användaren måste ha polistillstånd. Sådant meddelas arrangören av fest eller liknande. Endast den som har kunskaper om sådana fyrverkerier eller genomgått utbildning får använda dessa varor.

Användning av varor i kategori två och fyra skall ske på visst avstånd från brännbar vegetation och vissa byggnader. Kommunalbestyrelsen kan ange närmre bestämmelser om det är nödvändigt för att förhindra brand.

För att framställa eller importera pyrotekniska varor krävs tillstånd av Beredskapsstyrelsen. Ansökan om tillstånd skall innehålla upplysning om bland annat varornas art, förväntad årsomsättning, förvaringsmöjligheter och sökandens kvalifikationer. Importör som erhåller tillstånd skall som huvudregel anmäla varje import till styrelsen. Villkor för förvaring bestäms av polisen efter yttrande av kommunalbestyrelsen eller Beredskapsstyrelsen. Styrelsen och polisen är tillsynsmyndigheter och har i denna egenskap tillträde till verksamheter som tillverkar, importerar, förvarar eller säljer fyrverkeriartiklar.

Vissa kemikalier som typiskt sett används för att tillverka pyrotekniska varor får inte säljas till personer under 18 år.

7.1.3 Tillämpning och erfarenheter

Allmänt

I Danmark används fyrverkerier huvudsakligen vid nyår. Produktionen är mycket liten och större delen av importen sker från Asien. Den legala förbrukningen uppgår till ca 45-50 mkr per miljon invånare.

Det förekommer en omfattande smuggling av knallfyrverkeri till Danmark. Någon statistik finns inte att tillgå, men polismyndigheterna har gjort stora beslag. Tidigare skedde smugglingen genom att medborgarna själva förde in varor från Tyskland eller Sverige, idag sker den i organiserad form från Asien direkt eller via Tyskland med stora möjligheter för medborgarna att köpa insmugglade varor i Danmark. En europeisk studie som utfördes av det brittiska Department of Trade and Industry 1994 uppskattade att de illegala produkterna ökar förbrukningen med 20-30 procent, (Department of Trade and Industry, experiences of fireworks in Europe, 1994). Vidare förekommer hemtillverkning för att åstadkomma varor med knalleffekt. Ett samlat begrepp för insmugglat och hemtillverkat gods är olovligt fyrverkeri. Vid nyår förekommer olovligt knallfyrverkeri i stor utsträckning. Av en enkät ställd till skolelever under januari 1998 framgår att cirka hälften hade köpt olovligt knallfyrverkeri, (Beredskabsstyrelsen, Rapport fra arbejdsgruppen til vurdering af forslaget om ophævelse af forbuddet mod knaldfyrverkeri med mild knalld-effekt mv. S. 25).

Vid enkätundersökningar under åren 1992-1995 med inriktning på hemtillverkning framkom att över 40 % av pojkarna i åttonde klass hade försökt tillverka pyrotekniska artiklar.

Information

I Danmark har Sundhedsstyrelsen, Beredskabsstyrelsen, landstingen och vissa intresseorganisationer i samarbete under de senaste tio åren genomfört stora och nationellt täckande informationskampanjer. Kampanjens budget för 1998/1999 uppgick till 1.700.000 Dkr. Den har bland annat inriktat sig på att få allmänheten att använda skyddsglasögon vid användningen av pyrotekniska varor. Vidare har den innehållit rådet att aldrig bära varorna nära kroppen utan att man i stället bör använda sig av särskild påse. Kampanjerna har haft genomslagskraft och det uppskattas att mycket stor del av underåriga använder sig av dessa hjälpmedel. Till följd härav har bland annat ögonskadorna minskat. Däremot har handskadorna till följd av användningen av olovligt fyrverkeri ökat.

Överväganden om att liberalisera lagstiftning om knallfyrverkeri

I december 1997 väcktes en motion i folketinget om att det borde bli tillåtet att fritt förvärva eller använda knallfyrverkeri med mild knalleffekt. Skälen härför var enligt motionen att det skulle minska smugglingen och hemtillverkningen samt skador till följd av detta. Liknande

propåer har även framförts av olika experter. En arbetsgrupp tillsattes, vilken lämnade sin rapport i oktober 1998.

Arbetsgruppen inledde med att försöka definiera vad en knallfyrverkeri med mild knalleffekt skulle kunna vara. Man fann att knalleffekten inte skulle vara större än vad som var medicinskt försvarbart med hänsyn till risken för hörselskador. Det ansågs dock inte vara möjligt att fastställa en ofarlig decibelgräns. En jämförelse med arbetsskyddsbestämmelser, såväl danska som svenska, gav vid handen att människor inte borde utsättas för högre nivåer än 140 dB (C) peak. Vidare sneglade man på säkerhetskraven för leksaker, där kraven för närvarande är 140 dB (C) peak vid ett avstånd på en halv meter, vilket dock skall sänkas till 125 dB (C) peak. Med utgångspunkt härifrån definierade man en mild knalleffekt till 140 dB (C) peak vid en halv meters avstånd, vilken i takt med kraven för leksaker skulle skärpas till 125 dB (C) peak. Gruppens slutsats blev dock att även knallfyrverkerier med ljudnivåer om 140 dB (C) peak kan medföra skadliga effekter på hörseln samt tinnitus.

Arbetsgruppen gick vidare igenom den skadestatistik som Odense Universitetshospital i samråd med en olycksanalysgrupp inhämtat under nyårshelgerna 1995/1996 och 1996/1997. Det var fråga om enkäter ställda till samtliga sjukvårdsinrättningar i Danmark i syfte att belysa art och omfattning av fyrverkeriskador. Följande framkom. Under helgen 1995/1996 skadades 381 patienter, varav 59 så svårt att de behövdes läggas in. Under nästa tidsperiod skadades 433, varav 90 lades in.

Av dem som lades in under perioden 1996/1997 hade 70 procent handskador. Det olovliga knallfyrverkeriet bedömdes ha orsakat två tredjedelar av skadorna som krävde inläggning. Knallskott stod för 53 procent, militära sprängämnen för en procent och hemtillverkade produkter för fyra procent av skadorna. På basis av dessa siffror uppskattades antalet fyrverkeriskador på årsbasis uppgå till cirka 760 stycken.

Därefter genomförde arbetsgruppen en internationell undersökning om vilken påverkan förändringar i lagstiftning om fyrverkerier kan ha på förekomsten av skador. Man fann att det inte var möjligt att dra några entydiga slutsatser utifrån underlaget. Arbetsgruppens slutsats blev därefter att man inte borde lätta på tillståndskravet för fyrverkerier med knalleffekter. Skälen härför angavs vara följande:

Om man lättar på tillståndskravet bedömdes att hörselskadorna skulle komma att öka. För övriga skadors vidkommande saknades det belägg att förändringen skulle ge färre eller mindre allvarliga skador. Olägenheter för människor och djur skulle öka. Förändringen bedömdes inte ha någon påverkan på smugglingen och hemtillverkningen av fyrverkeri med högre knalleffekt, eftersom man kunde förmoda att det inte skulle vara tillräckligt attraktivt med låg ljudeffekt. Det ansågs slutligen svårt att övervaka ljudgränsen.

Arbetsgruppen föreslog istället att man genom utökad varukontroll skulle försöka komma till rätta med smugglingen och att man under en längre period skulle registrera skadorna och de produkter som orsakade dem. Den föreslog att den årliga informationskampanjen skulle inrikta sig på hörselskador. Man gjorde även överväganden om det var möjligt att anbefalla hörselskydd, men kom fram till att detta skulle vara meningslöst, eftersom det skulle begränsa upplevelsen av fyrverkerier. Slutligen diskuterades en begränsning av försäljningstiden och användningstiden av fyrverkerier.

En begränsning av försäljningstiden ansågs medföra lagerökningar, vilket skulle öka olycksrisken. Vidare skulle det innebära att tillgången av varor skulle minska, vilket skulle ge högre priser. Sistnämnda ansågs gynna smugglingen och hemtillverkningen. Ett ytterligare motargument var att det i Danmark redan förhåller sig på det sättet att en stor del av försäljningen sker i december.

En begränsning i användningstiden skulle ha den positiva effekten att olägenheterna skulle komma att minska. Det ansågs dock att polisens möjlighet att övervaka en sådan begränsning var ringa och skulle kräva ökade resurser. Sammantaget bedömde gruppen att det inte fanns anledning att föreslå begränsningar i tiderna för försäljning eller användning.

7.1.4 Sammanfattning

I Danmark krävs tillstånd för att importera eller tillverka produkter. Tillsynsmyndigheten måste godkänna de olika produkterna och bestämmer även villkoren för förvaringen. Produkterna är uppdelade i fyra kategorier. De första två kategorierna är de så kallade konsumentfyrverkeriet. I den första ingår exempelvis varor med knallpulver och smällkarameller. Dessa får förvärfvas fritt i detaljhandeln, för vissa produkter gäller en 15-årsgräns. I kategori två ingår en mängd olika varor, inklusive olika sorters raketer. Även dessa får förvärfvas fritt i detaljhandeln, men bara av personer över 18 år. Slutligen finns det så kallade professionella fyrverkeriet i kategori tre och fyra, vilket kräver polistillstånd för att få säljas, köpas och användas. I dessa kategorier återfinns det så kallade knallfyrverkeriet, dvs. knallskott, militärt sprängstoff och motsvarigheten till svenska smällare. Skälet till att man intar en sträng hållning mot smällare är att man anser det vara belagt att smällare orsakar hörselskador. Tillstånd ges för bland annat festarrangörer. Det krävs att användaren genomgått särskild utbildning. Försäljningstiden är inte begränsad. I Danmark finns det vidare förbud för underåriga att köpa vissa ämnen som typiskt sett kan användas för tillverkning av pyrotekniska varor.

Det förekommer en omfattande smuggling av knallfyrverkeri till Danmark. Tidigare skedde smuggling genom att medborgarna själva förde in varor från Tyskland eller Sverige, i dag sker den i organiserad form från Asien direkt eller via Tyskland med stora möjligheter för medborgarna att köpa insmugglade varor i Danmark. Vidare förekommer hemtillverkning.

Personskadorna i Danmark kan beräknas till 700-800 om året. De insmugglade produkterna bedöms orsaka drygt hälften av skadorna och hemtillverkade fyra procent av skadorna.

I december 1997 väcktes en motion i folketinget om att det borde bli tillåtet att fritt förvärva eller använda knallfyrverkeri med mild knalleffekt. Skälet härför var ett önskemål om att minska antalet personskador orsakade av det olovliga knallfyrverkeriet. En arbetsgrupp tillsattes och den började med att försöka definiera vad en mild knallfyrverkeri skulle kunna vara. Utgångspunkten var att knalleffekten inte skulle vara större än vad som var medicinskt försvarbart ur hörselskadesynpunkt. Utifrån en jämförelse med standarder för arbetskydd och leksaker definierade arbetsgruppen en mild knalleffekt till 140 dB (C) peak vid en halv meters avstånd, vilken efterhand borde skärpas till 125 dB (C) peak. Även denna nivå skulle dock kunna medföra skadliga effekter på hörseln eller tinnitus. Arbetsgruppens slutsats blev att man inte borde lätta på tillståndskravet, eftersom det skulle kunna medföra att hörselskadorna ökade.

I Danmark genomför varje år Sundhedsstyrelsen, Beredskapsstyrelsen, landstingen och vissa intresseorganisationer i samarbete varje år informationskampanjer till en kostnad av 1-2 miljoner danska kronor.

7.2 Finland

7.2.1 Bakgrund

För tiden före 1980 var det pyrotekniska området i stor utsträckning oreglerat. 1993 infördes krav på tillstånd för att tillverka eller importera pyrotekniska varor liksom bestämmelser om produktkontroll. Enligt dessa fick en smällare innehålla högst fem gram svartkrut. Även förvaring, överlåtelse och användning av fyrverkerier reglerades. Fyrverkerier fick fritt användas sex timmar före och efter tolvslaget på nyårsnatten. Användning av de flesta varor utanför denna tidsperiod skulle anmälas till brandmyndigheten, som kunde meddela förbud.

Under åren 1993-1995 rådde en stor konkurrens mellan importörerna och priserna på fyrverkerier dumpades. Exempelvis kunde vid tillfället 320 smällare säljas för 10 mark. Användningen av framförallt smällare

ökade kraftigt och den pågick under hela december månad. Följden blev störningar för människor och djur, framförallt hundar. Användningen av fyrverkerier orsakade även personskador, varvid särskilt ungdomar drabbades. Det var fråga om hand- ögon- och hörselskador. Även skadegörelse av t.ex. brevlådor förekom.

Det ansvariga departementet tillsatte i januari 1995 en arbetsgrupp, som fick till uppgift att kartlägga arten och omfattningen av de skador och olägenheter som fyrverkerier orsakar och att föreslå ändringar i regelverket.

I uppdraget ingick även att utreda hur man på ett bättre sätt skulle kunna sprida information om varorna och övervaka efterlevnaden av regelverket. Gruppens arbete och slutsatser finns presenterade i Säkerhetstekniskt betänkande, Handels- och industriministeriet 8/1995.

Arbetsgruppens arbete och slutsatser

Arbetsgruppen skickade ut en enkät om skador orsakade av fyrverkerier under nyårshelgen 1994/1995 till 15 akutmottagningar. Svar erhöles från sex. Dessa hade tillsammans behandlat 33 personer under helgen för andra skador än ögonskador orsakade av fyrverkerier. Helsingfors Centralsjukhus ögonklinik hade under helgen behandlat 22 patienter med ögonskador. Den överväldigande andelen hade skadats av smällare.

Därefter undersökte gruppen antalet polisanmälningar med anknytning till fyrverkerier i de större städerna och hur polisens övervakning av användningen gick till. Det visade sig att en stor del av anmälningarna avsåg oväsen och illdåd med smällare. Det framkom även att polismyndigheterna upplevde svårigheter med att övervaka efterlevnaden av regelverket. De hade t.ex. inte tid att ingripa mot dem som utan anmälan använde produkter utanför de fria tiderna vid tolvslaget på nyårsnatten. Arbetsgruppen drog den slutsatsen att det var uppenbart att det med enbart olika insatser från polisen inte var möjligt att undanröja olägenheterna.

Arbetsgruppen föreslog därefter att smällare i praktiken skulle förbjudas, enbart smällare med mindre än 0,05 gram svartkrut skulle få finnas kvar. I sistnämnda kategori finns t.ex. produkter som smatterband och ladycrackers. Gruppen ansåg att ett förbud var ett snabbt och effektivt sätt att minska de skador som smällare orsakar. Den framhöll dock att ett förbud måste kombineras med information om farorna med hemtillverkning och en uppföljning av statistiken om skador på grund av hemtillverkning.

Gruppen föreslog vidare att försäljning av fyrverkerier under december enbart skulle få ske under tiden 27 december till den 31 december

och att annan tidpunkt skulle kräva tillstånd. Slutligen föreslog arbetsgruppen bland annat en höjning av åldersgränserna samt skärpta produktsäkerhetskrav.

Förändringar i regelverket som följd av arbetsgruppens arbete

På grund av arbetsgruppens rekommendationer ändrades förordningen om explosionsfarliga ämnen 1995. En smällare fick efter en ettårig övergångsperiod endast innehålla 0,05 gram svartkrut. Försäljningstiden begränsades på det sättet att det under tiden 1-26 december krävs tillstånd för att köpa de flesta fyrverkerier. Samtidigt skärptes reglerna om användningstiden och anmälningskravet ersattes av ett krav på tillstånd av brandmyndighet för användning av de flesta pyrotekniska produkterna utanför tiden 31 december klockan 18.00-1 januari klockan 06.00. Vidare höjdes åldersgränsen från 15 år till 18 år för samtliga produkter utom de allra minsta.

7.2.2 Regelverket

Det pyrotekniska området regleras i lagen om explosionsfarliga ämnen från 1953 och i förordning om explosiva varor, nr 473 från 1993, vilken ändrats 1994, 1995 och 1999. I förordningen finns bland annat regler om tillverkning, förvaring, import, handel, användning och tillsyn av pyrotekniska varor. Handels och industriministeriet har meddelat föreskrifter i beslut nr 130 från 1980, vilka ändrats 1993 och 1995. På grund av dessa har den centrala tillsynsmyndigheten, TUKES, utfärdat anvisningar. Dessa är inte bindande, men anger riktlinjerna för verksamheten.

För att en pyroteknisk vara skall få överlåtas i den allmänna handeln skall den först godkännas av TUKES. Tillverkare eller importör skall i ansökan ange en beskrivning av varan. Raketer och jämförbara pyrotekniska artiklar vars laddning inklusive drivladdning väger över 200 gram och fyrverkeripjäser vars smällande laddning innehåller mer än 0,05 gram detonationsstyrka godkänns inte. Smällare får innehålla högst 0,05 gram svartkrut.

Det finns vidare specifikt angivna krav om sammansättning och tändmedel. I huvudsak förutsätts att varje pyroteknisk artikel skall kunna antändas med en stubin som brinner i 4-10 sekunder.

I samband med att produkterna godkänns fastställs en åldersgräns för överlåtelse, förvärv och användning. Det finns två åldersgränser, 12 och

18 år. Produkter som godkänts med åldersgränsen 12 år är ett tiotal olika små produkter som smatterband och partypoppers.

Tillstånd krävs vidare för att tillverka eller importera fyrverkerier. Detta meddelas av tillsynsmyndigheten.

För att få överlåta fyrverkerier krävs tillstånd. Sökanden måste ha tillgång till en lämplig lokal för förvaring av produkter. I ett butiksrum får högst 50 kg fyrverkeripjäser lagras. Vikten är en nettoangivelse, dvs. avdrag får göras för emballage. Det måste finnas en ansvarig föreståndare med nödvändig kompetens. Sistnämnda bevisas genom att föreståndaren avlägger ett prov hos tillsynsmyndigheten. Pyrotekniska skämtartiklar och leksaker samt mindre produkter får överlåtas utan tillstånd.

Försäljning får ske under hela året, men under tiden den 1 december till den 26 december får försäljning av produkter med en 18-årsgräns endast ske till personer som av lokala brandmyndigheten erhållit ett skriftligt tillstånd.

Det finns en allmän regel som stadgar att pyrotekniska produkter skall användas så att det inte uppstår risk för personskada eller eldsvåda. Endast den som är berättigad att anskaffa en pyroteknisk vara får inneha den. Om man avser att använda en produkt med 18-årsgräns vid annan tidpunkt än mellan den 31 december klockan 18.00 till den 1 januari klockan 06.00 skall brandmyndigheten på den ort där produkten används ge skriftligt tillstånd. Kommunen kan uppställa ytterligare begränsningar eller tillåta användningen på även annan tid.

7.2.3 Tillämpning och erfarenheter

Såväl företrädare för tillsynsmyndigheten som ansvarigt departement anser att förbudet mot smällare och begränsningen av användningstiden och försäljningstiden haft positiva effekter och att det i dag inte föreligger några problem med fyrverkerier. De är även av den uppfattningen att allmänheten i princip följer begränsningarna. Ett skäl till att lagändringen slagit igenom i praktiken kan vara att man kombinerat olika begränsningar. Om en försäljare skulle bryta mot lagen dras hans tillstånd in. Överträdelse av reglerna om användning av pyrotekniska varor föranleder böter.

Inskränkningen av försäljningstiden kan medföra att lagret ökar, men eftersom det finns bestämmelser i Finland om att hur mycket ett lager får innehålla bedöms detta inte medföra en ökad olycksfallsrisk. Det saknas statistik om hemtillverkning, smuggling och skador. Smuggling har hittills bara förekommit i marginell omfattning, det är fråga om inköp för eget bruk i Sverige och Estland. I Ryssland finns inte fyrverkerier att

tillgå. Utifrån massmedia har man det intrycket att olycksfallen minskat något sedan 1995.

I Finland finns en tillverkare av fyrverkerier och fem stora importörer. Deras omsättning ligger efter lagskärpningen 1995 kvar på ungefär samma nivå. Efter förbudet mot smällare och höjningen av åldersgränsen har de kompenserat sig genom att handla med andra produkter. De pyrotekniska varornas miljöeffekt upplevs i Finland inte som något större problem.

Man genomför varje år en informationskampanj till en kostnad av cirka en miljon mark, vilken bedöms ha en god genomslagskraft. Bakom kampanjen står regeringen och tillsynsmyndigheten.

7.2.4 Sammanfattning

I Finland godkänns inte motsvarigheten till de svenska smällare, eftersom en smälteffekt motsvarande högst 0,05 gram svartkrut tillåts. Sådana produkter är t.ex. smatterband eller ladycrackers. I samband med att fyrverkeriprodukterna godkänns fastställs en åldersgräns för överlåtelse, förvärv och användning. Det finns två åldersgränser, 12 och 18 år. Produkter som godkänts med åldersgränsen 12 år är ett tiotal små produkter som smatterband och partypoppers.

Försäljningstiden är begränsad genom att köp av fyrverkerier under tiden 1-26 december kräver tillstånd. De får fritt användas enbart sex timmar före och efter tolvslaget på nyårsnatten och användning vid annan tidpunkt kräver tillstånd.

Smällarförbudet infördes 1995 och var en följd av att smällare orsakat störningar för människor och djur. Såväl företrädare för tillsynsmyndigheten som ansvarigt departement anser att förbudet mot smällare, höjningen av åldersgränsen för 15-årsprodukter till 18 år och begränsningen av användningstiden och försäljningstiden har haft positiva effekter och att det i dag inte föreligger några problem med fyrverkerier. I Finland finns en tillverkare av fyrverkerier och fem stora importörer. Deras omsättning ligger efter införandet av smällarförbudet kvar på ungefär samma nivå. Efter förbudet mot smällare har de kompenserat sig genom att handla med andra produkter. Förbrukningen uppgår till ca 20-25 mkr per miljon invånare.

Fyrverkeriers miljöeffekt upplevs i Finland inte som något större problem. I Finland genomförs varje år en informationskampanj till en kostnad av ca en miljon mark, vilken bedöms ha en god genomslagskraft.

7.3 Norge

7.3.1 Bakgrund

Fyrverkerier används i Norge nästan uteslutande under nyårsafton. Under 60-talet gjordes undersökningar om smällares effekt på hörseln och man ansåg det belagt att dessa orsakade hörselskador. Vidare agerade den nationella intresseföreningen för de blindas rättigheter mot smällare, eftersom den ansåg att de påverkade ledarhundarna. Följden blev att så kallade farligt smällande produkter förbjöds 1975. I denna kategori ingick bland annat motsvarigheten till svenska smällare och knallkorkar. Endast mindre smällartiklar med 0,075 gram svartkrut som avgav en ljudeffekt om högst 125 decibel (A) impulse var därefter tillåtna. Sådana produkter är exempelvis partypoppers. Fortfarande var dock produkter som Thunder King tillåtna.

Under 1996 förekom ett omfattande okynnessmällande. Personskador förekom såvitt är känt dock inte i någon större omfattning. Statistiken är dock osäker. Inte heller agerade kennelklubben eller andra intresseföreningar för djur mot smällandet. Ändå blev följden av okynnesshanteringen att man 1997 förbjöd samtliga produkter som bara hade en smällande effekt. Den övergångsregel som infördes var att handlarna under hela 1997 fick sälja de smällande produkterna i paket tillsammans med andra fyrverkerier. För produkter med kombinerad effekt infördes regeln att de fick innehålla högst 10 procent pyroteknisk sats med smällande effekt och ljudnivån begränsades till 125 dB (A) impulse vid höjd om en meter och distans om en, åtta eller 15 meter beroende på produktens storlek. För produkterna skall finnas en dokumentation om ljudeffekterna.

7.3.2 Regelverket

Fyrverkerier regleras huvudsakligen i lov om explosive vare från 1974 samt i föreskrifter. Endast produkter som godkänts av den centrala tillsynsmyndigheten, DBE, får säljas. Det krävs tillstånd av denna myndighet för tillverkning och import av fyrverkerier och den kan ställa villkor om produktgodkännande, försäljning och användning. Slutligen krävs det tillstånd för handel och förvaring när mängden överstiger tio kg. Vikten är en nettoangivelse med innebörd att bara den explosiva delen avses. Tillstånd erhålls av den lokala brandmyndigheten.

Fyrverkerier är uppdelade i fem kategorier efter farlighetsgrad. De allra minsta och ofarligaste i grupp 1 A får fritt förvärvas och användas. I gruppen 1 B återfinns mindre produkter som kräver tändstickor för att kunna användas, exempelvis isfacklor. Sådana får endast förvärvas av

den som fyllt 16 år, men får fritt användas. Produkter i klass 2 och 3 får endast förvärfvas av den som fyllt 18 år och förvärvstiden för dessa är begränsad till 27-31 december. Vidare får de bara användas under nyårsnatten från klockan 18.00 till klockan 02.00. Annan förvärvstid och användningstid är tillståndsbelagd. I kategori 2 och 3 ingår exempelvis raketer. Miniraketer är förbjudna. Produkter i klass fyra är avsedda för professionellt bruk och dessa kräver alltid tillstånd för köp eller användning. Det finns möjligheter för kommunerna att ytterligare inskränka användningen och försäljningstiden.

7.3.3 Tillämpning och erfarenheter

Det förbud mot smällare som infördes 1975 ledde inte till smuggling och hemtillverkning i någon större omfattning. Smuggling av smällare företrädesvis från Sverige förekommer, men det är inte fråga om organiserad smuggling. Man utesluter dock inte att smugglingen ökar till följd av skärpningen 1997. Sammantaget bedömer man dock att denna har haft positiva effekter, bland annat har klagomålen över störningar minskat.

Norge har ingen egen tillverkning av fyrverkerier utan varorna importeras. Det finns nio importörer. Dessa hade inte svårt att acceptera förbudet för smällande produkter, men var missnöjda över att de inte fick bättre övergångsregler. Branschens omsättning i detaljhandeln uppgår till cirka 100 miljoner norska kronor. Förbrukningen kan beräknas uppgå till 20-25 mkr per miljon invånare.

I Norge följer handeln i huvudsak den begränsade försäljningstiden. Det händer att kommunerna gör tiden ännu kortare och då är det vanligt förekommande att begränsningen av tiden inte efterlevs.

Utvecklingen i Norge har gått från försäljning i särskilda affärer som järnhandel till försäljning genom andra försäljningsställen som t.ex. stormarknader. För närvarande är dock normen för förvaring av fyrverkerier under omarbetning, vilket kan komma att minska antalet försäljningsställen. I dag är högsta tillåtna mängd fyrverkerier i en handelslokal 50 kg brutto. Man avser att ändra denna mängd till 20 kg netto, vilket i och för sig är en ökning, men i gengäld kommer det att krävas att lokalen inte är större än 300 kvadratmeter och att den är en egen brandcell. Dessa krav bedöms stormarknader inte kunna leva upp till.

Fyrverkeriers miljöeffekter diskuteras inte i Norge.

7.3.4 Sammanfattning

1975 förbjöds s.k. farligt smällande produkter såsom motsvarigheten till svenska smällare i Norge eftersom man fann det klarlagt att dessa orsakade hörselskador. Därefter fanns endast mindre smällartiklar såsom partypoppers kvar på marknaden. Förbudet uppges av de norska myndigheterna inte ha lett till smuggling eller hemtillverkning i någon större omfattning. Efter ett omfattande okynnessmällande under 1996 förbjöds samtliga produkter som endast hade en smällande effekt. För produkter med kombinationseffekter infördes ljudbegränsningar. Bortsett från mindre produkter får fyrverkerier fritt förvärfas bara under tiden 27-31 december och fritt användas bara under nyårsnatten. Övrig tid kräver tillstånd. Åldersgränsen är för de flesta produkter 18 år.

7.4 Storbritannien

7.4.1 Bakgrund

Fyrverkerier används i Storbritannien nästan uteslutande den 5 november i samband med att man firar Guy Fawkes Day. Med Storbritannien avses i sammanhanget England, Skottland och Wales, eftersom Nordirland har avvikande reglering. Under en period införde Nordirland totalförbud för fyrverkerier, men har nu, med undantag för smällare, återigen tillåtit dem.

Redan 1875 reglerades användning och förvärf av fyrverkerier. Då infördes en åldersgräns om 16 år för förvärf och man förbjöd användning av fyrverkerier på allmän plats.

1962 började man inhämta uppgifter om personskador och man har för tiden därefter tillgång till mycket god statistik. I samband därmed upptäcktes att fyrverkerier orsakade så mycket som 3 000 personskador om året. En förklaring var att en smällare då fick innehålla upp till 15 gram svartkrut. Följden blev att man började diskutera om det skulle införas ett totalförbud för allmänheten att använda fyrverkerier. Debatten ledde i stället till att branschen träffade frivilliga överenskommelser om att avstå från försäljning av farliga produkter, bland annat kom den överens om att bara sälja smällare med 1,6 gram svartkrut till allmänheten. Vidare drog regeringen upp riktlinjer för användningen och bedrev informationskampanjer. Antalet personskador föll kraftigt fram till 1980, då det inträffade cirka 600 olyckor om året. Därefter steg antalet igen och 1994 var det uppe i nära 1 600 fall för att sedan återigen falla. Under slutet av 1997 skärpte man lagstiftningen genom att dels höja

åldersgränsen för förvärv till 18 år och dels helt förbjuda allmänhetens användning av smällare.

7.4.2 Regelverket

Fyrverkerier regleras huvudsakligen i "The Explosives Act" från 1875 och i "The firework Safety Regulations" från 1997. Regelverket har människors säkerhet som utgångspunkt och störningar kan därmed inte utgöra skäl för att inskränka tillgången till fyrverkerier. Endast produkter med viss standard får överlåtas till allmänheten.

Produktgodkännande och klassificering sköts av tillsynsmyndigheten Health and Safety Executive (HSE). Med undantag av produkter som partypoppers får fyrverkerier inte säljas till personer under 18 år. Fyrverkerier är uppdelade i fyra grupper. I kategori fyra återfinns de produkter som är avsedda för offentliga fyrverkerier. Dessa får endast förvärfas av den som har en professionell anknytning till fyrverkerier och det är alltså förbjudet att överlåta dessa produkter till allmänheten. Sedan 31 december 1997 ingår smällare i denna kategori. Även så kallade "minirockets" med definition raket vars diameter är mindre än 12 mm och vars längd inklusive styrcylinde är 300 mm eller mindre är sedan dess undantagna för försäljning till allmänheten.

Överträdelse mot reglerna bestraffas med böter. Den försäljare som bryter mot bestämmelsen kan vidare få sitt handelstillstånd indraget. Produkter får enligt regelverket säljas året om, men det finns en frivillig överenskommelse inom handeln om att endast sälja fyrverkeriprodukter tre veckor före den 5 november. För allmänheten är det dock möjligt att beställa produkter året om direkt från importörerna. Det är inte tillåtet för handlarna att bryta förpackningar och sälja enstaka produkter separat.

7.4.3 Tillämpning och erfarenheter

1997 inträffade 908 skador orsakade av fyrverkerier i Storbritannien, som har en befolkning på 60 miljoner människor. Smällare stod för 21 procent av skadorna, hemtillverkade produkter för två procent och tomtebluss för en så stor del som 22 procent. Av de skadade var 43 procent under 15 år. Under 1998 minskade antalet skadade till 831. Smällare stod nu för sexton procent av skadorna. Att smällare även efter förbudet fortsatte att orsaka skador förklaras med att handlarna så länge det hade smällare kvar i lagret fortsatte att sälja dem.

Skälet till att smällare förbjöds för allmänheten 1997 var följande. I samband med ett priskrig under 1996 började handeln bryta mot överenskommelsen om att bara sälja smällare med 1,6 gram svartkrut till allmänheten. Skadestatistiken under denna tid visade att smällare stod för en stor andel av skadorna. Vidare förekom omfattande okynnessmällande och allmänheten klagade över störningar.

Förbudet har av allmänheten upplevts som positivt. Importörerna klagade över förbudet när det infördes, men de har snabbt kunnat kompensera sig. Ett skäl är att smällare dessförinnan endast stod för högst en procent av omsättningen. Förbudet var vidare väntat och det som upplevdes som betungande var att det infördes utan en längre övergångsperiod. Under 1998 såldes 130 miljoner fyrverkeriprodukter och värdet i detaljhandeln uppgick till 55 miljoner pund. Alla varor importeras. Förbrukningen kan beräknas uppgå till 10-15 mkr per miljon invånare.

Den viktigaste lagskärpningen under 1997 var dock enligt företrädare för Department of Trade and Industry (DTI) inte förbudet mot smällare utan den generella åldershöjningen. Skadestatistiken har visat att skador i stor utsträckning drabbar personer som är under 15 år. En åldersgräns om 18 år anses begränsa deras möjligheter att få tillgång till fyrverkerier.

Såvitt är känt förekommer inte smuggling eller hemtillverkning i någon större omfattning.

Fyrverkeriers miljöeffekter diskuteras inte i Storbritannien. Inte heller bränder på grund av fyrverkerier upplevs som ett problem. Skälet härtill är oklart, möjligen kan en förklaring vara att man alltid bränner bål i samband med att man skjuter fyrverkerier och i den mån bränder uppstår antas oftast bålet vara orsaken.

Varje år satsar regeringen 200 000-300 000 pund på informationsåtgärder. Därutöver har den tillgång till fri tid i TV till ett värde om 4 miljoner pund. Det är fråga om riktade kampanjer som upplevs som mycket effektiva. Det man för närvarande inriktar sig på är att minska skadorna med tomtebloss.

I Storbritannien finns uppskattningsvis sju miljoner katter och sex miljoner hundar. Användningen av fyrverkerier den 5 november skrämmer en del av djuren och det förekommer även att framförallt barn plågar djur genom att kasta fyrverkerier på dem. Djurskyddsföreningarna i Storbritannien önskar att fyrverkerier skulle totalförbjudas, men eftersom detta är orealistiskt arbetar man i stället för en mer begränsad försäljning. Enligt dem vore det lämpligt om försäljning endast skedde under en tid av ett par dagar istället för som nu tre veckor, eftersom det skulle vara möjligt att under en kortare period ge de behövande djuren lugnande medel. För föreningarna är dock fyrverkerier

inte ett prioriterat område. Det finns i vart fall en handfull andra frågor som man bedömer har långt större betydelse för djuren.

7.4.4 Sammanfattning

Fyrverkerier används i Storbritannien nästan uteslutande i samband med firandet av Guy Fawkes Day den 5 november.

I Storbritannien är man av uppfattningen att fyrverkerier orsakar personskador och störningar, men man anser inte att de genererar andra problem av dignitet. Bränder eller miljöeffekter diskuteras inte och för djurskyddsföreningarna är fyrverkeriers påverkan på djur inte ett prioriterat problem.

Tillgången till statistik över personskador är mycket god. Den utvisar att det under 60-talet förekom många skador, men att antalet sedan minskat till följd av frivilliga överenskommelser inom branschen och information. 1997 skadades 908 personer, varav 43 procent var under 15 år. Smällare orsakade 21 procent av skadorna. Under 1997 höjdes åldersgränsen för förvärv av fyrverkerier med undantag av produkter som partypoppers till 18 år. Skälet härför var skadestatistiken. En högre åldersgräns bedömdes komma att begränsa de ungas möjligheter att få tillgång till fyrverkerier. Vidare infördes ett förbud för allmänheten att förvärva smällare. Bakgrunden härtill var att statistiken visade att smällare stod för en stor del av skadorna samt att det förekom okynnessmällande med störningar som följd. Fyrverkeribranschen upplevde inte förbudet som alltför betungande, eftersom förbudet var väntat och smällare endast utgjorde knappt en procent av omsättningen. Det finns en frivillig överenskommelse inom handeln att bara sälja fyrverkerier tre veckor före den 5 november. Varje år genomförs riktade informationskampanjer som bedöms ha en stor genomslagskraft.

7.5 Tyskland

7.5.1 Bakgrund

Tyskland har sedan 1965 endast gjort smärre förändringar i lagstiftningen om fyrverkerier. Sedan hundägare klagat över smällares påverkan på hundar infördes på 60-talet ljudrestriktioner för smällare.

7.5.2 Regelverket

Fyrverkerier regleras huvudsakligen i "Sprengstoffgesetz". Endast produkter som godkänts av den centrala tillsynsmyndigheten, BAM, får säljas eller användas. Myndigheten ställer även villkor för förvaring av produkterna. I en handelslokal får förvaras högst 100 kg fyrverkerier och i dess lager ytterligare högst 300 kg. Vikten är en bruttoangivelse.

Fyrverkerier är uppdelade i fem kategorier. I grupp ett återfinns de allra minsta som som partypoppers. Produkterna får innehålla högst tre gram pyroteknisk sats. Dessa produkter får fritt förvärvas och användas. Det rekommenderas att förvärvaren skall vara minst 12 år.

Grupp två har benämningen mindre fyrverkerier. Smällare återfinns i denna grupp. En smällare får innehålla så mycket som sex gram svartkrut. Däremot får den avge högst 120 dB (A) impulse vid ett avstånd om åtta meter. I praktiken medför den begränsningen att smällarna innehåller två-tre gram svartkrut. Produkter i denna kategori får fritt förvärvas av den som fyllt 18 år under tre dagar före nyårsafton. De får bara användas under nyårsnatten från klockan 18.00-06.00 och inte nära sjukhus och liknande platser. Förvärv och användning övrig tid kräver tillstånd.

I grupp tre och fyra återfinns de större fyrverkerierna. För dessa krävs att förvärvaren och användaren har tillstånd eller att användaren har expertkunskap om fyrverkerier. I femte kategorin ingår produkter som pyrotekniska sceneffekter och nödsignaler.

7.5.3 Tillämpning och erfarenheter

Fyrverkerier används i Tyskland i princip bara i samband med nyårsfirandet. Det saknas tillförlitlig statistik om personskador. I Berlin, som har en befolkning om tre miljoner människor, inträffar uppskattningsvis årligen 200-250 olyckor. Jämfört med denna siffra är Sveriges olyckstal något lägre, 400-500 olyckor för nio miljoner invånare. Förbrukningen i Berlin är dock större än i övriga landet, varför siffrorna inte är representativa för hela Tyskland. Department of Trade and Industry i England beräknade 1992 att det då inte inträffade fler än cirka 1 700 olyckor i Tyskland, som har 80 miljoner invånare. Olyckssiffran måste dock ställas i relation till förbrukningen av fyrverkerier. Värdet av fyrverkerier i detaljhandeln uppskattas till 250 miljoner DM, vilket motsvarar ca 14 mkr per miljon invånare medan motsvarande siffra i Sverige är 22 mkr. Med samma prisbild skulle därmed förbrukningen i Sverige vara högre.

Den allmänna uppfattningen hos ansvarigt departement och myndighet är vidare att smällare kan orsaka hörselskador om användaren utsätts för högre impuls ljud än 135 dB. Det innebär att användaren måste hålla ett visst avstånd till en smällare för att undvika sådana skador. Ljudgränsen om 120 dB (A) impuls vid ett avstånd om åtta meter motsvarar 135 dB (C) peak vid samma avstånd, (jämför avsnitt 6.2.8).

Bränder på grund av fyrverkerier eller fyrverkeriers miljöeffekter upplevs inte som problem i Tyskland.

Det förekommer okynnessmällande under annan tid än nyårsafton med klagomål från allmänheten som följd. Omfattningen av okynnessmällandet är dock begränsat.

Tyskland har egen produktion av fyrverkerier. Det finns cirka tio tillverkare och femtio importörer. Antalet anställda i produktionen är ca 2 500.

De ansvariga myndigheterna i Tyskland anser sammantaget att användningen av fyrverkerier inte orsakar några större problem och att regelverket är väl avvägt. Inte heller är de problem smällare orsakar av den dignitet att det finns skäl att ingripa mot dem. Vidare är man av den uppfattningen att en begränsning av tillgängligheten på smällare skulle leda till ökad hemtillverkning och smuggling. Redan nu förekommer smuggling av mycket kraftiga smällare från Polen och Holland till gränstrakterna. Under den tiden USA utövade tillsynen över del av Berlin infördes ett smällarförbud i det området i samband med att Berlinmuren byggdes. Skälet härför var att de styrande ville undvika att smällare skulle kunna uppfattas som skottlossning. Förbudet upphävdes efter ett år, eftersom man ansåg att man inte kunde förhindra att förbudet ledde till ökad hemtillverkning med fler skador som följd. Myndigheterna hade vid tillfället inte tillgång till statistik över personskador, utan grundade sin uppfattning på att massmedia rapporterade om fler skador på grund av hemtillverkning.

BAM informerar varje år om farorna med fyrverkerier och likaså gör den pyrotekniska branschen.

7.5.4 Sammanfattning

Bortsett från de allra minsta produkterna får fyrverkerier bara fritt förvärvas under tre dagar före nyårsafton och bara användas under nyårsafton från 18.00-06.00. Övrig tid kräver tillstånd. En smällare får innehålla upp till sex gram svartkrut, och avge en ljudeffekt om högst 120 dB (A) impuls på ett avstånd om åtta meter. Användningen av fyrverkerier orsakar enligt ansvarigt departement och myndighet inte några större problem och man anser det saknas skäl att skärpa lagstiftningen.

Vidare är myndigheterna av den uppfattningen att en begränsning av tillgängligheten till smällare skulle leda till ökad hemtillverkning och smuggling.

7.6 USA

I USA användes fyrverkerier i huvudsak i samband med firandet av nationaldagen den 4:e juli och ca 70 procent av alla olyckor inträffar i samband med detta firande. För att förhindra olyckor finns i USA en federal lagstiftning (Federal Hazardous Substance Act) som förbjuder försäljning av de farligaste fyrverkeriprodukterna till konsumenter (bl.a. stora omladdningsbara bomber, knallskott, luftskott och större smällare). 1976 sänkte myndigheterna gränsen för tillåten mängd krut i smällare från två gram till 0,05 gram. I övrigt finns regler vad gäller stubinens brinntider, om varningstexter och instruktionstexter m.m.

Totalt 33 stater har gjort den federala lagstiftningen till delstatlig lag medan 10 stater har förbjudit allt fyrverkeri för allmänheten. Några stater slutligen har delstatliga lagar mellan dessa båda nivåer.

Enligt U.S. Consumer Product Safety Commission (CPSC) skadades 1998 8 500 personer i USA av fyrverkerier (ca tre skadade per 100 000 invånare, motsvarande siffra för Sverige är fem skadade per 100 000 invånare). Antal skador har legat på ungefär samma nivå under de tre senaste åren vilket är väsentligt lägre än under de första åren på 90-talet då nivån pendlade kring 12 000 per år. Utav det totala antalet skadefall 1998 inträffade 5 000 under perioden 23 juni - 23 juli. Utav dessa orsakades knappt 40 procent (1 900 stycken) av smällare och ca 40 procent av de drabbade var under 15 år. Av det totala antalet olyckor orsakade av smällare (1 900 stycken) orsakades 26 procent av smällare som klassificerades som "small" vilket enligt uppgift från CPSC oftast innebär att de har mindre än 0.05 gram krut. Illegala smällare orsakade 42 procent och i resterande 32 procent av fallen saknades uppgift.

Utav de 5000 skadorna beräknas två procent ha orsakats av hemmagjorda eller manipulerade produkter.

CPSC uppger att det inte finns någon statistik som möjliggör rättvisande jämförelser av skadenivån mellan stater som har totalförbud och övriga som tillämpar de federala reglerna. CPSC:s system för att uppskatta den totala olycksfallsnivån i hela landet (ett EHLASS-liknande system) möjliggör inte denna typ av jämförelser. Uppenbarligen inträffar dock ett betydande antal olyckor även i de stater som har totalförbud för fyrverkerier. I en rapport från American Pyrotechnics Association (APA) anges att 41 procent av de faktiskt registrerade olyckorna vid de sjukhus som ingår CPSC:s system 1995 inträffade i vad som i USA

kallas "closed states", dvs. stater som totalförbjuder fyrverkerier ("An analysis of United States fireworksrelated injuries" Julie L. Heckman, APA, MD USA).

Vad gäller smuggling mellan stater som tillåter fyrverkerier och stater som har förbud finns enligt uppgift från CPSC ingen statistik. Man gör dock bedömningen att försäljningen i stater där fyrverkerier är tillåtna till medborgare från stater med förbud är omfattande.

7.7 Sammanfattande jämförelse mellan studerade länder

Rent allmänt framstår regelverket i Tyskland som det liberalaste tätt följt av det svenska.

Övriga länder har idag ett betydligt restriktivare och i hög grad likartade regelverk. Danmark har ända sedan början av 1960-talet och Norge sedan mitten av 1970-talet, jämfört med Sverige, strängare regler för användning av smällare - i princip förbud. Finland och Storbritannien har under senare år skärpt sitt regelverk och idag är smällare i praktiken förbjudna i dessa länder. Norge skärpte reglerna 1997 med innebörd att smällare totalförbjöds.

USA har en federal lagstiftning som tillämpas i 32 stater och som sedan 1976 innebär att smällare i praktiken är förbjudna (högst 0,05 gram krut). I 10 delstater är fyrverkerier totalförbjudna.

7.7.1 Användning och produktion av fyrverkerier i de olika länderna

I jämförelse med övriga länder framstår Sverige som speciellt såtillvida att fyrverkerier används i större omfattning vid tre helger (nyår, påsk och Valborg), låt vara att traditionen varierar över landet. I övriga nordiska länder liksom i Tyskland är användningen koncentrerad till nyårsfirandet även om vissa begränsade variationer kan förekomma. I Storbritannien används fyrverkerier av allmänheten endast i anslutning till firandet av "Guy Fawkes Day" i november men däremot inte i anslutning till nyårsfirandet. I USA används fyrverkerier i huvudsak i samband med firandet av nationaldagen den 4:e juli.

De uppskattningar av den totala användningen av fyrverkerier som företrädare för respektive lands myndigheter gjort är osäkra men tyder på ganska stora skillnader mellan länderna. Således indikerar dessa uppgifter att förbrukningen i Tyskland och Storbritannien ligger på ungefär

samma nivå eller i storleksordningen 10-15 mkr per miljon invånare. I Sverige, liksom i Norge och Finland, kan användningen beräknas ligga på den dubbla nivån eller ca 20 -25 mkr per miljon invånare. Den legala användningen i Danmark förfaller ligga på den dubbla jämfört med övriga nordiska länder eller 45-50 mkr per miljon invånare. En europeisk studie gjord av det brittiska Department of Trade and Industry 1994 uppskattar att det för Danmarks del skulle tillkomma ytterligare 20-30 procent i form av insmugglade produkter. Danmark skulle därmed stå i en särklass vad gäller användningen av fyrverkerier. Av de studerade länderna i Europa är det enbart Danmark och i viss mån Tyskland som uppger att man har problem med illegal införsel av fyrverkerier. I Danmarks fall handlar det om införsel från Tyskland, men under senare år även från Asien direkt.

I USA förekommer såvitt utredningen kan bedöma en relativt omfattande användning av illegala fyrverkerier och då inte enbart i de stater som totalförbjudit fyrverkerier.

Av de studerade länderna i Europa är det bara i Tyskland som någon egentlig produktion av fyrverkeriprodukter förekommer. I övriga länder är, med något marginellt undantag, hela förbrukningen baserad på import. I Tyskland finns tio tillverkare.

7.7.2 Förändringar i regelverken under senare år

Mer betydande förändringar av regelverken har under senare år genomförts i Finland, Norge och Storbritannien, i samtliga fall i restriktiv riktning. De motiv som anförts för dessa förändringar är vad gäller Finland personsador och okynnessmällande. För Norges del betonas risken för hörselsador samt okynnessmällande och vad gäller Storbritannien framförallt personsador. I Danmark ledde de höga olyckstalen i samband med användningen av s.k. olovligt fyrverkeri (smuggling/hemtillverkning) till en utredning 1998 om viss liberalisering vad gäller reglerna för smällare. Med hänvisning till risken för ökning av hörselsador avvisade dock utredningen en lättning i reglerna. I USA skärptes reglerna vad gäller smällare 1976.

Problem för hundar och andra husdjur har inte nämnts som något skäl för förändringarna i regelverket bortsett från den skärpning mot smällande produkter som gjordes i Norge 1975 (ledarhundar). Inte i något av de länder som utredningen har besökt har miljöeffekterna i samband med användning av fyrverkerier nämnts som problem eller motiv bakom förändringarna i regelverket. Inte heller bränder anförts som problem i något av de berörda länderna.

7.7.3 Åldersgränser för förvärv av fyrverkerier

Bortsett från de allra minsta fyrverkerierna (partypoppers etc.) har idag samtliga länder, möjligen med undantag av USA, 18 år som åldersgräns för förvärv. I Storbritannien höjdes åldersgränsen till 18 år så sent som 1997. I USA återfinns inga åldersgränser i den federala lagstiftningen, utan i den mån sådana finns fastställs den på delstatlig nivå.

7.7.4 Allmänhetens tillgång till smällare

Samtliga länder utom Tyskland har idag i praktiken förbud mot försäljning och användning av smällare för allmänheten. Förbudet för allmänheten är utformat på olika sätt. Danmark införde redan på 60-talet en generell tillståndsplikt för allmänheten. I Norge infördes vad som i praktiken var ett förbud 1975 genom att endast mindre smällare (mindre än 0,075g svartkrut, högst 125 dB(A)) tilläts. Sedan 1997 råder i Norge totalförbud mot smällare. I Storbritannien är smällare totalförbjudna för allmänheten från och med 1998 och i Finland förbjöds i praktiken smällare genom förändringar i regelverket 1995 (smällare får innehålla högst 0,05 g svartkrut). Detsamma gäller sedan 1976 USA. I Tyskland är smällare med högst sex gram svartkrut och med en ljudeffekt om högst 120 dB(A) tillåtna.

7.7.5 Begränsningar i tid för förvärv och användning

I Finland, Norge och Tyskland finns tidsmässiga begränsningar både för förvärv och användning av smällare. Dessa har stora likheter i de tre länderna och innebär vad gäller Tyskland och Norge att fyrverkerier får förvärvas fritt endast under de sista dagarna i december. I Finland får fyrverkerier förvärvas fritt under perioden januari till och med november. I december erfordras tillstånd för förvärv under perioden 1-26 december medan de fritt får förvärvas 27-31 december.

Vad gäller regler för användning är dessa i stort sett identiska och innebär att fyrverkerierna fritt får användas endast mellan klockan 18:00 den 31 december och 06:00 den 1 januari (Norge enbart till klockan 02:00 1 januari).

I Danmark, Storbritannien och USA (federala lagstiftningen) finns inga tidsmässiga restriktioner. I Danmark har sådana övervägts men avvisats. I Storbritannien finns en frivillig överenskommelse inom branschen att sälja fyrverkerier enbart under tre veckor före 5 november (Guy Fawkes Day).

7.7.6 Informationsinsatser

I flera av länderna genomförs årligen informationskampanjer om riskerna med fyrverkerier och med råd om riktigt handhavande. Detta gäller särskilt Danmark (1-2 MDKK/år) och Storbritannien (200 000-300 000 GBP). Även Finland uppger att man årligen genomför en informationskampanj (ca 1 MFMK).

7.7.7 Erfarenheter

Danmark och Tyskland har under lång tid haft i stort sett oförändrat regelverk. I Tyskland upplever myndigheterna att detta fungerar bra. Man kan inte se några egentliga problem och några diskussioner om förändringar förs inte. I Danmark, som sedan början av 70-talet haft förbud mot smällare, har man uppenbara problem med smuggling framförallt från/via Tyskland. I Danmark pågår en debatt om liberalisering av reglerna för att komma till rätta med bristfälliga insmugglade produkter.

Vad gäller de tre länder som nyligen gjort förändringar i regelverket i skärpande riktning, dvs Finland, Norge och Storbritannien anser man att erfarenheterna är positiva även om man ännu inte kan prestera något statistiskt underlag för denna slutsats. Således anser ansvarigt departement och myndighet i Finland att effekterna enbart är positiva och man upplever inte några problem med fyrverkerier i landet. Någon smuggling anser man inte att det förekommer. Även i Norge anser man effekterna av skärpningen 1997 positiva, bland annat har klagomål rörande störningar minskat. Något problem med smuggling/hemtillverkning bortsett från viss privatinförsel från Sverige anser man sig inte ha. Inte heller Storbritannien anser sig hitintills ha något problem med smuggling eller hemtillverkning.

Inget av de tre länder som under senare året infört ett striktare regelverk anser att detta inneburit några större problem för branschen. Eftersom smällare värdemässigt svarat för en mycket begränsad del av den totala försäljningen har branschen relativt problemfritt kunnat anpassa sig. Vikten av rimlig tid för anpassning har dock framhållits.

8 Problembilden - bedömningar och överväganden

Utredningens huvuduppgift är att kartlägga de problem som är förknippade med användningen av fyrverkerier och mot bakgrund av detta överväga åtgärder. Utredningen har genomfört en omfattande kartläggning av problemen. Utgångspunkten har därvid varit debatten om användningen av fyrverkerier i allmänhet och smällare i synnerhet, frågans behandling i riksdagen, tidigare utredningar m.m. Kartläggningen har med denna bakgrund inriktats på sex problem/problemområden nämligen:

- personskador exklusive hörselskador
- hörselskador
- sakskador
- olägenheter för människor
- olägenheter för djur
- miljöeffekter

Överväganden om eventuella åtgärder måste baseras på en bedömning och värdering av problembilden. Som kommer att framgå av kapitel 9 har olika åtgärder varierande effekt på problemen, varför det även är nödvändigt att rangordna dessa utifrån hur angeläget det är att lösa dem.

I detta kapitel redovisas utredningens bedömningar och slutsatser i dessa avseenden. I avsnitt 8.1 görs vissa övergripande bedömningar baserade på vad som framkommit i kartläggningen. I avsnitt 8.2-8.7 redovisas bedömningar och slutsatser för vart och ett av problemen. I avsnitt 8.8 görs en sammanfattande problembedömning.

8.1 Vissa allmänna överväganden

Utredningen har i kapitel 6 redovisat resultatet av de utredningar om och analyser av problemen som gjorts. I flertalet fall utgörs redovisningen av sammanfattningar av rapporter som på utredningens uppdrag utarbetats av experter eller sakkunniga på respektive områden. Av redovisningen framgår att det varit möjligt att kartlägga problemens art på ett

tillfredställande sätt men att möjligheterna att med statistik ringa in problemens omfattning starkt varierar. Detta gäller problemens omfattning idag, men kanske framförallt hur dessa utvecklats under 90-talet, vilket är det tidsperspektiv utredningen haft i dessa delar.

Problemets omfattning idag är enligt utredningens bedömning relativt väl belagd vad gäller personskador exklusive hörselskador samt bränder. Detsamma synes gälla fyrverkerianvändningens effekter på miljön. Någon statistik som direkt belyser omfattningen av olägenheter för människor och djur finns inte. Här är man hänvisad till indirekta indikatorer, enkäter och uppskattningar. Detsamma gäller även i viss mån hörselskador. Det finns visserligen statistik framtagen i samband med omfattande hörselundersökningar i Danmark, men dessa är av äldre datum.

I EPC:s rapport dras slutsatsen att antalet personskador (exklusive hörselskador) varit relativt konstant under 90-talet. Analysen av bränder orsakade av fyrverkerier indikerar detsamma. En fråga är hur detta går ihop med en ökad användning av fyrverkerier under perioden (se avsnitt 2.4). En förklaring kan vara att kvaliteten på produkterna höjts inte minst genom det standardiseringsarbete som ägt rum i Europa under 90-talet även om enighet om någon Europastandard ännu inte nåtts. Det finns anledning anta att exempelvis såväl variationer i brinntider hos stubiner som mängden glöd i restprodukter efter explosion minskat. Även den allmänna debatten i olika länder kan ha drivit fram en ökad kvalitet.

Vad gäller miljöeffekter borde i och för sig en ökad användning leda till större sådana. Å andra sidan har enligt IVL:s rapport en utveckling ägt rum där vissa skadliga ämnen tagits bort och ersatts av andra mindre skadliga eller oskadliga ämnen. Det är därför inte möjligt att dra någon slutsats om huruvida de samlade miljöeffekterna ökat eller minskat.

Någon statistik som visar huruvida övriga problem, dvs. hörselskador och olägenheter för människor respektive djur ökat eller minskat under 90-talet finns inte. Den statistik som utredningen erhållit från Länskriminalpolisen i Stockholm län och som avser polisanmälningar i länet kopplade till smällare och andra fyrverkerier kan utgöra en indikator på utvecklingen under perioden 1995-1998. Under denna period låg antalet anmälningar per år på en relativt konstant nivå.

Sammanfattningsvis kan konstateras att omfattningen av personskador och bränder är relativt väl dokumenterad statistiskt. Detta gäller även miljöeffekter. Vad gäller olägenheter för människor och djur och i viss mån hörselskador måste bedömningar av omfattningen baseras på ett osäkrare underlag.

8.2 Personskador exklusive hörselskador

Fyrverkeriolyckorna, som i Sverige av EPC uppskattas till 400-500 om året (13 procent har enligt underlaget samband med hemtillverkade produkter), varav i genomsnitt högst en har dödlig utgång, utgör endast 0,07 procent av det totala antalet olyckor inom området hem- och fritid. Den totala samhällskostnaden kan uppskattas till mellan 10 och 50 miljoner kronor beroende på val av beräkningsmodell. Såväl andelen som kostnaden måste beskrivas som förhållandevis ringa. Inte heller förefaller skadenivån ha ökat under de senaste åren. Antalet personskador och dess utveckling framstår därmed som mindre alarmerande än vad den allmänna debatten gett sken av.

Även om andelen fyrverkeriolyckor relativt andra typer av olyckor är låg förefaller det dock som om Sverige vid en internationell jämförelse ligger på en förhållandevis hög nivå räknat i antal olyckor per invånare. Kartläggningen tyder på att nivån är minst dubbelt så hög som i andra länder med undantag av Danmark (se avsnitt 6.1.8). Under 1998 inträffade exempelvis i Storbritannien, som har åtta gånger fler invånare, endast 831 olyckor. Möjligen skulle en del av förklaringen till skillnaden kunna vara att användningen av fyrverkerier är högre i Sverige. I Sverige används per invånare och år i genomsnitt fyrverkerier för cirka 25 kronor, medan motsvarande siffra i Storbritannien är 10-15 kronor. Den legala användningen i Danmark förefaller ligga på den dubbla jämfört med i Sverige. Denna jämförelse förutsätter dock att prisbilden är densamma. Vidare kan det finnas skillnader i användningsmönstret som återspeglas i statistiken, exempelvis skadas många barn i Storbritannien av tomtebloss. Eftersom antalet olyckor i Sverige i ett internationellt perspektiv är relativt högt anser utredningen att det trots deras ringa andel av totala antalet olyckor finns skäl att försöka minska dem samt att det är möjligt att göra det.

Vidare bör noteras att även om antalet skadade per år på grund av fyrverkerier är lågt jämfört med andra typer av olyckor så inträffar olyckorna under en kort tidsperiod. Kartläggningen har visat att 60 procent av olyckorna sker i anslutning till nyår, påsk eller Valborg. Detta betyder att olycksfallsrisken för dem som använder fyrverkerier är väsentligt högre än vad det totala antalet olyckor indikerar.

Ett ytterligare skäl för att tillmäta olycksfallen extra tyngd är att de i hög utsträckning drabbar barn och ungdom. Kartläggningen visar att cirka hälften av de skadade är under 18 år och många är under 15 år. Fördelningen framgår av nedanstående tabell.

Andel skadade individer under 18 år enligt EPC:s utredning:

Underlag	Andel under 18 år	Andel under 15 år
Patientregistret 1997, Sverige utom Skåne, 52 fall	35 procent	21 procent
EHLASS 1998, 21 fall	48 procent	43 procent
EHLASS 1996-1998, universitetssjukhuset Linköping, Södersjukhuset Stockholm, 67 fall	57 procent	34 procent

En av utgångspunkterna för utredningens överväganden bör vara FN:s konvention om barnens rättigheter, den s.k. barnkonventionen. Denna antogs av FN:s generalförsamling 1989. Sverige var i hög grad drivande i arbetet med konventionen och var en av de första länderna att ratificera överenskommelsen vilket skedde 1990. Konventionen utgår från fyra grundläggande principer, varav en är principen om barnens bästa, och ifrån att barn har ett värde i sig samt att de är en utsatt grupp i samhället med särskilda behov av omvårdnad och skydd. Artikel 4 i konventionen förpliktar de länder som anslutit sig att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra den. Enligt konventionen räknas individer som barn upp till 18 års ålder.

Regeringen presenterade 1998 en strategi för ett förverkligande av konventionen (prop. 1997/98:182, SOU 1997:116). Utgångspunkten för strategin är att barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande som rör barn. Barnkonsekvensanalyser skall göras vid beslut som rör barn. Vid antagande av ny lagstiftning skall förverkligandet av barnkonventionen finnas med som en viktig faktor som påverkar innehållet i lagstiftningen.

I propositionen slås fast att begreppet barnens bästa inte enbart gäller sådan lagstiftning som uttryckligen reglerar frågor om barn (t.ex. familjerätten) utan att den bör präglade även andra områden som kan beröra barn mer indirekt. Som en viktig metod att följa upp att så sker nämns konsekvensanalyser som regeringen menar bör bli obligatoriska i beslutsfattandet. Vidare konstateras att barnperspektivet i lämplig omfattning bör finnas med i utredningsdirektiv.

Underlaget från EPC tyder på att omkring hälften av de personskador som fyrverkerier orsakar drabbar barn och ungdomar under 18 år, dvs. barn enligt konventionen. Konventionens princip om barnets bästa torde därmed enligt utredningens uppfattning ha direkt relevans för övervägandena. Det gäller såväl allmänna överväganden om huruvida den

problembild som framkommer i utredningens kartläggning motiverar åtgärder som överväganden om hur de olika problemen skall prioriteras.

Anmärkningsvärt är vidare att smällare, enligt underlaget från EPC, orsakar nästan hälften av skadorna trots att dessa står för uppskattningsvis några få procent av värdet i detaljhandeln. Det är främst barn och ungdomar som använder smällare, varför dessa i högre grad än andra fyrverkerier orsakar skador hos dem.

Sammanfattningsvis anser utredningen att även om antalet olyckor orsakade av fyrverkerier relativt andra olycksrisker är lågt tycks det vara högt ur ett internationellt perspektiv. Därtill kommer att olyckorna inträffar under en kort tidsperiod varför olycksfallsrisken är väsentligt högre än vad det totala antalet olyckor på årsbasis indikerar. Inte minst mot bakgrund av att det främst är barn och ungdomar som skadas anser utredningen sammantaget att personskador på grund av fyrverkerier är ett problem av sådan dignitet att det finns skäl att överväga åtgärder med syfte att minska skadorna.

8.3 Hörselskador

Det synes föreligga en samstämmig uppfattning bland experter såväl i Sverige som utomlands om att impuls ljud som överstiger 140 dB (C) peak är farliga för hörseln. Ett flertal ljudnormer är också anpassade efter denna gräns. En smällare kan avge en ljudtrycksnivå upp till 160 dB (C) peak på en meters avstånd. För att användaren skall undgå risken för hörselskador måste denne därför hålla ett avstånd till smällaren om i vart fall åtta meter. Enligt utredningens bedömning torde detta avstånd framstå som oskäligt långt för den typiske användaren, som är barn och ungdomar. Slutsatsen skulle därmed vara att smällare kan orsaka hörselskador och utredningens kartläggning tyder på att så också sker.

Hörselskador kan uppstå efter exponering av enda smällare. Effekterna av en hörselskada är inte bara hörselnedsättning utan kan även vara tinnitus. Med sistnämnda avses att den skadade uppfattar ljud utan att de existerar, vilket kraftigt påverkar livskvaliteten. Det är inte ovanligt att den skadade direkt efter skadetillfället är symptomfri, eftersom ljudnivån kan ha skadat endast en del av hörselcellerna. Om emellertid den skadade på nytt utsätts för kraftigt ljud kan detta skada även andra celler, med följd av att symptom uppstår senare i livet. Hörselskador kan därmed beskrivas som ett dolt problem hos barn och ungdomar. Skadorna kan inte återställas medicinskt.

I vilken omfattning smällare orsakar hörselskador är mer oklart. I utredningens underlag uppskattas antalet skadade till så många som 3 000 ungdomar om året i Sverige. Socialstyrelsen har anfört att det krävs omfattande undersökningar för att få fram en pålitlig skattning. Uppskattningen om 3 000 ungdomar kan förefalla hög, men samtidigt visar en omfattande dansk undersökning från 60-talet av nära 6 000 pojkar i åldern 10-16 år att så många som sju procent av pojkarna uppvisade en hörseldefekt tre- fyra månader efter nyårshelgen. 89,2 procent av pojkarna hade deltagit i avfyran av fyrverkerier under den helgen. Sammantaget anser utredningen att det samlade underlaget talar för att ett betydande antal barn och ungdomar varje år drabbas av hörselskador till följd av smällare.

Vad som anförts ovan om barnkonventionen för personskadorna har självfallet även relevans vad avser hörselskador.

Det som framkommit om smällares inverkan på hörseln utgör enligt utredningens uppfattning starka skäl för att överväga åtgärder mot smällare. Utredningen bedömer att risken för hörselskador är väsentligt lägre vid användningen av andra fyrverkerier än smällare, varför det knappast finns skäl att utifrån denna aspekt motverka användningen.

8.4 Sakskador

Med sakskador avses i sammanhanget framförallt bränder. I den allmänna debatten har framförts att fyrverkerier, främst smällare, orsakar även andra sakskador, exempelvis skadegörelse på brevlådor. Det har inte varit möjligt att kartlägga omfattningen av dessa problem, men sett från ekonomisk synpunkt får dock antas att dessa skador är begränsade även om de givetvis kan vara väl så störande för dem som drabbas.

Fyrverkerier orsakade enligt Räddningsverkets statistik under 1998 304 räddningstjänstingripande i samband med bränder. Dessa utgör därmed en liten andel av det totala antalet bränder i Sverige eller 1,4 procent. Eftersom dessa bränder är mer begränsade till sin omfattning än övriga bränder och i genomsnitt drabbar mindre värdefull egendom är den procentuella brandkostnaden än lägre. Kalkyler indikerar att ett par-tre tiondelsprocent av de totala kostnaderna för bränder härrör från fyrverkeribränder. Antalet förefaller vidare varit relativt konstant under 90-talet. Statistiken är dock bristfällig för perioden före 1996. Några personskador i samband med fyrverkeribränder finns ej rapporterade.

Från övergripande brandbekämpningssynpunkt torde därmed bränder orsakade av fyrverkerier vara av relativt marginell betydelse.

För bränder saknas tillgång till relevant internationell statistik och det går därmed inte att bedöma om antalet bränder är högt eller lågt i ett internationellt perspektiv. Däremot förhåller det sig på samma sätt som för personskador att bränderna uppstår under en mycket kort tidsperiod. Över 75 procent av alla bränder har anknytning till de traditionella helgerna då fyrverkerier används. Brandrisken vid användning av fyrverkerier är därmed väsentligt högre än vad totala antalet bränder på årsbasis indikerar. Vidare tyder kartläggningen på att smällare orsakar upp till hälften av alla bränder. Ytterligare en negativ effekt är att anhopningen av utryckningar vid de typiska helgerna då fyrverkerier används kan minska räddningstjänsternas möjlighet att avdela resurser för andra, kanske allvarigare bränder.

Sammantaget synes enligt utredningen bränder på grund av fyrverkerier vara ett relativt begränsat problem. Om åtgärder likväl bör övervägas måste det grundas på den uppfattningen att inga bränder kan accepteras. De åtgärder som då kan te sig aktuella är sådana som är mindre ingripande.

8.5 Olägenheter för människor

Med olägenheter för människor avser utredningen de störande, oroande eller andra negativa effekter som användningen av fyrverkerier och då framförallt smällare kan medföra.

Framförallt för äldre personer, kan användningen av fyrverkerier utgöra en olägenhet. Problemet har beskrivits som att det under längre perioder före de traditionella helgerna ständigt smäller, vilket upplevs störande. Den tidsperiod som särskilt angetts är december månad. I sammanhanget kan den statistik som Länskriminalen i Stockholm tagit fram vara av intresse (se avsnitt 6.4.2). Enligt denna gjordes under perioden 1995-1998 totalt 1 669 stycken polisanmälningar med anknytning till fyrverkerier. 80 procent av anmälningarna avsåg smällare. Vidare gjordes nästan 20 procent av anmälningarna under perioden 15 december-28 december respektive år. Sammantaget skulle därmed denna olägenhet i hög grad ha sin grund i att smällare används utanför de traditionella helgerna.

Enligt utredningens kartläggning kan upp till tio procent av den totala flyktingpopulationen eller grovt uppskattat 35 000 personer på grund av tidigare krigsupplevelser orsakas påtagliga besvär av ljud som orsakas av fyrverkerier (s.k. posttraumatisk stress-syndrom, PTSD). Avgörande för problemet är att ljudet kommer oväntat och att personen ifråga således inte är förberedd på detta. Användningen av fyrverkerier under de traditionella helgerna kan inte beskrivas som oväntad. Eftersom det

framförallt är smällare som används utanför de traditionella helgerna torde problemen i huvudsak vara kopplade till bruket av smällare.

Det förhållande att smällare orsakar olägenheter för ett stort antal människor får enligt utredningen anses utgöra ett problem av sådan dignitet att det finns skäl att överväga åtgärder med syfte att minska dessa. Åtgärderna bör inrikta sig på att minska användningen av smällare utanför de traditionella helgerna.

8.6 Olägenheter för djur

Enligt utredningens uppfattning råder det ingen tvekan om att fyrverkerier kan orsaka ett betydande lidande för hundar. I SLU:s studie dras slutsatsen att så mycket som en tredjedel av landets 800 000 hundar påverkas negativt av fyrverkerier. Vidare framhålls att ca 35 000 av dem påverkas så starkt att de är i behov av lugnande medicin. Det är de oväntade ljuden som är särskilt stressande. Djurens lidande genererar självfallet besvär för dess ägare.

De data som redovisas i SLU:s studie bygger i huvudsak på enkäter till hundägare. Som påpekas i SLU:s rapport kan svarsfrekvensen i denna typ av enkäter antas vara högre bland dem som upplever problem varför stor försiktighet måste iakttas vad gäller slutsatser. Den studie som Apoteket AB gjort över förskrivningen av lugnande medicin indikerar att antalet hundar som ges sådan mot rädsla för fyrverkerier är lägre än vad som uppges i SLU:s rapport.

Utan att ta ställning till de nivåer på problem som anges i SLU:s studie menar dock utredningen att det är ställt utom all tvivel att ett mycket stort antal hundar och därmed hundägare påverkas negativt av fyrverkerier, vilket utgör skäl för att i vart fall anse att fyrverkerier och smällare som används utan förvarning får beskrivas som ett problem av dignitet och att detta motiverar åtgärder. Möjligtvis skulle man kunna anse att även användning på exempelvis nyårsafton ger en olägenhet, eftersom det kan vara svårt att förbereda en hund på oljud. Den uppfattning som förts fram av hundägare såväl i debatten som under utredningens kartläggning är dock den att användningen av fyrverkerier under de traditionella helgerna är hanterbart, eftersom ägaren då exempelvis kan hålla hunden inlåst. Mycket talar därför för att det är den oväntade och i tiden utdragna användningen av smällare som framförallt orsakar olägenheten. Den typ av åtgärder som därför bör komma i fråga är sådana som även syfter till att minska olägenheterna för människor.

8.7 Fyrverkeriers påverkan på miljön

Enligt utredningens kartläggning har användningen av fyrverkerier inte någon signifikant påverkan på miljön med undantag av utsläppet av bly. Detta beräknas av Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning motsvara sju procent av det totala utsläppet till luft från punktkällor i Sverige. Bidraget bedöms av institutet som ringa, men inte försumbart.

Utsläppen beror på att bly fortfarande förekommer i produkter som tillverkas i Asien. Det kan dock ersättas med vismutoxid. Utredningen anser med hänsyn till att det är fråga om en mindre utsläppsmängd som skulle kunna åtgärdas genom förändringar i tillverkningsprocessen att problemet inte är sådant att det är motiverat att med utgångspunkt från miljöskäl överväga åtgärder inom ramen för utredningens uppdrag.

8.8 Sammanfattande problembedömning

Den samlade problembild som framkommit i utredningens kartläggning är sådan att åtgärder avseende användningen av fyrverkerier bör övervägas. Avgörande är därvid de personskador, inklusive hörselskador, samt de olägenheter för människor och framförallt hundar (och därmed hundägare) som den nuvarande användningen av fyrverkerier orsakar. Det faktum att över hälften av olycksfallen och sannolikt huvuddelen av hörselskadorna drabbar barn och ungdom måste enligt utredningen tillmätas särskild vikt inte minst mot bakgrund av barnkonventionens krav.

Vad gäller bränder orsakade av fyrverkerier torde dessa kunna tillmätas relativt sett mindre betydelse mot bakgrund av den roll de spelar i det totala sammanhanget. Fyrverkeriers miljöpåverkan kan enligt utredningens uppfattning inte tillmätas någon signifikant betydelse i överväganden om åtgärder.

Som kommer att framgå av diskussionen om olika tänkbara åtgärder har dessa varierande effekt på de olika problemen varför de senare måste rangordnas utifrån hur angeläget det är att lösa respektive minska dem. Det förefaller därvid rimligt att en minskning av personskador prioriteras före olägenheter och att människors olägenheter har företräde framför djurens. Bränder orsakade av fyrverkerier bör ges lägre prioritet. Det kan diskuteras hur problemet med hörselskador skall värderas i förhållande till andra personskador. Mycket talar dock för att hörselskador har en större omfattning och dessutom kan ge bestående men i högre grad än övriga skador. Eftersom de i huvudsak uppstår vid användning av smällare torde de dessutom till övervägande del drabba barn och ungdom. Sammantaget förefaller en rimlig prioritetsordning, som utgångspunkt för överväganden om åtgärder, vara hörselskador,

andra personskador, olägenheter för människor, olägenheter för djur och slutligen eventuellt även bränder. Vad gäller miljöeffekter tillmäts inte dessa någon avgörande betydelse vid överväganden om åtgärder.

Sett från produktsynpunkt kan konstateras att smällare i högre grad än övriga fyrverkeriprodukter orsakar problemen. Vad gäller hörselskador torde dessa i huvudsak vara orsakade av smällare. Kartläggningen indikerar att beträffande övriga personskador svarar smällare för ungefär hälften. Olägenheter kan orsakas av såväl smällare som andra fyrverkeriprodukter. Här gäller dock att det är de oväntade och överraskande ljuden som är huvudorsaken, varför problemet med olägenheter för såväl människor som hundar framförallt är kopplade till smällare. Slutligen indikerar underlaget att smällare orsakar en betydande andel av bränderna.

Ser vi till de prioriterade problemen skulle därmed användningen av andra fyrverkerier än smällare framförallt vara kopplat till personskador exklusive hörselskador. Detta innebär uppskattningsvis 200-250 skador per år varav den skadade grovt uppskattat i knappt 100 fall skulle vara under 18 år. Kostnaderna kan uppskattas till mellan fem och 25 mkr. Till detta kan läggas en andel av fyrverkeribränderna.

Sammanfattningsvis visar den kartläggning som utredningen gjort att nuvarande användning av smällare orsakar problem med hörselskador, andra personskador samt olägenheter för människor och djur, framförallt hundar. Vidare orsakar smällare en betydande andel av bränderna. Andra fyrverkerier än smällare orsakar framförallt problem med personskador andra än hörselskador.

9 Åtgärder - utredningens överväganden och bedömningar

I detta kapitel kommer olika åtgärders effekter på problemen och olägenheterna att diskuteras. Diskussionen, som i huvudsak är principiell, sker mot bakgrund av ett antal utgångspunkter varav givetvis utredningens slutsatser om problembilden i kapitel åtta är central eftersom överväganden om eventuella åtgärder måste avvägas med hänsyn till problemens allvarlighetsgrad.

En annan principiell utgångspunkt är att eventuella åtgärder inte skall vara mer ingripande än nödvändigt, dvs. fyrverkeriers "nyttovärde" måste vägas in. Som framgår av avsnitt 9.6 anser utredningen att "nyttovärdet av smällare är mindre än för fyrverkerier i övrigt".

En utgångspunkt är det regelverk som finns i andra länder i vår närhet och som generellt sett är mer restriktivt än det svenska (förutom i Tyskland). De bedömningar och de erfarenheter som man gjort i dessa länder bör tas tillvara.

En annan viktig fråga är givetvis vilka effekter olika åtgärder har på fyrverkeribranschen. Detta diskuteras i avsnitt 9.7.

Åtgärderna bör vidare vara av den karaktären att de inte strider mot EG-rätten. Samtliga här diskuterade åtgärder kan bedömas uppfylla detta krav.

Utredningen har delat in de åtgärder som kan komma ifråga i fyra grupper nämligen:

- Information om risker med fyrverkerier och om korrekt användning
- Åtgärder som minskar eller förändrar sortimentet på marknaden
- Åtgärder som minskar användargruppen
- Åtgärder som inskränker tid för förvärv och/eller användning

Åtgärder som minskar eller förändrar sortimentet på marknaden eller åtgärder som minskar användargruppen kan tänkas påverka framförallt ungdomars benägenhet att hemtillverka fyrverkeriprodukter och då framförallt smällare. Även omfattningen av olaga införsel kan påverkas.

För slutsatser om vilka åtgärder som bör vidtas är detta en nyckelfråga vilket bland annat framgår av att både 1942 års och 1972 års pyroteknikutredningar diskuterade dessa risker. Slutsatser härvidlag måste i hög grad bygga på bedömningar och erfarenheter från andra länder eller andra områden där restriktioner införts. Utredningen har vidare gett rättssociologiska avdelningen vid Sociologiska Institutionen, Lunds universitet i uppdrag att ta fram ett underlag för utredningens ställningstagande till frågan om hemtillverkning och olaga införsel. Med hänsyn till dessa frågors vikt diskuteras de närmare i kapitel 10.

Innan effekterna av olika åtgärder diskuteras i avsnitt 9.2-9.5 berörs kortfattat i avsnitt 9.1 frågan om varför problemen och olägenheterna uppstår. I avsnitt 9.6 görs en sammanvägning av problembilden och övervägandena om olika åtgärder.

9.1 Varför uppstår problemen?

Innan de olika åtgärderna diskuteras kan det vara av vikt att försöka klargöra varför de angivna problemen uppstår. Vad som kan komma i fråga är att smällaren eller övriga fyrverkeriprodukter är farliga eller olämpliga i sig, att de används på ett felaktigt sätt eller att produkten är behäftad med tekniska brister.

En fråga är varför andra fyrverkeriprodukter än smällare orsakar personskador. I utredningen har inte framkommit stöd för att dessa skall vara behäftade med tekniska brister. Produkten kan inte heller beskrivas som farlig i sig. Vad som återstår är därmed att produkten används på ett vårdslöst sätt. EPC:s genomgång av enskilda olycksfall stöder också detta antagande.

För smällare kan följande anföras. Hörselskador uppstår sannolikt i många fall på grund av att smällaren exploderar alltför nära örat. Med hänsyn till att det i vissa fall krävs relativa långa avstånd för att explosionen skall betraktas som ofarlig kan det dock ifrågasättas om inte användningen av produkten ställer alltför höga krav på den typiske användaren som är ett barn eller ungdom. Att personskador i övrigt uppstår får med motsvarande resonemang som för övriga fyrverkerier anses bero på att användningen är felaktig.

Olägenheter för människor och djur orsakas som tidigare redovisats främst av oväntade ljud. Detta problem får därmed anses ha ett nära samband med vad i den allmänna debatten kallas för okynnessmällande. Härmed avses att smällaren inte bara används under traditionella helger utan även veckorna innan helgerna och särskilt i december månad. Dessutom förekommer uppenbarligen ett felaktigt handhavande med

smällaren genom att vissa ungdomar ägnar sig åt att skrämma personer och djur med smällare.

Slutligen torde den viktigaste förklaringen till att bränder uppstår vara ett vårdslöst handhavande med smällare och andra fyrverkerier.

9.2 Information om risker med fyrverkerier och om korrekt användning

Syftet med denna åtgärd skulle vara att med mer omfattande och återkommande informationsinsatser informera användargrupperna om farorna med smällare och andra fyrverkerier. Förutsättningarna för att informationsinsatser skulle ha effekt är flera. En sådan är att problemet uppstår på grund av att produkten används felaktigt. Informationen måste vidare nå ut till användaren som därutöver måste vara villig att ändra sitt beteende.

I Danmark, Finland och Storbritannien genomförs årligen större informationskampanjer och den samstämmiga uppfattningen är att kampanjerna har goda effekter vad gäller skadefrekvensen.

I Storbritannien, där man från myndigheternas sida endast ser personskador och störningar som problem och vars skadefrekvens i förhållande till folkmängden vida understiger Sveriges, satsar regeringen varje år motsvarande drygt tre miljoner kronor på informationskampanjer och dessutom har den tillgång till fri tid i TV till ett värde av drygt 50 miljoner kronor. Det är fråga om riktade kampanjer som upplevs som mycket effektiva. I Finland genomförs varje år en informationskampanj till en kostnad av motsvarande en och en halv miljon kronor. Tillsynsmyndigheterna i Danmark genomför varje år i samarbete med landstingen och vissa intresseorganisationer rikstäckande kampanjer och hade under det senaste året en budget om motsvarande cirka två miljoner kronor. I Danmark anser man att informationskampanjerna har medfört att en stor del av de underåriga använder sig av skyddsglasögon och att ögonskadorna därmed minskat påtagligt.

Även i Sverige har vissa informationsinsatser genomförts. Exempelvis har SÄI spritt information genom TV-programmet "Anslagstavlan" och i samarbete med andra myndigheter tagit fram en informationsbroschyr och en video, som har distribuerats till 1 000 skolor. Insatserna kan dock till sin omfattning knappast jämföras med ovan beskrivna kampanjer.

Påverkan på personskador orsakade av fyrverkerier

Personskador uppstår i huvudsak till följd av felaktig användning. Användaren lär ha intresse av att undvika skador och det är inte heller svårt att nå ut till denne. Informationskampanjer framstår därmed enligt utredningen som en adekvat åtgärd för att minska skadorna.

Påverkan på hörselskador som orsakas av smällare

En informationskampanj framstår inte som en adekvat åtgärd för att lösa problemet med hörselskador. Det kan visserligen antas att information skulle minska riskerna, eftersom användaren kanske skulle komma att utöka avståndet, men det framstår som svårt att genom information få användaren att hålla det långa avstånd som krävs för att vissa tillåtna smällare skall vara ofarliga. Det skulle dock kunna antas att användaren skulle ta till sig informationen och att det är möjligt att nå användaren.

Av enkäter som SÄI låtit utföra framgår att det är vanligt att barn förses med smällare av föräldrarna. Således uppger två tredjedelar av 240 elever i grundskolan i Spånga-Tensta som använt fyrverkerier att de fått produkterna av sina föräldrar. I årskurs sex är andelen så hög som 85 procent. Ökad medvetenhet om riskerna för hörselskador skulle kunna minska föräldrarnas benägenhet att tillhandahålla smällare till minderåriga.

Påverkan på olägenheter för människor och djur som orsakas av smällare

Som ovan beskrivits uppstår detta problem på grund av att smällare inte bara används under de traditionella helgerna utan även veckorna innan - framförallt i samband med nyårshelgen- och av att användningssättet dessutom är felaktigt. Eftersom det är användningen som är felaktig skulle en informationskampanj i princip vara en riktig åtgärd. Det är dock ofta fråga om ett medvetet felaktigt användningssätt där olägenheterna inte drabbar användaren. Med hänsyn härtill kan det ifrågasättas om en informationskampanj skulle ha mer än mycket begränsad effekt på dessa problem.

Påverkan på bränder orsakade av smällare eller andra fyrverkerier

Eftersom bränder i huvudsak uppstår på grund av felaktig användning skulle en informationskampanj kunna få effekt. Det skall dock inte utslutas att ett antal bränder orsakas av ett medvetet handlingssätt, som kan vara svårt att påverka. Vidare drabbar skadan inte heller i dessa fall alltid användaren. Informationsåtgärder skulle därför sannolikt ha begränsad effekt.

Sammanfattning

Informationkampanjer skulle kunna medföra att personskador orsakade av smällare och andra fyrverkerier kan minska. En viss positiv effekt vad gäller hörselskador skulle kunna uppnås. För övriga problem skulle de ha begränsad effekt.

9.3 Åtgärder som minskar eller förändrar sortimentet på marknaden

Den åtgärd som i första hand skulle komma i fråga är att införa ett förbud för allmänheten att hantera exempelvis den typ av smällare som finns tillgänglig i dag. En sådan åtgärd skulle lagtekniskt vara enkel att genomföra. I Sverige får endast fyrverkeriprodukter som godkänts av Sprängämnesinspektionen importeras, säljas eller användas. En smällare får innehålla högst 0,8 gram svartkrut. En möjlighet vore att föreskriva att produkter som endast eller huvudsakligen har en ljudeffekt inte får godkännas. Alternativt, under förutsättning att mindre smällande produkter skulle få finnas kvar, föreskriva om en betydligt lägre gräns för den mängd svartkrut en smällare fick innehålla (exempelvis som i Finland där smällande produkter får innehålla högst 0,05 gram svartkrut). En tredje variant skulle vara att föreskriva att för hantering av smällare krävs alltid tillstånd.

Fyrverkerier regleras i två skilda regelverk. Lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor gäller hantering och import av sådana varor. Ordningslagen anger under vilka förutsättningar fyrverkerier får användas.

Enligt den förstnämnda lagen är alla tänkbara förfaranden med fyrverkerier tillståndsbelagda, exempelvis krävs enligt lagen tillstånd för att köpa fyrverkerier. SÄI får dock medge att kravet ersätts med anmälan eller annat särskilt krav och meddela undantag från lagen. I praktiken

har SÄI delat upp fyrverkerier i fyra skilda kategorier. För de allra största kvarstår det tillståndskrav som lagen anger. För att köpa sådan produkt krävs ett polistillstånd. För de mellanstora produkterna har SÄI ersatt tillståndskravet med ålderskrav på 18 år eller 15 år beroende på produktens storlek, vilket innebär att den som uppfyller ålderskravet fritt får förvärva produkten. För de allra minsta produkterna har SÄI upphävt tillståndskravet med följd att de av var och en fritt får förvärfvas.

En annan åtgärd skulle kunna vara att införa begränsningar i den ljudtrycksnivå som smällare får avge i likhet med vad som gäller i Tyskland och med vad som gällde i Norge fram till och med 1997 när smällare totalförbjöds.

Slutligen skulle en åtgärd kunna vara att föreskriva att smällare endast får säljas i förpackningar tillsammans med andra fyrverkerier. Vad som kan komma i fråga är att antingen föreskriva att de bara får säljas tillsammans med andra fyrverkerier, för vilka det råder en åldersgräns om 18 år eller att de bara får säljas med andra fyrverkerier, för vilka det gäller en gräns om 15 år. Det första alternativet innebär i princip en höjning av åldersgränsen för förvärfv av smällare. Innebörden skulle dessutom bli att den som har möjlighet att göra förvärfvet inte kan köpa enstaka smällare till en låg kostnad. Det andra alternativet innebär att det inte som i dag skulle vara möjligt för 15-åringar att köpa enstaka smällare.

I samtliga de länder utredningen varit i kontakt utom Tyskland är försäljning till allmänheten av den typ av smällare som tillåts i Sverige förbjuden.

I *Danmark* infördes redan 1966 ett förbud mot överlåtelse, förvärfv och användning av fyrverkeri med enbart knalleffekt utan polisens tillstånd. Skälet till att förbudet infördes var att smällare ansågs orsaka hörselskador.

En smällare fick i *Finland* fram till 1995 innehålla fem gram krut. Under perioden 1993-1995 ökade dock användningen av smällare med störningar och personskador till följd. 1995 infördes därför en begränsning till högst 0,05 gram svartkrut. I denna kategori ingår mindre produkter som exempelvis smatterband.

I *Norge* förbjöds så kallat farligt smällande produkter redan 1975 eftersom man ansåg det klarlagt att dessa orsakade hörselskador samt innebar olägenhet för framförallt ledarhundar. Förbudet omfattade motsvarigheten till svenska smällare och innebar att endast mindre smällartiklar med högst 0,075 gram svartkrut som avgav en ljudeffekt om högst 125 decibel var tillåtna. 1997 förbjöds även dessa som en följd av okynneshantering.

I USA får enligt den federala lagstiftningen sedan 1976 en smällare innehålla högst 0,05 gram svartkrut.

I Storbritannien infördes 1997 förbud för allmänheten att hantera smällare. Skälet var att smällare stod för en stor andel av personskadorna samt att okynnessmällandet gav allmänna störningar och olägenheter.

I Tyskland får en smällare innehålla så mycket som sex gram svartkrut, men högst avge en ljudeffekt om 120 dB (A) impulse vid ett avstånd om åtta meter, vilket motsvarar 132 dB (A) impulse vid ett avstånd om två meter.

Åtgärder som minskar eller förändrar sortimentet kan föra med sig vissa negativa bieffekter. Vad som kommer i fråga är att användaren försöker ersätta den produkt åtgärden tar sikte på med en annan, vilket kan få negativa konsekvenser. Ett förbud mot smällare skulle exempelvis kunna medföra ökad användning av andra fyrverkerier. Detta får dock anses vara en smärre bieffekt. En betydligt allvarigare bieffekt skulle vara om förbudet leder till ökad hemtillverkning eller olaga införsel. Detta diskuteras närmare i kapitel 10.

Påverkan på personskador exklusive hörselskador orsakade av fyrverkerier

Ett smällarförbud skulle kunna ha en mycket god effekt vad gäller antalet personskador. Smällare står enligt underlaget från EPC för hälften av skadorna och ett förbud skulle därmed kunna medföra att skadorna minskar i motsvarande grad. Effekterna vad gäller ökad hemtillverkning och olaga införsel måste dock beaktas.

En åtgärd som tar sikte på begränsningar i ljudnivån hos smällare (jämför Norge och Tyskland) skulle inte ha någon effekt på andra personskador än hörselskador.

En föreskrift om att smällare endast får säljas tillsammans med fyrverkerier för vilka en 18-årsgräns gäller skulle kunna ha samma effekter som en höjning av åldersgränsen för förvärv av smällare (se avsnitt 9.4). En stor andel av de skadade är unga och hälften av skadorna kan enligt underlaget från EPC bedömas orsakas av smällare. En höjning av åldersgränsen för inköp av smällare skulle kunna minska barns och yngre tonåringars användning. Därutöver skulle åtgärden ge den effekten att de som har möjlighet att göra förvärvet inte kan köpa enstaka smällare till låg kostnad. Sammantaget innebär resonemanget att användningen av smällare sannolikt skulle minska och därmed även skadorna orsakade av smällare.

En risk med åtgärden skulle dock vara att den som efterfrågar smällare skulle komma att uppmanas att även förvärva andra fyrverkerier, vilket skulle kunna medföra ökad användning av dessa. Därtill kommer den eventuella effekten vad gäller hemtillverkade varor.

Om åtgärden i stället skulle inrikta sig på att smällare bara får säljas tillsammans med andra fyrverkerier för vilka en 15-årsgräns gäller skulle även det kunna minska användningen av smällare och därmed även skadorna. Ungdomars användning av andra fyrverkerier skulle dock i än större utsträckning än ovan riskera att öka och därmed skador orsakade av dessa.

Påverkan på hörselskador orsakade av smällare

Ett smällarförbud framstår som en mycket effektiv åtgärd för att minska hörselskador. Ett förbud skulle i princip kunna eliminera problemet. Hemtillverkning och olaga införsel tycks vidare inte ha samma negativa effekter på hörselskador som på andra personskador. I Danmark bedöms inte insmugglade eller hemtillverkade produkter orsaka hörselskador i någon större omfattning. Argumentet mot att lätta på förbudet mot smällare har i Danmark följaktigen också varit att en sådan åtgärd skulle innebära att hörselskadorna skulle komma att öka igen. Sammantaget kan bedömas att ett smällarförbud skulle få positiva effekter vad gäller hörselskador.

Redan en åtgärd som att införa en högsta tillåten ljudnivå skulle dock kunna ge i det närmaste lika goda resultat vad avser hörselskador som ett förbud, förutsatt att gränsen för ljudtrycksnivån sätts tillräckligt lågt.

En regel om att endast sälja smällare i paket med andra fyrverkerier skulle minska användningen av smällare, vilket i sin tur torde innebära att hörselskador hos barn och yngre tonåringar skulle komma att minska. Minskningen av hörselskador skulle kunna bli betydande, eftersom det i princip är ungdomar som använder smällare. Den som är över 18 år kan vidare ha lättare att ta till sig information. Risken för ökad användning av andra fyrverkerier har ingen relevans för detta problemområde, eftersom andra fyrverkerier knappast orsakar hörselskador.

Påverkan på olägenheter orsakade av smällare

Ett smällarförbud skulle även kunna eliminera olägenheterna för människor och djur. Om emellertid förbudet skulle leda till olaga införsel och ökad hemtillverkning skulle i stället dessa produkter kunna användas för störningar. Det får dock förutsättas att den totala användningen ändå

skulle minska betydligt med en illegal marknad, varför olägenheterna i vart fall skulle bli avsevärt mindre.

Att enbart sänka ljudtrycksnivån torde inte ha någon påverkan på olägenheterna. Även efter sänkningen skulle det vara frågan om ett högt impulsljud som kan avlossas utan förvarning, vilket förefaller vara tillräckliga kriterier för en olägenhet.

En åtgärd om att endast sälja smällare tillsammans med fyrverkerier skulle vad avser olägenheter vid en första anblick framstå som en positiv åtgärd. Dessa orsakas av smällare och även om dessa till viss del ersättes av andra fyrverkerier skulle det minska olägenheterna. En förutsättning för resonemanget om att olägenheterna orsakas av smällare är dock att fyrverkerier i övrigt i Sverige används under de traditionella helgerna. Om ungdomar för att köpa smällare även fick förvärva fyrverkerier skulle det kunna innebära att andra produkter användes före helgerna med ökade olägenheter som följd. Sammantaget får dock åtgärden anses kunna minska olägenheterna.

Påverkan på bränder

Ett smällarförbud skulle även kunna medföra en betydande minskning av antalet fyrverkeribränder. På motsvarande sätt som vad som gäller för personskador måste dock effekten vad gäller hemtillverkade eller insmugglade produkter beaktas. Att enbart sänka smällarens ljudnivå skulle inte ha någon påverkan på bränder.

Att enbart sälja smällare tillsammans med andra fyrverkerier, skulle kunna minska antalet bränder orsakade av smällare. En eventuell ökad användning av hemtillverkade eller av andra fyrverkerier skulle kunna motverka minskningen.

Sammanfattning

Sammantaget framstår enligt utredningens bedömning ett smällarförbud som en adekvat åtgärd för att komma tillrätta med problemen. Ett smällarförbud skulle enligt underlaget från EPC kunna halvera personskadorna samt eliminera problemen med hörselskador och i hög grad reducera olägenheterna för djur och människor liksom antalet bränder. En osäkerhetsfaktor utgörs dock av att risken för ökad hemtillverkning och olaga införsel (se vidare kapitel 10). Skulle hemtillverkning och olaga införsel öka skulle personskadorna kunna bli allvarigare än vad de är idag. Antalet hörselskador och olägenheterna skulle dock även med en

illegal marknad minska. En nackdel skulle vara förekomsten av en illegal marknad i sig.

En begränsning av tillåten ljudtrycksnivå hos smällare skulle vad avser hörselskador medföra nästan lika god effekt som ett förbud förutsatt att ljudgränsen sattes tillräckligt lågt. Vad avser de övriga problemen skulle denna åtgärd dock inte ha någon effekt.

Att enbart sälja smällare tillsammans med andra produkter skulle minska hörselskadorna och olägenheterna. Däremot är det tveksamt om det skulle medföra några positiva nettoeffekter för övriga personskador och för bränder.

9.4 Åtgärder som minskar användargruppen

Användargruppen minskar om åldergränsen för köp och innehav höjs. I Sverige är de produkter som får förvärfvas utan polistillstånd indelade i tre grupper. Små artiklar som är avsedda för inomhusbruk får förvärfvas och användas oberoende av ålder. I nästa grupp återfinns mindre artiklar som är avsedda för utomhusbruk som mindre raketer och enklare varianter av produkterna bengalisk eld, fontän och romerska ljus. Även smällare ingår i denna grupp. Dessa produkter får förvärfvas och innehas av den som fyllt 15 år. Slutligen finns det större artiklar som främst är avsedda för utomhusbruk såsom exempelvis bomber och raketer. För denna grupp gäller en åldersgräns om 18 år.

Vad som skulle kunna komma i fråga är att höja åldersgränsen för de mindre artiklar som är avsedda för utomhusbruk till 18 år eller i vart fall höja åldersgränsen för smällare till 18 år. I samband med att smällare förbjöds för allmänheten i Storbritannien höjdes även den generella åldersgränsen från 16 till 18 för allmänhetens förvärfv av fyrverkerier. Endast produkter som exempelvis s.k. partypoppers får nu säljas till dem som är under 18 år. Skälet till höjningen var att skadestatistiken utvisade att främst de unga skadades och höjningen skulle försvåra deras möjlighet att få tillgång till produkterna. I Danmark, Norge, Finland och Tyskland får endast mycket små produkter säljas till dem som är under 18 år.

Påverkan på personskador orsakade av fyrverkerier

En stor andel av de skadade är barn eller ungdomar. Om man genom att höja åldersgränsen kan minska deras tillgång till produkterna skulle antalet skadade komma att minska. Höjer man endast åldersgränsen för

smällare skulle i vart fall skadorna hos de unga på grund av smällare kunna minska.

En höjning av åldersgränsen kan medföra viss risk för ökad hemtillverkning. Vidare skulle en höjning av åldersgränsen kunna leda till langning av fyrverkerier till underåriga.

Påverkan på hörselskador orsakade av smällare

En höjning av åldersgränsen för andra produkter än smällare torde ha ringa effekt på hörselskadorna. Höjs åldersgränsen för smällare torde det innebära att hörselskador hos barn och yngre tonåringar skulle komma att minska.

Minskningen av hörselskador skulle kunna vara stor. Som ovan angetts är det främst barn och ungdomar som använder smällare. Den som är över 18 år är sannolikt mer benägen att ta till sig information om långa avstånd.

En höjning av åldersgränsen kan medföra viss risk för ökad förekomst av hemtillverkade produkter. Dessa produkter förefaller inte i nämnvärd utsträckning ge hörselskador, varför den sammantagna effekten är positiv. En höjning av åldersgränsen skulle kunna medföra langning, vilket skulle minska de positiva effekterna.

Påverkan på olägenheterna orsakade av smällare

Olägenheter orsakas framförallt av det så kallade okynnessmällandet för vilka barn/ungdomar utpekats som ansvariga. En höjning av åldersgränsen för smällare skulle därmed kunna minska olägenheterna. Andra produkter än smällare spelar en begränsad roll för olägenheterna varför en höjning av åldersgränsen för dessa har liten betydelse. Återigen skulle dock ökad langning kunna medföra att en höjning av åldersgränsen inte skulle slå igenom fullt ut i praktiken.

Påverkan på bränderna orsakade av fyrverkerier

Av utredningens kartläggning framgår inte i vilken mån barn och ungdomar orsakar bränder. Det får dock antas att de är ansvariga för en del av dem och särskilt för bränder som orsakas av smällare vilket kan bedömas vara en betydande andel. En höjning av åldersgränsen skulle således även kunna minska antalet bränder. Om höjningen skulle leda till ökad hemtillverkning skulle minskningen kunna motverkas av att hemtillverkade produkter orsakade fler bränder. Vidare skulle en ökad langning

kunna innebära att en höjning av åldersgränsen inte skulle slå igenom i praktiken.

Sammanfattning

En höjning av åldersgränsen till 18 skulle enligt utredningens bedömning kunna medföra att antalet personskador och bränder skulle minska. En osäkerhetsfaktor är dock återigen risken för ökad hemtillverkning och olaga införsel. Oavsett detta skulle dock hörselskadorna och olägenheterna sannolikt minska. Om en höjning av åldersgränsen skulle medföra ökad langning skulle det kunna innebära att höjningen inte fullt ut skulle slå igenom i praktiken.

9.5 Åtgärder som inskränker tid för förvärv och/eller användning

En tänkbar åtgärd för att komma till rätta med vissa av de problem fyrverkerier orsakar är att tidsbegränsa försäljningen av fyrverkerier. Avsikten skulle vara att koncentrera försäljningen till kortare perioder, eftersom det skulle ha till följd att även användningen skulle ske under kortare perioder, vilket kan ha en positiv påverkan på vissa av problemen. Det som kommer i fråga är då att begränsa försäljningstiden för alla typer av fyrverkerier. Att bara begränsa försäljningstiden för en viss typ av produkt som smällare framstår inte som praktiskt möjligt.

Lagen ger redan i dag utrymme för att föra in tidsbegränsningar avseende köp av fyrverkerier i regelverket. Vad som skulle komma i fråga är att låta lagens tillståndskrav för köp av fyrverkerier bestå under vissa perioder på året för alla förvärvare. Om tillstånd skulle krävas skulle inköpen och därmed användningen minska kraftigt under dessa tidsperioder.

En lagteknisk förutsättning för samtliga åtgärder är dock att åtgärderna korresponderar med lagens syfte som är att förhindra att de explosiva varorna orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga eller begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. En brist i lagen har påståtts vara att syftet endast anges till att förebygga eller begränsa skada, men att olägenheter inte nämns. Om olägenheter inte kan anses inrymmas i begreppet skada skulle därmed en förutsättning för att kunna tidsbegränsa köp med hänsyn till olägenheter vara att även lagens syfte ändras (se vidare härom kapitel 12).

Finland, Norge och Tyskland har tidsbegränsningar avseende köp av fyrverkerier i sina regelverk. I *Storbritannien* finns en inom branschen frivillig överenskommelse om att fyrverkerier bara skall säljas tre veckor före den traditionella helgen.

I *Finland* får fyrverkerier säljas under hela året, men under tiden 1 december-26 december får försäljningen av alla produkter bortsett från de allra minsta endast ske till personer som av lokala brandmyndigheten erhållit ett skriftligt tillstånd. Om en försäljare bryter mot detta dras hans tillstånd in. Inskränkningen kan medföra att lagret ökar, men eftersom det finns bestämmelser om hur mycket ett lager får innehålla anser man i *Finland* att detta inte medför en ökad olycksfallsrisk.

I *Norge och Tyskland* får fyrverkerier, bortsett från de allra minsta produkterna, bara fritt förvärvas under tiden 27-31 december, all annan tid kräver tillstånd.

Vid en jämförelse mellan modellerna framstår den norska/tyska som striktast, eftersom tillståndsplikt gäller hela året med undantag av fem dagar medan den finska modellen, som tillåter fri försäljning hela året med undantag av fyra veckor i december, är liberalast.

Ett alternativ eller ett komplement är att tidsbegränsa även användningen. I *Finland, Norge och Tyskland* har man kombinerat tillståndskravet för förvärv med att föreskriva att användning annan tid än nyårsnatten kräver tillstånd.

Användningen i Sverige är lagreglerad såväl i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor som i ordningslagen.

Vad som ovan anförts om förvärv enligt förstnämnda lagen gäller på exakt samma sätt för användning. Det skulle därmed vara möjligt att på samma sätt som anförts beträffande försäljning införa tidsperioder för användning i lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Vad som skulle komma i fråga skulle vara att föreskriva att tillståndskravet i lagen skulle kvarstå för användning av samtliga fyrverkerier utom användning vid exempelvis nyårsafton, påsk och Valborg. Det skall dock påpekas att redan i dag har kommunerna efter bemyndigande i ordningslagen möjlighet att meddela lokala föreskrifter om användningen av fyrverkerier. Enligt gällande praxis är det lagligt för kommunerna att föreskriva att användning av fyrverkerier på offentliga platser bara får ske under de traditionella helgerna. Den SIFO-undersökning utredningen låtit genomföra visar dock att kommunerna i begränsad utsträckning utnyttjar denna möjlighet.

Åtgärdens påtagliga nackdel skulle vara att allmänheten tvingades söka tillstånd för förvärv eller användning av fyrverkerier, vilket kan upplevas som en inskränkning av handlingsutrymmet.

Ytterligare nackdelar skulle kunna uppstå om handeln inte självmant efterlever tidsinskränkningen för förvärv. Polisen skulle behöva avsätta

resurser för att kontrollera efterlevnaden och en svart marknad skulle kunna uppstå under en period. Det förutsättes dock att den allmänna debatten om smällare motiverar handeln till att medverka till en tidsinskränkning under en kort period. Därtill kommer att handeln är beroende av sina tillstånd.

Åtgärden skulle även medföra att handeln för att kunna koncentrera försäljningen skulle komma att öka lagret, vilket skulle kunna öka risken för olyckor. På samma sätt som gäller i Finland och Norge är dock lagerhållningen i Sverige reglerad genom bestämmelser med sikte på säkerhet, varför detta inte kan bedömas som ett problem.

Påverkan på personskador och bränder orsakade av fyrverkerier

Tidsbegränsningar avseende försäljning och användning har ingen eller en mycket liten påverkan på antalet personskador och bränder, eftersom den huvudsakliga effekten torde vara att användningen enbart förskjuts tidsmässigt.

Påverkan på hörselskador orsakade av smällare

Effekten på hörselskador skulle vara densamma som för övriga personskador och bränder enligt ovan.

Påverkan på olägenheter orsakade av smällare om försäljningstiden inskränks

1. Försäljning av fyrverkerier får inte ske under tiden 1-26 december utan tillstånd - den finska modellen

Olägenheter för människor och djur är starkt förknippade till att ljuden av fyrverkerier kommer oväntat och överraskande. De uppstår framförallt på grund av det så kallade okynnessmällandet, det vill säga att smällare används veckorna innan helgen och särskilt i december månad. Om smällare inte fick köpas utan tillstånd före den 27 december skulle det innebära att de inte heller skulle komma att användas före detta datum. Det skulle i och för sig vara möjligt att söka tillstånd för att köpa smällare, men i den mån sådana ansökningar kommer att inges, kan de avslås om störningar kan förutses. Störningarna under tiden 1-26 december skulle därmed upphöra. Eftersom det påstås att störningarna särskilt inträffar under denna period skulle åtgärden upphäva merparten

av störningarna. Vad som skulle återstå skulle kunna vara okynnes-smällande före påsk och Valborg i den mån det förekommer.

Nackdelen med denna åtgärd är att allmänheten tvingas söka tillstånd för förvärv under perioden 1- 26 december. Särskilt gäller detta andra fyrverkerier än smällare. Medan olägenheterna orsakas av smällare tar åtgärden sikte på samtliga fyrverkerier. Åtgärden innehåller därmed ett överskott, eftersom andra fyrverkerier inte kan anses orsaka olägenheter av någon mer betydande omfattning. Följden blir att den enskilde i onödan behöver söka tillstånd för förvärv av andra fyrverkerier än smällare under perioden den 1- 26 december och att polisen får merarbete.

Vad som skulle kunna motivera ett behov av att köpa fyrverkerier under denna tidsperiod skulle antingen kunna vara att fyrverkerier under denna tid skall användas för att exempelvis fira en födelsedag eller att det finns behov för den enskilde att handla i god tid före nyårsafton. Fyrverkerier med undantag av smällare används av allmänheten huvudsakligen under de traditionella helgerna, varför det första motivet lär vara relativt sällsynt. Det kan även anmärkas att i den mån det skulle vara fråga om ett större jubileumsfyrverkeri krävs redan med nuvarande regler tillstånd för förvärv av de kraftigare produkterna som ingår i ett sådant. Vad gäller den andra situationen kommer merparten att välja att vänta med att göra sina inköp till den 27 december. Tillståndsärendena skulle därmed sammantaget bli få. Den påtvingade väntetiden kan dock komma att upplevas som en inskränkning av handlingsutrymmet.

2. Försäljning får inte ske utan tillstånd 1 januari-26 december- den norsk/tyska modellen

Åtgärden skulle innebära att störningar till följd av smällare skulle minska. Åtgärdens nackdelar skulle vara samma som angetts ovan, dock skulle de vara mer påtagliga. Vidare skall noteras att skälet till att Norge och Tyskland kan ha en så långtgående inskränkning i försäljningstiden är att användningen av fyrverkerier i dessa länder i huvudsak är koncentrerad till nyårsafton. I Sverige däremot är även påsk och Valborg traditionella helger för förbrukning och ovanstående modell måste därmed anpassas efter svenska förhållanden, vilket exempelvis skulle kunna innebära att försäljning utan tillstånd bara fick ske fem dagar före nyårsafton, påskafton och Valborg.

Påverkan på olägenheter om användningstiden inskränkes

Om användning utanför de traditionella helgerna skulle kräva tillstånd skulle det kunna ha effekt på olägenheterna. Tillståndsplikten skulle i sig kunna begränsa användningen. Vidare kan en ansökan om tillstånd avslås om olägenheter förväntades kunna uppstå. Det skulle innebära att störningarna skulle kunna upphöra. En förutsättning för detta resultat skulle dock vara att tillståndsplikten efterlevdes av allmänheten, vilket kan bedömas som osäkert.

Sammanfattning

Inskränkningar i försäljningstiden har enligt utredningens uppfattning ingen eller liten påverkan på problemen utom vad gäller olägenheter för såväl människor som hundar. För dessa två problemområdet framstår det som en relativ effektiv åtgärd. För att inskränkning i användningstiden skall vara effektiv måste den dock efterlevas av allmänheten, vilket kan bedömas som osäkert. Med hänsyn härtill framstår en inskränkning i försäljningstiden som en effektivare åtgärd än en inskränkning i användningstiden. Därtill kommer att kommunerna redan har möjlighet att begränsa användningen på offentliga platser till de traditionella helgerna.

Vad gäller val av modell avseende begränsning av försäljningstiden kan den norska/tyska modellen anses vara onödigt långtgående, redan den finska modellen torde upphäva merparten av störningarna. Om även okynnessmällandet inför påsk eller Valborg anses vara ett problem skulle modellen kunna anpassas med tillståndsplikt även veckorna som föregår påsk- och valborgshelgen. Den finska modellen får därmed anses ha företräde.

Åtgärdens påtagliga nackdel enligt utredningen är att den i onödan tillståndsbelägger inköp av andra fyrverkerier än smällare, vilket kan upplevas som en inskränkning av handlingsutrymmet.

9.6 Sammanvägning av problemanalys och tänkbara åtgärder

Överväganden om eventuella åtgärder måste göras mot bakgrund av en avvägning mellan problemens allvarlighetsgrad och den samlade effekt en åtgärd kan få. Vid bedömningen måste dock även det "nyttovärde" som fyrverkerier har vägas in. Utgångspunkten är givetvis att ju större

nytta eller plusvärde en produkt har desto större negativa "bieffekter" kan accepteras. För användningen av fyrverkerier i allmänhet torde gälla att den för en helt övervägande delen av allmänheten utgör ett nöje och ett positivt inslag i firandet av vissa högtider, exempelvis de traditionella fyrverkerihelgerna. Denna typ av användning torde vara djupt förankrad hos en bred allmänhet. En sammanvägning av de problem som fyrverkerier exklusive smällare orsakar och dessa positiva värden indikerar att eventuella åtgärder i syfte att påverka användningen av dessa produkter bör vara av mindre ingripande natur.

För smällare kan ett annat synsätt anläggas. Dessa används framförallt av ungdomar eller till och med av barn. Användargruppen, eller rättare sagt den grupp som åtnjuter "nyttan", är därmed betydligt mer begränsad. Med hänsyn härtill och till att smällare är huvudorsak till de problem som har högst dignitet kan det vara motiverat med mer ingripande åtgärder än vad som gäller fyrverkeriprodukter i allmänhet.

9.6.1 Fyrverkerier exklusive smällare

Det enda av de prioriterade problem av dignitet som andra fyrverkerier än smällare orsakar är personskador. Dessa kan bedömas uppgå till drygt 200 per år. Därtill kommer att de kan bedömas orsaka en betydande andel av antalet fyrverkeribränder, varav dock huvuddelen är av mindre omfattning. Problembilden och produktens värde för många människor indikerar att den åtgärd som bör komma i fråga för att lösa eller minska de problem dessa produkter orsakar bör vara av en mindre ingripande variant. Skälet till att dessa produkter orsakar personskador är att de används på ett vårdslöst sätt. Detsamma gäller för bränder.

Av de åtgärder som diskuterats ovan kan enligt utredningens bedömning endast informationsinsatser inriktade på fyrverkerier i allmänhet och en höjning av åldersgränsen för förvärv av mindre produkter såsom små raketer och enklare varianter av produkter som bengalisk eld, fontän och romerska ljus från 15 år till 18 år bedömas ha någon påverkan på personskador och bränder som orsakas av andra produkter än smällare. Ingen av dessa åtgärder framstår som alltför ingripande i förhållande till problemet.

Personskador uppstår framförallt som en följd av felaktig användning. Användaren torde därmed ha intresse av att förändra sitt beteende och det är inte svårt att nå ut med information. Insatserna skulle därmed ha förutsättningar att minska antalet skador. Ökad information framstår därmed som en adekvat åtgärd i förhållande till problemet. I Danmark, Finland och Storbritannien genomförs också årligen större informations-

kampanjer och den samstämmiga uppfattningen är att kampanjerna har goda effekter.

Sammanfattningsvis torde enligt utredningens uppfattning ökade informationsinsatser kunna leda till en minskning av antalet personskador orsakade av andra fyrverkerier än smällare. De internationella erfarenheterna indikerar dels att relativt betydande belopp bör avsättas dels att uthållighet krävs med upprepade kampanjer inför de större fyrverkerihelgerna, framförallt nyårshelgen. Således torde årligen under ett antal år ett belopp av en till två miljoner kronor behöva avsättas för informationskampanjer. Beloppet kan synas högt, men samtidigt innebär en nedgång av skadefrekvensen en besparing. Samhällskostnaden för dessa personskador kan uppskattas uppgå till 5-25 miljoner kronor om året beroende på val av beräkningsmodell. Det innebär med utgångspunkt från ett genomsnitt av kostnaderna enligt de två modellerna att varje olycka kostar drygt 60 000 kr. Om kampanjen skulle minska skadeantalet med mer än 15 procent skulle den därmed bli lönsam ur ett ekonomiskt perspektiv. Därtill kommer självfallet en minskning av det mänskliga lidandet hos de skadedrabbade, vilka i hög utsträckning är barn eller ungdomar.

Även bränderna orsakas i huvudsak av en felaktig användning av fyrverkerier. En felaktig användning kan i vissa fall vara medveten och dessutom drabbar skadorna inte alltid användaren. Med hänsyn härtill framstår förutsättningarna för positiva effekter av ökade informationsinsatser inte vara lika goda för bränder som för personskador. Det saknas också internationella exempel, eftersom fyrverkeribränder i huvudsak i andra länder inte upplevs som ett problem. Med hänsyn till detta och till att bränder får anses vara ett mindre problem än personskador bör ökade informationsinsatser prioritera personskadorna.

Ökade informationsinsatser kan förväntas minska problemet med personskadorna, men knappast lösa det. Det skulle därmed vara en fördel om åtgärden kombinerades med en annan mindre ingripande åtgärd för att nå än bättre resultat. En betydande del av de skadade är under 18 år. Om åldersgränsen skulle höjas för förvärv av produkter som mindre raketer och enklare varianter av andra produkter skulle även det kunna minska personskadorna. Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa produkter orsakar skador och bränder. Av utredningens kartläggning går inte att utläsa annat än att smällare skulle stå för hälften av skadorna. Det går därför inte att med säkerhet fastslå vilken roll dessa produkter spelar vad gäller personskador och bränder.

Ett annat motiv för att höja åldersgränsen är att samtliga länder i vårt närområde har en 18-årsgräns för samtliga produkter utom de allra minsta. Storbritanniens höjning av åldersgränsen tillkom efter en analys av gedigen skadestatistik. Internationella erfarenheter stöder därmed en

höjning av åldersgränsen. Samtidigt måste anföras att det kan finnas kulturella skillnader, som återspeglas i skadestatistiken.

En ytterligare osäkerhetsfaktor utgör det förhållande att en höjning av åldersgränsen kan få effekter på hemtillverkningen (se vidare kapitel 10).

9.6.2 Smällare

Smällare orsakar problem med hörselskador, andra personskador och olägenheter för människor och djur, framförallt hundar. Till detta kommer bränder. Problembilden och det förhållande att en smällares nyttovärde är begränsat utgör skäl för mer ingripande åtgärder.

Skälet till att en smällare orsakar hörselskador kan vara en felaktig användning. Med hänsyn till att det krävs ett relativt långt avstånd till smällaren kan det ifrågasättas om inte användningen av produkter ställer allt för höga krav på användaren. Att personskador i övrigt uppstår får anses bero på att användningen är felaktig. Det så kallade okynnes-smällandet orsakar olägenheterna för människor och djur. Förklaringen till att bränder uppstår torde huvudsakligen vara att smällare hanteras vårdslöst.

Samtliga diskuterade åtgärder har påverkan på något problemområde. Vad som kan komma i fråga är alltså informationsinsatser, åtgärder som minskar eller förändrar sortimentet, åtgärder som minskar användargruppen och åtgärder som inskränker tid för förvärv och/eller användning liksom en kombination av dessa åtgärder.

Informationsinsatser

Smällare orsakar enligt underlaget från EPC hälften av personskadorna eller drygt 200 stycken per år och samhällskostnaden är i samma storleksordning som för personskadorna som orsakas av andra fyrverkeri-produkter. Med motsvarande resonemang som för dessa skulle ökade informationsinsatser kunna minska dessa skador. För de övriga problemen som användningen medför skulle ökad information ha begränsade effekter.

Åtgärder som minskar eller förändrar sortimentet

Ett förbud mot smällare skulle självfallet medföra att samtliga de problem smällare orsakar skulle elimineras. Effekterna vad gäller hemtillverkning och olaga införsel måste dock beaktas. Även om hemtillverk-

ning och olaga införsel skulle öka skulle ett förbud mot smällare kunna ge färre hörselskador och olägenheter.

Begränsning av smällares ljudnivå skulle för hörselskadornas del ha nästan lika god effekt som ett förbud förutsatt att ljudgränsen sätts tillräckligt lågt. Vad gäller övriga problem skulle det dock inte ha någon effekt.

Effekten av föreskrifter om att smällare endast får säljas tillsammans med andra fyrverkerier skulle minska hörselskadorna och olägenheterna.

Åtgärder som minskar användargruppen

Vad som skulle komma i fråga är att höja åldersgränsen för förvärv av smällare från 15 till 18 år. En sådan höjning skulle försvåra för barn och yngre tonåringar att få tillgång till smällare. Deras användning skulle minska och därmed skulle även personskador och hörselskador drabba dem i mindre utsträckning. Ungdomar har utpekats som ansvariga för okynnessmällandet och det får antas att de orsakar en del av bränderna. En minskad användning bland lägre åldersgrupper skulle innebära att även olägenheterna och bränderna minskade. En osäkerhetsfaktor är återigen hemtillverkning. Om höjningen av åldersgränsen skulle föra med sig langning av fyrverkerier skulle det kunna innebära att åtgärden inte skulle slå igenom fullt ut i praktiken.

Åtgärder som inskränker tid för förvärv och/eller användning

Inskränkningar i försäljningstiden har ingen eller liten påverkan på problemen förutom vad gäller olägenheter för såväl människor som hundar. För dessa två problemområden framstår det som en effektiv åtgärd.

Åtgärdens påtagliga nackdel är att den i onödan tillståndsbelägger förvärv av andra fyrverkerier än smällare.

Slutsatser

Av de diskuterade åtgärderna är det enligt utredningens uppfattning uppenbart att ett förbud mot smällare är den effektivaste åtgärden. Den är enkel att genomföra och skulle medföra att samtliga de problem som utredningen pekar på skulle elimineras eller kraftigt minska. Åtgärden är av skäl som anförts tidigare inte heller alltför ingripande, tvärtom kan hävdas att det förhållande att främst barn eller ungdomar använder smällare motiverar att man intar en strikt hållning från produktsäkerhetsaspekt. Samtliga länder i vårt närområde med undantag av Tyskland har

infört ett förbud mot smällare (Tyskland har som tidigare nämnts dock en högsta tillåten ljudnivå).

Argument mot ett förbud är att hemtillverkning och olaga införsel skulle kunna öka. Ökad hemtillverkning och olaga införsel kan föra med sig förvärrade personskador, men hörselskadorna, olägenheterna och eventuellt även bränderna skulle ändå minska. Risken för ökad hemtillverkning och olaga införsel diskuteras i kapitel 10.

Ingen annan åtgärd än förbud har en påverkan på samtliga problem som smällare orsakar. Ett alternativ till ett förbud skulle därför endast kunna vara att man kombinerar olika åtgärder för att lösa problemen.

Det allvarligaste problemet smällare orsakar bedömer utredningen vara hörselskador. Dessa skulle i princip på samma sätt som genom ett förbud kunna elimineras genom att smällarnas ljudnivå begränsades förutsatt att begränsningen sattes tillräckligt lågt. Åtgärden skulle dock inte ha någon påverkan på övriga problem.

I andra hand är personskadorna i övrigt ett angeläget problem. Vad som skulle kunna komma i fråga för att minska dessa skador är ökade informationsinsatser och en höjning av åldersgränsen. Smällare orsakar enligt EPC:s undersökning så mycket som hälften av skadorna och sammantaget får dessa åtgärder anses ha förutsättningar att få relativt god effekt på personskadorna. En höjning av åldersgränsen skulle sannolikt även innebära att olägenheterna minskade. Om en höjning av åldersgränsen skulle medföra langning skulle det dock kunna innebära att denna åtgärd inte skulle slå igenom i praktiken.

Sammantaget skulle ljudbegränsningar, informationsinsatser och en höjning av åldersgränsen för förvärv av smällare kunna minska problemen. En förutsättning för effekten är att åldersgränsen efterlevs. Om detta kan ifrågasättas kan problemet med olägenheter kräva ytterligare åtgärder. Olägenheterna skulle till stor del kunna bringas att upphöra genom en inskränkning i försäljningstiden enligt den finska modellen. Nackdelen är att försäljningsbegränsningen även skulle drabba fyrverkerier, vilket skulle kunna upplevas som en omotiverad inskränkning av handlingsfriheten.

Sammanfattningsvis kan anföras följande. Ett förbud mot smällare löser samtliga de problem som smällare orsakar, men kan medföra en risk för ökad hemtillverkning och olaga införsel. Det är möjligt att även genom andra åtgärder (ljudbegränsning, höjning av åldersgräns, inskränkningar i försäljningstid samt ökade informationsinsatser) eliminera eller minska problemen med hörselskador och olägenheter för både människor och djur. Vad gäller andra personskador än hörselskador och bränder så skulle även dessa sannolikt komma att minska. Nackdelen med att dessa skador inte försvinner skulle dock kunna uppvägas av effekten vad gäller hemtillverkning och olaga införsel skulle bli mindre.

Ett ytterligare pris för att behålla smällare är dock att man för att eliminera olägenheterna kan behöva införa begränsningar i försäljningstiden.

9.7 Åtgärdernas effekter på fyrverkeribranschen

I överväganden om eventuella åtgärder bör även tas hänsyn till effekter för de företag som är verksamma i fyrverkeribranschen. Som framgår av avsnitt 2.4 finns totalt ca 25 företag i branschen och antalet anställda uppgår till ca 100. Till detta kommer ett 25-tal säsonganställda. Ungefär hälften av företagen med 55-60 anställda samt de säsonganställda har till utredningen uppgetts syssla med konsumentfyrverkerier medan övriga avser pyrotekniska sceneffekter och evenemangsfyrverkerier. I detta sammanhang är det den förra gruppen som är intressant. Omsättningen för konsumentfyrverkerier i denna företagsgrupp uppges från branschens sida uppgå till ca 105 mkr exklusive moms vilket uppges motsvara ca 230 Mkr inklusive moms i detaljhandeln.

Rent generellt torde man kunna konstatera att minskade problem i samband med användningen av fyrverkerier torde gagna branschen. Denna torde knappast vara betjänta av att en lång rad problem i den allmänna debatten förknippas med de produkter företaget säljer och att detta leder till en ständigt pågående kritisk debatt om dessa produkters berättigande.

På kort sikt kan vissa av de åtgärder som diskuteras i detta kapitel medföra vissa negativa effekter för branschen i form av minskad försäljning. Möjligheterna att kvantifiera dessa är begränsade eftersom det skulle förutsätta detaljerade uppgifter om försäljningens fördelning på olika produktgrupper, data om lönsamhet m.m. Utredningen har inte tillgång till sådant underlag. Vissa bedömningar kan dock göras vad gäller de kortsiktiga effekterna.

Av de diskuterade åtgärderna torde således en satsning på ökad information om risker med fyrverkerier och om korrekt användning, inte ha några negativa effekter för branschen, snarare tvärtom. Den typ av begränsningar i försäljningstid och användningstid som diskuterats ovan torde inte heller påverka branschens försäljning i någon märkbar omfattning eftersom dessa åtgärder framförallt förskjuter användningen i tiden.

De på kort sikt mest ingripande åtgärder som diskuterats ovan torde vara ett förbud mot smällare i kombination med en höjning av åldersgränsen för övriga 15-årsprodukter till 18 år. Motsvarande åtgärder genomfördes i Finland 1995 och i Storbritannien 1997.

Smällare säljs dels i separata förpackningar (askar) dels i paket tillsammans med andra 15-årsprodukter såsom exempelvis mindre raketer etc. Vidare så säljs 15-årsprodukter separat utan kombination med smällare. Ett förbud mot smällare skulle naturligtvis innebära att hela försäljningsintäkten för smällare faller bort. Effekten av en höjd åldersgräns för övriga 15-årsprodukter är svårare att bedöma. Produkterna kommer att kunna finnas kvar på marknaden men det är sannolikt att försäljningen kommer att minska även om det inte går att specificera i vilken omfattning.

Från branschen har uppgetts att värdet av den totala försäljningen av smällare och övriga 15-årsprodukter kan uppskattas till ca 17 mkr vilket motsvarar ca 16 procent av den totala försäljningen om 105 Mkr. Den del av branschen som är berörd uppskattas sysselsätta 65-70 personer mätt i årsarbetskrafter vilket ger en försäljning per sysselsatt om 1,5-1,6 mkr. En försäljningsminskning om 17 mkr skulle således motsvara 10-11 personer. Kalkylen bygger på att all försäljning av 15-årsprodukter upphör och kan således ur branschens utgångspunkt ses som "worst case".

Enbart ett smällarförbud skulle givetvis påverka försäljningsintäkterna i mindre grad. Försäljningen av smällare separat uppskattas av branschen uppgå till 3-4 mkr. Värdet av smällare som säljs i kombination med andra 15-årsprodukter har uppskattats till 2 mkr. Sammantaget skulle därmed det totala försäljningsvärdet för smällare uppgå till 5-6 mkr. Motsvarande kalkyl som ovan ger att detta motsvarar 3-4 personer. Skulle även försäljningen av övriga 15-årsprodukter som säljs i förpackningar tillsammans med smällare falla bort skulle detta motsvara ytterligare 3-4 personer.

Övriga förslag som diskuterats i detta kapitel är mindre ingripande och kan därför förväntas få mer begränsade effekter på branschen.

Tilläggs kan att erfarenheterna från Finland och Storbritannien vad gäller effekterna på branschen av ett förbud mot smällare samt höjning av åldersgränsen till utredningen uppgetts vara begränsade och att branschen förhållandevis snabbt kunnat anpassa sig. Vikten av att ge branschen tillräcklig lång övergångstid vad gäller anpassning till nya förutsättningar har dock framhållits.

10 Hemtillverkning och olaga införsel

Som framgår av analysen i kapitel 9 av olika åtgärders effekter på de problem som användningen av fyrverkerier orsakar så framstår frågan om vilka icke önskade bieffekter ett restriktivare regelverk skulle kunna få i form av ökad hemtillverkning och olaga införsel som central. Ett förbud mot smällare skulle, som analysen visar, i huvudsak helt lösa problemen med hörselskador och olägenheter för djur och människor samt kunna minska personskadorna. En betydande nedgång av antalet bränder skulle även kunna uppnås. Som framhållits i kapitel 9 kan, med hänsyn till detta och till det "nyttovärde" som utredningen bedömer att smällare har, ett förbud för allmänheten inte bedömas som alltför ingripande. Avgörande för ett ställningstagande blir därmed enligt utredningens uppfattning vilka bedömningar som kan göras vad gäller risken för ökad hemtillverkning och olaga införsel.

Även i den allmänna debatten om användningen av fyrverkerier har denna fråga spelat en framträdande roll. Det har framhållits att åtgärder som begränsar tillgången på smällare kan föra med sig oönskade bieffekter och att förbud mot smällare eller en åldershöjning för förvärv av smällare skulle kunna leda till ökad hemtillverkning av smällare och/eller olaga införsel av smällare.

För närvarande tycks hemtillverkning av fyrverkerier förekomma i relativt begränsad omfattning i Sverige. EPC:s studie indikerar att 13 procent av samtliga skador orsakas av hemtillverkade produkter.

Information om tillvägagångssättet vid hemtillverkning finns lätt tillgänglig för envar, exempelvis på Internet. Utmärkande för hemtillverkade produkter är att de i högre grad än andra produkter orsakar skador och att dessa ofta är allvarliga. Utredningens kartläggning visar att medan smällare främst orsakar brännskador på händer och armar så har de fall av bortsprängda kroppsdelar, som återfinns i statistiken, sin grund i hemtillverkade produkter. Om begränsningar i tillgången till smällare skulle leda till ökad hemtillverkning skulle man därmed kunna riskera ett ökat antal allvarliga personskador på grund av hemtillverkade produkter. Även insmugglade produkter skulle kunna ge allvarligare skador, eftersom det sannolikt skulle kunna vara fråga om kraftigare produkter av sämre kvalitet.

Farhågor om att begränsningar av tillgången till smällare skulle få oönskade effekter har förekommit i debatten om smällare under lång tid. Såväl i 1948 års betänkande som 1975 års betänkande om fyrverkerier behandlades risken för hemtillverkning. (SOU 1948:8, Betänkande med förslag till ny Kungl. Maj:ts förordning angående explosiva varor m.m. och DS I 1975:2, Pyrotekniska varor, risker och regler). I det sistnämnda betänkandet drog utredningen slutsatsen att ett generellt förbud mot smällare borde införas. Sedan bland annat den dåvarande centrala tillsynsmyndighet i remissbehandlingen hävdade att ett förbud skulle medföra ökad hemtillverkning genomfördes dock inte utredningens förslag.

Som framgått ovan är utredningens ståndpunkt att bedömningen av effekterna vad avser hemtillverkning och/eller olaga införsel är avgörande för ställningstagandet till förbud mot smällare eller höjning av åldersgränsen för rätten till förvärv av smällare. Utredningen har gett rättssociologiska avdelningen vid Sociologiska Institutionen Lunds universitet i uppdrag att på rättssociologiska grunder analysera i vilken utsträckning ett förbud mot smällare eller en höjning av åldersgränsen för rätten att förvärva smällare skulle medföra risk för ökad hemtillverkning eller olaga införsel av smällare. Resultatet har redovisats i en rapport.

I avsnitt 10.1 behandlas debatten om hemtillverkning i ett historiskt perspektiv och i avsnitt 10.2 redovisas internationella erfarenheter om hemtillverkning och olaga införsel. Sociologiska institutionens rapport sammanfattas i avsnitt 10.3 och avsnitt 10.4 behandlar en undersökning om skolelevers erfarenheter av fyrverkerier i Spånga-Tensta som utförts på uppdrag av SÄI. I avsnitt 10.5 och 10.6 presenterar utredningens slutsatser om hemtillverkning och olaga införsel.

10.1 Debatten om hemtillverkning i ett historiskt perspektiv

Som redovisats i avsnitt 5.1.1 föreslogs i betänkandet från 1948 ett förbud mot s.k. knallpjäsers försäljning till minderåriga. Skälen härför var att man ville komma tillrätta med okynnesskjutandet. De sakkunniga i utredningen var inte av den uppfattningen att begränsningar i tillgången av legala smällare ökade risken för hemtillverkning utan av motsatt uppfattning. Således ansåg de att förekomsten av legala smällare ökade frestelsen för unga att själva tillverka produkter. De motiverade det enligt följande:

"Genom de lättillgängliga fabriksstillverkade pjäserna, vilka försäljes icke endast i butiker utan även av postorderfirmor, icke sällan utan tillstånd att idka handel med explosiva varor, vidmakthålles och uppmuntras seden. Tack vare dessa oskyldiga leksaker vänjer sig den allmänna opinionen vid att t.o.m. barn i koltåldern syssla med explosiva varor. Respekten för explosiva varor avtrubbas såväl hos äldre som hos barnen. För de senare bli konsekvenserna icke sällan ödesdigra. Den ene vill överträffa den andre i fråga om kraftiga smällar. Man buntar samman och avskjuter flera mindre knallskott samtidigt. Man försöker på olika sätt skaffa sig allt kraftigare pjäser. Man skaffar sig på otillåtna vägar sprängämnen eller tillverkar själv sådana. Den oskyldiga leken leder allt för ofta till tragedi. Även om man icke kan påstå, att de fabriksstillverkade pjäserna historiskt sett äro roten och upphovet till det ifrågavarande onda, torde man å andra sidan icke kunna bestrida, att de på ett verksamt sätt bidragit till att vidmakthålla och utbreda oserden." (Betänkande med förslag till ny Kungl. Maj:ts förordning angående explosiva varor m.m. SOU 1948:8 sidan 142-143).

Utredningens förslag lades i här relevanta delar till grund för lagstiftningen. Redan några år senare sänkte dock dåvarande föreskrivande myndighet åldersgränsen för förvärv av smällare från 18 år till 15 år. Skälen härför har inte till fullo kunnat utrönas. Enligt uppgift (jämför yttrande från Hammargrens & Co. AB och Hanssons Pyrotekniska AB, avsnitt 5.1.2) från den pyrotekniska branschen fick dock åtgärden den effekten att skador, stölder och störningar minskade.

Som redovisats i avsnitt 5.1.2 ansåg även 1972 års pyrotekniska utredning i sitt betänkande 1975 att tillgången till smällare borde begränsas. Den föreslog att allmänhetens bruk av smällare borde förbjudas. Om hemtillverkning anförde utredningen följande:

"Utredningen har kommit fram till att två olika vägar för olaga hemtillverkning av smällare används. Den vanligaste torde vara att bunta ihop ett antal kommersiellt tillgängliga mindre smällare och stoppa in dem i ett hölje, varigenom en kraftigare smäll kan erhållas. Dessutom förekommer hemtillverkning genom sammanblandning av olika kemikalier till en pyroteknisk sats som sedan läggs in i ett hölje och förses med stubin. Den senare metoden används också för att göra raketer. Metoden att utgå från kemikalier är synnerligen riskabel redan i själva tillverkningskedet medan smällare tillverkade av fabriksstillverkade produkter endast är riskabla vid avfyrandet. Det är därför naturligt att av det fåtal olyckor med hemtillverkade pjäser som kommit till utredningens kännedom så mycket som fyra fall av nio utgörs av olyckor vid blandning av kemikalier. Då förslag har framlagts vid olika tillfällen

om att försäljning av alla smällare borde förbjudas kommer alltid motargumentet att skulle man göra detta skulle automatiskt den olaga hemtillverkningen öka med än allvarligare följder. Förbjöds smällare skulle emellertid all olaga tillverkning genom hopbuntning av i handeln saluförda smällare omöjliggöras. Kvar skulle stå risken att i ökad omfattning tillblandning av satser från olika kemikalier skulle öka. 1942 års sakkunniga trodde ej på någon sådan ökning skulle ske. Detta var då en åsikt baserad på subjektiva bedömningar men i dag finns de danska erfarenheterna av ett förbud att bygga på. Enligt dessa erfarenheter skedde ingen märkbar ökning av den olaga hemtillverkningen då försäljning av smällare förbjöds. Samtidigt begränsades dock handeln med vissa kemikalier vilket kan ha bidragit till det goda resultatet."

(DS I 1975:2 s. 243-244)

Utredningen drog den slutsatsen att smällare utan tvekan kunde förbjudas, men att man för säkerhets skull samtidigt skulle försvåra tillgången till vissa kemikalier.

10.2 Internationella erfarenheter om hemtillverkning och olaga införsel

Utredningen har inhämtat erfarenheter från Danmark, Finland, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA. Samtliga länder utom Tyskland har under perioden 1966-1997 i princip infört förbud mot smällare.

Som framgår av avsnitt 7.2 infördes i Danmark ett första förbud för allmänheten att hantera knallfyrverkeri redan 1966 och från 1972 gällde det för samtliga knallprodukter utom för de allra minsta. Danmark var därmed det land av ovan angivna som först införde restriktioner mot smällare. Som framgår av ovanstående citat medförde det ingen märkbar ökning av hemtillverkning. En bidragande orsak kan som ovan nämns ha varit att handeln med kemikalier begränsades.

Enligt uppgift från ansvariga myndigheter i Danmark är hemtillverkningen i nuläget ställd i relation till olaga införsel av fyrverkerier ett mindre problem. Visserligen utvisade enkätundersökningar under åren 1992-1995 att så mycket som över 40 procent av pojkar i åttonde klass försökt tillverka fyrverkerier, men skadestatistiken indikerar att endast fyra procent av personskadorna har sin grund i hemtillverkade produkter. Olaga införseln av fyrverkerier är däremot ett stort problem. Inledningsvis skedde smuggling i första hand från grannländerna Sverige och Tyskland för eget bruk, i dag förekommer även olaga införsel i

organiserad form. De olaga införda produkterna bedöms orsaka drygt hälften av personskadorna.

Omfattningen av den olaga införseln ledde under 1997 till en debatt i Danmark om att liberalisera lagstiftningen. Den utredning som utredde frågan avvisade dock detta med hänvisning till risken för hörselskador.

I Norge infördes redan under 1970-talet i princip ett generellt förbud mot smällare. Förbudet ledde inte till ökad hemtillverkning eller olaga införsel i någon omfattning.

I Storbritannien och Finland infördes förbud så sent som 1997 respektive 1995. Förbudet har enligt uppgift från ansvariga myndigheter, i vart fall inte ännu, medfört ökad hemtillverkning eller olaga införsel.

I USA är smällare i princip förbjudna sedan 1976. Illegala smällare orsakar 16 procent av personskadorna.

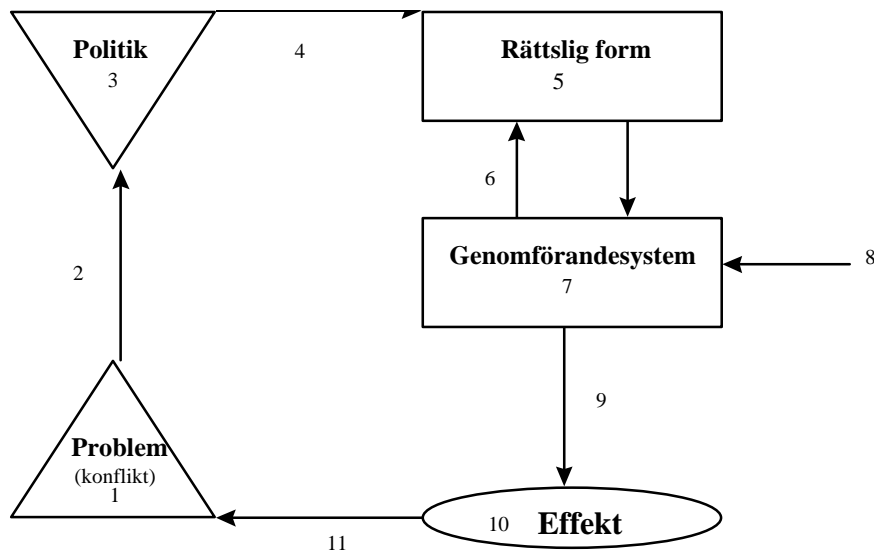
I Tyskland är smällare tillåtna. Under en kort period infördes i Berlin under den tid muren uppfördes ett förbud mot smällare i den amerikanska zonen. Förbudet återkallades dock sedan myndigheterna genom massmedia fått den uppfattningen att förbudet ledde till ökad hemtillverkning av smällare.

10.3 Sociologiska Institutionens rapport

Utredningens uppdrag till rättssociologiska avdelningen vid Sociologiska Institutionen, Lunds universitet var att så långt möjligt klarlägga om, och i så fall i vilken utsträckning, ett förbud mot smällare eller en åldershöjning av rätten att förvärva smällare skulle medföra risk för ökad hemtillverkning av smällare eller risk för olaga införsel av smällare. Institutionen konstaterar i sin rapport att det är omöjligt att med *säkerhet* kunna säga något om eventuella framtida effekter av en förändrad lagstiftning, men att det är möjligt att på ett översiktligt plan redogöra för ett antal omständigheter som kan antas påverka utfallet av en eventuell lagstiftning mot smällare och relatera dessa till de befarade effekterna. Nedan följer en sammanfattning av rapporten.

10.3.1 Inledning

Inledningsvis slås i rapporten fast att det är svårt att förutsäga effekterna av en lagstiftning och skälet härför är det komplexa system av samhällsliga processer i vilka rättsliga reformer kommer till och verkar. Modellen nedan visar hur lagstiftningen kan relateras.



Det problem som lagstiftaren önskar komma tillrätta med skulle motsvaras av steg ett i modellen. Vad gäller smällare är hypotesen den att problemet har sitt ursprung i konflikten mellan tradition och modernisering. Traditioner fyller en avgörande funktion i varje samhälle, men riskerar samtidigt att stå i vägen för en nödvändig utveckling eller modernisering. Traditionen att fira exempelvis nyårsafton med fyrverkerier eller smällare är stark i Sverige. En tradition har till uppgift att föra över ett beteende från generation till generation i ett samhälle. För fyrverkeriers del är detta synbart genom att vuxna låter barnen använda smällare och själva använder andra fyrverkerier. Det finns dock en risk med traditioner. De tenderar att konservera beteenden och attityder. I fallet med fyrverkerier kan sägas att den kunskap som det moderna samhället lyckats få om skadeverkningar är av sådan art att en moderniseringsprocess kräver ett restriktivare användande. Konflikten mellan dessa två företeelser har förorsakat en debatt, som i sin tur uppfattats av det politiska systemet, vilket motsvaras av steg två i modellen.

Om det politiska systemet skulle fatta ett beslut, motsvarande steg tre i modellen, så skulle första frågan enligt rapporten vara om det överhuvudtaget är möjligt att lagregler bryta en så fast rotad tradition som användningen av fyrverkerier och smällare utgör. En lag har dock enligt rapporten ett stort symbolvärde. Lagar och regler skapas ur kollektivet och genom att underkasta sig reglerna markerar människor sin vilja att tillhöra samhället och gemenskapen. För att samhällets medborgare på ett systematiskt sätt skall förkasta en rättsregel krävs i princip en kollektivt uttalad överenskommelse om att rättsregeln inte är tillämplig. Ett exempel på lagstiftning som enligt rapporten på ett

framgångsrikt sätt har förändrat socialt beteende med rötter i en tradition - till fördel för en kunskapsbaserad modernisering av samhället - utgör förbudet mot barnaga och rattfyllerilagstiftningen. Totalförbudet mot att aga barn möttes av mycket kraftiga protester när det infördes. En undersökning från 1965 visade att 53 procent av det svenska folket ansåg att kroppsgaga var ett nödvändigt redskap för att uppfostra barn. I en rapport från 1995 svarade dock hela 91 procent av de tillfrågade nej på frågan om aga som barnuppfostringsmetod bör vara tillåten i Sverige. Det finns enligt rapporten indikatorer om att lagstiftningen spelat en avgörande roll för att förändra attityderna.

Ett annat exempel på en lag som tillsynes framgångsrikt har bidragit till att förändra människors attityder är rattfyllerilagstiftningen. Det fanns under seklets första halva en stark opinion mot att lagstifta mot rattonykterhet. I dag utgör rattfyllerilagstiftningen en av de regleringar som har starkast stöd i de allmännas rättsmedvetna.

Det finns tre gemensamma drag mellan dessa båda regleringar som enligt rapporten kan ha relevans för smällare:

1. Det beteende man vill förhindra riskerar att skada en enskild person, vilket tenderar att väcka större sympati än den reglering som syftar till att förhindra att skada ett allmänt intresse.
2. Skadan riskerar att vara av bestående karaktär.
3. Skadan drabbar eller riskerar att drabba barn.

Sammantaget skulle det därmed enligt rapporten sannolikt finnas förutsättning för att få stöd för ett politiskt beslut om ökade restriktioner för smällare. Av central betydelse är dock valet av rättslig form, vilket motsvaras av steg fem i modellen. Denna måste dessutom kommuniceras till allmänheten genom exempelvis informationsinsatser och kontrollåtgärder, vilket motsvaras av steg sju och åtta i modellen. I det här fallet finns två alternativ för att uppnå det politiska syftet, förbud mot smällare eller en höjning av åldersgränsen för förvärv.

10.3.2 Framtida effekter av förbud mot smällare

Hemtilverkning

Sedan fyrtioalet har man i olika sammanhang hänvisat till att ett förbud mot smällare skulle innebära en icke försumbar risk för ökad hemtilverkning. Det finns dock enligt rapporten ett antal faktorer som talar mot ett sådant antagande. Det har i debatten förts fram att man skulle kunna dra paralleller mellan restriktioner mot smällare och mot alkoholförsälj-

ning. Det är dock förrädiskt att göra sådana jämförelser. För det första utgör alkoholmarknaden en stor ekonomisk marknad. Det finns starka ekonomiska incitament för illegal tillverkning och försäljning. Alkohol är dessutom beroendeframkallande. Dessa faktorer medför att en jämförelse mellan hemtillverkning av smällare och hembränning av sprit enligt rapporten är föga givande.

Det finns däremot enligt rapporten andra vägar för att förstå sambandet mellan ett förbud mot smällare och ökad hemtillverkning. Smällare är nästan uteslutande att betrakta som leksaker för barn och användandet är sanktionerat av vuxenvärlden. Tillverkning av smällare är däremot definitivt inte socialt accepterat av vuxenvärlden. Modet att bryta mot vuxenvärldens normer på ett så flagrant förknippas med en utveckling i övre tonåren. Det krävs dessutom en viss grad av mognad för att överhuvudtaget klara att tillverka smällare. Ett förbud skulle därmed drabba främst dem som är under 15 år, vilken enligt rapporten är en annan kategori än dem som skulle kunna tillverka smällare.

De sakkunniga i 1948 års betänkande anförde också att sambandet mellan förbud mot smällare och ökad hemtillverkning skulle kunna vara det motsatta än det som förts fram i debatten, att ett förbud mot smällare skulle kunna minska hemtillverkningen (jämför ovan under 10.1).

Att ett förbud mot smällare skulle minska hemtillverkningen förefaller enligt rapporten långt mera sannolikt än motsatsen. En utvecklade kultur vad gäller användandet av smällare riskerar att bredda den grupp ur vilken potentiella tillverkare kan rekryteras. Därmed inte sagt att ett förbud mot smällare nödvändigtvis skulle minska antalet skadade på grund av hemtillverkning. Det finns sannolikt andra faktorer som bidrar, exempelvis tillgång till kemikalier och information om tillvägagångssättet.

Olaga införsel

Risken för olaga införsel till följd av ett förbud mot smällare är enligt rapporten större än risken för ökad hemtillverkning. Det kan befaras att en illegal marknad skulle kunna växa fram. Det är dock uppenbart att de ekonomiska incitamenten för att smugla smällare är oändligt mycket mindre än exempelvis för cigaretter. Detta innebär inte att det under en kort period, exempelvis nyårsafton, inte skulle kunna vara lönsamt att smugla smällare. Det finnas dock en annan skillnad mot exempelvis cigaretter. Även om en höjning av cigarettpriset leder till utvecklandet av en illegal marknad kommer förmodligen huvuddelen av rökarna att röka legalt försålda cigaretter. Det är därför inte direkt synbart att cigaretter härstammar från illegal hantering. När det gäller totalförbudet mot

smällare kommer den sociala kontrollen att fungera i bromsande riktning. Sammantaget skulle man enligt rapporten kunna säga att risken för att det uppstår en organiserad illegal marknad för försäljning av smällare som ett resultat av ett totalförbud mot smällare är ganska liten under förutsättning att man lyckas uppnå samhällelig legitimitet för det rättsliga beslutet. Däremot är det sannolikt att det kommer förekomma viss införsel av smällare för eget bruk eller snarare för egna barns bruk.

10.3.3 Framtida effekter av en höjning av åldersgränsen för förvärv av smällare

En höjning av åldersgränsen skulle enligt rapporten sakna den starka symbolik som ett totalförbud har. Snarare skulle en sådan lag riskera att framstå som löjeväckande. Smällare betraktas av många vuxna som leksaker för barn. En åldershöjning från 15 år till 18 år skulle kunna tolkas så att man måste vara 18 år för att köpa smällare till sina barn. Att vuxna låter sina barn delta i högtidsfirandet genom att använda smällare är en tradition som förmodligen inte skulle svikta för en sådan tveksam markering. Eftersom en höjd åldersgräns sannolikt inte kommer att få någon dramatisk effekt för den legala handeln med smällare kommer det knappast att finnas utrymme för en illegal marknad.

10.3.4 Sammanfattning av rapporten

Sammanfattningsvis skulle enligt rapporten hemtilverkning kunna minska som ett resultat av ett totalförbud mot försäljning av smällare och det är tveksamt om en höjd åldersgräns skulle få några större effekter överhuvudtaget. Langningen skulle vidare minska vid ett förbud, eftersom endast langning av insmugglade produkter skulle komma i fråga. Resultatet kan också beskrivas i följande tabell.

	Hemtilverkning	Smuggling	Langning
Höjd åldersgräns	Ingen större effekt	Ingen större effekt	Ingen större effekt
Totalförbud	Eventuell minskning	Sannolikt en begränsad ökning dock ej organiserad	Sannolikt en minskning

10.4 Enkätundersökning om skolelevers erfarenheter av fyrverkerier

Under våren/sommaren 1999 erhöll elever i skolor tillhörande Spånga/Tensta-området i årsklasserna 4-9 del av ett skriftligt frågeformulär om fyrverkerier. Undersökningen utfördes på uppdrag av SÄI. Frågorna besvarades av 327 elever. Av deras svar framkom följande. Utav de intervjuade hade 72 procent vid något tillfälle använt fyrverkerier i allmänhet och i princip lika stor andel hade använt smällare. 63 procent hade fått produkterna av sina föräldrar. Det framkom att debutåldern för användningen var 7-10 år. Nio procent hade själva tillverkat smällare eller andra fyrverkerier från anskaffat material eller manipulerat befintliga produkter.

Därefter djupintervjuades 12 elever. Urvalet av dem var slumpartat. Deras ålder var 8-14 år. Den hemtillverkning de hade erfarenhet av var manipulation av legala produkter.

10.5 Slutsatser om hemtillverkning

10.5.1 Hemtillverkning vid förbud mot smällare

Som redan klarlagts i 1975 års betänkande står begreppet hemtillverkning för två skilda förfaranden. Vid det ena utgör de legala smällarna grunden, exempelvis genom att flera smällare buntas ihop för att en förstärkt knall skall uppstå. För detta förfarande är begreppet hemtillverkning ett missvisande begrepp, det handlar i stället om att smällare används på ett olämpligt sätt. Förfarandet tycks i viss mån påminna om vad utredningen benämner som okynnessmällande. Det är uppenbart att denna hantering skulle försvinna vid ett förbud mot smällare. Därmed är det klarlagt att en del av det som idag betecknas som hemtillverkning skulle upphöra.

Det andra förfarandet skulle bestå av sammanblandning av olika kemikalier till pyroteknisk sats, vilket självfallet skulle kunna vara aktuellt vid ett smällarförbud. Det är framförallt ungdomar eller barn som kan förväntas tillverka pyroteknisk sats. Sammantaget kan alltså slås fast att med ökad risk för hemtillverkning på grund av förbud mot smällare avses att ungdomar eller barn i ökad utsträckning skulle blanda samman kemikalier till pyroteknisk sats.

Vid bedömningen av denna risk finns det två synsätt. Det ena utgörs av det som fördes fram av de sakkunniga i 1948 års betänkande. Deras utgångspunkt är att det är tillgången till legala smällare som utgör gro-

grunden för hemtillverkning. Enligt 1948 års betänkande legaliserar tillgången till smällare att barn leker med det explosiva ämnet, vilket senare leder till att de tillverkar egna produkter. Synsättet delas av den Sociologiska Institutionen i den rapport som utarbetats på utredningens uppdrag och som sammanfattats i avsnitt 10.3 Institutionen betonar att smällare används som leksaker av barn. De som skulle komma i fråga för hemtillverkning skulle däremot vara ungdomar i övre tonåren, eftersom det är först i denna åldern som man på ett flagrant sätt förmår bryta mot vuxenvärldens normer. Ett förbud mot smällare skulle därmed drabba barn. Avsaknaden av legala smällare skulle därmed inte leda till hemtillverkning. I stället skulle ett förbud få den effekten att barn inte skulle vänjas vid smällare, vilket skulle kunna förhindra att de sedan de kommit upp i övre tonåren tillverkar egna smällare på sätt som sker i dag. Sannolikheten skulle hemtillverkningen därmed minska.

Vad institutionen anfört vinner visst stöd av den undersökning som redovisas under 11.4. Även om omfattningen av denna undersökning är begränsad framgår det att barn använder smällare och andra fyrverkerier samt att det i stor utsträckning är föräldrarna som tillhandahåller produkterna. Den erfarenhet barnen i ålder 8-14 tycks ha av hemtillverkning förefaller vidare vara en manipulation av legala produkter.

Det andra synsättet som har förts fram är att barn vill smälla och att de om tillgång till legala smällare saknas, skulle tillverka egna och farligare smällare. Synsättet har historiskt sätt förts fram av den tidigare centrala tillsynsmyndigheten och av den pyrotekniska branschen. Det har till stöd för resonemanget påståtts att de restriktioner om förvärv av knallprodukter för underåriga som infördes 1949 skulle ha haft ökade personskador som följd och att dessa återigen skulle ha minskat sedan kommerskollegium sänkt åldersgränsen några år senare.

De internationella erfarenheterna som utredningen tagit del av är blandade. Varken Finland, Norge eller Storbritannien har erfarit att förbudet medfört ökad hemtillverkning. Det finns dock indikationer om att hemtillverkningen i Danmark kan vara omfattande. Vidare påstås att ett kortvarigt förbud mot smällare i Berlin skulle medfört ökad hemtillverkning. Det skall dock beaktas att erfarenheten ligger tidsmässigt långt tillbaka och att bedömningen dessutom grundades på enbart uppgifter i massmedia.

Mycket talar därför enligt utredningens uppfattning för att det är den första bedömningen om att tillgången till legala smällare leder till hemtillverkning som är den korrekta. Det behöver dock i och för sig inte vara så att de båda synsätten står i motsats till varandra utan det kan handla om olika tidsperspektiv. De barn och ungdomar som idag använder smällare har tillägnat sig det mönster som enligt den första teorin ovan leder fram till att vissa går över till att göra egna smällare. En minskning

av hemtillverkning skulle slå igenom först på lite längre sikt när dessa traditioner brutits. Under mellantiden skulle benägenheten för ökad hemtillverkning kunna öka bland de ungdomar som växt in i mönstret att använda smällare.

Sammantaget kan anföras att om smällare skulle förbjudas skulle den delen av hemtillverkning som utgörs av att legala smällare förstärks upphöra. Övervägande skäl talar vidare enligt utredningen för att även den andra delen av hemtillverkningen, dvs. helt egen tillverkning, skulle minska, i vart fall på sikt.

10.5.2 Hemtillverkning vid höjning av åldersgränsen för rätt till förvärv av smällare

För att få förvärva smällare krävs det i dag att man uppnått en ålder om 15 år. Om denna åldersgräns höjs till 18 år skulle en effekt kunna bli att de som är under 18 år i ökad utsträckning skulle tillverka egna smällare. Återigen är det alltså bara frågan om den del av hemtillverkning som utgörs av sammanblandning av kemikalier till pyroteknisk sats, eftersom hemtillverkning med legala smällare uppenbart skulle minska.

Vid bedömningen av om den egna tillverkningen skulle öka är återigen avgörande om vilket av ovan under 10.5.1 nämnda synsätt man anlägger. Den Sociologiska institutionen har haft som utgångspunkt att smällare används som leksaker av barn och att egen tillverkning utförs av ungdomar i övre tonåren. Accepteras detta synsätt är det självklart att en åldershöjning inte påverkar tillverkningen. Som ovan anförts är det mycket som talar för att detta synsätt är det riktiga. Institutionen har vidare anført att en höjning av åldersgränsen vore meningslös, eftersom de som i hög grad använder produkten, dvs. barn under 15 år redan i dag inte har åldern inne att köpa produkten utan att det är föräldrar som förser sina barn med smällare.

Anlägger man det andra synsättet skulle slutsatsen bli att den minskade tillgången till legala smällare skulle kunna medföra att barn eller ungdomar tillverkar egna. Det får dock även med detta synsätt förutsättas att risken för ökad tillverkning skulle vara mindre än vid ett förbud, eftersom legala smällare skulle finnas på marknaden och det därmed skulle kunna vara bekvämare för den enskilde att försöka kringgå ålderskravet än att själv börja tillverka.

Sammantaget framstår enligt utredningen risken för ökad hemtillverkning som följd av en höjning av åldersgränsen att vara tämligen begränsad.

10.6 Slutsatser om olaga införsel

10.6.1 Olaga införsel vid förbud mot smällare

I Danmark ledde förbudet för allmänheten att hantera smällare till olaga införsel av knallprodukter i stor utsträckning vilket i dag utgör ett problem av den dignitet att liberaliseringar i lagstiftningen övervägts. Motsvarande utveckling har dock inte ägt rum i de andra länderna som infört förbud. För Storbritannien och Finlands del skulle detta kunna förklaras med att denna utveckling ännu inte hunnit uppstå, för Norges del gäller dock inte detta. Varför dessa skillnader föreligger har inte kunnat klarläggas. En hypotes skulle kunna vara att Danmark införde restriktioner tidigt vid tidpunkten då riskmedvetandet hos allmänheten kan ha varit lågt. En annan förklaring skulle kunna vara att Danmark vid tidpunkten för förbudet omgavs av länder som tillät smällare. Även Norge införde dock tidigt förbud.

En avgörande fråga för utredningen är om den negativa utvecklingen i Danmark även skulle kunna uppstå i Sverige. Inledningsvis kan slås fast att samtliga länder i Sveriges närområde i dag inte tillåter smällare för allmänheten. Den som vill köpa smällare för eget bruk skulle behöva åka till Tyskland för att köpa smällare eller till Danmark för att köpa illegala. Den Sociologiska Institutionen har vidare anfört att risken för olaga införsel skulle vara högre än risken för ökad hemtillverkning vid ett förbud. Samtidigt har påpekats i rapporten att de ekonomiska incitamenten för organiserad smuggling skulle vara små. Rapportens sammanfattande slutsats är att risken för en organiserad olaga införsel skulle uppstå är liten under förutsättning att ett förbud förankras i det allmännas rättsmedvetande. Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns en viss risk för att ett förbud mot smällare leder till olaga införsel, men att det är möjligt att motverka denna risk exempelvis genom informationsinsatser.

10.6.2 Olaga införsel vid höjning av åldersgränsen

Sociologiska Institutionens ståndpunkt är att effekterna av en höjning av åldersgränsen för rätt till förvärv av smällare är så små att den inte skulle ge utrymme för en illegal marknad. Därtill kan läggas att det är uppenbart att ålderskategorin under 18 år inte har sådana resurser att en uppkomst av en illegal marknad framstår som sannolik. Vidare kommer de underåriga också i stor utsträckning att sakna möjlighet att på egen hand föra in varor. Sammantaget får det bedömas som uteslutet att en höjning av åldersgränsen skulle medföra olaga införsel av smällare.

11 Utredningens förslag

Förslag: Utredningen föreslår att ett förbud mot smällare införs. Åldersgränsen för hantering av fyrverkerier, utom för de minsta varorna avsedda för inomhusbruk såsom exempelvis tomtebloss eller s.k. partypoppers, föreslås höjas från lägst 15 år till 18 år. SÄI bör överväga om inte en åldersgräns bör införas även för de minsta fyrverkerierna. Utredningens förslag bör kombineras med en kraftigt ökad satsning på information om riskerna med fyrverkerier och om korrekt användning. Till SÄI bör vidare knytas ett fyrverkeriråd med syfte att bistå SÄI i frågor rörande fyrverkerier. Slutligen föreslår utredningen att SÄI får i uppdrag att kartlägga behovet av begränsningar vad avser tillgängligheten av kemikalier som typiskt kan användas till hemtillverkning av fyrverkerier.

11.1 Utgångspunkter

Utredningens överväganden och förslag grundas på att användningen av fyrverkerier i Sverige liksom i flera andra länder har en lång tradition och är till glädje och nöje för många människor men att den också är förknippad med ett antal problem. Syftet med förslagen är att lägga grunden för en fortsatt sund användning av fyrverkerier i landet.

Den kartläggning utredningen gjort av problem som är förknippade med användningen av fyrverkerier och då framförallt smällare visar att problemen är av den omfattning och art att åtgärder är motiverade. Det faktum att nära hälften av personskadorna exklusive hörselskador och huvuddelen av hörselskadorna drabbar barn och ungdomar under 18 år, dvs. barn enligt barnkonventionens definition, måste enligt utredningen tillmätas särskild betydelse. En annan utgångspunkt är att fyrverkerier har ett positivt "nyttovärde" mot vilket ingripande åtgärder måste vägas. Utredningen bedömer därvid att "nyttovärdet" av smällare är relativt begränsat medan det för fyrverkerier i övrigt är högre. En annan utgångspunkt är att åtgärdernas effekter för fyrverkeribranschen måste beaktas

liksom erfarenheter andra länder gjort i samband med förändringar av regelverket.

11.2 Smällare

Smällare kan enligt utredningens underlag bedömas vara inblandade i ungefär hälften av de olyckor som inträffar vid användningen av fyrverkerier eller 200-250 stycken per år. Huvuddelen av dessa drabbar barn under 18 år. Vad gäller hörselskador som uppstår under användningen av fyrverkerier kan antas att dessa helt orsakas av smällare. Det innebär att hörselskador i huvudsak drabbar barn/ungdom eftersom det är dessa som använder smällare. Hur många som drabbas kan diskuteras men enligt utredningens bedömning torde det vara ett betydande antal. Olägenheter såväl vad gäller människor som djur är i huvudsak beroende på användningen av smällare. Slutligen indikerar utredningens underlag att en betydande andel av de bränder som orsakas av fyrverkerier kan hänföras till smällare.

Detta innebär, som framgår av diskussionen i kapitel 9, att ett förbud mot smällare kraftigt skulle reducera problemen eller helt eliminera dessa.

Alternativet till ett sådant förbud utgör, som framgår av diskussionen i kapitel 9, en kombination av olika åtgärder (information, ljudbegränsning för smällare, höjning av åldersgräns, inskränkningar i försäljningstider för fyrverkerier). De positiva effekterna på problemen av detta åtgärds paket torde bli mindre än ett förbud samtidigt som åtgärderna delvis skulle framstå som onödigt ingripande. Det är framförallt okynnessmällandet vid jul och mellandagarna som orsakar olägenheterna för människor och djur. Inskränkningarna i försäljningstid (och eventuellt användningstiden) skulle dock av praktiska skäl behöva omfatta allt fyrverkeri.

För denna utredning, liksom för 1942 och 1972 års utredningar, är fråga vilken effekt ett restriktivare regelverk har vad gäller hemtillverkning och olaga införsel en central. Denna fråga diskuteras ingående i kapitel 10. De skador och problem som dagens användning av smällare orsakar i kombination med vad utredningen bedömer som begränsat "nyttovärde" innebär enligt utredningens bedömning att ställningstagandet till frågan om förbud eller inte förbud blir beroende av vilken bedömning som görs av riskerna för negativa effekter avseende hemtillverkning och olaga införsel.

Frågan hänger nära samman med utredningens rangordning av problemen. En ökning av hemtillverkningen och olaga införsel skulle leda till allvarigare personskador vilket i hög grad skulle drabba barn och

ungdomar. Däremot skulle omfattningen av det totala smällandet minska och därmed olägenheterna för människor och djur liksom sannolikt bränder orsakade av smällare. Eftersom utredningen bedömer personsador, och då framförallt de som drabbar barn och ungdom, som det allvarligaste problemet blir frågan om hemtillverkning och olaga införsel därmed mer avgörande än om olägenheter och bränder prioriteras högst.

Något säkert svar vad gäller effekterna på hemtillverkning och olaga införsel går inte att ge. Utredningen bedömer dock att mycket talar för den uppfattning som kommer till uttryck i rapporten från Sociologiska Institutionen i Lund och som också förfäktades av 1942 års utredning, nämligen att det handlar om att bryta ett invariant mönster där den legala tillgången på smällare är en inkörsport. Ett förbud mot smällare skulle därmed behöva kombineras med informationsinsatser om hemtillverkningens risker för att motverka en i det kortare perspektivet eventuell ökad hemtillverkning bland dagens ungdomar (se avsnitt 11.4). En översyn bör även göras om reglerna för försäljning av substanser som typiskt sett används vid hemtillverkning (se avsnitt 11.6).

Sammanfattningsvis stannar därmed utredningen för att föreslå att ett förbud mot smällare införs. Grunden är de problem dessa orsakar, varvid de skador som drabbar barn och ungdom tillmätts särskild betydelse, inte minst mot bakgrund av de förpliktelser barnkonventionen medför. Med hänsyn till dessa problem och smällarnas nyttovärde kan inte ett förbud mot smällare anses vara onödigt ingripande. Effekterna av ett förbud på fyrverkeribranschen som diskuteras i avsnitt 9.7 och i 11.7 nedan kan inte heller enligt utredningen anses vara sådana att ett förbud framstår som alltför drastiskt. Ställningstagandet baseras även på de erfarenheter som gjorts i länderna i vårt närområde och innebär att det svenska regelverket på denna punkt harmoniseras med vad som gäller i övriga nordiska länder.

Rent tekniskt kan ett förbud mot smällare införas på skilda sätt, vilket en jämförelse av regleringarna i de länder som säger sig ha ett smällarförbud visar. Det som i första hand kommer i fråga är att föreskriva att en produkt som smällare inte får godkännas i Sverige. Vad som vidare skulle kunna komma ifråga är att tillståndsbelägga smällare, dvs. föreskriva att de bara får hanteras efter tillstånd på samma sätt som idag gäller för bl.a. knallskott, vilka kan beskrivas som kraftigare smällare, och raketer med en vikt överstigande 250 gram, (jämför avsnitt 2.2). Det skall anmärkas att för sistnämnda konstruktion kan beteckningen smällarförbud vara missvisande, eftersom det inte är fråga om ett reellt förbud.

I Danmark ingår smällare i kategorin professionellt fyrverkeri för användning utomhus. Sådana produkter får bara säljas, köpas eller användas av den som har tillstånd av polismyndigheten och denna regle-

ring anser ansvariga myndigheter vara liktydigt med ett smällarförbud. I Finland och Norge är det dock fråga om reella förbud. I Finland får fyrverkeripjäser vars smällande laddning innehåller eller till sin detonationsstyrka motsvarar mer än 0,05 gram svartkrut inte godkännas. I Norge gäller motsvarande för även mindre smällare. I Storbritannien gäller en tredje variant som innebär att det är förbjudet att tillhandahålla smällare för andra än dem som har professionell anknytning till fyrverkerier (jämför avsnitten 7.1-7.4). Utredningen har inte haft möjlighet att göra en värdering av om de olika modellerna i sig medför olika effekter. Det kan dock konstateras att tillgången i Danmark på illegala smällare är god. Om det beror på utformningen av det avsedda "smällarförbudet" eller på andra faktorer är dock svårt att säga.

Det svenska regelverket har tillståndskrav som utgångspunkt. Detta skulle vara ett skäl att välja en modell med tillståndsplikt.

Från Rikspolisstyrelsens sida har anförts att det är lättare att kontrollera efterlevnaden av ett förbud som grundas på att smällare inte får godkännas. Handelstillstånd för försäljning av fyrverkerier meddelas generellt för en mängd butiksinnehavare. Med smällare tillgängliga i handeln finns det en risk för att ungdomar får tillgång till dem. Det har vidare anförts att det inte skulle finnas kvar något legalt användningsutrymme för smällare med tillståndskrav. I dag används smällare av ungdomar. De knalleffekter som förekommer i samband med professionella jubileumsfyrverkerier utgörs av knallskott. Det framstår som uppenbart att få ungdomar skulle ansöka om tillstånd till en kostnad om 475 kr för att använda smällare. Tillståndsgivningen skulle ske med hänsyn taget till lagens syfte. Om skador, inklusive psykiska sådana, kunde förutses skulle tillstånd inte komma att beviljas. Vidare skall beaktas att utredningen även avser att föreslå en höjning av åldersgränsen (jämför avsnitt 11.3) vilket då skulle få den effekten att tillstånd inte skulle beviljas för den som är under 18 år.

Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar för att ett smällarförbud utformas som ett reellt förbud. Utredningen föreslår därför att förslaget genomförs genom att det föreskrivs att smällare inte får godkännas.

En fråga är efter detta ställningstagande vad som skall gälla för knallskott. Denna produkt är som nämnts en större smällare. Det krävs i dag polistillstånd för att hantera produkten. Enligt uppgift från SÄI används den i begränsad utsträckning, huvudsakligen av professionella användare vid jubileumsfyrverkerier. Enligt utredningens bedömning kan det dock föreligga en risk för att ett förbud mot smällare skulle kunna medföra att exempelvis ungdomar i ökad utsträckning försökte få tillgång till en sådan produkt. I exempelvis Danmark förekommer också knallskott i stor utsträckning på den illegala marknaden. Användningen

av knallskott orsakar i Danmark en betydande andel av personskadorna (jämför avsnitt 7.1.3).

Vid bedömningen av hur ett förbud skall utformas måste dock även lagtekniska hänsyn tas. Ett förbud bör föras in i regelverket om brandfarliga och explosiva varor. En bestämmelse i detta regelverk måste korrespondera med lagens syfte, dvs. ha skador till följd av brand eller explosion som utgångspunkt. Utredningens förslag grundar sig i första hand på personskador. Som anförts utgör dock även olägenheter ett skäl. Med olägenheter avser utredningen i sammanhanget psykiska skador i form av skrämsel för människor och djur, vilket innefattas i begreppet skada (jämför avsnitt 12.2). Utredningens förslag innefattas därmed i lagens syfte.

En fråga är på vilken nivå en sådan regel bör införas i regelsystemet. Inledningsvis kan anföras att frågan är av principiellt viktig karaktär och att den har debatterats i riksdagen vid ett flertal tillfällen. På grund härav skulle det framstå som naturligt att riksdagen fick ta ställning till utredningens förslag. Samtidigt regleras dock fyrverkerier inte i en särskild lag utan i lagen om brandfarliga och explosiva varor. En lösning skulle kunna vara att utredningen föreslog att regeringen uppdrog åt SÄI att anpassa sitt regelverk efter förslaget. På grund av frågans vikt kan det dock finnas skäl att förlägga regeln på en högre nivå i regelsystemet. Av lagens övergripande karaktär följer att det är uteslutet att föreslå en ändring i den. Däremot kan det anses rimligt att föreslå att begränsningen skall framgå av förordningen. En sådan åtgärd förutsätter att det finns ett redan gällande bemyndigande för regeringen eller att utredningen föreslår att ett nytt bemyndigande införs i lagen.

I 11 och 12 §§ lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor finns redan bemyndiganden som kan vara av intresse. I 12 § anges att regeringen får förbjuda hantering eller import av brandfarliga och explosiva varor. Ett krav är dock att det är av särskild betydelse från brand- eller explosionssynpunkt. Det har anförts att det skulle kunna vara tveksamt om detta bemyndigande kan användas av regeringen för att förbjuda smällare. Följande skäl har anförts: Departementschefen anförde i förarbetena att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt paragrafen *omedelbart* får ingripa med ett generellt förbud mot hantering eller import av en viss brandfarlig eller explosiv vara (prop. 1987/88:101 s. 35). Han anförde därvid att det självfallet skall vara fråga om en sådan vara som antingen genom egna egenskaper eller genom hanteringen av varan kan medföra *en särskilt betydande risk* för skada genom brand eller explosion. Detta skulle tala för att bestämmelsen avser en extraordinär situation. En ytterligare förutsättning för ett förbud borde enligt departementschefen vara att tillstånds-

krav eller andra villkor enligt 11 § lagen inte är tillräckliga för att undanröja riskerna.

Mot det anförda skulle kunna invändas att smällarens effekt är explosion och att utredningens kartläggning visar att användningen av smällare medför en risk för skada, som skulle kunna beskrivas som särskilt betydande. Det är vidare som framgår av vad som anförts ovan utredningens bedömning att enbart ett tillståndskrav inte skulle vara tillräckligt för att förhindra att ungdomar skulle få tillgång till smällare, vilket skulle innebära risk för fortsatta skador. Slutligen bör det framhållas, att det förhållande att regeringen har möjlighet att ingripa omedelbart, knappast utesluter åtgärder sedan problemet utretts.

Regeringen har dock redan på grund av ett annat bemyndigande i samma lag möjlighet att från brand- och explosionssynpunkt kontrollera vilka varor som får förekomma i Sverige. Redan i 11 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får om det behövs från brand- eller explosionssynpunkt meddela föreskrifter om att annat särskilt krav skall gälla för hantering eller import av brandfarliga eller explosiva varor. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i förordningen om brandfarliga och explosiva varor i 10 § föreskrivit att för att en explosiv vara skall få hanteras eller importeras, krävs att den är godkänd av SÄI, dvs. SÄI får och skall med lagens syfte som utgångspunkt (skadeförebyggande) godkänna eller underkänna varor. Med stöd av denna paragraf har SÄI också tidigare underkänt produkter som exempelvis svärmare, vissa rakettyper och kraftiga puffskott (jämför regeringens förordningsmotiv, Industridepartementet, 1988:5 och avsnitt 4.1.2). Eftersom SÄI:s lagstöd för att underkänna varor härstammar från 11 § i lagen innebär det självfallet att även regeringen, med stöd av denna paragraf, får uppställa krav som innebär ett underkännande av vissa varor. Ett sådant krav skulle kunna vara att fyrverkerier skall ha annat huvudsakligt syfte än att avge knall. I anslutning till redan gällande krav om godkännande från SÄI skulle detta passa väl in i regelverkets systematik. Utredningen förordar därför en sådan lagteknisk lösning.

Med den föreslagna definitionen om "annat huvudsakligt syfte än att avge knall" innefattas förutom smällare även sådana knallskott som används för fyrverkeriändamål, eftersom skillnaderna mellan dessa produkter i praktiken bara är knalleffektens styrka. Däremot faller de knallskott som används för militärt ändamål utanför, eftersom dessa inte är fyrverkerier. Enligt utredningens bedömning framstår det som rimligt att huvudregeln bör vara att varken smällare eller de "civila" knallskotten skall godkännas. Med hänsyn till att det för knallskott finns ett behov av användning för i vart fall professionella jubileumsfyrverkerier bör det finnas en möjlighet att meddela undantag härifrån. Utredningen föreslår

därför att det skall vara möjligt för SÄI att meddela undantag från det föreslagna kravet. Det bör ankomma på SÄI att följa utvecklingen av framförallt ungdomars möjlighet att få tillgång till knallskott och därefter bedöma om det undantag som krävs för knallskott bör begränsas till att avse den professionella hanteringen.

Det har slutligen framkommit att s.k. partypoppers och smällkarameller skulle kunna beskrivas som fyrverkerier som har som huvudsakligt syfte att avge knalleffekt. Dessa produkter ingår i dag i den grupp av mindre fyrverkerier som fritt får förvärfvas (jämför avsnitt 2.2). Utgångspunkten för SÄI är att dessa mindre fyrverkerier skall klara en inomhusanvändning. Såvitt framkommit orsakar produkterna inte skador i någon omfattning och det saknas därför skäl att föreslå att dessa inte skall få godkännas. Förslaget bör därför inte omfatta dem. På grund av det anförda föreslår utredningen att följande tillägg förs in i 10 § förordningen:

10 § För att en explosiv vara skall få hanteras eller importeras, krävs att den är godkänd av Sprängämnesinspektionen eller har gått igenom någon annan form av bedömning av överensstämmelse som skall godtas enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

För att en explosiv vara som är en fyrverkeripjäs skall få godkännas av Sprängämnesinspektionen krävs att varan har annat huvudsakligt syfte än att avge knall eller att den är avsedd för såväl inomhusbruk som utomhusbruk. Sprängämnesinspektionen får föreskriva om undantag från kraven.

Sprängämnesinspektionen skall upprätta en förteckning över godkända explosiva varor och över varor som införts till landet efter sådan bedömning av överensstämmelse som avses i första stycket.

Termen fyrverkeri förekommer inte tidigare i lagen eller förordningen och denna bör därför lämpligen förklaras. Enligt SÄI är fyrverkerier explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen och som avger ljus- eller ljudeffekter. I denna definition innefattas dock även pyrotekniska sceneffekter, dvs. sådana produkter som används på scen för att skapa en illusion om exempelvis åska. Sådana produkter är inte att betrakta som fyrverkerier. Skillnaden mellan dessa produkter utgörs närmast av användningsområdet. Det skulle kunna anföras att fyrverkerier har ett rent nöjesändamål medan det för pyrotekniska sceneffekter även ingår en nyttoaspekt.

Definitionen bör läggas till 8 § i förordningen, eftersom denna paragraf innehåller även andra definitioner. På grund av det anförda föreslår utredningen att följande tillägg görs till 8 §:

8§ Till explosiva varor hänförs varor som består av eller innehåller explosivämnen.

Med explosivämnen avses fasta eller flytande ämnen eller blandningar av sådana ämnen som kan bringas till snabb kemisk reaktion, varvid energi frigörs i form av tryckvolymarbete eller värme. **Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen och som avger ljus- eller ljudeffekter enbart för nöjesändamål.**

Explosiva varor klassificeras enligt de närmare föreskrifter som Sprängämnesinspektionen meddelar. Bestämmelserna om vilka explosiva varor som utgör krigsmateriel finns i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Sprängämnesinspektionen meddelar beslut om ett ämne är att anse som explosivämne.

Som kommer närmare kommer att redovisas i avsnitt 11.7 föreslår utredningen att dessa föreskrifter skall träda i kraft den 1 december 2000. För smällare och knallskott finns för närvarande gällande beslut om godkännande. Enligt 12 § förordningen skall SÄI återkalla ett godkännande av en explosiv vara om ändrade förhållanden föranleder att varan inte längre bör vara godkänd. Vad som utgör ändrade förhållanden är inte angivet i förordningsmotiven (Regeringens förordningsmotiv 1988:5). Det kan dock förutsättas att avsikten är att SÄI skall ha möjlighet att återkalla godkännande av explosiva varor om det efter godkännandet framkommer att det finns en risk för att varorna orsakar skador. Så har i praktiken också skett för exempelvis produkten Thunder King. Utredningens kartläggning visar att användningen av smällare och knallskott medför en risk för skador.

11.3 Andra fyrverkerier

Utredningens kartläggning visar att andra fyrverkerier än smällare framförallt orsakar personskador och bränder. Ungefär hälften av alla personskador, eller 200-250 stycken per år, kan bedömas orsakas av andra fyrverkerier än smällare. Av underlaget går inte att utläsa hur

många av dessa som drabbar barn under 18 år. Även bränder orsakas av andra fyrverkerier än smällare. Vad gäller hörselskador bedömer utredningen att dessa i huvudsak orsakas av smällare. Detsamma torde i stort gälla olägenheter för människor och djur. Användning av fyrverkerier i närheten av särskilt känsliga platser såsom sjukhus och andra vårdinrättningar kan givetvis skapa problem. Problembilden samt produkternas "nyttovärde" för många människor innebär enligt utredningens bedömning dock att eventuella åtgärder i syfte att minska de problem som andra fyrverkeriprodukter än smällare orsakar bör vara mindre ingripande än vad som gäller för smällare.

Skälet till att andra fyrverkerier än smällare orsakar personsador är framförallt vårdslös användning. Detsamma torde gälla bränder men här förekommer även en medvetet felaktig användning, framförallt vad gäller barns och ungdomars användning.

De åtgärder som skulle kunna komma ifråga vad gäller andra fyrverkerier än smällare, och som diskuteras i kapitel 9, är inskränkningar i försäljningstid och användningstid, höjning av åldersgräns för 15-årsprodukter samt informationsinsatser.

Utredningens bedömning är att om utredningens förslag om förbud mot smällare genomförs, så framstår en begränsning i försäljningstid efter exempelvis den finska modellen som onödigt ingripande med hänsyn till att effekten vad gäller personsador och bränder torde vara marginell.

Vad gäller restriktioner i användningstid (och plats) så har som tidigare redovisats kommunerna möjlighet att med stöd av ordningslagen utfärda särskilda ordningsföreskrifter. Av den undersökning som utredningen låtit SIFO genomföra framgår att 45 procent av landets kommuner utnyttjat denna möjlighet. Av de kommuner som ej utnyttjat möjligheten ansåg nära 60 procent att det inte förelåg något behov. En fördel med nuvarande system är således att det till skillnad mot en nationell reglering av användningstiden medger en lokal anpassning utifrån de problem som är för handen.

Utav de kommuner som infört lokala ordningsföreskrifter ansåg knappt 20 procent att de kommit tillrätta med problemen och lika många att föreskrifterna inte haft någon effekt. 40 procent ansåg att föreskrifterna haft viss effekt. Anmärkningsvärt är att endast hälften av kommunerna hade informerat allmänheten om ordningslagen.

Av undersökningen framgår att det framförallt är problem kopplade till smällare som motiverat införandet av lokala föreskrifter. Förutsatt att utredningens förslag om förbud mot smällare genomförs bedömer utredningen sammanfattningsvis, att de möjligheter som enligt ordningslagen finns att styra användningen både i tid och vad avser plats är tillfyllest. Att införa generella regler om användningstid framstår som onödigt

ingripande, inte minst mot bakgrund av man i nära 40 procent av kommunerna inte anser sig ha några olägenheter. Enligt utredningens bedömning skulle effekten av lokala föreskrifter kunna förbättras genom ökad information till allmänheten om föreskrifternas innehåll.

Som framgår av kapitel 9 bedömer utredningen däremot att en höjning av åldersgränsen för förvärv av mindre produkters såsom vissa små raketer, mindre versioner av bengalisk eld, fontäner och romerska ljus mm, från 15 till 18 år bör ha en positiv effekt såväl vad avser personskador som drabbar barn som bränder. Mot denna bakgrund framstår en höjning av åldersgränsen enligt utredningens bedömning ej som en alltför ingripande åtgärd. De erfarenheter som kommit fram i utredningens internationella kartläggning stöder en höjning av åldersgränsen för 15-årsprodukterna till 18 år. Samtliga länder i vårt närområde har gränsen 18-år utom för de allra minsta produkterna (partypoppers etc.). En sådan åtgärd har vidare ett naturligt samband med förslaget om förbud mot smällare. I dag utgör smällare leksaker för barn och ungdomar. En risk skulle kunna vara att de i stället i ökad utsträckning använder sig av andra produkter, med ökade personskador som följd. För att förebygga detta framstår det som naturligt att i samband med förbud mot smällare föreslå en höjning av åldersgränsen. Tillsammans med ett smällarförbud skulle en höjning av åldersgränsen för förvärv av fyrverkerier utgöra en generell markering om att dessa produkter är olämpliga för barn.

Utredningen föreslår således att åldersgränsen för de produkter som idag har 15 år som gräns höjs till 18 år. Ett betydande antal produkter är berörda såsom mindre raketer, bengalisk eld, fontäner, eldbägare, romerska ljus, fyrverkeritårtor, fyrverkerisolar, uppstigande effekter och marksnurror. Förslaget innebär, att det på sätt som gäller i samtliga andra länder i vårt närområde, införs en enhetlig åldersgräns om 18 år för samtliga fyrverkerier utom de allra minsta, såsom partypoppers etc.

Lagtekniskt skulle förslaget kunna genomföras på motsvarande sätt som angetts för smällare. Antingen skulle det kunna föras in i SÄI:s regelverk eller i förordningen. För de ovan angivna produkterna finns enligt lagen ett generellt tillståndskrav. Enligt 21 § förordningen får dock SÄI ersätta detta tillståndskrav med annat krav. På grund härav har SÄI ersatt tillståndskravet med krav på ålder om 15 år. En möjlighet skulle vara att i förordningen i anslutning till 21 § föreskriva att fyrverkerier enbart får hanteras av den som fyllt 18 år med undantag av mindre produkter.

En komplikation i sammanhanget är att det i förordningens 9 § redan finns en bestämmelse om att explosiva varor får hanteras endast av den som fyllt 18 år. Eftersom såväl den bestämmelsen som 21 § om att SÄI får ersätta tillståndskravet med andra krav återfinns i förordningen och därmed på samma juridiska nivå kan det anföras att SÄI skulle sakna

möjlighet att föreskriva om en lägre ålder än 18 år. SÄI har om detta anfört följande. Enligt 3 § förordningen har den en generell rätt att föreskriva om undantag från såväl lagen som förordningen i sina föreskrifter. Denna paragraf har den använt sig för att meddela ett specifikt undantag från 9 §. En formell brist är dock att undantaget inte är inskriven i föreskrifter utan endast i förvaltningsbeslut.

Det anförda framstår som tveksamt ur strikt juridisk synvinkel. 3 § i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor lyder på följande sätt: "Sprängämnesinspektionen får föreskriva om ytterligare undantag från tillämpningen av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen i fråga om vissa brandfarliga eller explosiva varor eller i fråga om viss hantering eller import." 3 § i förordningen har sin motsvarighet i 5 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Båda paragraferna synes ha till syfte att generella undantag för exempelvis vissa varor eller områden skall kunna införas. Begreppet "ytterligare" i förordningen tycks också syfta tillbaka på 1 och 2 §§ i förordningen, där sådana undantag gjorts.

Sammantaget anser utredningen att en höjning av åldersgränsen skulle kunna regleras på följande sätt. 18-årsgränsen framgår redan av 9 § förordningen, varför utredningen inte på nytt behöver föreslå en ändring i förordningen för att höja åldersgränsen. Under den paragrafen skulle i stället läggas till ett bemyndigande för SÄI att meddela undantag för sådana produkter som inte skall ha någon åldersgräns om 18 år, alltså sådana som i dag får förvärfvas fritt. Det skulle medföra att SÄI inte behövde använda sig av 3 § för att meddela undantag.

Enligt uppgift från SÄI är som tidigare nämnts utgångspunkten för mindre fyrverkerier som fritt får förvärfvas att sådana produkter skall klara en inomhusanvändning. De vanligaste produkterna i denna kategori är vidare tomtebloss, smållkarameller, isfacklor och s.k. partypoppers. Utredning föreslår att följande tillägg förs in i 9 § i förordningen:

9 § Explosiva varor får hanteras eller importeras endast av den som fyllt 18 år.

Sprängämnesinspektionen får föreskriva om undantag för sådana explosiva varor som är fyrverkeripjäser avsedda för såväl inomhusbruk som utomhusbruk.

Innebörden av förslaget är att som huvudregel skall en 18-årsgräns gälla för samtliga explosiva varor. SÄI skall dock i sina föreskrifter få meddela undantag från ålderskravet om 18 år för sådana produkter som enligt nu gällande regler fritt får förvärfvas, såsom exempelvis

tomtebloss, isfacklor och s.k. partypoppers. För dessa produkter kan SÄI föreskriva att ingen åldersgräns skall gälla eller att det skall gälla en lägre åldersgräns. I flera av de länder utredningen besökt gäller för dessa produkter en åldersgräns om 12 år. Enligt utredningens bedömning bör övervägas om en sådan ordning inte vore lämplig även i Sverige. Dessa överväganden bör dock ankomma på SÄI.

Den föreslagna lösningen skulle kunna föra med sig vissa följdproblem. Genom att lägga till ett specifikt bemyndigande blir det enligt tolkningsnormen att *lex specialis* har företräde framför *lex generalis* uppenbart att SÄI inte kommer att kunna meddela undantag från åldersgränsen 18 år för andra explosiva varor än fyrverkerier med stöd av 3 § i förordningen. Utredningen saknar möjlighet att överblicka om ett sådant behov föreligger. Om så är fallet måste detta lösas i annat sammanhang. Enligt uppgift från SÄI kan de explosiva varorna som kommer att beröras vara värdetransportväskor, rökpatroner mot skadedjur och krockkuddar.

11.4 Information

Ett förbud mot smällare skulle i huvudsak lösa problemen med hörselskador samt problemen med olägenheter för människor och djur. Personskadorna kan förväntas minska till hälften. En väsentlig reduktion av antal bränder kan vidare uppnås. En höjning av åldersgränsen från 15 år till 18 år för 15-årsprodukterna skulle ytterligare minska antalet personskador och bränder.

Dessa förändringar i regelverket skulle innebära en anpassning till vad som råder i länderna i vårt närområde och utredningens förslag bygger delvis på erfarenheter som gjorts i dessa länder. Som redovisats tidigare är det vanligt med betydande informationsinsatser om riskerna med fyrverkeriprodukter och om vikten av korrekt användning görs i dessa länder. De erfarenheter som förmedlats till utredningen är att man bedömer denna typ av insatser som betydelsefulla, inte minst i samband med förändringar av regelverket.

Utredningens förslag ovan bör kombineras med en kraftigt ökad satsning på information om riskerna med fyrverkerier och om korrekt användning. Som framgår av diskussionen i kapitel 9 torde framförallt antalet personskador kunna påverkas med information men även i viss mån antalet bränder.

Utredningens förslag bygger på bedömningen att ett smällarförbud inte leder till ökad hemtillverkning och ökad olaga införsel. Som tidigare påpekats finns dock inte underlag för några tvärsäkra slutsatser i dessa

avseenden. Det är därför nödvändigt att ett smällarförbud kombineras med ökad information om riskerna med hemtillverkning.

Skall ökade informationsinsatser få någon varaktig effekt krävs uthållighet. Ett genomförande av utredningens förslag till ändringar i regelverket bör därför följas upp med betydande informationsinsatser/kampanjer under åtminstone en femårsperiod. Beroende på effekterna och utvecklingen av antalet personskador och bränder får därefter tas ställning till fortsatta insatser.

Utredningen bedömer, med utgångspunkt från erfarenheterna i andra länder, att i storleksordningen en-två mkr per år bör satsas på ökad information, framförallt genom samlade kampanjer inför i första hand nyårsfirandet. Närmare uppläggning och inriktning av informationsverksamheten bör diskuteras i det fyrverkeriråd som utredningen föreslås skall knytas till SÄI (se avsnitt 11.5).

Kostnaderna för den ökade informationen bör bäras av de som använder fyrverkerier. Detta kan ske på ett administrativt enkelt sätt genom att det system som finansierar SÄI:s verksamhet på området utnyttjas. Inspektionen tar ut avgifter av tillverkare och importörer av brandfarliga och explosiva varor. Systemet omfattar en fast avgift om 20 000 kr per år (1999:års värde) samt en rörlig avgift om 3 900 kr per ton. Detta betyder att SÄI:s avgifter från fyrverkeriimportörerna idag kan beräknas uppgå till ca 1,5 mkr. Den rörliga avgiften skulle alltså behöva höjas till i storleksordningen 10 000 kr per ton för att finansiera en ökning av informationsinsatserna av den omfattningen utredningen föreslår.

Lagtekniskt skulle en höjning av avgiften kunna ske på följande sätt. SÄI får enligt 40 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor meddela föreskrifter om avgifter för sin verksamhet. Enligt förordningen (1996:62) med instruktion för Sprängämnesinspektionen 3 § skall inspektionen, efter samråd med Ekonomistyrningsverket, kunna fastställa en taxa för de avgifter som får tas ut samt meddela de närmare föreskrifter som behövs för att ta ut avgifterna. Detta har SÄI gjort i SÄIFS 1997:10, vilken är under omarbetning. SÄI:s övergripande mål för verksamheten är att förebygga skador vid hantering av brandfarliga och explosiva varor. Det anförda innebär att information får anses ingå i SÄI:s verksamhet. SÄI kan därmed efter samråd med Ekonomistyrningsverket höja avgifterna. En avgiftshöjning skulle genom övervältring få bäras av fyrverkerikonsumenterna via högre priser. Med hänsyn till att den samlade detaljhandelsförsäljningen kan beräknas uppgå till 230 mkr blir priseffekten marginell.

11.5 Fyrverkeriråd vid SÄI

Diskussionen och debatten om effekterna av användningen av fyrverkerier och smällare har visat att många olika intressen är berörda. I debatten har också pekats på att det kan vara ett problem att olika aspekter av fyrverkerianvändning hanteras av många olika myndigheter och flera departement.

Utredningen föreslår i enlighet med föregående avsnitt att betydande resurser satsas på information under en femårsperiod. Huvudansvarig för detta föreslås bli SÄI men det finns anledning att, i likhet med i Danmark, inriktning och uppläggning diskuteras i en bredare krets. Utredningen föreslår därför inrättandet av ett fyrverkeriråd vid SÄI. Rådet, som bör ha en till SÄI:s ledning och styrelse rådgivande funktion, bör ha en bred sammansättning bestående av närmast berörda intresseorganisationer och bransch men även berörda myndigheter såsom Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket och Konsumentverket. Rådet bör även kunna utgöra ett forum för diskussion om regelverket på fyrverkeriområdet och därmed vara ett stöd för SÄI exempelvis i föreskriftsarbetet.

Förekomsten av rådet bör skrivas in i SÄI:s verksamhetsinstruktion. Där bör anges att rådet skall finnas samt att det bör omfatta högst 10 ledamöter samt att SÄI:s generaldirektör är ordförande. Rådets ledamöter bör utses av SÄI:s styrelse efter förslag från respektive myndighet/organisation.

Utredningen föreslår att följande paragraf införs i SÄI:s verksamhetsinstruktion, förordningen (1996:62) med instruktion för Sprängämnesinspektionen.

Fyrverkeriråd

7 § Till Sprängämnesinspektionen är knutet ett fyrverkeriråd med representanter från berörda myndigheter, näringslivsorganisationer och andra intresseorganisationer. Rådet har till uppgift att bistå inspektionen vid handläggningen av frågor om fyrverkerier. Ledamöterna utses av Sprängämnesinspektionen för en bestämd tid.

Rådet består av generaldirektören, som är ordförande, och högst tio andra ledamöter.

11.6 Kemikalier för hemtillverkning

Utredningens förslag till förbud mot smällare bygger på bedömningen att ett sådant inte skall behöva leda till ökad hemtillverkning. Utredningens bedömning är i likhet med Sociologiska Institutionen i Lund att effekten,

åtminstone på lite sikt, tvärtom kan bli en minskning allt eftersom smällarkulturen fasas ut. På kort sikt kan incitamentet till hemtillverkning öka. Utredningen har ovan pekat på betydelsen av att resurser därför satsas på information om hemtillverkningens risker.

En annan möjlighet för att minska risken för ökad hemtillverkningen är att begränsa tillgängligheten för sådana kemiska ämnen som typiskt sett används vid hemtillverkning. Detta diskuterades även i 1975 års utredningen. Utredningen har inte haft möjlighet att under den begränsade utredningstiden närmare kartlägga vilka ämnen som är mest frekvent förekommande i detta sammanhang och än mindre kartlägga vilka regler som gäller för försäljning. Icke desto mindre är detta en viktig fråga som bör tas om hand. Utredningen föreslår därför att regeringen ger SÄI ett uppdrag att göra en kartläggning samt bedöma behovet av begränsningar i tillgängligheten.

11.7 Konsekvenser för branschen och genomförande av utredningens förslag

En utgångspunkt för utredningens överväganden har varit att användningen av fyrverkerier har positivt värde för många människor. Traditionen att med fyrverkerier sprida fest och glans vid firandet vissa helger och högtider är gammal och torde, i Sverige som i många andra länder, vara djupt förankrad hos stora delar av befolkningen. Utredningens kartläggning visar dock att användningen även är förknippad med problem. Utredningens förslag ovan syftar till att undanröja och minska problemen och därmed lägga grunden för en god användning av fyrverkerier i landet. Som påpekats i kapitel 9 torde detta på sikt gagna även fyrverkeribranschen eftersom denna knappast kan vara betjänt av en ständigt pågående debatt om de problem som de produkter som branschen tillhandahåller orsakar. Samtidigt framgår av avsnitt 9.7 att utredningens förslag om förbud mot smällare och en höjning av åldersgränsen för övriga 15-årsprodukter till 18 år, på kort sikt kan få negativa effekter vad avser branschens försäljning.

Som tidigare redovisats kan värdet av branschens totala försäljning bedömas uppgå till ca 105 mkr per år. De produkter som berörs av utredningens förslag om ett restriktivare regelverk och som helt övervägande består av import svarar enligt uppgift från branschen för ett försäljningsvärde om ca 17 mkr vilket kan uppskattas motsvara 10-11 årsarbetskrafter. Som mest skulle utredningens förslag kunna medföra en försäljningsminskning av denna storleksordning om höjningen av åldersgränsen för 15-årsprodukterna skulle innebära att försäljningen av

dessa helt skulle upphöra. Värdet av enbart smällare kan bedömas uppgå till 5-6 mkr.

Det kan finnas skäl att, i syfte att underlätta branschens anpassning, överväga ett stegvis införande av de nya regler utredningen föreslår. Härvid framstår det som mest angeläget med hänsyn till den problembild som framkommit att ett smällarförbud kan genomföras så att det får effekt vid nyårsfirandet år 2000. Samtidigt måste branschen ges rimliga anpassningsmöjligheter. Enligt uppgift sker beställningar av produkter till kommande nyårsförsäljning vanligtvis i februari-mars. Förutsatt att beslut om nya regler fattas/aviseras före denna tidpunkt bör ett förbud mot smällare gälla från och med 1 december år 2000 vilket således är utredningens förslag.

I syfte underlätta branschens anpassning föreslår utredningen att höjningen av åldersgränsen för övriga 15-årsprodukter till 18 år skall gälla från och med den 1 december år 2001.

Som redovisats i kapitel 2 består hela branschen av ca 25 företag varav ca hälften säljer konsumentfyrverkerier och är berörda av utredningens förslag om ett restriktivare regelverk. Tre av dessa företag har fler än 10 anställda. Det är alltså i huvudsak relativt små företag som är verksamma i denna bransch. Någon närmare analys av hur det bortfall av försäljningsintäkter som utredningens förslag medför kommer att fördelas på de olika företagen har inte varit möjlig att genomföra. Eftersom branschen i huvudsak består av småföretag kan inte uteslutas att vissa kan komma att drabbas av problem som gör att de får svårigheter att fortsätta verksamheten.

Vad gäller möjligheterna för nyetablering och tillväxt av småföretag i branschen är det rimligt utgå ifrån att dessa på kort sikt försämras eftersom den striktare reglering som utredningen föreslår innebär minskade totala intäkter för branschen. Som redovisats tidigare bedömer dock utredningen att färre problem i samband med användningen av fyrverkerier på lite längre sikt kommer att gagna branschen. Utredningens förslag medför inga, mot småföretag, diskriminerande effekter eller nyetableringshinder.

Som pekats på tidigare är det viktigt att framförallt ett smällarförbud kombineras med ökade och uthålliga informationsinsatser om risker med hemtillverkning och om korrekt användning av fyrverkerier. Dessa bör tidsmässigt anpassas till ett smällarförbud och alltså inledas med sikte på nyårsfirandet år 2000. Eftersom den närmare uppläggnings och inriktningen av dessa insatser bör diskuteras i det fyrverkeriråd utredningen föreslår bör detta inleda sin verksamhet senast vid halvårsskiftet år 2000.

11.8 Förslagen och EU:s regler

Utredningens förslag om förbud mot smällare samt en höjning av åldersgränsen för flertalet 15-årsprodukter är förenliga med EU:s regler. Bäst framgår detta givetvis av att liknande förändringar genomförts av Storbritannien och Finland liksom av Norge under senare år. Några direktiv som reglerar området finns inte. Förändringarna baseras på artikel 36 i Rom-fördraget som handlar om medlemsländernas rätt att vidta åtgärder för att skydda medborgarnas liv och hälsa. Enligt kommissionen är det upp till medlemsstaterna att reglera marknadsföringen av fyrverkeriprodukter och om man så vill förbjuda vissa produkter (Official Journal of the European Communities, No C 60/30, referat av diskussion i Europaparlamentet oktober 1996). Detta förhindrar inte att en förändring i reglerna i enlighet med utredningens förslag skall notifieras till EU-kommissionen.

12 Övriga frågor - överväganden och slutsatser

Slutsatser: Utredningen finner att det som framkommit om produktkontroll, möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag och förverka dem samt tillgången till skadestatistik om person- eller saksador inte utgör skäl att överväga förslag till ändringar. Utredningen bedömer det som angeläget att SÄI i sina föreskrifter preciserar reglerna om brandsäkerhet vid försäljning/förvaring av fyrverkerier, framförallt vad gäller stormarknader och liknande försäljningsställen.

12.1 Inledning

Enligt direktiven innefattas i utredningens uppdrag även att se över frågor om produktkontroll, tillsyn och information om fyrverkerier samt att belysa de oklarheter som kan finnas när det gäller reglerna för hanteringen av fyrverkerier, bl.a. i fråga om möjligheterna att ta varorna i beslag och när det gäller förvaring av dessa. Vidare skall möjligheterna att inhämta skadestatistik ses över.

Utredningen har i kapitel 11 redan behandlat frågan om information, varför denna fråga inte på nytt kommer att diskuteras. Kapitlet kommer därför att behandla produktkontroll, tillsyn, möjligheterna att ta varor i beslag, förvaring samt möjligheterna att inhämta skadestatistik. I direktiven är skälen för översyn av dessa frågor inte angivna. Utredningen har därför i sitt arbete försökt kartlägga vilka problem som är förknippade med nämnda områden.

De problem som rör tillsynen tycks i första hand gälla försäljning/förvaring. Vidare förefaller de enda oklarheter i regelverket om förvaring vara de som handlar om tillsyn av förvaring. Tillsyn och förvaring kommer därför att behandlas i ett sammanhang. Ett nära samband med tillsyn har tillståndsgivningen och även denna fråga kommer därför att beröras.

En förutsättning i sammanhanget för att kunna ta varor i beslag är att det finns regler om förverkande. Frågan om beslag kommer därför att behandlas med hänsyn till förekomsten av förverkanderegler. Såvitt

avser frågan om skadestatistik har utredningen utgått ifrån att med skador avses i det sammanhanget person- eller sakskador.

Produktkontroll kommer att behandlas i avsnitt 12.2, tillsyn/tillstånd av försäljning och förvaring diskuteras i avsnitt 12.3, möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag och förverka dem redovisas i avsnitt 12.4 och tillgången till statistik om person- eller sakskador på grund av fyrverkerier diskuteras i avsnitt 12.5. I avsnitt 12.6 redovisas utredningens slutsatser.

12.2 Produktkontroll

Arten av kontroll är givetvis beroende av de materiella lagregler som berör området. Ett exempel är att en smällare i Sverige enligt gällande normer får innehålla 0,8 gram svartkrut. Denna bestämmelse är en form av produktgodkännande. Dessa centrala materiella regler har dock på ett uttömmande sätt behandlats tidigare. Detta avsnitt kommer i stället att främst behandla produktgodkännande ur ett övergripande perspektiv.

12.2.1 Bakgrund

Inledningsvis kan erinras om följande (jämför 1.1.2-4.1.4). Den centrala tillsynsmyndigheten är SÄI. Endast sådana produkter som godkänts av SÄI får hanteras, dvs. importeras, överlåtas, användas eller innehas. Vid godkännandet bestämmer SÄI villkoren för hanteringen.

En ansökan till SÄI skall innehålla bland annat förslag till bruksanvisning, uppgift om sammansättning av pyrotekniska satsar och rapport över genomförd provning om sådan utförts (jämför avsnitt 4.1.2.). Inspektionen utför därefter en teknisk granskning av produkten med inriktning på kvalitet och säkerhet. Utgångspunkten är såsom anges i 1 § lag om brandfarliga och explosiva varor att förhindra att varorna orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion. Bland annat kontrolleras att pjäsen har avsedd funktion och att pjäsen ej uppvisar effekter som kan anses farliga vid föreskriven hantering samt att funktionssäkerheten är godtagbar. Vidare kontrolleras att märkning och bruksanvisning är lämpligt utformade.

Sedan tidigt 90-tal har SÄI deltagit i ett europeiskt samarbete om framtagning av en europeisk standard för fyrverkeriartiklar. Samarbetet har dragit ut på tiden, men SÄI har redan börjat tillämpa föreslagna normer. Bland annat ingår i dessa nyare tydligare produktkrav. Exempelvis används s.k. AQL-värden (Acceptance Quality Levels) för att fastställa om en produkt skall godkännas. AQL innebär i korthet att beroende på

om bristen i varan är liten, allvarlig eller kritisk så kan vissa fel accepteras.

12.2.2 Produktkontroll i internationellt perspektiv

I samtliga länder utredningen besökt (Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland) är produktkontrollen organiserad på samma sätt som i Sverige, dvs. import eller annan hantering förutsätter att den centrala tillsynsmyndigheten godkänner produkten.

12.2.3 Tänkbara problem

I utredningens kartläggning har bland annat följande nämnts som problem:

1. 1 § lag om brandfarliga och explosiva varor anger som syfte att förebygga och begränsa skador. Detta syfte genomsyrar lagstiftningen och åtgärder inom den skall korrespondera med syftet. Det har anförts att det finns ett behov att kunna beakta även olägenheter vid produktkontrollen. Eftersom dock endast skador anges i lagens syfte skulle detta inte vara möjligt. Sammantaget skulle därmed det förhållande att olägenheter inte anges som ett rekvisit vara en brist i lagstiftningen, som medför att produktkontrollen inte kan ske på ett effektivt sätt.
2. Skall skadebedömningen i ovan angiven lag ske utifrån ordinär användning? Skall t.ex. en pjäs som kan orsaka hörselskador vid en felaktig användning godkännas?
3. Det påstås att SÄI vid sina tester godkänner en felmarginal om 2-2,5 %, vilket skulle vara en oacceptabelt hög marginal.
4. Det påstås vidare att angivna säkerhetsavstånd på varorna baseras enbart på en skälighetsbedömning av importören. Detta skulle kunna innebära att samma produkt kan ha säkerhetsavstånd på fem, tio eller femton meter.

12.2.4 Överväganden

Problem 1 - Lagens syfte med hänsyn till begreppet olägenheter

Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor är en säkerhetslagstiftning som har till syfte att förhindra att de brandfarliga eller explosiva varorna orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga eller begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Fyrverkerier är explosiva varor. I produktens natur ligger att explosion uppstår vid användning. Utredningen har tidigare anfört att lagen avser såväl oavsiktlig som avsiktlig explosion, (jämför avsnitt 3.5).

Lagen reglerar en mängd olika områden, varav fyrverkerier endast utgör en del.

Olägenheter nämns inte i lagtexten. Om detta begrepp inte tolkningsmässigt kan anses inrymmas i begreppet skada skulle olägenheter falla utanför lagområdet och som en följd härav exempelvis SÄI, på sätt som påståtts, inte kunna ta hänsyn till att en produkt orsakar olägenheter. Nedan följer en juridisk analys utifrån frågeställningen om begreppet olägenheter tolkningsmässigt kan innefattas i termen skada.

En första fråga är om begreppen olägenheter och skada avser skilda saker.

I såväl betänkandet som propositionen som låg till grunden för lagen om brandfarliga och explosiva varor nämns inte begreppet olägenhet. Inte heller skada definieras. Det går därför inte att dra någon slutsats av förarbeten till denna lagen.

Fyrverkerier regleras dock även i ordningslagen och den lagen får därmed utgöra en jämförelse. I 3 kap 7 § ordningslagen anges att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av polismyndigheten om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom. Av redan det förhållande att såväl skada som olägenhet anges som rekvisit torde man kunna dra den slutsatsen att begreppen inte är synonyma. Eftersom endast skada anges i lagen om brandfarliga och explosiva varor skulle därmed olägenheter inte kunna inrymmas i den lagstiftningen.

Nästa fråga är dock vad som avses med begreppen skada respektive olägenhet i lagstiftningen. I propositionen till ordningslagen anges att med termen skada avses även psykisk skada, t.ex. att ett barn eller ett djur blir skrämt (prop. 1992/93:210 s 282).

Vad som anförts om ordningslagen torde även gälla för lagen om brandfarliga och explosiva varor. I propositionen till ordningslagen redogör det föredragande statsrådet även för denna lag. Bland annat erinrar

hon om följande. ".....Regleringen av hanteringen av brandfarliga och explosiva varor kan sålunda sägas vara avsedd att motverka även rena ordningsstörningar i stor utsträckning. Jag vill här peka på att skyldigheten enligt den nyssnämnda aktsamhetsregeln [7§] att förebygga skador på liv, hälsa eller egendom måste anses omfatta även skador av t.ex. psykiskt slag hos människor och djur till följd av användning av pyrotekniska varor, (prop. 1992/93:210 s. 120).

Slutsatsen blir därmed att även i lagen om brandfarliga och explosiva varor avses med skada även psykisk sådan och utifrån en jämförelse med ordningslagen skulle en psykisk skada kunna vara skrämmande människor och djur.

Utredningen har under sin kartläggning av de problem som användningen av fyrverkerier medför rubricerat två problemområden som olägenheter, nämligen olägenheter för människor och olägenheter för djur. Med detta har utredningen i första hand avsett att människor och djur skräms av fyrverkerier. Utifrån ovanstående tolkningar skulle dessa olägenheter även kunna vara psykiska skador.

Sammantaget skulle därmed olägenheter på sätt utredningen använt termen i juridisk mening innefattas i begreppet skada och därmed i lagen. Däremot skulle andra olägenheter än de som innehåller en skrämseffekt, exempelvis andra störningar och irritationer inte omfattas av lagen.

Av det anförda följer att det är möjligt att exempelvis genom produktkontroll förebygga att människor och djur skräms genom explosioner. Däremot framstår det inte som möjligt att förebygga andra olägenheter som inte kan beskrivas som psykiska skador. Vad som skulle falla utanför är andra irritationer och störningar.

En fråga är efter vad som anförts om det föreligger ett behov att genom produktkontroll ingripa mot fyrverkerier som endast orsakar irritationer eller störningar utan att någon blir skrämmd. Det kan framstå som onödigt långtgående att ifrågasätta en produkt om det är användningen som brister och effekten endast är störningar. Eftersom vidare lagen har karaktär av säkerhetslagstiftning framstår det som inkonsekvent att anpassa den efter irritationer och störningar. Dessutom är det så att en användning som orsakar rena störningar redan kan angripas genom ordningslagen. Slutligen skall anmärkas att lagen om brandfarliga och explosiva varor reglerar vitt skilda områden och överväganden om ändringar i lagstiftningen måste föregås av analyser om vilka effekter en ändring skulle få på dessa andra områden.

Sammantaget framstår det som obehövt och onödigt långtgående att överväga ändringar i lagen med de utgångspunkter som diskuteras här.

Problem två - Skall produktgodkännandet ske utifrån en ordinär användning eller skall hänsyn även tas till en felaktig användning?

Det angivna problemet rör enbart lagens tillämpning och bör hanteras självständigt av de myndigheter som handlägger frågorna. Följande synpunkter skulle dock kunna anföras: Problemet berör en grundläggande produktsäkerhetsaspekt och paralleller torde kunna dras till flera andra områden. Exempelvis kan nämnas 1992 års produktansvarslagen (1992:18, PAL) som trädde i kraft den 1 januari 1993. En grundläggande term i lagen är säkerhetsbrist. Lagen definierar detta uttryck så att produkten inte är så säker som skäligen kan förväntas. Säkerheten skall bedömas med hänsyn till hur produkten kan förutses bli använd. Utgångspunkten är att den som använder en produkt har rätt att vänta sig att produkten inte orsakar överraskande skador vid normal användning. Man bör också ta hänsyn till att risken är större att produkten används på ett felaktigt sätt om den är avsedd för barn. Sålunda medger nuvarande system att risken för felaktig användning beaktas vid produktgodkännande.

Problem tre och fyra - Använder sig SÄI av en oacceptabel hög felmarginal och baseras de angivna säkerhetsavstånden enbart på en skälighetsbedömning av importören?

SÄI har anfört att den, på sätt som ovan beskrivits, vid den tekniska granskningen av en produkt använder sig av AQL-systemet, vilket innebär att vissa mindre fel kan accepteras. Däremot accepteras inte kritiska fel. AQLsystemet kommer att utgöra europeisk standard och systemet är därmed accepterat även i andra länder. Vidare har SÄI uppgett att pjäsens funktionssäkerhet samt dess märkning och bruksanvisning kontrolleras.

Under utredningens kartläggning har ingenting framkommit som tyder på att de fyrverkerier som finns på den svenska marknaden skulle vara behäftade med tekniska brister. Skälet till att personskador uppstår synes i stället vara felaktig användning (jämfört med vad som anförts i avsnitt 9.1). Sammantaget skulle det därmed inte finnas skäl för att överväga förändringar.

12.3 Tillsyn över försäljning och förvaring

12.3.1 Bakgrund

Den som hanterar, exempelvis importerar/tillverkar eller säljer fyrverkerier skall ha tillstånd till det. SÄI ger tillstånd till tillverkning och import i anslutning till tillverkning medan polismyndigheterna ger tillstånd i övriga fall. Det innebär att det ankommer på polismyndigheterna att ge tillstånd till försäljningsställena som saluför fyrverkerier och/eller till förvaring av sådana. Polismyndigheten skall innan tillstånd meddelas, om det inte är uppenbart onödigt, samråda med Räddningsnämnden, Byggnadsnämnden, Sprängämnesinspektionen samt andra kommunala och statliga myndigheter, vars verksamheter berörs av ärendet.

SÄI ansvarar för den centrala tillsynen och polismyndigheterna för den lokala tillsynen över fyrverkerier. Det ankommer på SÄI att organisera tillsynen. I anledning härav har SÄI bestämt att den som är tillståndsmyndighet även skall vara tillsynsmyndighet. Följden härav är att polismyndigheterna även svarar för tillsynen av försäljningsställena.

Sprängämnesinspektionens roll som central tillsynsmyndighet utövas vidare på följande sätt:

1. Polismyndigheterna sänder ärenden på remiss till SÄI.
2. Polismyndigheterna tar kontakt med SÄI per telefon i de enskilda ärendena.
3. På begäran av polismyndigheterna biträder SÄI i mån av tid vid tillsynen.
4. SÄI tar fram underlag för polismyndigheternas tillsyn.
5. SÄI utbildar i viss omfattning polisens personal.
6. Polismyndigheten sänder en årlig rapport om tillsynsaktiviteter till SÄI.

De bestämmelser som vidare är av intresse för tillstånd/tillsyn är följande.

Tillstånd att bedriva handel med fyrverkerier får endast meddelas den som är behörig i allmänhet och som prövas lämplig. Personen i fråga skall se till att det finns tillfredsställande utredning om riskerna för brand eller explosion i verksamheten och om de skador som kan uppkomma. Det skall finnas en föreståndare, som skall ha goda kunskaper om de varor som hanteras. Fyrverkerier får inte säljas mot postorder utan SÄI:s medgivande. Explosiva varor får inte förvaras i större mängder än att förvaringen är betryggande från brand- och explosionssynpunkt. Förvaringsutrymmet skall vara så utfört, inrett och beläget att det

föreligger tillfredsställande säkerhet för att den explosiva varan inte kan åtkommas av obehörig och att skada inte kan vållas genom explosion eller antändning. Exempelvis kan ställas krav på brandsektionering. Ett handelsförråd får innehålla högst 100 kg fyrverkerier. Försäljningsdisk och öppna utrymmen får inte användas för förvaring av fyrverkerier. De får dock läggas i olåst utrymme i försäljningsdisk eller hylla under tid då försäljningslokalen är öppen för allmänheten under förutsättning att varorna hålls under uppsikt och inte är lätt åtkomliga för obehöriga.

Enligt SÄI-INFO 1997:3 skall reglerna tolkas på följande sätt: Tillgången till en fast varaktig butiklokal är en förutsättning för försäljning av fyrverkerier. Exempel på olämpliga försäljningsställen är bensinstationer, ambulerande försäljningsställen eller försäljning vid inletorg och dylikt. All personal som arbetar med artiklarna skall vara fyllda 18 år och ha så goda kunskaper att de kan avgöra om artiklarna är godkända samt ge kunderna råd.

12.3.2 Internationella jämförelser

I Finland krävs tillstånd för att få överlåta fyrverkerier. Sökanden måste ha tillgång till lämplig lokal för förvaring. I ett butiksrum får lagras så mycket som 50 kg fyrverkerier netto, dvs vikten avser endast den pyrotekniska satsen, vilket grovt uppskattat skulle motsvara 500 kg med hänsyn taget till produkten i dess helhet. Det måste finnas en ansvarig föreståndare med nödvändig kompetens. Sistnämnda bevisas genom att föreståndaren avlägger ett prov.

I Norge har utvecklingen gått från försäljning i särskilda affärer som järnhandel till försäljning genom andra försäljningsställen som t.ex. stormarknader. För närvarande är normen för förvaring av fyrverkerier under omarbetning, vilket kan komma att minska antalet försäljningsställen. I dag är högsta tillåtna mängd fyrverkerier i en handelslokal 50 kg brutto. Man avser att ändra denna mängd till 20 kg netto, vilket i och för sig är en ökning, men i gengäld kommer det att krävas att lokalen inte är större än 300 kvadratmeter och den är en egen brandcell. Dessa krav bedöms stormarknader inte kunna leva upp till.

I Tyskland får i en handelslokal förvaras högst 100 kg fyrverkerier och i dess lager ytterligare 300 kg. Vikten är en bruttoangivelse.

12.3.3 Tänkbara problem

Följande har anförts som problem:

1. Antal försäljningsställen har ökat under senare år. För en del år sedan såldes fyrverkerier i huvudsak i järn- eller färgaffär medan försäljning i dag sker i alla typer av affärer inklusive i mindre lämpliga såsom bensinstationer, stormarknader och tillfälliga försäljningsställen. Det har anförts att förändringen utgör ett problem. Skälet härför skulle vara att risken för oönskad brand eller explosion skulle vara större i dessa affärer, eftersom personalen saknar kompetens om explosiva varor och att dessutom lokalerna är sämre rustade. Vidare skulle en brand eller explosion i en stormarknad kunna försätta många människor i fara.
2. Det har påståtts att de lokala polismyndigheternas tillsyn över de många försäljningsställena är bristfällig. I Sverige finns drygt 20 polismyndigheter. Skälet till den bristfälliga tillsynen skulle vara att några myndigheter har få ärenden, vilket leder till sämre kompetens och att dessutom många polismyndigheter på grund av resursbrister inte kan bedriva en effektiv tillsyn.

12.3.4 Överväganden

Problem 1 - Tillstånd ges för försäljning i mindre lämpliga affärer

En första fråga är om försäljning verkligen sker i mindre lämpliga försäljningsställen. Under utredningens arbete har framkommit att det är vanligt förekommande att fyrverkerier säljs i stormarknader. Det lär även ha förekommit att försäljning sker av ambulerande försäljare eller på en bensinstation, i vilken omfattning detta sker är dock oklart.

Onekligen var det också så att försäljningen för många år sedan var koncentrerad till fackhandeln. En fråga är om det är önskvärt att försöka återskapa denna ordning. I sammanhanget måste beaktas att även för många andra varor än fyrverkerier har utvecklingen gått från försäljning i fackhandel till allmän handel. Sett ur detta perspektiv skulle kunna ifrågasättas om inte åtgärder för att begränsa försäljningen av fyrverkerier till färg- och järnaffärer skulle vara alltför ingripande. Däremot är det uppenbart att försäljningen från olämpliga försäljningsställen måste upphöra.

För att fyrverkerier skall få säljas måste försäljaren ha tillstånd. Om försäljning sker från olämpliga ställen innebär det att antingen är regel-

verket som anger i vilka fall tillstånd skall ges felaktigt eller också är polismyndigheternas hantering av tillståndsärendena felaktiga.

Av SÄI:s tolkning av gällande bestämmelser, som de informerat om i SÄI-INFO 1997:3, framgår att ambulerande försäljare och bensinstationer inte skall erhålla tillstånd. I den mån så har skett beror det alltså på felaktig tillämpning. SÄI är central tillsynsmyndighet och bistår redan polismyndigheterna. I den mån tillämpningen på denna punkt ändå brister framstår det som naturligt att biståndet till polismyndigheterna utökas. Vad som framkommit om bristande tillämpning av reglerna för tillståndsgivning skulle därmed inte utgöra skäl för utredningen att överväga åtgärder.

I sammanhanget har dock även försäljningen på stormarknader och gallerior utpekats som ett problem. Generellt sett tycks regelverket inte utgöra hinder för att stormarknader skall få tillstånd. En förutsättning skulle dock vara att sökanden klarar de regler om brandsäkerhet som kan uppställas. I regelverket har emellertid några precisa regler om brandsäkerhet inte ställts upp, utan det är en bedömningsfråga. SÄI har uppgett att myndighetens föreskrifter om förvaring och försäljning är under omarbetning. Innebörden av detta arbete är dock enligt uppgift från SÄI att det även fortsättningsvis kommer att bli möjligt för stormarknader att sälja fyrverkerier. Enligt utredningens uppfattning bör reglerna om brandsäkerhet preciseras. Särskilt angeläget framstår detta vad gäller stormarknader. Erfarenheterna från arbetet med nytt regelverk i Norge bör tas tillvara.

Problem 2 - Brister i tillsynen

Ett mer preciserat regelverk vad gäller brandsäkerhet i enlighet med vad som anförts ovan bör skapa bättre förutsättningar för en effektiv och enhetlig tillsyn, inte minst vad avser förvaring/försäljning i stormarknader och liknande lokaler. Vidare bör stödet från SÄI till polismyndigheterna öka.

12.4 Möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag och förverka dem

12.4.1 Bakgrund

Enligt 24 § lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor får explosiva varor som varit föremål för brott enligt lagen eller värdet av varorna samt utbytet av sådant brott förklaras förverkat, om det inte är

uppenbart oskäligt. Ett brott enligt lagen är exempelvis att någon med uppsåt eller oaktsamhet hanterar fyrverkerier utan tillstånd. Ur juridisk synvinkel kan ett brott föreligga oavsett om gärningsmannen är under 15 år och en påföljd därmed inte får utdömas. Det krävs då enligt brottsbalken 36 kapitel 13 § att förverkandet är skäligt. Med hantera avses som tidigare nämnts allt man kan göra med en fyrverkeri, alltså även användning eller innehav.

Även i ordningslagen 3 kap 25 § finns regler om förverkande. Dessa gäller dock inte för fyrverkerier.

Av rättegångsbalkens 27 kapitel 1 § följer att föremål som kan förverkas på grund av brott får tas i beslag.

12.4.2 Tänkbara problem

Följande har anförts som problem:

1. Det har anförts att om fyrverkerier påträffas på minderåriga kan dessa inte tas i beslag, eftersom det först skulle kräva utredningen om att den minderårige själv förvärvat produkten. Önskvärt skulle i stället vara att det var möjligt att direktförvärva exempelvis en smällare av den minderårige genom ett administrativt förfarande.
2. Avsaknaden av regler i ordningslagen om förverkande utgör en brist.

12.4.3 Överväganden

Problem 1 - Förverkanderegler i lag om brandfarliga och explosiva varor

Smällare får inte hanteras av den som är under 15 år. Om en sådan produkt påträffas hos någon som är under 15 år begår denne redan genom innehavet ett brott enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Produkten kan därmed enligt samma lag förverkas och tas i beslag. Att det skulle krävas utredning om att en överlåtelse skett är därmed en missuppfattning.

Vad som anförts om ett "administrativt förfarande" skulle kunna syfta på vem som får ta produkten i beslag. Förverkande beslutas i normalfallet av domstol eller åklagare. Enligt lagen (1986:1009) får dock en polisman besluta om förverkande när åtal för brott inte kommer att väckas på grund av att personen är under 15 år om det är uppenbart att förutsättningar för ett förverkande föreligger och värdet av det som skall förverkas understiger en tiondedel av basbeloppet, eller för närvarande 3

640 kr. Är det inte uppenbart att förutsättningar för ett förverkande föreligger skall ärendet överlämnas till åklagare. Det beskrivna skulle kunna tillämpas på exempelvis smällare.

Av ovan lämnade redogörelse följer att det enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor är möjligt att förverka och därmed ta varor i beslag när brott föreligger. Ett brott föreligger exempelvis redan om en person under 15 år innehar en smällare. Det är även möjligt för en polisman att besluta om åtgärden. Någon brist eller oklarhet i det regelverket tycks därmed inte föreligga.

Problem 2 - Avsaknad av förverkanderegler i ordningslagen

Lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och ordningslagen (1993: 1617) sammanfaller till stora delar. Båda reglerar användningen av fyrverkerier och som anförts under 12.2.4 tar båda sikte på att beivra ordningsstörningar. Skillnaden mellan dem i detta sammanhang är att medan ordningslagen även är tillämpliga för störningar som inte innefattar skrämnel, så gäller motsvarande inte för lagen om brandfarliga och explosiva varor. En annan skillnad är att det enligt ordningslagen även är möjligt för kommunerna att meddela ytterligare föreskrifter.

Med hänsyn till att regelverken till stor del sammanfaller utgör avsaknaden av förverkanderegler i ordningslagen för fyrverkerier oftast inget problem, förverkande kan i de fall båda regelverken täcker ske enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Avsaknaden i ordningslagen kan endast bli ett problem är i de fall skillnaderna aktualiseras. Vilka fall skulle det då kunna vara? Två typfall kan bli aktuella.

Det första fallet är följande. Som ovan anförts reglerar lagen om brandfarliga och explosiva varor inte olägenheter som inte orsakar psykisk skada i form av skrämnel. Däremot får enligt 3 kapitlet 7 § ordningslagen pyrotekniska varor inte användas utan polistillstånd även om den bara ger risk för olägenhet. Olägenheten skall dock vara beaktansvärd. Med olägenhet i detta sammanhang skulle även avse rena irritationer eller störningar som inte ger psykiska skador i form av skrämnel-effekter. Detta innebär alltså om någon som har rätt att inneha exempelvis en smällare använder denna på ett endast störande sätt utan att orsaka skador kan personen ådömas böter enligt ordningslagen, men smällaren kan inte förverkas.

Det andra fallet kan vara följande. Enligt 3 kap 9 § ordningslagen kan regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, en kommun meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att förhindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen. Som redovisats i kapitel 6.2.1 har kommunerna

enligt gällande rättspraxis långtgående möjligheter att på offentliga platser begränsa användningen av fyrverkerier till nyår, påsk och Valborg. Om någon som generellt har rätt att inneha en fyrverkeriprodukt i strid mot kommunens föreskrift skulle använda produkten på offentlig plats utanför helgerna skulle personen bryta mot ordningslagen, men inte mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt ordningslagen skulle personen kunna ådömas böter, men produkten skulle inte kunna förverkas.

Fråga är efter denna genomgång om de två typfallen utgör tillräckliga skäl för att en förverkanderegler i ordningslagen borde övervägas. För det första typfallet kan det vara så att endast i undantagsfall torde irritationer eller störningar till följd av fyrverkerier kunna uppstå utan att samtidigt skador för människor, i vart fall psykiska sådana, eller egendom aktualiseras. Att överväga ändringar i ordningslagen utifrån denna situation kan därför förefalla onödigt.

För det andra typfallet kan möjligen ett annat synsätt anläggas. Kommunernas har långtgående möjlighet att reglera användningen. Något som talar för införandet av förverkanderegler för dessa fall skulle kunna vara att det anses svårt att beivra otillåten användning av fyrverkerier. Exempelvis hade enligt den Sifo-undersökningen utredningen lät utföra (jämför avsnitt 6.2.2.3) endast 45 procent av kommunerna infört lokala föreskrifter om fyrverkerier, för en tredjedel av dem som inte gjort det berodde det på att det ansågs verkningslöst. Vidare ansåg 40 procent av dem som infört föreskrifterna att de hade haft viss effekt och 18 procent att de inte haft någon effekt. Skälet för utebliven effekt angavs oftast till dålig övervakning och bristande laglydnad. Det anförda skulle kunna utgöra skäl för att förbättra regelsystemet genom införandet av en förverkanderegler. I sammanhanget skall dock betonas att det redan är möjligt att utdöma böter för den som i strid mot ordningslagen använder fyrverkerier. Såvitt framkommit tycks detta endast ske i undantagsfall. En hypotes skulle därför kunna vara att det i hög grad är övervakningen som inte är tillräcklig.

Samtidigt skall också beaktas att ett förverkande är en ingripande åtgärd. Vid införandet av ordningslagen ansågs det inte motiverat att föreslå regler om förverkande för flertalet av de gärningar som reglerades i lagen, däribland användningen av fyrverkerier. Det föredragande statsrådet anförde härom följande: "Jag vill emellertid betona att straffvärdet hos gärningar som utgör överträdelse mot olika föreskrifter i den nya ordningslagen normalt inte kan anses vara sådant att det finns skäl att generellt förena straffsanktionen med möjlighet till förverkande av egendom..." (Prop 1992/93:210 sidan 193). Hon ansåg det dock motiverat att införa förverkanderegler för försäljning på allmän plats. Skälet

härför var att hot om böter inte var tillräckligt verkningfullt för att motverka nya brott om försäljning.

Sammanfattningsvis kan följande anföras om typfall två. Om en person som har rätt att inneha en fyrverkeriprodukt använder denna i strid mot inskränkande föreskrifter av kommunen kan personen ådömas böter, men produkten kan inte förverkas, eftersom sådan bestämmelse saknas i ordningslagen. Förverkande bör inte komma i fråga för bagatellartade förseelser. Ett ytterligare krav bör vara att de påföljder som finns tillgängliga inte är tillräckliga för att beivra förseelserna. Att använda fyrverkerier i strid mot inskränkande föreskrifter framstår som en mindre allvarlig förseelse. Det är vidare oklart om de bötespåföljder som finns är otillräckliga, eftersom de tycks användas i begränsad utsträckning. Fråga är med hänsyn till det anförda om det nu finns skäl för en annan bedömning än den som gjordes av Justitieministern i samband med ordningslagens tillkomst. Sammantaget anser utredningen att det saknas sådana skäl.

12.5 Tillgången till skadestatistik

12.5.1 Personskador

För personskador finns tillgång till tre olika register, dödsorsaksregistret, patientregistret och EHLASS-systemet.

Dödsorsaksregistret och patientregistret har funnits sedan lång tid tillbaka. Det första omfattar samtliga avlidna under ett kalenderår som vid tidpunkten för dödsfallet var folkbokförda i Sverige och patientregistret innehåller uppgift om alla patienter som skrivits ut från slutenvård vid något av landets offentliga sjukhus. Med slutenvård förstås att patienten varit inlagd. Båda anger den avlidnes/patientens kön, ålder och hemort, döds-/inskrivningsdatum samt medicinsk information om underliggande dödsorsak/huvuddiagnos liksom om den yttre orsaken till en skada. I dödsorsaksregistret är det möjligt att även historiskt urskilja dödsfall där fyrverkerier varit inblandade. I patientregistret är detta möjligt först från 1997, dessförinnan registrerades fyrverkeriskadorna tillsammans med olyckor med andra explosiva varor som sprängämne och explosiva gaser.

EHLASS-systemet (European Home and Leisure Accident Surveillance System) fokuserar på produkter som varit inblandade i olycksfall. Systemet har initierats av EU för att förbättra underlaget för det konsumentpolitiska arbetet och infördes 1995 i Sverige. I systemet finns data från såväl den slutna som den öppna vården vid sjukhus, däremot är det inte nationellt täckande. De sex sjukhus som rapporterade

till EHLASS under 1998 är dock i princip representativa för landet, varför det är möjligt att göra nationella uppräkningsfrågor från materialet. EHLASS-systemet innehåller mycket information om skadorna och produkterna som orsakade skadan och det är möjligt att identifiera pyrotekniska produkter. Eftersom EHLASS-systemet även finns i andra europeiska länder som ingår i EU medger systemet internationella jämförelser. Avsikten är att systemet skall utvecklas.

12.5.2 Sakskador

Med sakskador avses i sammanhanget i första hand bränder. Räddningsverket sammanställer sedan 1996 kvalitetsgranskad statistik över bränder där räddningstjänsterna varit engagerade via utryckning. I statistiken anges även brandorsak, som dock utgörs av räddningsledarens bedömning vid skadetillfället. I denna statistik kan utläsas antalet bränder orsakade av fyrverkerier. För tiden före 1996 finns ingen samlad nationell statistik om bränder. De enskilda räddningstjänsterna har i några fall tillgång till viss statistik, i den mån den finns är den dock oftast ofullständig. Vidare finns det försäkringsstatistik, varav dock inte antalet bränder på grund av fyrverkerier kan utläsas.

För andra sakskador än bränder saknas tillgång till statistik.

12.5.3 Övervägande

Sammantaget kan för såväl personskador som bränder anföras att tillgången till statistik påtagligt förbättrats under senare år. För tiden före 1995 fanns för personskador EHLASS-systemet inte tillgängligt i Sverige och dessutom kunde man före 1997 inte utläsa antalet olyckor med pyrotekniska varor ur patientregistret med pyrotekniska varor. Tillgången till skadestatistik för personskador vid denna tidpunkt var därför mycket bristfällig. Därefter har dock situationen påtagligt förbättrats. För utredningen har det varit möjligt att erhålla en uppskattning om antalet skador som fyrverkerier årligen orsakar och det har vidare varit möjligt att få en bild av arten av skadorna. Tillgången till skadestatistik för personskador orsakade av fyrverkerier får därför i dag beskrivas som tillfredsställande och den kommer dessutom att ytterligare förbättras i takt med att EHLASS-systemet byggs ut.

Även beträffande bränder var statistiken för tiden före mitten av 90-talet mycket bristfällig. För tiden efter 1996 finns dock nationell statistik, ur vilken kan utläsas antal bränder på grund av fyrverkerier. Vidare

ger statistiken en viss bild av brändernas art. Även för bränder får därmed tillgången till statistik i dag beskrivas som tillfredsställande.

Sammantaget får tillgången till skadestatistik anses vara sådan att det saknas skäl att överväga åtgärder.

12.6 Utredningens slutsatser

Utredningen finner sammantaget att det som framkommit om produktkontroll, möjligheterna att ta fyrverkerier i beslag och förverka dem samt tillgången till skadestatistik om person- eller sakskador inte utgör skäl för att överväga förslag till ändringar.

Vad gäller tillsyn och försäljning/förvaring har framkommit att det saknas precisa regler om brandsäkerhet. Detta kan bedömas som särskilt allvarligt vad gäller stormarknader och kan innebära att sådana försäljningsställen kan få tillstånd till förvaring/försäljning även om de kan vara olämpliga ur brand och explosionssynpunkt. Vidare blir följden av att ett tydligt regelverk saknas att förutsättningarna för en effektiv och enhetlig tillsyn inte föreligger. Så som regelverket är uppbyggt bör regler om brandsäkerhet finnas i SÄI:s föreskrifter.

Utredningen bedömer det som angeläget att klara regler vad gäller brandsäkerhet i förvarings-/försäljningslokaler tas fram, framförallt vad avser stormarknader och liknande försäljningsställen, varför SÄI enligt utredningens uppfattning bör ge detta arbete hög prioritet. Erfarenheterna av de norska regelarbetet på detta område bör utnyttjas.

Vad gäller tillsynen över försäljningsställen bör ett tydligare regelverk skapa bättre förutsättningar för en enhetlig och effektiv sådan. Vidare framstår det som angeläget att SÄI:s stöd till polismyndigheterna utökas

13 Generella direktiv

För utredningsarbetet har gällt regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Dessa direktiv har från och med den 1 januari 1999 ersatts av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Enligt förordningen gäller följande. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens förslag berör förutsättningar för små företag i den meningen att fyrverkeribranschen i huvudsak består av små företag. Detta har dock på ett uttömmande sätt behandlats i avsnitt 12.7, eftersom det för utredningen som särskilt direktiv ingår att beakta den pyrotekniska branschens karaktär av småföretagsbransch och analysera förslagets konsekvenser för nyetablering och tillväxt i småföretag.

Därutöver kan särskilt utredningens förslag om ett förbud mot smällare och en höjning av åldersgränsen för hantering av vissa fyrverkerier från 15 år till 18 år innebära vissa konsekvenser för brottsligheten. Utredningens krav om att smällare inte får godkännas innebär att den som kommer att importera eller hantera smällare gör detta i strid med 10 § i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor, som meddelats med stöd av 11 § i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Enligt 21 § samma lag döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot villkor som meddelats med stöd av 6-12 §§ till böter eller fängelse i högst ett år.

En höjning av åldersgränsen för andra fyrverkerier än smällare från 15 år till 18 år medför att huvudregeln om tillstånd för hantering gäller för dem som är under 18 år (jämför avsnitt 4.1.1). Enligt 11 och 21 §§

lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor döms den till ansvar som med uppsåt eller av oaktsamhet hanterar eller importerar explosiva varor utan tillstånd.

Om därmed ungdomar eller andra skulle föra in eller förvärva smälare eller i strid med tillståndskravet skulle importera eller förvärva andra fyrverkerier skulle ett brott kunna föreligga.

Det anförda kommer enligt utredningens bedömning inte att innebära ökad brottslighet i någon omfattning. Vidare har utredningen även föreslagit att riskerna för denna typ av negativa effekter motverkas genom informationsinsatser. Sammantaget bedöms utredningens förslag endast ha marginell påverkan på brottsligheten.

Utredningen anser att det framlagda förslagen i övrigt inte får sådan inverkan på övriga nämnda områden att någon särskild redovisning av konsekvenserna är motiverad.

Kommittédirektiv

Översyn av reglerna för pyrotekniska varor

Dir.
1998:88

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över reglerna för hantering av pyrotekniska varor. Utredaren skall kartlägga arten och omfattningen av de skador och olägenheter som sådana varor kan orsaka. Utredaren skall ta ställning till om nuvarande regler bör skärpas med förbud eller andra begränsningar såvitt avser handel med och hantering av pyrotekniska varor. Översynen skall dessutom omfatta frågor om produktkontroll, tillsyn och information. Också erfarenheter från andra länder bör inhämtas. I uppdraget ingår även att belysa de oklarheter som kan finnas när det gäller reglerna för hanteringen av pyrotekniska varor, bl.a. i fråga om möjligheter att ta varorna i beslag och när det gäller förvaring av dessa.

Bakgrund

Inom begreppet pyrotekniska varor faller dels nyttoprodukter såsom exempelvis militära knallskott och nödraketer men även rena nöjesprodukter såsom fyrverkeriartiklar, inklusive smällare. I fortsättning åsyftas här med termen pyrotekniska varor sådana pyrotekniska varor som är avsedda för nöjesändamål, s.k. nöjesfyrverkerier.

Användning av sådana pyrotekniska varor är en gammal tradition i Sverige och ett nöje för många människor. Samtidigt innebär användningen problem, dels i form av direkta skador på människor, egendom och djur, dels genom de olägenheter i övrigt som framför allt okynnesmällandet innebär. Någon entydig och tillförlitlig statistik över omfattningen av skador finns emellertid inte tillgänglig. Detta beror bl.a. på svårighet att få tillgång till skadeinformation som kommer sjukvården

tillhanda. Till de angivna problemen kommer de miljöeffekter som följer med användningen av pyrotekniska varor.

Näringsutskottet (bet. 1997/98:NU11) genomförde ett remissförfarande inför behandlingen av motioner om pyrotekniska varor under våren 1998. De inkomna remissvaren finns att tillgå hos utskottet. Av de femton remissinstanserna anser sju - bl.a. Konsumentverket, Folkhälsoinstitutet, Hörselskadades Riksförbund, Sveriges Djurskyddsföreningars Riksförbund och Svenska Kennelklubben - att förbud mot smällare bör införas. Rikspolisstyrelsen ställer sig tveksam till ett sådant förbud men anser att bestämmelserna om pyrotekniska varor bör ses över. Även Socialstyrelsen och Sprängämnesinspektionen ser risker med att införa ett förbud mot smällare. Sprängämnesinspektionen och Svenska kommunförbundet anser också att en översyn bör göras. Företrädarna för branschen menar att den gällande lagstiftningen är tillräcklig, men att en skärpt kontroll och tillsyn samt ökad information behövs.

Frågan om en översyn av reglerna för pyrotekniska varor har även aktualiserats inom Regeringskansliet bl.a. genom uppvaktningar och skrivelser. Exempelvis har det s.k. Antismällarprojektet som initierats av Hundägarnas intresseförening uppvaktat jordbruksministern i ärendet med syfte att kartlägga och komma till rätta med vissa problem i samband med pyrotekniska varor. Mot bl.a. den bakgrunden anordnade jordbruksministern ett seminarium i december 1997 om smällare och raketer där användning av och risker med dessa produkter diskuterades. Vid seminariet deltog företrädare från myndigheter, organisationer och näringen. Det framkom bl.a. att pyrotekniska varor orsakar en rad olägenheter och skador. Särskilt kan nämnas bränder orsakade av pyrotekniska varor och skador på person i form av brännskador och nedsatt hörsel. Därtill kommer miljöproblem och att sällskapsdjur förorsakas stort lidande genom bl.a. den höga ljudnivån hos vissa produkter och att dessa används under långa tidsperioder.

Sprängämnesinspektionen har under de senaste åren vidtagit olika åtgärder som gäller pyrotekniska varor. Informationen har intensifierats och förbud mot s.k. flygande skott har införts. Vidare pågår inom inspektionen en översyn av bestämmelserna om förvaring av explosiva varor bl.a. fyrverkeriartiklar. Problemen när det gäller användningen av pyrotekniska varor gör att en samlad översyn är motiverad.

Verksamheten med pyrotekniska varor regleras främst av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt av ordningslagen (1993:1617). Lagen om brandfarliga och explosiva varor reglerar hantering och import av sådana varor. Syftet med lagen är att förhindra att dessa varor orsakar oavsiktlig brand eller explosion samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av varorna. Regeringen eller den

myndighet som regeringen bestämmer har genom lagen bemyndigats att närmare ange området för lagens tillämplighet när det gäller att bestämma och närmare definiera de varor som skall inrymmas under benämningen explosiva varor. Den som hanterar explosiva varor skall vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förhindra oavsiktlig brand eller explosion och för att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion.

Pyrotekniska varor ingår som en del av de explosiva varorna och skall godkännas av Sprängämnesinspektionen innan de får tas in i landet eller säljas. I beslut om godkännande anger inspektionen de villkor som skall gälla vid förvärv och innehav av olika typer av fyrverkeripjäser bl.a. åldersgränser.

En fråga som varit aktuell under senare år har varit möjligheten att med stöd av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor föreskriva som villkor att försäljningen av nöjesfyrverkerier endast får ske viss kortare tid av året. Justitiekanslern har i beslut den 3 oktober 1997 uttalat sig i frågan.

Ordningsslagen (1993:1617) reglerar bl.a. användningen av pyrotekniska varor. Syftet med dessa bestämmelser är att förebygga olägenheter från ordningssynpunkt. I ordningsslagen stadgas det att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom. Enligt ordningsslagen har vidare regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun möjlighet att meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

Uppdraget

Mot denna bakgrund bör en särskild utredare tillkallas för att

- kartlägga arten och omfattningen av skador och andra olägenheter som kan uppkomma vid hantering av pyrotekniska varor,
- ta ställning till om nuvarande regler bör skärpas med förbud eller andra begränsningar såvitt avser handel med och hantering av sådana pyrotekniska varor särskilt när det gäller smällare och andra nöjesfyrverkeriartiklar med knalleffekt,
- se över de oklarheter och problem som kan finnas när det gäller reglerna för pyrotekniska varor, bl.a. när det gäller förvaring av dessa, möjligheterna att ta varorna i beslag samt möjligheterna att inhämta skadestatistik,

- se över frågor om produktkontroll, tillsyn och information samt
- lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas till följd av översynen.

Utredningsarbetet

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredaren skall vid genomförandet av sitt uppdrag ta del av Näringsutskottets betänkande 1997/98:NU11 samt det material som framkommit i samband med det seminarium som jordbruksministern anordnade den 8 december 1997 om smållare och raketer.

Utredaren bör samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren skall inhämta erfarenheter från andra länder samt vid utarbetande av eventuella författningsändringar redovisa hur dessa förhåller sig till de principer om fri rörlighet för varor som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

I sitt arbete skall utredaren vidare beakta den pyrotekniska branschens karaktär av småföretagsbransch och analysera förslagets konsekvenser för nyetablering och tillväxt i småföretag.

Samtliga förslag skall kostnadsberäknas och finansiering skall redovisas för föreslagna åtgärder.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 1999.

(Närings- och handelsdepartementet)