

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Sammanfattning | 7 |
| 2 | Promemorians lagförslag | 9 |
| 2.1 | Förslag till lag om sprängämnesprekursorer | 9 |
| 2.2 | Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen | 14 |
| 2.3 | Förslag till förordning om sprängämnesprekursorer..... | 18 |
| 3 | Ärendet | 21 |
| 4 | Beskrivning av aktuella ämnen och deras användningsområden | 23 |
| 5 | Gällande rätt | 29 |
| 5.1 | Inledning..... | 29 |
| 5.2 | Lagstiftning om kemikalier inom miljöområdet | 29 |
| 5.3 | Lagen om transport av farligt gods | 32 |
| 5.4 | Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor..... | 33 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.5 | Lagen om skydd mot olyckor..... | 34 |
| 5.6 | Lagen om brandfarliga och explosiva varor | 35 |
| 5.7 | Övrig lagstiftning | 35 |
| 6 | Överväganden och förslag..... | 37 |
| 6.1 | Verkställande av EU-förordningen..... | 37 |
| 6.2 | Författningstekniska frågor..... | 38 |
| 6.3 | Syfte, tillämpningsområde och definitioner | 41 |
| 6.4 | Val av system | 43 |
| 6.4.1 | Förbud..... | 44 |
| 6.4.2 | Tillståndssystem..... | 45 |
| 6.4.3 | Registreringssystem..... | 47 |
| 6.4.4 | Medlemsstaternas skyldighet att anmäla undantag från artikel 4.1 m.m. | 50 |
| 6.5 | Införsel..... | 50 |
| 6.6 | Ekonomiska aktörers skyldighet att kräva att tillstånd uppvisas och att märka förpackningar | 54 |
| 6.7 | Fri rörlighet | 56 |
| 6.8 | Tillstånd | 56 |
| 6.9 | Registrering av transaktioner | 60 |
| 6.10 | Ekonomiska aktörers skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder | 61 |
| 6.11 | Behöriga myndigheter..... | 63 |
| 6.11.1 | Tillståndsmyndighet | 63 |
| 6.11.2 | Nationell kontaktpunkt..... | 65 |
| 6.11.3 | Tillsynsmyndighet | 66 |

| | |
|---|------------|
| 6.11.4 Behörig myndighet i övriga fall..... | 67 |
| 6.12 Avgifter..... | 68 |
| 6.13 Överklagande | 71 |
| 6.14 Sanktionsbestämmelser | 73 |
| 6.15 Förverkande | 83 |
| 6.16 Kommissionens och medlemsstaternas möjlighet att ändra i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer | 85 |
| 6.17 Övergångsbestämmelse och översyn..... | 88 |
| 6.18 Behandling av personuppgifter | 89 |
| 7 Konsekvenser av förslaget | 93 |
| 7.1 Konsekvenser för myndigheter..... | 93 |
| 7.2 Konsekvenser för enskilda och företag | 96 |
| 7.3 Miljökonsekvenser..... | 98 |
| 8 Ikraftträdande m.m. | 99 |
| 9 Författningskommentar..... | 101 |
| 9.1 Förslag till lag om sprängämnesprekursorer | 101 |
| 9.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sverige gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen | 109 |
| Bilaga..... | 113 |

1 Sammanfattning

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 15 januari 2013 förordningen (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer (hädanefter EU-förordningen om sprängämnesprekursorer). Sprängämnesprekursorer är kemiska ämnen som finns tillgängliga på marknaden och som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av sprängämnen.

Huvudsyftet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen och därmed minska risken för attacker utförda av terrorister och andra kriminella genom att begränsa allmänhetens tillgång till vissa kemikalier.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer innebär huvudsakligen att de sprängämnesprekursorer som är listade i bilaga I till förordningen inte får tillhandahållas till, införas, innehas, eller användas av enskilda personer. Medlemsstaterna ges dock möjlighet att besluta om undantag från förbudet antingen genom ett tillståndssystem eller genom ett registreringssystem. Misstänkta transaktioner¹, betydande försvinnanden och stölder av de sprängämnesprekursorer som finns listade i bilaga I och II till förordningen ska rapporteras av ekonomiska aktörer till den eller de nationella kontaktpunkter som medlemsstaterna ska inrätta.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer trädde i kraft den 1 mars 2013 och ska tillämpas fullt ut från och med den

¹ Definitionen av de begrepp som är understrukna finns i artikel 3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, se bilagan till promemorian

2 september 2014. Den är direkt tillämplig i Sverige, men kräver kompletterande bestämmelser när det gäller bl.a. utpekande av myndigheter och sanktioner för överträdelse av förordningen. I promemorian lämnas förslag på sådana kompletterande bestämmelser. Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 2 september 2014.

2 Promemorians lagförslag

2.1 Förslag till lag om sprängämnesprekursorer

Härigenom föreskrivs följande

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer².

Uttryck i lagen

2 § Med ämne, blandning, tillhandahållande, införsel, användning, enskild person, misstänkt transaktion, ekonomisk aktör och sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner avses i denna lag detsamma som i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

² EUT L 39, 9.2 2013, s. 1 (Celex 32013R0098).

Tillstånd

3 § Trots förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013, får enskilda personer beviljas tillstånd att förvärva, införa inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

4 § Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

Införsel

5 § Behörig myndighet enligt artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 är den myndighet som regeringen bestämmer.

Tillsyn

6 § En kommun ska ansvara för tillsynen över att bestämmelserna i artiklarna 4.7 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 följs inom kommunen.

7 § En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

En tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till lokaler där den ekonomiska aktören bedriver sin verksamhet. Detta gäller dock inte utrymmen som utgör någons bostad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

8 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Nationell kontaktpunkt

9 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell kontaktpunkt enligt artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

Avgifter

10 § Avgift får tas ut för tillståndsprövning och tillsyn enligt denna lag.

Straff och förverkande

11 § Den som bryter mot förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, utan att tillstånd enligt 3 § denna lag meddelats döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av oaktsamhet döms det till böter.

Om brottet enligt första stycket är att anse som grovt är straffet fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning, deras grad av farlighet och omfattningen av tillhandahållandet, förvärvet, innehavet eller användningen.

12 § Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana eller betydande försvinnanden och stölder i enlighet med artikel 9.3 eller 9.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms det till böter.

13 § I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 11 § första stycket eller enligt 12 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

14 § En sprängämnesprekursor som varit föremål för brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Även utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Om en sprängämnesprekursor enligt denna lag förklaras förverkad, får även dess förpackning förklaras förverkad.

15 § Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Överklagande

16 § Tillståndsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

17 § Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Bemyndigande

18 § Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, får meddela föreskrifter om

1. tillstånd,
2. hantering av tillstånd,
3. erkännande av tillstånd som meddelats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater enligt artikel 7.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013,
4. tillsyn,
5. avgiftens storlek för tillstånd enligt denna lag, och
6. märkning av förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.

Kommunen får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen att 3, 4 och 19 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggars, spikkclubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur,

om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror.

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen om sprängämnesprekursorer (2014:000).

4 §

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara skall anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. Sådan anmälan

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En sådan anmälan ska

skall också göras av den som *från Sverige till ett annat EU-land för ut en vara* som omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller *en vara* som förs ut med stöd av ett tillstånd som *föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift*.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 *eller 11* skall dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket *skall ske* utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

också göras av den som *för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land om varan* omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller *om varan* förs ut med stöd av ett tillstånd som *meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift*.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10, 11 *eller 15* vad avser tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen om sprängämnesprekursorer (2014:000), *ska* dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket *ska* göras utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

19 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § förs in till Sverige,
 1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § eller 15 vad avser tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen om sprängämnesprekursorer (2014:000) förs in till Sverige,
 2. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §, eller
 3. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.
- I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

2.3 Förslag till förordning om sprängämnesprekursorer

Förordningens innehåll

1 § I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och till lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer.

Uttryck i förordningen

2 § Med ämne, blandning, tillhandahållande, införsel, användning, enskild person, misstänkt transaktion, ekonomisk aktör och sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner avses i denna förordning detsamma som i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

Tillstånd

3 § Frågor om tillstånd enligt 4 § lagen (2014:000) om sprängämnesprekursorer prövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4 § En ansökan om tillstånd ska göras skriftligen hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap på en särskild blankett. Ansökan ska vara undertecknad.

Kravet på att ansökan ska vara undertecknad ska anses uppfyllt om uppgifterna i ansökan bekräftas med en elektronisk signatur som avses i 2 § lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

5 § Ansökan om tillstånd ska innehålla:

1. sökandens namn, personnummer och postadress,
2. telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen, dock att nummer avseende till ett hemligt telefonabonnemang behöver uppges endast om tillståndsmyndigheten begär det,
3. uppgift om vilket ämne eller vilken blandning ansökan avser med angivande av mängd och koncentration,
4. uppgift om vad sökanden avser att använda ämnet eller blandningen till,
5. uppgift om ansökan rör förvärv, införsel, innehav eller användning av ämnet eller blandningen, och
6. uppgift om hur många gånger sökanden begär att få använda tillståndet och under hur lång tid.

Uppgifterna enligt första stycket ska lämnas på heder och samvete.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ansökan om tillstånd ska innehålla.

6 § Om ansökan är bristfällig, ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förelägga sökanden att avhjälpa bristen. Av föreläggandet ska det framgå att ansökan kan avvisas om föreläggandet inte följs. Föreläggandet behöver inte delges.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska avvisa en ansökan om tillstånd om den är så bristfällig att den inte kan läggas till grund för prövning i sak och sökanden inte har följt ett föreläggande att avhjälpa bristen.

7 § Rikspolisstyrelsen ska vid tillståndsprövningen bistå Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med en bedömning av om sökanden är lämplig att förvärva, införa, inneha eller använda de sprängämnesprekursorer som ansökan avser.

8 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om ansökningsavgiftens storlek enligt lagen om sprängämnesprekursorer när det gäller den egna verksamheten.

Införsel

9 § Tullverket är behörig myndighet vid införsel enligt artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 98/2013.

Märkning

10 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela föreskrifter om märkning av förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.

Tillsyn

11 § Kommunen får meddela närmare föreskrifter om tillsyn.

Nationell kontaktpunkt

12 § Rikspolisstyrelsen är nationell kontaktpunkt enligt artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

Behöriga myndigheter vid spridning av kommissionens riktlinjer

13 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Rikspolisstyrelsen är behöriga myndigheter för spridning av kommissionens riktlinjer enligt artikel 9.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

Denna förordning träder i kraft den 2 september 2014.

3 Ärendet

Som ett led i Europeiska unionens strategi för kampen mot terrorism antog Europeiska rådet den 18 april 2008 en handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet (Rådets dokument 8311/08), där framtida åtgärder inom detta område angavs. En sådan åtgärd var att inrätta en ständig kommitté för prekursorer som under kommissionens ledning skulle överväga åtgärder och utarbeta rekommendationer om regler för sprängämnesprekursorer. Kommittén identifierade en rad sprängämnesprekursorer och rekommenderade att lämpliga åtgärder skulle vidtas på unionsnivå. Europeiska rådet enades därefter om att en lagstiftning behövde utarbetas för att täcka farorna i samband med sprängämnesprekursorer. Den 20 september 2010 presenterade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

Efter drygt två års behandling antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer. EU-förordningen trädde i kraft den 1 mars 2013 och ska tillämpas fullt ut från och med den 2 september 2014. Förordningen är publicerad i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och finns i svensk lydelse, se *bilaga*.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige och övriga medlemsstater i Europeiska unionen (EU) samt inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska alltså inte genomföras genom

nationell normgivning. För svenskt vidkommande krävs dock vissa kompletterande bestämmelser, vilka föreslås i denna promemoria.

Faktaunderlag till promemorian har förutom det underlag som publicerats av EU:s institutioner, inhämtats genom att tillverkare och importörer av väteperoxid, nitrometan och salpetersyra har fått besvara ett antal frågor. Frågorna och svaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2012/63/SSK).

4 Beskrivning av aktuella ämnen och deras användningsområden

Till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer hör två bilagor som specificerar de kemikalier som omfattas av förordningen. Bilaga I omfattar ämnen som inte får tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer i koncentrationer som överstiger de i bilagan angivna, medan bilaga II omfattar ämnen för vilka misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder ska rapporteras till den nationella kontaktpunkten. Nedan följer en redogörelse för ämnena i bilaga I och II.

Bilaga I

Tillverkare och importörer är skyldiga att anmäla kemiska produkter som de tillverkar eller importerar 100 kg eller mer av per år till Kemikalieinspektionens produktregister. Av de sju ämnen som ingår i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer fanns i produktregistret för år 2011 endast väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i konsumenttillgängliga produkter i koncentrationer över de som anges i bilagan. Då endast produkter som tillverkas eller importeras i större mängder än 100 kg per år registreras i produktregistret kan det inte uteslutas att de övriga fyra ämnena

också kan finnas i konsumenttillgängliga produkter, men då i mindre volymer.

Enligt statistiken från 2011 är det totalt 30 registrerade konsumenttillgängliga produkter som innehåller väteperoxid, salpetersyra och nitrometan i koncentrationer över de angivna. Nitrometan finns t.ex. i bränsleprodukter och väteperoxid i produkter avsedda för blekning. Hur många enskilda personer som använder dessa produkter och hur stora mängder de använder finns det inga tillgängliga siffror på. De 15 tillverkare och importörer som enligt produktregistret tillverkat och/eller importerat aktuella konsumenttillgängliga produkter till den svenska marknaden under 2010 har besvarat frågor om försäljning till enskilda samt försäljningsvolymerna och användningsområdena för aktuella produkter (Fö2012/63/SSK). Nedan följer en genomgång av ämnena i bilaga I där svaren är inarbetade.

Väteperoxid över 12 viktprocent

Väteperoxid är en oxiderande och frätande vätska som används som blekmedel för kosmetiska och konstnärliga ändamål samt vid framställning av papper. Det används också som konserveringsmedel och desinfektionsmedel inom lantbruket, industrin och sjukvården. Enskilda personer använder väteperoxid i koncentrationer över 12 viktprocent, främst för poolrengöring och blekning av t.ex. djurkranium. Enligt uppgifter från tillverkare och importörer såldes under 2012 knappt 10 000 liter väteperoxid för blekningsändamål och ca 760 kg för poolrengöring till enskilda och/eller återförsäljare.

Nitrometan över 30 viktprocent

Nitrometan är en brandfarlig vätska som används i motorbränslen för dragracing och modellfordon samt som lösningsmedel inom industrin. Privatpersoner använder främst nitrometan som bränsle till modellflygplan, bilar och båtar. Nitrometan för bränsleanvändning säljs i många olika koncentrationer, från runt 10 volymprocent upp till 100

volympcent. Halten nitrometan mäts normalt i volympcent, men i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är gränsen 30 viktprocent vilket motsvarar ca 23 volympcent. De företag som kontaktats av Försvarsdepartementet sålde nitrometan, både i ren form och i blandningar, för användning som bränsle. Försäljningen, hos de aktuella företagen, var under 2012 drygt 5 100 liter innehållande 25-60 volympcent nitrometan och drygt 900 liter ren nitrometan. Försäljning skedde både till enskilda och återförsäljare.

Salpetersyra över 3 viktprocent

Salpetersyra är en oxiderande och frätande vätska som används vid tillverkning av explosivämnen och mineralgödsel samt inom industrin t.ex. vid metallbearbetning. Användningen av salpetersyra bland privatpersoner bedöms vara begränsad. Trolig användning är rengöringsmedel och etsning av metall. De företag som svarat på frågor angående salpetersyra sålde främst till företag eller för användningsområden som bedöms vara mycket ovanligt förekommande bland privatpersoner, t.ex. som diskmedel för mjölkproduktionsanläggningar.

Natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat över 40 viktprocent

Dessa ämnen används bland annat som komponenter i fyrverkerier, tändstickor och raketbränslen samt vid tillverkning av explosivämnen, inom industrin och som desinfektionsmedel. Ämnena återfinns inte i koncentrationer över 40 viktprocent i några kända konsumenttillgängliga kemiska produkter i Sverige.

Bilaga II

Bilaga II omfattar åtta relativt vanliga kemikalier som fanns i 674 stycken konsumenttillgängliga produkter enligt Kemikalieinspektionens produktregister för år 2010. Nedan följer en genomgång av ämnena och deras användningsområden.

- Hexamin:** Hexamin används bl.a. för tillverkning av sprängämnen. Det säljs även som bränsletabletter till t.ex. campingkök. Hexamin återfinns också som konserveringsmedel och i vissa läkemedel. Sjutton konsumenttillgängliga produkter innehöll hexamin år 2010 enligt produktregistret.
- Svavelsyra:** Svavelsyra är en mycket vanlig industrikemikalie som används bl.a. för rengöring och desinfektion samt i bilbatterier. År 2010 fanns 25 stycken registrerade konsumenttillgängliga produkter innehållande svavelsyra.
- Aceton:** Aceton är ett mycket vanligt rengörings- och lösningsmedel både i hushållen och i industrin, t.ex. för nagellacksborttagning. Aceton fanns år 2010 i 410 konsumenttillgängliga produkter.
- Kaliumnitrat:** Kaliumnitrat används i gödsel samt som oxiderande komponent i raketer och fyrverkerier. Kaliumnitrat är också en ingrediens i svartkrut och används som konserveringsmedel i livsmedel under beteckningen E252. Kaliumnitrat återfanns år 2010 i 26 konsumenttillgängliga produkter.
- Natriumnitrat:** Natriumnitrat används som desinfektionsmedel, avisningsmedel och gödselmedel. Det används även som konserveringsmedel i livsmedel under beteckningen E251. Natriumnitrat återfanns i 153 konsumenttillgängliga produkter år 2010.

Kalciumnitrat: Kalciumnitrat används för att bekämpa lukt i kemiska toaletter, men även som desinfektionsmedel och gödselmedel. Kalciumnitrat fanns i 18 konsumenttillgängliga produkter år 2010.

Kalcium-ammonium-nitrat: Används som gödselmedel och återfanns endast i en konsumenttillgänglig produkt år 2010.

Ammonium-nitrat: Ammoniumnitrat återfinns i olika halter i mineralgödsel. Det fungerar även som oxidationsmedel i sprängämnen. Till skillnad mot övriga ämnen i bilaga II finns en koncentrationsgräns för ammoniumnitrat. År 2010 återfanns ammoniumnitrat, i koncentrationer över den i bilaga II angivna, i 14 konsumenttillgängliga produkter.

5 Gällande rätt

5.1 Inledning

Samtliga ämnen som förekommer i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer regleras redan på ett eller annat sätt i befintlig svensk lagstiftning. De regler som finns syftar i huvudsak till att förebygga olyckor och att skydda människors hälsa och miljön vid hantering av ämnena. Det följande avsnittet innehåller en kortfattad genomgång av relevant lagstiftning.

5.2 Lagstiftning om kemikalier inom miljöområdet

Den svenska lagstiftningen inom kemikalieområdet bygger till stora delar på lagstiftning från EU. Centrala EU-förordningar inom kemikalieområdet är dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsningar av kemikalier (Reach-förordningen, från engelskans Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals), dels Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen från engelskans Classification, Labelling and Packaging). I 14 kap. miljöbalken (1998:808) finns bestämmelser om kemiska

produkter och biotekniska organismer. Nedan följer en genomgång av relevanta delar i nämnda EU-förordningar och av 14 kap. i miljöbalken.

Reach-förordningen

Reach-förordningen grundas på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare, dvs. den som yrkesmässigt använder ett ämne, som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- eller miljöeffekter. Den som tillverkar eller importerar kemiska ämnen, som sådana eller i blandningar, i mängder om minst ett ton per år ska registrera dessa hos den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa - European Chemicals Agency). Ett ämne som inte är registrerat inom fastställda tidsfrister får inte tillverkas eller sättas ut på marknaden inom EU. Tillverkare och importörer ska vidare tillhandahålla säkerhetsdatablad till yrkesmässiga användare. Säkerhetsdatabladet ska bl.a. innehålla information om ämnets/blandningens farliga egenskaper, risker vid användning och lämpliga skyddsåtgärder för att uppnå en säker hantering av produkterna. I bilaga XVII till Reach-förordningen finns förbud och andra begränsningar för särskilda ämnen. I bilagan begränsas utsläppande på marknaden av ammoniumnitrat, vilket bl.a. innebär att ammoniumnitrat som ämne eller i blandningar i samma koncentration som i bilaga II till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, bara får tillhandahållas juridiska personer med särskild licens och jordbrukare. Straffbestämmelser för överträdelser av förordningen är införda i 29 kap. miljöbalken. Tillsynen över bestämmelserna i Reach utövas i Sverige av Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

CLP-förordningen

CLP-förordningen behandlar hur kemiska ämnen och blandningar ska klassificeras utifrån sina egenskaper och hur användarna ska informeras om bedömda faror. Tillverkare och importörer är skyldiga att fastställa farorna med ämnen och blandningar innan de släpps ut på marknaden, samt att klassificera dem i enlighet med de faror som har identifierats. Om ett ämne eller en blandning är farlig måste förpackningen märkas så att användare, både yrkesmässiga och enskilda personer, känner till dess effekter innan de handskas med den. Alla de ämnen som förekommer i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer omfattas av CLP-förordningens krav på klassificering och, i förekommande fall, märkning. Tillsynen över bestämmelserna i CLP-förordningen utövas i Sverige av Kemikalieinspektionen och kommunerna.

Miljöbalken

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I 14 kap. miljöbalken och i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer finns särskilda bestämmelser om kemiska produkter och biotekniska organismer.

I förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer finns bl.a. regler om hantering av särskilt farliga kemiska produkter. Med särskilt farlig kemisk produkt avses en kemisk produkt som har särskilt allvarliga hälsofarliga egenskaper. Två ämnen i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer anses som särskilt farliga kemiska produkter; väteperoxid om koncentrationen överstiger 70 procent och salpetersyra om koncentrationen överstiger 20 procent. Även svavelsyra, som återfinns i bilaga II till ovan

nämnda EU-förordning, anses som en särskilt farlig kemisk produkt om koncentrationen överstiger 15 procent.

För att överlåta särskilt farliga kemiska produkter krävs tillstånd. Tillstånd krävs även för icke yrkesmässig hantering av särskilt farliga kemiska produkter. I Sverige får särskilt farliga kemiska produkter endast överlåtas till den som ska använda produkterna yrkesmässigt samt till privatpersoner som har tillstånd. Frågan om tillstånd prövas av länsstyrelserna. Tillstånd till privatpersoner får endast ges till den som fyllt 18 år och som behöver produkterna för ett konstnärligt, tekniskt, vetenskapligt eller liknande ändamål. Ett tillstånd ska tidsbegränsas till högst fem år. Den som överlåter särskilt farliga kemiska produkter ska föra anteckningar om överlåtelserna. Anteckningskravet syftar till att kontrollera vilka kvantiteter som överlåts. I 29 kap. miljöbalken finns bestämmelser om överträdelser och förverkande av särskilt farliga produkter. Tillsynen över bestämmelserna om kemiska produkter och biotekniska organismer utövas av bl.a. Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

5.3 Lagen om transport av farligt gods

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods syftar till att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. Lagens bestämmelser baseras huvudsakligen på internationella konventioner och regler. Med farligt gods avses i lagen bl.a. explosiva ämnen och föremål, gaser och brandfarliga vätskor. De flesta ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer omfattas av denna lag.

Transporter av farligt gods som utförs av enskilda personer är undantagna från lagens bestämmelser om godset är förpackat för detaljhandelsförsäljning och är avsett för personligt bruk, hushållsbruk eller för sport och fritid, under förutsättning att

åtgärder vidtas som förhindrar att innehållet kommer ut under normala transportförhållanden. När sådant gods utgörs av brandfarliga vätskor som transporteras i återfyllningsbara behållare, fyllda av eller åt privatpersoner, får mängden inte överstiga 60 liter per behållare och totalmängden inte överstiga 240 liter per transportenhet.

Den som transporterar farligt gods eller lämnar ut det för transport till någon annan ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv och hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper. Vidtas inte de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått som behövs kan ansvar utkrävas i enlighet med 16 § lagen om transport av farligt gods. Ett flertal myndigheter har tillsynsuppgifter enligt lagen, exempelvis är polismyndigheten ansvarig för tillsyn av transport av farlig gods som sker på land med undantag för järnvägstransporter.

5.4 Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och därtill hörande förordning syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och begränsa följderna av dem för människor och miljö. Lagen och förordningen tillkom genom det s.k. Seveso-direktivet.

Lagen tillämpas på verksamheter där farliga ämnen förekommer i mängder som motsvarar eller överstiger de mängder som regeringen föreskriver. De flesta ämnen som förekommer i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är att betrakta som farliga ämnen enligt

denna lag. För att omfattas av lagens bestämmelser krävs dock att de förekommer i mängder över 50 ton.

Med allvarlig kemikalieolycka avses i lagen en olycka med ett eller flera farliga ämnen inblandade, t.ex. utsläpp, brand eller explosion. En verksamhetsutövare har en skyldighet att förebygga riskerna för allvarliga kemikalieolyckor bl.a. genom att utarbeta handlingsprogram för hur sådana olyckor ska undvikas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är central tillsynsmyndighet för verksamheter som faller under lagen, medan det regionala och lokala tillsynsansvaret ligger på länsstyrelserna och kommunerna.

5.5 Lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor syftar till att i Sverige bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

Enskilda (ägare eller nyttjanderättshavare) har enligt lagen vissa skyldigheter att bl.a. hålla utrustning för släckning av bränder och för livräddning vid brand eller annan olycka. Den som bedriver farlig verksamhet har särskilda skyldigheter. Kommunens skyldigheter enligt lagen består bl.a. av att vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Som huvudregel har också kommunen ansvaret för räddningstjänsten inom kommunen. I förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor utpekas vissa statliga myndigheter att ansvara för olika typer av statlig räddningstjänst.

Tillsynen över efterlevandet av lagen och tillhörande förordning utövas på olika nivåer av kommunerna, länsstyrelserna, MSB eller den myndighet som regeringen bestämmer.

5.6 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor syftar till att hindra, förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna. Till brandfarliga och explosiva varor räknas brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor, brandreaktiva varor, explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål samt ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i syfte att explodera eller ha pyroteknisk effekt. Till brandfarliga vätskor hör bl.a. nitrometan som finns listad i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och aceton som finns i bilaga II till förordningen. Till brandreaktiva varor hör bl.a. väteperoxid som finns i bilaga I och ammoniumnitrat som finns i bilaga II till ovan nämnd EU-förordning. Inget av de ämnen som förekommer i den aktuella EU-förordningen räknas som en explosiv vara.

Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det. Tillståndsmyndigheter är MSB och kommunerna. De har också, inom sina respektive verksamhetsområden, ansvar för tillsynen över efterlevnaden av lagen och föreskrifter samt beslut som meddelats i anslutning till lagen. Den som bl.a. bryter mot tillståndskravet kan dömas till ansvar enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

5.7 Övrig lagstiftning

Inom arbetsmiljölagstiftningen finns regler som syftar till att skydda arbetstagare vid hantering av de ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Det bör emellertid noteras att i ingressen till EU-förordningen framhålls att regler på nationell- och unionsnivå gällande bl.a. arbetstagares säkerhet inte ska påverkas av förordningen.

Vidare bör nämnas att i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, som bygger på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer, finns regler gällande exportkontroll till vissa länder utanför EU avseende svavelsyra och aceton.

6 Överväganden och förslag

6.1 Verkställande av EU-förordningen

EU-förordningar är, i enlighet med artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. De ska tillämpas av domstolar och myndigheter i medlemsstaterna som direkt gällande rätt och de kan åberopas av enskilda.

En EU-förordning får inte inkorporeras eller transformeras till nationell rätt och medlemsstaterna får inte utfärda bestämmelser i sådana frågor som regleras i förordningen. Det förekommer dock att EU-förordningar innehåller bestämmelser av direktivliknande karaktär som innebär en uppmaning till medlemsstaterna att anta nationella bestämmelser i vissa frågor. En EU-förordning hindrar inte heller att en medlemsstat inför regler av verkställande karaktär. Exempelvis kan det behövas nationella regler om vilken myndighet som ska ansvara för tillämpningen av förordningens bestämmelser. Medlemsstaterna är vidare skyldiga att se till att det finns bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag. I detta syfte kan det t.ex. behöva införas administrativa och processuella regler.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är således bindande och direkt tillämplig i Sverige. Den ger dock medlemsstaterna möjlighet att bl.a. besluta om de vill införa undantag från förbudet om att sprängämnesprekursorer som

omfattas av restriktioner³ inte får tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer. EU-förordningen kräver vidare att medlemsstaterna inrättar en eller flera nationella kontaktpunkter, antar nationella regler gällande överträdelse av förordningen m.m.

I de följande avsnitten görs en genomgång av samtliga artiklar i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer för att klarlägga vilken kompletterande nationell lagstiftning som kan behövas. Sådan lagstiftning föreslås i relevanta delar.

6.2 Författningstekniska frågor

Förslag: De kompletterande lagbestämmelser som behövs med anledning av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska samlas i en ny lag.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer förutsätter, såsom redovisades i föregående avsnitt, att vissa kompletterande bestämmelser införs på nationell nivå. En del av dessa bestämmelser kräver lagform, till exempel regler om sanktioner vid överträdelse av förordningen.

Frågan är då om de kompletterande lagbestämmelserna bör infogas i en redan gällande lag eller om de bör samlas i en särskild författning. Härvid är det viktigt att beakta att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har ett brottsförebyggande syfte, att den gäller både förvärv, införsel, innehav och användning av de aktuella ämnena samt enbart begränsar enskilda personers tillgång till ämnena.

Det finns ett antal lagar, såsom redovisats i avsnitt 5, som reglerar hantering av kemiska ämnen.

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods, som omfattar samtliga av de ämnen som förekommer i EU-förordningen om

³ Definitionen av de begrepp som är understrukna finns i artikel 3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, se bilagan till promemorian.

sprängämnesprekursorer, syftar till att förebygga, hindra och begränsa att transport av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. Lagen har ett skade- och olycksförebyggande syfte, men också ett brottsförebyggande. Eftersom reglerna i sin helhet är inriktade på transport förefaller det inte lämpligt att införa de kompletterande bestämmelserna som aktuell EU-förordning kräver i denna lag. Lagens bestämmelser, som i huvudsak inte riktar sig till enskilda, är för övrigt nästintill helt baserade på internationella konventioner och internationella regler.

I lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor förekommer också de ämnen som omfattas av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Detta talar möjligen för att placera de kompletterande bestämmelser som förordningen kräver där. För att EU-förordningens ämnen ska omfattas av lagens bestämmelser måste de dock förekomma i mängder om 50 ton eller mer. Att enskilda personer privat skulle hantera dessa mängder får anses som mycket osannolikt. Lagens bestämmelser riktar sig därför företrädevis till företagare. Lagen har inte heller något brottsförebyggande syfte utan avser att förebygga allvarliga olyckshändelser, främst inom den kemikaliehanterande industrin, och att begränsa följderna av dem för människor och miljö. Med beaktande av ovanstående anses det därför inte aktuellt att föra in de kompletterande bestämmelserna som EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver i lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Likaså förefaller det mindre lämpligt införa de till EU-förordningen kompletterande bestämmelserna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Lagen om skydd mot olyckor har inget brottsförebyggande syfte utan är en skyddslagstiftning som syftar till att bereda människors liv, hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Mycket av lagens fokus ligger på räddningstjänsten.

I 14 kap. miljöbalken finns, som nämnts i tidigare avsnitt, särskilda bestämmelser om kemiska produkter. Bestämmelserna har dock karaktären av ramlagstiftning och regleringen av särskilda ämnen finns i regeringens förordningar och Kemikalieinspektionens föreskrifter. I förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer regleras hanteringen av särskilt farliga kemiska produkter. För att hantera särskilt farliga kemiska produkter krävs, som tidigare redogjorts för, tillstånd. Bland annat väteperoxid, salpetersyra och svavelsyra omfattas av förordningens krav på tillstånd. Dessa ämnen förekommer också i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Det skulle därför kunna argumenteras för att de kompletterande bestämmelser som EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver infogas i miljöbalken och förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har dock, som redan framhållits, ett tydligt brottsförebyggande syfte till skillnad från bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer som syftar till att skydda miljön och människors hälsa. Att placera de kompletterande bestämmelser som nu aktuell EU-förordning kräver i miljöbalken med tillhörande förordningar förefaller därför vara mindre lämpligt.

Eftersom sprängämnesprekursorer är ämnen eller blandningar som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av sprängämnen finns det slutligen anledning att överväga om de kompletterande reglerna som krävs skulle kunna föras in i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Det som talar emot detta är dels att de flesta ämnen som förekommer i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer i sig inte är brandfarliga eller explosiva, dels att lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor främst är en skydds- och säkerhetslagstiftning. Lagen om brandfarliga och explosiva varor har visserligen också ett brottsförebyggande syfte, då den ska förebygga obehörigt förfarande med varorna, men huvudändamålet med lagen är att undvika att skador och olyckor

uppstår i samband med hantering av brandfarliga och explosiva varor. Mot denna bakgrund får det anses olämpligt att införa EU-förordningens kompletterande bestämmelser i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Slutsatsen av denna genomgång blir därför att det inte finns någon befintlig lagstiftning där de kompletterande bestämmelser som EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver passar in. Det alternativ som då återstår är att samla de nya lagbestämmelserna i en särskild författning. Därigenom underlättas även enskildas möjlighet att enkelt finna de nya bestämmelserna.

6.3 Syfte, tillämpningsområde och definitioner

Förslag: Av en inledande bestämmelse till lagen om sprängämnesprekursorer ska framgå att de definitioner av begrepp som används i lagen är desamma som i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

De tre inledande artiklarna i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer behandlar förordningens syfte, tillämpningsområde och definitioner.

Artikel 1

I artikel 1 anges att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer fastställer harmoniserade regler för tillhandahållande, införsel, innehav och användning av ämnen eller blandningar innehållande dessa, som kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen, i syfte att begränsa allmänhetens tillgång till ämnen och blandningar och säkerställa lämplig rapportering av misstänkta transaktioner i hela försörjningskedjan. Förordningen påverkar inte tillämpningen av andra strängare

bestämmelser i unionslagstiftningen som avser ämnena som förtecknas i bilagorna.

Artikel 1 kräver inte någon kompletterande nationell lagstiftning.

Artikel 2

Artikel 2 anger att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska tillämpas på de ämnen som förtecknas i bilagorna till förordningen och på blandningar och ämnen som innehåller dem. Av artikeln framgår vidare vad EU-förordningen inte ska tillämpas på.

Artikel 2 behöver inte kompletteras på nationell nivå.

Artikel 3

Definitioner av de begrepp som används i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer finns i artikel 3. För att det inte ska råda något tvivel om att de begrepp som används i lagen om sprängämnesprekursorer är desamma som i EU-förordningen bör detta framgå av en inledande bestämmelse i lagen.

6.4 Val av system

Förslag: Det ska krävas tillstånd för enskilda personer att förvärva, införa, inneha eller använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra samt blandningar som innehåller dessa över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

Bedömning: Undantaget i artikel 4.3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer om att medlemsstaterna kan tillåta enskilda personer att få tillgång till väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer än vad som anges i bilaga I till förordningen bör inte införas.

Bestämmelsen i artikel 4.4 och 4.5 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer föranleder inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner får enligt EU-förordningen om sprängämnesprekursorer inte tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer. Huvudregeln är alltså ett totalförbud för enskilda. Medlemsstaterna ges dock möjlighet att göra undantag från förbudet *antingen* i form av ett tillståndssystem *eller* ett registreringssystem. Medlemsstaterna har vidare möjlighet att ge enskilda personer tillgång till prekursorerna väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i koncentrationer som överskrider de gränsvärden som anges i bilaga I till EU-förordningen.

Nedan följer en redogörelse för de alternativa system Sverige kan välja mellan.

6.4.1 Förbud

Artikel 4.1

Artikeln innebär ett förbud att tillhandahålla enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner samt förbud för enskilda att införa, inneha eller använda dessa. Medlemsstaterna har dock i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer bemyndigats att, som tidigare nämnts, göra undantag från förbudet. Frågan blir därför om det i Sverige ska gälla ett fullständigt förbud för enskilda, eller om det finns skäl att föreskriva om undantag från förbudet.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är som tidigare uppgetts en del i EU:s bekämpning av terrorism och syftar till att hindra att terrorister och andra kriminella får tillgång till kemikalier som kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen. Utifrån detta syfte kan det argumenteras för att det inte ska göras något undantag från förbudet, då intresset av att skydda samhället och dess invånare mot terrorattacker och annan grov brottslighet väger mycket tungt. Därtill, såsom redovisades i avsnitt 4, förekommer inte kaliumklorat, kaliumperklorat, natriumklorat och natriumperklorat över de i bilaga I till förordningen angivna koncentrationerna i konsumenttillgängliga produkter. Visserligen, som också redovisades i avsnitt 4, så ska bara import och tillverkning över 100 kg rapporteras till produktregistret, vilket kan innebära att viss användning för enskilt bruk av dessa ämnen inte har framkommit. Det finns dock inget som tyder på att det finns ett användningsområde för enskilda av nämnda kemikalier över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Det har därmed inte framkommit något som talar för att det finns ett behov av att göra undantag från EU-förordningens förbud avseende dessa ämnen.

Övriga tre ämnen i bilaga I dvs. väteperoxid, nitrometan och salpetersyra förekommer emellertid i konsumenttillgängliga pro-

dukter över de i bilagan angivna koncentrationsgränserna. De angivna kemikalierna används dock av relativt få personer i Sverige och då främst, vilket har redogjorts för i avsnitt 4, för hobbyändamål (bränsle till bl.a. modellbåtar) och för rengöring av privata pooler. Här får syftet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer vägas mot vilka konsekvenser det får för privatpersoner och näringsidkare om ett undantag inte görs från förordningens förbud. Å ena sidan rör det sig om relativt begränsade användningsområden för de aktuella prekursorerna, vilket innebär att ett totalförbud inte skulle påverka medborgare i allmänhet och endast ett tämligen begränsat antal näringsidkare och enskilda. Å andra sidan ger EU-förordningen om sprängämnesprekursorer en möjlighet till undantag, och prekursorerna används idag, om än av ett begränsat antal personer, för helt legitima ändamål. Vid en sammantagen bedömning förefaller det därför rimligt att föreskriva om undantag från EU-förordningens förbud avseende dessa tre ämnen.

Artikel 4.1 kräver i sig inte någon kompletterande nationell bestämmelse.

6.4.2 Tillståndssystem

Artikel 4.2

En medlemsstat får enligt artikel 4.2 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer göra undantag från förbudet i artikel 4.1. Detta genom att bibehålla eller inrätta ett tillståndssystem som medger att sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner får tillhandahållas till, innehas eller användas av enskilda personer. Det krävs då att personen i fråga har fått, och på begäran kan uppvisa, ett tillstånd som har utfärdats av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där prekursoren kommer att förvärfvas, innehas eller användas.

Såsom redogjorts för ovan bör det föreskrivas om undantag från förbudet i artikel 4.1 för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra. Detta gör det möjligt för enskilda som har ett legitimt behov av de tre aktuella ämnena att även fortsättningsvis få tillgång till dessa.

Ett system som bygger på att enskilda ska söka tillstånd för att få förvärva, inneha eller använda aktuella prekursorer bidrar till att EU-förordningens brottsförebyggande syfte uppnås genom att det då sker en kontroll av vem som får tillgång till aktuella prekursorer och vad personen avser att använda ämnena till, samt vilka kvantiteter av ämnena som enskilda får tillgång till. De eventuella nackdelar som ett tillståndssystem kan innebära i form av en ökad administrativ belastning och till viss del även kostnad för myndigheter, enskilda personer och ekonomiska aktörer, får anses övervägas av fördelarna med ett sådant system. Sverige bör därför införa undantag enligt artikel 4.2 avseende väteperoxid, nitrometan och salpetersyra.

Artikeln kräver en kompletterande nationell bestämmelse i den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer gällande att tillstånd fordras för de aktuella prekursorerna. Tillstånd för införsel behandlas i avsnitt 6.5.

Enligt förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer krävs, såsom redogjorts för i avsnitt 5, tillstånd för enskilda personer om de ska hantera väteperoxid i en koncentration som överstiger 70 viktprocent liksom salpetersyra i en koncentration som överstiger 20 viktprocent. Konsekvensen av att införa krav på tillstånd för väteperoxid och salpetersyra enligt lagen om sprängämnesprekursorer kan innebära att enskilda personer får söka två olika tillstånd för ett och samma ämne, vilket naturligtvis kan upplevas som omständligt. Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer och EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har emellertid helt olika syften, och vid tillståndsprövningen ska skilda aspekter bedömas. En samordning låter sig alltså inte enkelt göras. Enligt kemikalieinspektionens rapport nr 2/12, *Överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter m.m. – rapport*

från ett regeringsuppdrag, beviljades under åren 2006 till och med 2010 endast ett 20-tal ansökningar avseende tillstånd för privat bruk av särskilt farliga kemiska produkter av samtliga länsstyrelser i Sverige. Med beaktande av vad som här redogjorts för finns det inte i nuläget skäl att överväga några författningsändringar med anledning av att två olika tillstånd kan komma att krävas för ett och samma ämne.

6.4.3 Registreringssystem

Artikel 17

En medlemsstat som redan vid EU-förordningens ikraftträdande infört ett registreringssystem enligt vilket den ekonomiska aktören som tillhandahåller enskilda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är skyldig att registrera alla transaktioner med ämnena, får enligt artikel 17 fortsätta att tillämpa detta system på vissa eller samtliga ämnen.

Enligt 10 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer ska den som överlåter särskilt farliga kemiska produkter föra anteckningar om överlåtelserna, se avsnitt 5.2. Detta betyder att den som överlåter väteperoxid i en koncentration som överstiger 70 viktprocent liksom salpetersyra i en koncentration som överstiger 20 viktprocent ska föra anteckningar om överlåtelserna. Av 4 kap. 3 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:2) om kemiska produkter och biotekniska organismer framgår att anteckningsskyldigheten omfattar uppgifter om datum för försäljningen, produktnamn och mängd, köparens namn eller firmanamn och adress samt om produkten har överlåtit för yrkesmässig hantering eller för privat bruk som kräver tillstånd. I det senare fallet ska uppgift då finnas om hur köparen visat sin behörighet. Denna anteckningsskyldighet kan sägas likna det registreringssystem som omtalas i EU-förordningen om

sprängämnesprekursorer. Anteckningsskyldigheten i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer har dock ett annat syfte än den registrering som avses i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Registreringssystemet som omtalas i artikel 17 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer gäller nationella åtgärder som vidtagits i syfte att hindra olaglig tillverkning av sprängämnen, medan anteckningsskyldigheten i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer syftar till att kontrollera överlåtelser av ämnen som är särskilt farliga ur hälsosynpunkt. Artikel 17 tillkom för att medlemsstater som redan innan EU-förordningens ikraftträdande infört nationella registreringssystem ska kunna fortsätta att använda sig av dessa. Sverige kan därför inte sägas ha haft ett registreringssystem motsvarande det i artikel 17 vid EU-förordningens ikraftträdande, varför artikeln inte är tillämplig för svenskt vidkommande.

Artikeln kräver inte någon kompletterande nationell bestämmelse.

Artikel 4.3

Enligt artikel 4.3 får medlemsstaterna tillåta att enskilda personer får tillgång till:

- väteperoxid i en koncentration som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 35 viktprocent,
- nitrometan i en koncentration som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 40 viktprocent och
- salpetersyra i en koncentration som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 10 viktprocent.

Detta förutsätter att den ekonomiska aktören som tillhandahåller ämnena registrerar varje transaktion med dem.

Ett registreringssystem gör det lättare för enskilda personer att få tillgång till aktuella kemikalier i högre koncentrationer för legitima ändamål, då de inte behöver ansöka om tillstånd och få sin ansökan prövad för ändamålet. Det skulle bl.a. underlätta för de personer som önskar använda sig av högre koncentrationer av nitrometan som bränsle för t.ex. modellbåtar. Ett sådant här system i kombination med det föreslagna tillståndssystemet skulle troligen också resultera i ett mindre antal tillståndsansökningar. Tillverkningen av sprängämnen blir dock lättare ju högre koncentrationen av prekursorer i fråga är. Detta talar emot att inrätta ett system genom vilket införskaffande av väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer underlättas. Ett registreringssystem ger också en sämre kontroll av vem som får tillgång till aktuella prekursorer och vad personen avser att använda dessa till, då det inte sker någon prövning av personen eller vad personen avser att använda ämnet till. Ett registreringssystem medför därtill merarbete för näringsidkare som är tvungna att föra register över de transaktioner de gör med aktuella ämnen och bevara dessa register. Mot bakgrund av vad som anförts ovan och med hänsyn till EU-förordningens syfte att skydda samhället och dess invånare mot konsekvenserna av att terrorister och andra kriminella kan få tillgång till högkoncentrerade kemikalier, bör undantaget i artikel 4.3 inte införas i Sverige. Trots att undantaget inte tillämpas har enskilda personer fortfarande möjlighet att för legitima ändamål få tillgång till väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer än som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer genom att ansöka om tillstånd, se avsnitt 6.4.2.

Artikelns kravet kräver ingen kompletterande nationell bestämmelse.

6.4.4 Medlemsstaternas skyldighet att anmäla undantag från artikel 4.1 m.m.

Artikel 4.4 och 4.5

Medlemsstaterna har enligt artikel 4.4 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer en skyldighet att anmäla till kommissionen om de inför ett tillståndssystem enligt artikel 4.2 eller ett registreringssystem enligt artikel 4.3. Kommissionen ska enligt artikel 4.5 offentliggöra en förteckning över de åtgärder som anmälts av medlemsstaterna.

Artiklarna kräver inte några kompletterande nationella bestämmelser.

6.5 Införsel

Förslag: Tullverket ska vid inre gräns utöva kontroll vad gäller införsel av de sprängämnesprekursorer som är förbjudna enligt bilaga I i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de som föreslås bli tillståndspliktiga enligt denna promemoria. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i 3 och 4 §§ lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Artikel 4.6

Artikeln behandlar införsel av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till en medlemsstat som har gjort undantag från förbudet i artikel 4.1 bl.a. genom att tillämpa ett tillståndssystem. Avser en enskild person att till en medlemsstat införa en tillståndspliktig sprängämnesprekursor krävs att personen erhållit och på begäran från den behöriga myndigheten

kan uppvisa ett tillstånd som är giltigt i den medlemsstat till vilken införseln sker. Tullverket föreslås, som framgår av avsnitt 6.11.4, vara behörig myndighet vid införsel. Artikel 6.11.4 gäller införsel från såväl annat EU-land som ett område utanför EU:s tullområde.

När det gäller införsel från ett område utanför EU:s tullområde införs genom EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och lagen om sprängämnesprekursorer restriktioner för införsel av de ämnen som är listade i bilaga I till EU-förordningen. För fyra av ämnena i bilaga I kvarstår totalförbudet, dvs. det är förbjudet att till Sverige införa dessa ämnen eller blandningar av dem, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen. För övriga tre ämnen i bilaga I dvs. väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, krävs tillstånd för att enskilda personer ska få införa dessa om koncentrationen överstiger den gräns som anges i bilagan. Det åligger vidare enskilda personer att anmäla prekursorerna till Tullverket. Denna anmälningsskyldighet följer av allmänna bestämmelser om import och export i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och tullagstiftningen i övrigt. Enskilda personer ska vidare i enlighet med artikel 4.6 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer på begäran från Tullverket uppvisa ett tillstånd för införsel från tillståndsmyndigheten. Genom EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och lagen om sprängämnesprekursorer tillsammans med rådets förordning (EEG) nr 2913/92 och tullagstiftningen i övrigt, tillgodoses behovet av införselkontroll av de aktuella ämnena vid införsel från ett område utanför EU:s tullområde.

För införsel från andra EU-länder gäller följande. Enligt artikel 26.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska fri rörlighet för bl.a. varor råda på EU:s inre marknad. Kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna, enligt artikel 34 och 35 i fördraget. Bestämmelserna i artiklarna är dock

inte undantagslösa. Enligt artikel 36 ska dessa bestämmelser inte hindra vissa förbud eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på bl.a. hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv m.m. En ytterligare förutsättning är att förbuden eller restriktionerna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Sverige har med stöd av artikel 36 i fördraget antagit lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (hädanefter inregränslagen). Lagen är tillämplig på ett antal varugrupper, exempelvis vapen och produkter med dubbla användningsområden (se 3 § nämnda lag), som således kan bli föremål för kontroll vid inre gräns.

Förbudet för fyra av de ämnen som nämns i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och kravet på tillstånd för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, syftar till att begränsa allmänhetens tillgång till dessa sprängämnesprekursorer och därmed minska risken för att olagligt tillverkade sprängämnen används av terrorister och andra brottslingar. Kontrollen av dessa sprängämnesprekursorer får därför anses vara en åtgärd som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot denna bakgrund bedöms det vara möjligt att föreskriva att Tullverket ska utöva kontroll vid inre gräns beträffande denna varugrupp.

Med hänsyn till ovan anförda bör de aktuella sprängämnesprekursorerna läggas till i 3 § inregränslagen.

Enligt 4 § första stycket inregränslagen följer bl.a. att den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara ska anmäla varan till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att lämna föreskrivna uppgifter. Av 4 § andra stycket framgår att beträffande vissa varor föreligger en generell anmälningsskyldighet, vilket innebär att in- och utförsel av dessa varor alltid ska anmälas. Detta gäller bl.a. för

krigsmateriel, vapen och produkter med dubbla användningsområden. I 4 § tredje stycket anges att en anmälan enligt första stycket ska ske utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om både den anmälningsskyldighet som följer av första stycket och den generella anmälningsskyldigheten.

Anmälningsskyldigheten som följer av 4 § inregränslagen har två funktioner. Den anmälningsskyldighet som följer av första stycket fyller funktionen att utgöra en koppling till straffbestämmelserna i smuglingslagen. Den generella anmälningsskyldigheten som följer av 4 § andra stycket medför att Tullverket har möjlighet att kontrollera att de villkor som gäller för in- eller utförsel av dessa varor är uppfyllda beträffande de varor vilka anmäls på detta sätt (SOU 2006:9 s. 247 f).

Vad avser de sprängämnesprekursorer som omfattas av tillståndsplikt bör dessa omfattas av den generella anmälningsskyldigheten i 4 § andra stycket i inregränslagen. Detta för att ge Tullverket möjlighet att kontrollera att den person som avser att införa en tillståndspliktig sprängämnesprekursor har rätt att göra det och att personen följer villkoren i tillståndet, bl.a. när det gäller den mängd av sprängämnesprekursoren som får införas.

Artikel 4.6 kräver en kompletterande nationell bestämmelse avseende utpekande av behörig myndighet, se avsnitt 6.11.4.

6.6 Ekonomiska aktörers skyldighet att kräva att tillstånd uppvisas och att märka förpackningar

Förslag: Tillsyn ska ske över att de ekonomiska aktörerna⁴ kräver att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller enskilda personer väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Tillsyn ska vidare ske över att de förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta på korrekt sätt. Den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om hur märkning av förpackningarna ska utformas.

Artikel 4.7

Ekonomiska aktörer, som tillhandahåller enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, ska kräva att tillstånd uppvisas (om medlemsstaten tillämpar ett tillståndssystem) eller registrera transaktionen (om medlemsstaten tillämpar ett registreringssystem). För svensk del innebär detta, med beaktande av vad som tidigare föreslagits i denna promemoria, att ekonomiska aktörer ska kräva att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller enskilda personer väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

Själva artikeln behöver inte kompletteras med bestämmelser på nationell nivå. För att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska få effektivt genomslag behövs dock kompletterande svenska bestämmelser om tillsyn över att artikelns krav uppfylls.

Val av tillsynsmyndighet behandlas i avsnitt 6.11.3.

⁴ Definitionen av de begrepp som är understrukna finns i artikel 3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, se bilagan till promemorian.

Artikel 5

Ekonomiska aktörer, som tillhandahåller enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, ska enligt artikel 5 se till att det på förpackningen tydligt anges att produkten omfattas av förbudet enligt artikel 4.1, om krav på tillstånd enligt artikel 4.2 eller registrering enligt artikel 4.3, genom att kontrollera att en lämplig etikett finns eller, vid behov, fästa en lämplig etikett på förpackningen.

För ekonomiska aktörer i Sverige som tillhandahåller allmänheten de kemikalier som finns i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer eller blandningar därav, innebär detta att de måste kontrollera att det finns en etikett på förpackningen eller, om sådan saknas, fästa en etikett på förpackningen som talar om att produkten omfattas av förbud eller tillståndsplikt.

Artikeln som sådan kräver inga kompletterande svenska bestämmelser. För att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska få effektivt genomslag i Sverige krävs dock kompletterande nationella bestämmelser, dels gällande tillsyn över att artikelns krav uppfylls, dels gällande sanktioner för det fall kravet på märkning inte uppfylls. För en effektiv tillsyn krävs också att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till lokaler och har möjlighet att få biträde av polisen.

För att det tydligt ska framgå för enskilda personer att en produkt omfattas av förbud eller av krav på tillstånd och för att ekonomiska aktörer ska vara säkra på att de uppfyllt artikelns krav samt för att tillsynen ska bli effektiv, bör det vidare finnas föreskrifter om hur etiketterna ska utformas. Inom EU pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för utformningen. Den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om hur etiketterna ska utformas. I det arbetet är det naturligt att den aktuella myndigheten beaktar kommande riktlinjer.

6.7 Fri rörlighet

Bedömning: Bestämmelsen i artikel 6 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer föranleder inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Artikel 6

Artikel 6 behandlar fri rörlighet. Medlemsstaterna får inte, av skäl som har samband med förebyggande av olaglig tillverkning av sprängämnen, förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållandet av de ämnen som förtecknas i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer i koncentrationer som underskrider de gränsvärden som fastställs där, eller av de ämnen som förtecknas i bilaga II.

Artikel 6 kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

6.8 Tillstånd

Förslag: Tillstånd som utfärdats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater bör i nuläget inte erkännas i Sverige. Regeringen bör emellertid bemyndigas att utfärda föreskrifter om erkännande av andra medlemsstaters tillstånd.

Bedömning: Bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i en ansökan om tillstånd bör meddelas i föreskrifter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, beslutar.

I detta avsnitt behandlas utfärdande av tillstånd, hur tillståndets giltighet ska begränsas, återkallelse av tillstånd och medlemsstaters möjlighet att erkänna tillstånd som utfärdats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater (artikel 7.1, 2, 4 och 6).

Artikel 7.1 och 2 samt 4

I EU-förordningen om sprängämnesprekursorer föreskrivs i artikel 7.1 att medlemsstaterna ska fastställa regler för beviljande av tillstånd. När den behöriga myndigheten överväger om den ska bevilja tillstånd ska den ta hänsyn till alla relevanta omständigheter, särskilt till om den avsedda användningen av ämnet är att anse som legitim. Tillstånd ska inte beviljas om det finns rimliga skäl att ifrågasätta att den avsedda användningen är legitim eller att användarens avsikter för användningen av ämnet är legitima. Vad avser det första ledet i bedömningen bör tillståndsmyndigheten överväga om det är berättigat att använda aktuellt ämne för det ändamål som sökanden uppger.

Tillståndsmyndigheten ska vidare bedöma om sökandens avsikter för användningen av det tillståndspliktiga ämnet är legitim, vilket endast kan göras genom en lämplighetsbedömning av sökanden. Denna del av bedömningen är mycket viktig för att garantera att endast de som avser att använda sprängämnesprekursorerna för legitima ändamål får tillgång till kemikalierna. Vid bedömningen av om personens avsikter är legitima är bl.a. uppgifter från relevanta register hos polisen, av betydelse. Det måste göras en sammantagen bedömning, där samtliga omständigheter som framkommit avseende användningen av ämnet och om sökanden ska beaktas.

Av andra punkten i artikel 7 framgår att ett tillstånd får beviljas för högst tre år och att den behöriga myndigheten får besluta om tillståndet får användas en eller flera gånger under denna period. Av andra punkten framgår vidare att tillståndsmyndigheten får, fram till dess att tillståndet upphör att gälla, begära att tillståndshavare visar att villkoren för tillståndet fortfarande är uppfyllda. Avslutningsvis föreskrivs att det av tillståndet ska framgå vilka sprängämnesprekursorer som omfattas av detta. Om tillståndet ska få användas vid ett eller flera tillfällen och hur länge bör vara beroende av bl.a. vad sökanden avser att använda ämnet till, vilka kvantiteter det rör sig om och i vilken koncentration. Det är därför naturligt att det

blir upp till tillståndsmyndigheten att i det enskilda fallet besluta i dessa frågor.

Den behöriga myndigheten får enligt punkten 4 i artikel 7 dra in eller återkalla tillståndet när det finns rimliga skäl att anta att villkoren för tillståndet inte längre är uppfyllda. Detta innebär att tillståndsmyndigheten bl.a. får återkalla tillståndet från tillståndsinnehavaren när det finns rimliga skäl att anta att tillståndsinnehavaren inte använder ämnet till det han eller hon uppgivit i ansökan eller då det framkommit uppgifter som ger skälig anledning att anta att tillståndshavaren är olämplig att ha ämnet.

Artikel 7 kräver kompletterande nationella bestämmelser om vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla. Det är naturligt att det av ansökan måste framgå sökandens namn, adress och personnummer samt vilket ämne eller blandning, inklusive mängd och koncentration, ansökan avser. Vidare bör framgå vad personen avser att använda ämnet till och om ansökan avser förvärv, införsel, innehav eller användning. Det bör också framgå om sökanden ansöker om tillstånd för ett eller flera tillfällen och för hur lång tid. Uppgifterna i ansökan bör lämnas på heder och samvete för att markera allvaret i att lämna riktiga uppgifter. Vad ansökan ska innehålla regleras lämpligen i en föreskrift som ansluter till lagens bestämmelser. Tillståndsmyndigheten bör utarbeta en ansökningsblankett för ovanstående uppgifter. Val av tillståndsmyndighet behandlas i avsnitt 6.11.1.

Artikel 7.6

I artikel 7.6 föreskrivs att en medlemsstat får erkänna tillstånd som beviljats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater. Kommissionen ska, senast den 2 september 2014, efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer ha utarbetat riktlinjer för att underlätta ömsesidigt erkännande av tillstånd.

Att erkänna tillstånd som utfärdats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater gör det enklare för en unionsmedborgare, som erhållit ett tillstånd i sitt hemland, att införa tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer till Sverige eller införskaffa dessa här. Erkänner Sverige tillstånd som utfärdats i andra medlemsstater kan detta också underlätta för tillståndsmyndigheten som då eventuellt kan få något färre ansökningar. Några enhetliga riktlinjer för hur tillstånden ska utformas inom unionen finns dock inte idag. Om Sverige i nuläget, innan riktlinjer har utformats av kommissionen, erkänner tillstånd som har utfärdats i andra medlemsstater kan detta skapa osäkerhet hos de ekonomiska aktörerna om tillståndet är giltigt eller inte. Eftersom det är viktigt för medborgarnas säkerhet att endast den som är berättigad att ha en tillståndspliktig sprängämnesprekursor har den, bör tillstånd som beviljats av behöriga myndigheter i andra medlemsstater inte i nuläget erkännas i Sverige. Det bör dock öppnas en möjlighet att, om detta anses lämpligt, erkänna andra medlemsstaters tillstånd när enhetliga riktlinjer för hur tillstånden ska utformas har kommit från kommissionen. Regeringen bör därför genom ett bemyndigande i lagen om sprängämnesprekursorer ges möjlighet att erkänna andra medlemsstaters tillstånd.

6.9 Registrering av transaktioner

Bedömning: Bestämmelsen i artikel 8 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer föranleder inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Artikel 8

Artikeln behandlar registrering av transaktioner enligt artikel 4.3 och artikel 17 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Enligt artikel 4.3 får medlemsstaterna tillåta att enskilda personer får tillgång till högre koncentrationer av väteperoxid, nitrometan eller salpetersyra än de som anges i bilaga I till EU-förordningen om den ekonomiska aktören som tillhandahåller ämnena registrerar varje transaktion med dem. Av artikel 17 framgår att en medlemsstat som vid EU-förordningens ikraftträdande infört ett registreringssystem enligt vilken den ekonomiska aktören som tillhandahåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är skyldig att registrera alla transaktioner med ämnena, får fortsätta att tillämpa detta system. Av avsnitt 6.4.3 framgår varför artikel 17 inte är tillämplig för Sveriges vidkommande och varför Sverige inte bör införa ett registreringssystem i enlighet med artikel 4.3. Eftersom artikel 8 talar om vilka uppgifter som ska registreras om en medlemsstat tillämpar registreringssystemen enligt artikel 4.3 eller 17, är artikeln inte aktuell för Sveriges del, varför den inte behandlas närmare här.

Artikeln leder således inte till några kompletterande nationella bestämmelser.

6.10 Ekonomiska aktörers skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder

Artikel 9

Ekonomiska aktörer är enligt artikel 9 skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder av ämnena förtecknade i bilaga I och II till förordningen till den eller de nationella kontaktpunkter som medlemsstaterna ska inrätta.

Ekonomiska aktörer ska enligt artikel 9.3 utan oskälig fördröjning rapportera misstänkta transaktioner eller försök därtill, och om möjligt även kundens identitet, till den nationella kontaktpunkten eller de nationella kontaktpunkterna i den medlemsstat där transaktionen genomfördes eller där ett försök att genomföra den gjordes. Vid bedömningen av om transaktionen är misstänkt ska den ekonomiska aktören beakta alla omständigheter, särskilt om kunden:

- uttrycker sig vagt om ämnets eller blandningens tilltänkta användning,
- inte verkar känna till ämnets eller blandningens tilltänkta användning eller inte kan förklara den på ett trovärdigt sätt,
- avser att köpa ämnen i mängder, kombinationer eller koncentrationer av ämnen som är ovanliga för privat användning,
- är ovillig att visa upp identitetsbevis eller handling som styrker bostadsort, eller
- insisterar på att använda ovanliga betalningsmetoder, såsom stora belopp i kontanter.

Ekonomiska aktörer får förbehålla sig rätten att vägra att genomföra transaktioner som är misstänkta i EU-förordningens mening.

Vad som är en misstänkt transaktion eller ett försök därtill är naturligtvis svårt att entydigt beskriva och måste bedömas i varje enskilt fall. De listade kriterierna får närmast betraktas som exempel på omständigheter som kan tyda på att det rör sig om en misstänkt transaktion eller försök därtill. Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i samarbete med berörda branschorganisationer redan idag tagit fram information till dem som säljer kemiska produkter om indikationer på vad som kan vara ett misstänkt beteende i syfte att begränsa möjligheterna till tillverkning av olagliga sprängämnen. Denna information kan tjäna som ytterligare vägledning för de ekonomiska aktörerna.

Det bör observeras att rapporteringsskyldigheten när det gäller misstänkta transaktioner omfattar både kunder som är privatpersoner och sådana som är professionella användare, dvs. näringsidkare. En ekonomisk aktör ska således rapportera en misstänkt transaktion eller försök därtill oavsett vem kunden är.

Ekonomiska aktörer är vidare skyldiga att rapportera betydande försvinnanden och stölder av ämnen som förtecknas i bilagorna till den nationella kontaktpunkten eller de nationella kontaktpunkterna i den medlemsstat där försvinnandet eller stölden ägde rum. Vad ett betydande försvinnande eller en betydande stöld är har dock inte angivits i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, vare sig i själva artiklarna eller i ingressen. I artikel 9.5 föreskrivs emellertid att kommissionen efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer senast den 2 september 2014 ska ha utarbetat riktlinjer till stöd för den kemiska försörjningskedjan och de behöriga myndigheterna. Riktlinjerna ska bl.a. innehålla information om hur misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder kan kännas igen och rapporteras.

Enligt artikel 9.6 ska de behöriga myndigheterna se till att kommissionens riktlinjer sprids på ett sätt som de anser vara lämpligt med hänsyn till riktlinjernas mål.

Artikel 9 kräver kompletterande nationella bestämmelser av verkställande karaktär vad gäller val av nationell kontaktpunkt,

vilket polisen föreslås vara (se avsnitt 6.11.2) och vad gäller angivande av behöriga myndigheter som ska se till att kommissionens riktlinjer sprids, vilket polisen och tillståndsmyndigheten föreslås vara (se avsnitt 6.11.4). Detta kräver inte någon lagreglering eftersom det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. I lagen bör dock en informationsbestämmelse tas in om att nationell kontaktpunkt är den myndighet som regeringen bestämmer.

6.11 Behöriga myndigheter

Förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara tillståndsmyndighet. Rikspolisstyrelsen ska vara nationell kontaktpunkt. Kommunerna ska vara tillsynsmyndighet. Tullverket ska vara behörig myndighet vid införsel. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Rikspolisstyrelsen ska vara behöriga myndigheter för spridning av kommissionens riktlinjer enligt artikel 9.6 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

6.11.1 Tillståndsmyndighet

Införande av ett tillståndssystem förutsätter utseende av en tillståndsmyndighet som har till uppgift att bl.a. pröva tillståndsansökningar, utfärda tillstånd och återkalla tillstånd.

Tillståndsmyndigheten bör vara en centralt organiserad myndighet då detta bidrar till en bättre helhetsbild av vilka sprängämnesprekursorer tillstånd har givits för, samt i vilka mängder och koncentrationer. Det blir också effektivare att placera tillståndsprövningen på en centralt organiserad myndighet som har kompetens, resurser och kontinuerligt kommer att få pröva tillståndsansökningar av aktuell typ, jämfört med exempelvis en

myndighet på lokal nivå där det finns risk för att få ansökningar kommer att behandlas.

Vid bedömningen av om en person ska beviljas tillstånd ska, såsom framgår av avsnitt 6.8, tillståndsmyndigheten dels se till vad den sökande avser att använda ämnet till, dels bedöma om användarens avsikter för användningen är legitima. Tillståndsmyndigheten bör därför ha kompetens om kemiska ämnen och blandningar, men också erfarenhet och kompetens av att bedöma personers lämplighet vid tillståndsgivning.

Då Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är expertmyndighet för kemiska produkters fysikaliska faror, såsom brandfarliga, explosiva och oxiderande egenskaper, bedöms myndigheten ha den kompetens som krävs för bedömningen av ämnens användningsområden.

När det gäller bedömningen av sökandens avsikter är, med hänsyn till förordningens syfte att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen och minska risken för terrorattacker, uppgifter i polisens och Säkerhetspolisens register av betydelse, framförallt belastnings- och misstankeregistret, men i förekommande fall även andra register. Polisen inklusive Säkerhetspolisen har den erfarenhet och kompetens som krävs för att göra den aktuella bedömningen. Det är därför naturligt att polisen får bedöma om det är lämpligt att den sökande får inneha den aktuella sprängämnesprekursoren.

Genom en lösning som involverar både MSB och polisen, bidrar myndigheterna med expertkunskap inom sina respektive områden till bedömningen av om en sökande bör beviljas tillstånd. Det är emellertid endast en myndighet, MSB, som utses till tillståndsmyndighet.

Innan tillstånd meddelas ska MSB således inhämta polisens bedömning av om den sökande är lämplig att inneha den aktuella sprängämnesprekursoren. Rikspolisstyrelsen ska lämna ett gemensamt yttrande från samtliga relevanta myndigheter och funktioner inom polisen. Polisorganisationskommittén har föreslagit att polisen ska omorganiseras och att Säkerhetspolisen ska bli en självständig myndighet från och med den 1 januari

2015 (SOU 2012:77 - En tydligare organisation för Säkerhetspolisen). Förslagen är för närvarande föremål för beredning inom Regeringskansliet. Även om Säkerhetspolisen, som idag utgör en del av Rikspolisstyrelsen, bryts ut till en självständig myndighet, ska polisen samordna sitt svar till MSB.

Såsom redogjorts för i avsnitt 6.10 krävs ingen lagreglering för att utse MSB till tillståndsmyndighet då detta får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. I lagen om sprängämnesprekursorer ska dock en informationsbestämmelse tas in om att tillståndsmyndighet är den myndighet som regeringen bestämmer. Själva utpekandet av myndighet bör ske i förordning som regeringen beslutar. Inte heller polisens skyldighet att bistå MSB i tillståndsgivningen behöver regleras i lag.

6.11.2 Nationell kontaktpunkt

Av artikel 9 framgår att medlemsstaterna ska inrätta en eller flera nationella kontaktpunkter dit rapportering av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder ska ske. Den eller de nationella kontaktpunkterna ska ha ett tydligt angivet telefonnummer och en tydligt angiven e-postadress dit rapporteringen kan ske.

Rapporteringskyldigheten syftar till att upptäcka och hindra att de sprängämnesprekursorer som är listade i bilaga I och II till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer används för olaglig tillverkning av sprängämnen. Det är därför viktigt att den myndighet som utses att vara nationell kontaktpunkt har erfarenhet och väl utarbetade rutiner när det gäller att bedriva spaning och utredning av brott, men också rätt att agera då det finns misstankar om olaglig tillverkning av sprängämnen. Rikspolisstyrelsen är därför det naturliga valet av nationell kontaktpunkt i Sverige. Det är viktigt att polisen utarbetar effektiva rutiner för att säkerställa att relevanta myndigheter och funktioner inom polisen, såsom Säkerhetspolisen och

Rikskriminalpolisen, får del av den inrapporterade informationen.

I lagen om sprängämnesprekursorer bör, som framgår av avsnitt 6.10, en informationsbestämmelse tas in om att nationell kontaktpunkt är den myndighet som regeringen bestämmer. Själva utpekandet av myndigheten bör ske i förordning som regeringen beslutar.

6.11.3 Tillsynsmyndighet

För att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska få effektivt genomslag i Sverige bör, såsom redovisats i avsnitt 6.6, tillsyn utövas över densamma.

Frågan är då vilken eller vilka myndigheter som bör ansvara för tillsynen. För att tillsynen ska bli effektiv bör tillsynsmyndigheten vara lokalt förankrad. De ekonomiska aktörer som tillhandahåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner förefaller visserligen vara relativt få till antalet, men är spridda över hela landet. En centralt organiserad myndighet har därför inte möjlighet att genomföra en effektiv tillsyn. Tillsynen bör därför läggas på lokal nivå. Kommunerna bedriver redan idag tillsyn av märkning av kemiska produkter enligt bl.a. CLP-förordningen, vilket har redogjorts för i avsnitt 5.2, och har således en god kunskap om kemiska produkter. Kommunerna har vidare en bred erfarenhet av tillsynsverksamhet och en god lokalkännedom. Kommunerna bör därför även få i uppgift att utöva tillsyn över det här redovisade regelverket. Dessa uppgifter utgör nya skyldigheter för kommunerna som har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör bestämmelser som innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Tillsynsuppgifterna som tillförs kommunerna i detta fall bedöms ha liten omfattning och kan med

fördel genomföras tillsammans med övrig tillsyn av kemikalielagstiftningen. Då behovet av en lokalt förankrad tillsyn inte bedöms kunna tillgodoses på ett mindre ingripande sätt anses förslaget utgöra ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Eftersom det rör sig om en förpliktelse för kommunerna bör det i lagen om sprängämnesprekursorer införas en bestämmelse av vilken framgår att kommunerna är tillsynsmyndighet.

6.11.4 Behörig myndighet i övriga fall

Det faller sig naturligt att utse Tullverket som behörig myndighet vid införsel enligt artikel 4.6 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Detta innebär bl.a. att vid införsel av en tillståndspliktig sprängämnesprekursor från ett annat land inom EU, ska prekursoren anmälas till Tullverket och tillstånd för införsel av prekursoren ska uppvisas för Tullverket. Vid införsel från ett land utanför EU:s tullområde ska den enskilde anmäla den tillståndspliktiga sprängämnesprekursoren till Tullverket och uppvisa ett tillstånd för införsel av den. Genom att lagen (2000:1225) om straff för smuggling föreslås bli tillämplig vid införsel av förbjudna och tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer utan tillstånd, (se avsnitt 6.14), kommer Tullverket att få beivra brott mot dessa bestämmelser.

Behöriga myndigheter vid spridning av kommissionens riktlinjer enligt artikel 9.6 bör vara Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Rikspolisstyrelsen då det redan idag finns ett samarbete mellan dessa och då detta kommer att vidareutvecklas till följd av det tillståndssystem som föreslås i denna promemoria.

Detta kräver inte någon lagreglering, då det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. I lagen bör dock en informationsbestämmelse tas in avseende behörig myndighet enligt artikel 4.6. När det gäller behöriga myndigheter enligt

artikel 9.6 räcker det att detta framgår av en av regeringen beslutad förordning.

6.12 Avgifter

Förslag: Avgifter ska få tas ut för tillståndsprövning och tillsyn. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och kommunerna ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Avgift för tillståndsprövning enligt artikel 7.3

Enligt artikeln får de behöriga myndigheterna kräva att den som ansöker om tillstånd betalar en avgift för sin ansökan. Denna får inte överstiga kostnaden för att behandla ansökan.

Utgångspunkten vid ställningstagande till hur kostnader som uppkommer vid tillståndsmyndighetens verksamhet ska finansieras, bör vara att den som orsakar kostnaden också ska betala för den. Ett argument mot att avgiftsbelägga tillståndsprövningar är att det då finns risk för att tillstånd inte söks. Denna risk begränsas dels av att ekonomiska aktörer som avser att tillhandhålla sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till enskilda ska kontrollera att tillstånd finns, dels av de straffbestämmelser som föreslås.

När föreskrifter om avgifter diskuteras måste alltid gränsdragningen mellan skatt och avgifter beaktas. Gränsen har betydelse eftersom riksdagen enligt regeringsformen inte får delegera beslutanderätten rörande skatt till regeringen eller underlydande myndigheter. Någon definition av begreppen skatt och avgift finns inte i regeringsformen. I lagstiftningen och rättstillämpningen har det i princip ansetts vara fråga om en avgift i de fall den motsvaras av en direkt motprestation från myndighetens sida till den som betalar avgiften.

Avgiftsbegreppet har dock även ansetts kunna inbegripa vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan utgör en s.k. kollektiv motprestation.

Inom svensk lagstiftning förekommer det på en mängd områden bestämmelser om att avgifter får tas ut vid tillståndsansökningar, exempelvis tillstånd att inneha skjutvapen och tillstånd för privat hantering av särskilt farliga kemiska produkter. Det får mot bakgrund av vad som anförts anses förenligt med gällande rätt att bemyndiga tillståndsmyndigheten att ta ut avgift för tillståndsprövningen.

Artikeln bör kompletteras med en bestämmelse i lagen om sprängämnesprekursorer om rätt att ta ut avgifter för tillståndsprövning samt med bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

Avgift för tillsyn

I avsnitt 6.6 föreslås att tillsyn ska bedrivas, dels över att de ekonomiska aktörerna kräver att tillstånd uppvisas då de tillhandahåller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer till enskilda personer, dels över att förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta. I avsnitt 6.11.3 föreslås att kommunerna ska ansvara för denna tillsyn. Utgångspunkten på detta område bör, liksom vad som gäller tillståndsprövning, vara att den som orsakar kostnaden också ska betala för den.

När det gäller avgiftskonstruktionen för tillsynsavgifter bör bl.a. beaktas att de ska motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida (se resonemanget ovan avseende skatt och avgift), stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganet och objektansvariga samt vara enkla, lättbegripliga och förutsägbara för de objektansvariga (SOU 2004:100 s. 99). Dessa kriterier bedöms kunna uppfyllas då det gäller avgifter för tillsynen över regleringen avseende

sprängämnesprekursorer. Det bör därför framgå av den föreslagna lagen att kommunerna får ta ut avgifter för tillsynen.

I sammanhanget bör vidare den s.k. kommunala självkostnadsprincipen uppmärksammas. För kommunalt bedriven verksamhet gäller bl.a. enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) den s.k. självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner (eller landsting) bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Principen innebär att kommuner och landsting, om det inte i speciallagstiftning finns bestämmelser som begränsar eller utökar avgiftsuttaget för viss verksamhet, inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Detta innebär att det totala avgiftsuttaget för en verksamhet inte får överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under längre tid. Kommunen kan därmed få full kostnadstäckning genom uttag av avgifter, dock kan systemet innebära att viss avgiftsskillnad uppstår mellan olika kommuner. Den avgiftsskillnad som kan uppstå vid tillsynen av aktuella sprängämnesprekursorer är dock inget specifikt för just den här typen av verksamhet, utan förekommer även inom andra områden där kommunerna får ta ut avgifter, exempelvis tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och då kommunerna ska kunna få full kostnadstäckning för nya obligatoriska uppgifter som staten pålagt dem måste en viss avgiftsskillnad accepteras.

I lagen om sprängämnesprekursorer bör en bestämmelse om möjlighet att ta ut avgifter för tillsyn tas in, samt kommunerna bemyndigas att meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

6.13 Överklagande

Förslag: Tillståndsmyndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tillståndsmyndigheten ska vara klagandens motpart.

Tillsynsmyndighetens beslut ska få överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Tillståndsmyndighetens beslut att återkalla ett tillstånd ska gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Överklagande av tillståndsmyndighetens beslut enligt artikel 7.5

Enligt artikel 7.5 ska ett lämpligt organ i medlemsstaten behandla överklaganden av beslut som fattats av tillståndsmyndigheten och tvister som gäller uppfyllandet av tillståndsvillkoren.

Av artikel 6 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt att få en tvist rörande hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter prövade i en opartisk och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättas enligt lag. Av t.ex. mål Pudas mot Sverige, Ser. A No. 125-A, kan utläsas att en tvist i ett tillståndsärende är en civil rättighet/skyldighet, vilket innebär att artikel 6 är tillämplig i dessa fall.

Tillståndsmyndighetens beslut att inte bevilja tillstånd, att begränsa tillstånds användning och giltighetstid samt beslut att återkalla tillstånd är därför av sådan art att de måste kunna överklagas till domstol. Myndighetens beslut bör därför få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det får anses vara en lämplig, effektiv och rättssäker ordning.

En fråga som då uppstår är om tillståndsmyndigheten ska vara klagandens motpart. En tvåpartsprocess bidrar till att

utredningsmaterialet blir fylligare genom parternas dialog. Dessutom kan den enskilde tjäna på att tillståndsmyndigheten blir part i målet genom att förståelsen för sakomständigheterna ökar då myndigheten bemöter den enskildes överklagande. Alternativet att domstolen inhämtar ett yttrande av tillståndsmyndigheten, kan visserligen i vissa situationer räcka, men i andra fall skapa problem, särskilt om det ska hållas muntlig förhandling. Detta talar för att tillståndsmyndigheten bör vara klagandens motpart.

Återkallelse av ett tillstånd ska ske när tillståndsinnehavaren använder ämnet till något annat än vad han eller hon uppgivit eller det framkommit att personens avsikter för användningen av ämnet inte är legitima. Tillståndsmyndighetens beslut om återkallelse av ett tillstånd bör därför gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Överklagande av tillsynsmyndighetens beslut

Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande, med eller utan vite, har en sådan karaktär att de bör kunna överklagas. Liksom inom en stor del av den lagstiftning där kommunerna bedriver tillsyn idag, t.ex. enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, bör beslutet kunna överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Att en kommuns beslut om avgifter för tillsyn får överklagas följer av 10 kap. kommunallagen. Någon särskild bestämmelse som upplyser om att detta får ske behövs inte i lagen om sprängämnesprekursorer.

6.14 Sanktionsbestämmelser

Förslag: Den som uppsåtligen förvärvar, innehar eller använder och den som till enskilda personer tillhandahåller kaliumklorat, kaliumperklorat, natriumklorat och natriumperklorat över 40 viktprocent, ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som utan tillstånd förvärvar, innehar eller använder väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer liksom den som tillhandahåller dessa ämnen över angivna koncentrationsgränser till enskilda personer som inte har tillstånd.

Om det ovan angivna brottet är grovt ska dömas till fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som beskrivs ovan, ska dömas till böter eller fängelse högst sex månader.

Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning, ska dömas till böter.

Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Straffbestämmelserna i lagen om sprängämnesprekursorer ska när det gäller brott av normalgraden vara subsidiära i förhållande till brottsbalken, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen om (2000:1225) om straff för smuggling.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in en tillståndspliktig sprängämnesprekursor och låter bli att anmäla detta ska dömas till böter enligt 19 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Om en ekonomisk aktör låter bli att se till att förpackningar innehållande sprängämnesprekursorer som

omfattas av restriktioner är märkta på vederbörligt sätt, ska tillsynsmyndighet meddela den ekonomiska aktören ett föreläggande att vidta rättelse. Föreläggandet ska kunna förenas med vite.

Artikel 11

Enligt artikel 11 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska medlemsstaterna fastställa påföljder som är tillämpliga på överträdelser av förordningen samt vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att dessa påföljder tillämpas. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Att artikeln 11 talar om påföljder leder lätt tankarna till brottsbalkens bestämmelser om böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Vanligtvis översätts det engelska ordet ”penalties”, vilket är det ord som används i den engelska versionen av förordningen, i EU-förordningar med sanktioner, vilket är ett vidare begrepp än påföljder. Det har inte framkommit något som tyder på att artikel 11 avser något annat än sanktioner. Utgångspunkten för den fortsatta framställningen är därför att det ska fastställas sanktioner för överträdelser av förordningen.

Artikel 11 kräver kompletterande bestämmelser i svensk rätt.

Vad ska anses utgöra en överträdelse?

Det är förbjudet, enligt artikel 4.1, att tillhandahålla sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till enskilda personer liksom för enskilda att införa, inneha eller använda dessa. Såsom redogjorts för i avsnitt 6.4.1 kommer samtliga ämnen i EU-förordningens bilaga I utom väteperoxid, nitrometan och salpetersyra att omfattas av detta förbud i Sverige. Att bryta mot förbudet innebär en överträdelse av förordningen.

Genom artikel 4.2 ges medlemsstaterna, som tidigare nämnts, möjlighet att göra undantag från förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen genom att inrätta ett tillståndssystem. Först då medlemsstaten väljer att utnyttja denna möjlighet genom att föreskriva att det krävs tillstånd för enskilda personer att förvärva, införa eller inneha sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, föreligger en förpliktelse för enskilda. Att bryta mot tillståndsplikten är dock inte en överträdelse av själva förordningen utan av en bestämmelse i lagen om sprängämnesprekursorer. Artikel 11 får anses innefatta en skyldighet för medlemsstaterna att inte bara fastställa sanktioner vid överträdelser av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer utan också av bestämmelser som antagits för förordningens tillämpning, eftersom medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller unionens institutioners akter fullgörs (se artikel 4 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Att tillhandahålla väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen till någon som inte har tillstånd eller att förvärva, införa, inneha eller använda dessa utan tillstånd, får därför anses utgöra en överträdelse.

Vidare är det en överträdelse av EU-förordningen om den ekonomiska aktören inte kräver att tillstånd uppvisas, i enlighet med artikel 4.7 i förordningen, innan en transaktion med väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över aktuella koncentrationsgränser genomförs.

Enligt artikel 5 ska ekonomiska aktörer se till att de förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer, vilka tillhandahålls till enskilda och som omfattas av restriktioner, är märkta på vederbörligt sätt. Uppfyller den ekonomiska aktören inte detta krav utgör det en överträdelse av EU-förordningen.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har överlämnat åt medlemsstaterna att fastställa regler för beviljande av tillstånd, se artikel 7. Sverige kommer att utforma regler för bl.a. vad en ansökan om tillstånd ska innehålla för uppgifter. Att

lämna oriktiga uppgifter i en ansökan om tillstånd får, utifrån resonemanget ovan om att medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av bl.a. unionens institutioners akter fullgörs, också anses som en överträdelse som behöver beivras.

Ekonomiska aktörer ska slutligen enligt artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, rapportera misstänkta transaktioner och försök därtill, betydande försvinnanden och stölder av de ämnen som finns i bilaga I och II till förordningen. Det får anses utgöra en överträdelse av EU-förordningen om rapporteringsskyldigheten åsidosätts.

Val av sanktionsform

Frågan är nu vilka slags sanktioner som bör användas för de överträdelser som inringats; administrativa eller straffrättsliga sanktioner. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer lämnar denna fråga öppen. Den anger inte heller om annat än uppsåtliga överträdelser behöver beivras eller om det man inom straffrätten kallar osjälvständiga brottsformer, dvs. försök, förberedelse, stämpling och medverkan, bör medföra någon påföljd.

Lagstiftaren har tidigare framhållit att straffrättsliga sanktioner ska användas med försiktighet. Det har då uttalats att följande förutsättningar ska finnas för att en kriminalisering ska anses vara befogad (prop. 1994/95:23 s. 55):

1. beteendet kan föranleda påtaglig skada eller fara,
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader,
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar,
4. straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet,
5. rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Ovan angivna kriterier bör även här vara vägledande i valet av sanktionsform. Nedan följer en diskussion om vilka slags sanktioner som bör användas för överträdelserna.

Vad först avser en överträdelse av förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen bör en sådan sanktioneras straffrättsligt. Detta för att markera allvaret i gärningen. Att tillhandahålla enskilda personer förbjudna ämnen eller att förvärva, inneha eller använda dessa som enskild person motverkar förordningens syfte och kan föranleda en påtaglig fara eller skada för andra människors liv och hälsa.

När det gäller överträdelser av tillståndsplikten är det viktigt att framhålla, att innan tillstånd ges ska en kontroll ske. Genom kravet på tillstånd sörs för att endast de personer som har ett legitimt behov av ämnena och har legitima avsikter för användningen får tillgång till ämnena. Kommer aktuella sprängämnesprekursorer i ”fel” händer kan detta, som framhölls ovan, innebära risk för andra människors liv och hälsa. För att markera allvaret i att ha tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer utan tillstånd eller att tillhandahålla dessa till personer som inte har tillstånd, bör detta sanktioneras straffrättsligt. Straffansvaret bör när det gäller den som tillhandahåller väteperoxid, nitrometan och salpetersyra rikta sig mot den som rent faktiskt tillhandahåller ämnena, t.ex. en anställd i en butik.

Även införsel av förbjudna ämnen eller införsel av tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer av en enskild person som saknar tillstånd, bör av de skäl som anförts ovan sanktioneras straffrättsligt. Straffbestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling är i dessa fall tillämpliga. Särskilda bestämmelser är därmed inte nödvändiga att införa.

Såsom framgår av avsnitt 6.5 föreslås de tillståndspliktiga sprängämnesprekursorerna omfattas av den generella anmälningsplikten enligt 4 § andra stycket i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (hädanefter inregränslagen). Bestämmelserna om smuggling och olovlig införsel i lagen om

straff för smuggling gäller den som bryter mot ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel eller som för in eller ut en vara med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktiga uppgifter eller underlåter att lämna föreskrivna uppgifter (se 3 och 7 §§ nämnda lag). Eftersom skyldigheten att till Tullverket anmäla införsel inte kan anses utgöra ett särskilt föreskrivet villkor för införsel, får detta till följd att den som har tillstånd att föra in tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer till Sverige inte kan dömas till ansvar för smuggling eller olovlig införsel om han eller hon låter bli att anmäla införseln till Tullverket. Då det kan finnas personer som har tillstånd att införa tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer, men som underlåter att anmäla införseln, bör ett tillägg göras i 19 § inregränslagen om straff för den som låter bli att göra en anmälan. När det gäller den som underlåter att anmäla tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer som förs in från ett område utanför EU:s tullområde, utgör detta inte heller ett smugglingsbrott utan istället kan bestämmelserna om tullbrott i 8 § lagen om straff för smuggling eller tullförseelse enligt 10 kap. 1 § tullagen (2000:1281) aktualiseras.

Enligt artikel 4.7 ska ekonomiska aktörer kräva att tillstånd uppvisas innan en transaktion genomförs. En överträdelse av denna artikel bör inte föranleda någon särskild sanktion då en ekonomisk aktör, i enlighet med vad som sagts ovan, straffas om han eller hon tillhandahåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till personer som inte har rätt att inneha dessa.

När det gäller överträdelse av artikel 5 i EU-förordningen, dvs. kravet att förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska vara märkta på vederbörligt sätt, får märkningen betraktas som en upplysning till enskilda personer om vad som gäller. Märkningen utgör även en påminnelse till den ekonomiska aktören att ämnet eller blandningen omfattas av restriktioner. Utifrån ändamålet med artikeln förefaller det inte proportionerligt att straffsanktionera en överträdelse. I stället bör frågan hanteras

inom ramen för tillsynen. Detta innebär att tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att meddela den ekonomiska aktören ett föreläggande om att vidta rättelse, dvs. se till att produkten märks inom viss angiven tid. Föreläggandet ska kunna förenas med vite. Följs inte föreläggandet ska vitet kunna dömas ut.

Korrekta uppgifter i en ansökan om tillstånd har grundläggande betydelse för bedömningen av om en person ska beviljas ett tillstånd eller inte. En bedömning som vilar på felaktiga uppgifter kan leda till att aktuella sprängämnesprekursorer hamnar i orätta händer, vilket kan medföra en risk för andra människors liv och hälsa. Den som under vissa omständigheter lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen kan dömas för osann eller vårdslös försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. En förutsättning är att uppgiften lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran samt att det oriktiga uppgiftslämnandet innebär fara i bevishänseende. I 5 § förordningen om sprängämnesprekursorer anges att uppgifter i en ansökan ska lämnas under heder och samvete. Att lämna oriktiga uppgifter i en ansökan enligt lagen om sprängämnesprekursorer blir därigenom straffbart såsom osann eller vårdslös försäkran beroende på om det sker uppsåtligt eller av oaktsamhet. Någon särreglering av oriktigt uppgiftslämnande behövs därför inte i lagen om sprängämnesprekursorer.

Att ekonomiska aktörer rapporterar misstänkta transaktioner eller försök därtill, betydande försvinnanden och stölder är nödvändigt för bekämpning av terrorism och annan brottslighet. Att inte rapportera vid misstanke om att en person avser att använda ämnet lagstridigt kan få konsekvenser för andra människors liv och hälsa. Detsamma gäller om man inte rapporterar betydande försvinnanden och stölder. För att understryka vikten av kravet på rapportering bör en överträdelse av artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer sanktioneras straffrättsligt. Straffansvaret bör, när det gäller att inte rapportera misstänkta transaktioner eller försök därtill, rikta sig mot den som genomför transaktionen eller mottar en förfrågan om en sådan, t.ex. en anställd i en butik som har aktuella ämnen

för försäljning. När det gäller betydande försvinnanden och stölder bör det straffrättsliga ansvaret drabba den som har det legala eller faktiska ansvaret för verksamheten i fråga.

Straffansvaret bör emellertid inte omfatta gärningar som är att betrakta som ringa.

Det straffbara området

Frågan är om, utöver uppsåtliga gärningar, även oaktsamma gärningar bör vara straffbara. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer syftar till att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen och därmed minska risken för att människors liv eller hälsa allvarligt hotas. För att syftet med EU-förordningen ska kunna uppnås bör straffbestämmelserna vara så heltäckande som möjligt. Detta talar för att även gärningar som begås av oaktsamhet bör vara straffbara. Ovanstående resonemang gör sig framförallt gällande i fråga om brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen och brott mot tillståndsplikten, men även avseende den som inte rapporterar misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder. Att oaktsam underlåtenhet av rapporteringsskyldigheten omfattas av straffansvar kan visserligen komma att medföra att ekonomiska aktörer rapporterar fler misstänkta transaktioner eller försök till sådana, betydande försvinnanden eller stölder, än vad som är nödvändigt. Intresset av att rapporteringsskyldigheten upprätthålls får emellertid anses väga upp denna olägenhet. Övervägande skäl talar således för att brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen och mot tillståndsplikten ska utgöra brott även när gärningen begås av oaktsamhet. När det gäller underlåtenhet att rapportera bör emellertid krävas att gärningen begås av grov oaktsamhet.

Bör ansvar för grovt brott införas för den som bryter mot förbudet eller tillståndsplikten?

I de mest allvarliga fallen av brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer eller mot tillståndsplikten i 3 § lagen om sprängämnesprekursorer, kan gärningen vara att bedöma som förberedelse eller försök till annan brottslighet som t.ex. terroristbrott. I dessa fall döms inte enligt nu föreslagen lag, se vidare nedan om subsidiaritet. Detta torde emellertid inte alltid vara möjligt. Det bör därför införas en möjlighet att bedöma ett uppsåtligt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen eller mot tillståndsplikten som grovt.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska samtliga relevanta omständigheter beaktas. Av särskild betydelse är omfattningen av tillhandahållandet, förvärvet, innehavet eller användningen av de sprängämnesprekursorer som omfattas av förbudet eller kravet på tillstånd. Även graden av farlighet av aktuella sprängämnesprekursorer, varmed avses t.ex. koncentrationen av ämnet, bör särskilt beaktas i rubriceringsfrågan samt det förhållande att det finns en risk för att ämnena kommer till brottslig användning.

Subsidiaritet

Det kan förutses att vissa gärningar som innefattar brott mot EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer också kan utgöra brott enligt brottsbalken eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och för vilka föreskrivs strängare straff. I dessa fall bör inte den föreslagna lagen tillämpas. Det bör därför föreskrivas att bestämmelserna om straffansvar i den föreslagna lagen, när det gäller brott av normalgraden, ska vara subsidiära i förhållande till de författningarna. Detsamma bör gälla i förhållande till lagen om (2000:1225) om straff för smuggling.

Subsidiaritetsregeln bör emellertid inte gälla om gärningen är att betrakta som grovt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer eller mot tillståndsplikten enligt lagen om sprängämnesprekursorer. Skälet för denna bedömning är, att det många gånger är helt olika omständigheter som ska läggas till grund för bedömningen av allvaret av en viss gärning, beroende på vilken lagstiftning som ska tillämpas. Ett exempel skulle kunna vara då någon innehar sprängämnesprekursorer som frånhänts annan genom brott. Innehavet kan då både utgöra häleri enligt 9 kap. 6 § brottsbalken och brott mot lagen om sprängämnesprekursorer. Det ekonomiska värdet av prekursoren skulle kunna tala för häleri av normalgraden, medan mängden och koncentrationen av sprängämnesprekursorer talar för att grovt brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer bör övervägas. I sådana situationer bör det öppnas en möjlighet att döma i brottskonkurrens.

Straffskalor

Vid uppsåtliga brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och mot tillståndsplikten bör fängelse finnas i straffskalan. Detta får anses stå i proportion till den skada och fara det kriminaliserade beteendet kan orsaka. För uppsåtliga brott bör därför föreskrivas böter eller fängelse i högst ett år. För oaktsamma brott bör böter anses tillräckligt.

Vid riktigt allvarliga fall bör det finnas möjlighet att döma ut ett längre fängelsestraff samtidigt bör beaktas, som tidigare nämnts, att de allvarligaste brotten mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen och mot tillståndsplikten i 3 § lagen om sprängämnesprekursorer, i de flesta fallen troligen är att bedöma som annan brottslighet. Med hänsyn till detta bör maxstraffet vad gäller grovt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen och tillståndsplikten i 3 § lagen om sprängämnesprekursorer sättas till fyra år.

När det gäller den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana transaktioner, betydande försvinnanden och stölder bör straffskalan vara böter till fängelse i högst sex månader. För oaktsamma brott är böter att anse som tillräckligt.

6.15 Förverkande

Förslag: Sprängämnesprekursorer som varit föremål för brott enligt den föreslagna lagen ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Även ämnets eller blandningens förpackning ska då få förklaras förverkad.

Utbyte av brott enligt den föreslagna lagen ska också förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Även egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott enligt lagen eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Där regleras bl.a. under vilka förutsättningar som förverkande får beslutas och mot vem som talan om förverkande får riktas. Enligt 36 kap. 1 § brottsbalken ska utbyte av brott förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. Utbyte av brott kan både vara konkret egendom som någon kommit över genom brott och det till penningbelopp uppskattade värdet av vad som har åtkommit. Egendom som använts som hjälpmedel vid brott kan förverkas enligt reglerna i 36 kap. 2 § nämnda balk. I 36 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser som reglerar förverkande i vissa fall av föremål som riskerar att komma till brottslig användning. Denna bestämmelse avser bl.a. typiska brottsverktyg.

Inom specialstraffrätten finns regler om förverkande som på vissa områden helt eller delvis ersätter reglerna i 36 kap. brottsbalken. Här finns bl.a. regler som innebär att förverkande beslutas på annan grund eller riktas mot annan person än vad som är fallet enligt brottsbalken. Även om dessa regler ibland i olika avseenden skiljer sig från brottsbalkens reglering så fungerar bestämmelserna i brottsbalken som riktlinjer vid tillämpningen av de specialstraffrättsliga reglerna.

Genom en ändring i 36 kap. brottsbalken år 2005 gjordes reglerna om förverkande av utbyte och hjälpmedel i samband med brott generellt tillämpliga inom specialstraffrätten om det för brottet föreskrivs fängelse i mer än ett år. Ändringen tog sikte på författningar som saknade bestämmelser om förverkande. Regeringen konstaterade då (prop. 2004/05:135) att förverkande av utbyte är en särskild rättsverkan av brott och inte något straff. Förverkandet blir emellertid en del av den samlade reaktionen på brottet. Att möjliggöra förverkande vid brottslighet med låga maximistraff (dvs. med ett relativt sett lågt abstrakt straffvärde) påkallar därför särskilda överväganden vad gäller såväl behov som proportionalitet. Det uttalades vidare att det ansågs vara att gå för långt att låta förverkanderegeln vara tillämplig på alla brott oavsett straffskala. För sådana specialstraffrättsliga brott som har ett straffmaximum på ett år eller lägre bör det således krävas särskilda skäl i de enskilda fallen för att bestämmelser om utbytesförverkande ska anses motiverade.

Eftersom det föreslås att brott mot lagen om sprängämnesprekursorer av normalgraden ska medföra fängelse högst ett år för den som bryter mot förbudet eller tillståndskravet, är brottsbalkens regler om förverkande av utbyte och hjälpmedel inte direkt tillämpliga då det gäller den här föreslagna lagen. För att de ska kunna tillämpas måste det därför finnas särskilda skäl som motiverar en förverkandebestämmelse.

Syftet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är, som tidigare framhållits, att motverka olaglig tillverkning av

sprängämnen genom att begränsa allmänhetens tillgång till vissa kemikalier. För att kunna tillgodose detta syfte är det viktigt att det finns möjlighet att förverka sprängämnesprekursorer som varit föremål för brott mot denna lag. Om en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner förklaras förverkad bör även ämnets eller blandningens förpackning få förklaras förverkad. Även förverkande av utbyte av brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer bör vara möjligt, då det är viktigt att säkerställa att den som t.ex. tillhandahåller tillståndspliktiga ämnen till någon som inte har tillstånd, inte ska kunna göra någon vinst på sin brottslighet. Egendom som använts som hjälpmedel vid brott mot lagen om sprängämnesprekursorer bör likaså kunna förklaras förverkad om det behövs för att förebygga brott enligt lagen eller om det annars finns särskilda skäl.

6.16 Kommissionens och medlemsstaternas möjlighet att ändra i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer

| |
|---|
| <p>Bedömning: Bestämmelserna i artiklarna 12 till 15 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer föranleder inte någon kompletterande svensk lagstiftning.</p> |
|---|

Artikel 12

Kommissionen ges enligt artikel 12 rätt att anta s.k. delegerade akter gällande ändring av gränsvärdena i bilaga I och tillägg av ämnen till bilaga II till förordningen då det är påkallat bl.a. utifrån utvecklingen när det gäller vilka ämnen som missbrukas som sprängämnesprekursorer. En delegerad akt innebär att ministerrådet och Europaparlamentet har lämnat över till kommissionen att besluta om kompletterande regler eller mindre väsentliga ändringar i delar av en EU-lag.

Kommissionen ska som ett led i förberedelserna av de delegerade akterna sträva efter samråd med berörda aktörer särskilt inom den kemiska industrin och detaljhandeln. Varje delegerad akt ska grundas på en analys som visar att ändringen, med hänsyn tagen till de eftersträvade målen, inte är ägnad att leda till oproportionella bördor för ekonomiska aktörer eller konsumenter.

Artikeln kräver inte någon kompletterande nationell lagstiftning.

Artikel 13

Om en medlemsstat har rimliga skäl att anta att ett visst ämne som inte är förtecknat i bilagorna kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen får den enligt artikel 13 begränsa eller förbjuda tillhandahållandet av ämnet eller föreskriva att det ska omfattas av reglerna om rapportering av misstänkta transaktioner. Medlemsstaterna får vidare fastställa ett lägre gränsvärde för de ämnen som förtecknas i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer om medlemsstaten har rimliga skäl att anta att ämnet kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen i en koncentration som är lägre än det gränsvärde som anges i bilaga I.

Om en medlemsstat har rimliga skäl för att ett ämne som förtecknas i bilaga II bör omfattas av de begränsningar som gäller för sprängämnesprekursorerna i bilaga I får medlemsstaten också begränsa eller förbjuda tillhandahållandet av det ämnet genom att fastställa en högsta tillåten koncentration.

Om medlemsstaten förbjuder eller begränsar ämnen i överensstämmelse med vad som ovan redovisats ska den genast underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om detta och skälen därtill. Kommissionen ska då omedelbart undersöka om bilagorna bör ändras.

Medlemsstaterna ska senast den 2 juni 2013 underrätta kommissionen om befintliga nationella åtgärder som begränsar eller

förbjuder tillhandahållandet av ett ämne på grund av att det kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen.

Artikel 13 behöver inte kompletteras på nationell nivå.

Artikel 14

Kommissionen ges befogenhet att enligt artikel 14 anta delegerade akter för en period av fem år från och med EU-förordningens ikraftträdande. Delegeringen av befogenheten ska genom tyst medgivande förlängas med en period av fem år om inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av femårsperioden. Europaparlamentet och rådet får när som helst återkalla kommissionens befogenhet att anta delegerade akter.

Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna. En delegerad akt ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot akten inom en period av två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet eller rådet eller om dessa före utgången av perioden underrättar kommissionen om att de inte kommer att invända. På Europaparlamentets och rådets initiativ kan denna period förlängas med två månader.

Artikeln kräver inte någon kompletterande nationell lagstiftning.

Artikel 15

Kommissionen har möjlighet att, enligt det s.k. skyndsamma förfarandet i artikel 15, besluta att delegerade akter ska träda i kraft utan dröjsmål. Akten ska då tillämpas så länge varken Europaparlamentet eller rådet gör en invändning mot den. Förfarandet ska enligt artikel 12.1 tillämpas om det plötsligt sker en förändring i riskbedömningen när det gäller missbruk av

ämnen för olaglig tillverkning av sprängämnen och kommissionen finner det nödvändigt att agera med skyndsamhet. Delgivningen av en delegerad akt till Europaparlamentet och rådet ska innehålla en motivering till varför det skyndsamma förfarandet har tillämpats.

Om Europaparlamentet eller rådet invänder mot en delegerad akt i enlighet med det förfarande som anges i artikel 14.5 ska kommissionen upphäva akten utan dröjsmål efter det att Europaparlamentet eller rådet har meddelat sitt beslut om invändning.

Artikel 15 behöver inte kompletteras på nationell nivå.

6.17 Övergångsbestämmelse och översyn

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 16 och 18 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer föranleder inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Artikel 16

Innehav och användning av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska enligt artikel 16 vara tillåtet till och med den 2 mars 2016.

Då EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är direkt tillämplig och till alla delar bindande i Sverige, behöver artikeln inte kompletteras på nationell nivå.

Artikel 18

Kommissionen ska, enligt artikel 18, senast den 2 september 2017 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport, vilken bl.a. ska behandla eventuella problem som uppstått till följd av tillämpningen av EU-förordningen om sprängämnes-

prekursorer. Kommissionen ska vidare senast den 2 mars 2015 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport, vilken behandlar möjligheten att överföra relevanta bestämmelser om ammoniumnitrat från förordningen (EG) nr 1907/2006 till denna förordning. Om det är lämpligt ska kommissionen därefter lägga fram ett lagstiftningsförslag till Europaparlamentet och rådet, så att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kan ändras.

Artikeln är inte av sådan karaktär att den kräver någon kompletterande svensk lagstiftning.

6.18 Behandling av personuppgifter

Bedömning: Bestämmelsen i artikel 10 föranleder inte någon kompletterande svensk lagstiftning. Den behandling av personuppgifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och polisen ska utföra är förenlig med nationell lagstiftning.

Artikel 10

Enligt artikel 10 ska medlemsstaterna vid behandling av personuppgifter, särskilt vid sådan behandling av personuppgifter som sker enligt artiklarna 4.2, 4.3, 4.6, 7-9 och 17, se till att behandlingen är förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. I Sverige har direktivet implementerats genom personuppgiftslagen (1998:204).

I denna promemoria föreslås att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska vara tillståndsmyndighet. Detta innebär att MSB kommer att hantera och pröva tillståndsansök-

ningar från enskilda personer. Inom ramen för denna hantering kommer MSB att behandla personuppgifter eftersom en ansökan, enligt den föreslagna förordningen till lagen om sprängämnesprekursorer, bl.a. ska innehålla sökandens namn och personnummer. I samband med tillståndsprövningen kommer MSB även att inhämta och behandla information från polisen om sökandens lämplighet att inneha de aktuella prekursorerna. Behandling av personuppgifter kommer också att ske av MSB i samband med att ett tillstånd återkallas från en person. Förutom uppgifter om namn och personnummer på den person vars tillstånd återkallas kan det även vid detta förfarande tillkomma ytterligare uppgifter från polisen som läggs till grund för återkallelsen. Det kan här exempelvis röra sig om uppgifter om lagöverträdelser.

Personuppgiftslagen är tillämplig på den behandling av personuppgifter som MSB kommer att utföra. Enligt 10 § personuppgiftslagen får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för något av de i paragrafen uppräknade ändamålen. Personuppgifter får exempelvis behandlas utan samtycke om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. MSB:s tillståndsprövning måste anses innebära myndighetsutövning. Att bedriva sådan verksamhet i syfte att bl.a. begränsa allmänhetens tillgång till vissa ämnen som kan användas för farliga ändamål, måste också anses vara av allmänt intresse. MSB:s behandling av uppgifter om personnummer torde, i enlighet med 22 § personuppgiftslagen, vara motiverad med hänsyn till vikten av en säker identifiering. Det finns vidare inga bestämmelser i personuppgiftslagen som hindrar MSB att vid behov behandla uppgifter om lagöverträdelser. MSB:s behandling av personuppgifter får således anses förenlig med personuppgiftslagen. Det skydd för

den personliga integriteten som personuppgiftslagens bestämmelser ger bedöms vara tillräckligt i dessa fall.

Förslaget i denna promemoria innebär också att polisen kommer att behandla personuppgifter vid bedömningen av sökandens lämplighet i samband med en tillståndsansökan. Polisen kommer också att, i egenskap av nationell kontaktpunkt, behandla personuppgifter vid rapportering av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder. Stöd för dessa behandlingar finns i 2 kap. 7 och 8 §§ i polisdatalagen (2010:361). Några ytterligare bestämmelser till skydd för den personliga integriteten bedöms i dessa fall inte vara nödvändiga.

Artikeln kräver ingen kompletterande svensk lagstiftning.

7 Konsekvenser av förslaget

7.1 Konsekvenser för myndigheter

Bedömning: EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de kompletterande svenska bestämmelser som föreslås i denna promemoria medför reglering inom ett område som inte tidigare reglerats varken inom EU som helhet eller i svensk lagstiftning.

Rikspolisstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tullverket, domstolarna, länsstyrelserna och kommunerna föreslås få nya uppgifter med anledning av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och lagen om sprängämnesprekursorer.

För Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Rikspolisstyrelsen bedöms vissa ekonomiska konsekvenser uppstå i samband med tillståndsprovning. För domstolarna, länsstyrelserna och Tullverket bedöms kostnadsökningarna rymmas inom befintliga anslag. Kommunerna ges möjlighet att ta ut tillsynsavgifter.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de kompletterande svenska bestämmelser som föreslås i denna promemoria medför reglering inom ett område som tidigare inte reglerats, varken inom EU som helhet eller i svensk lagstiftning.

I enlighet med EU-förordningens bestämmelser och för att säkerställa en effektiv tillämpning föreslås att ett antal myndigheter ska få uppgifter i enlighet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer eller lagen om sprängämnesprekursorer (se avsnitt 6.11).

I denna promemoria föreslås att ett tillståndssystem införs och att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) får huvudansvaret för tillståndsprövningen. Polisen ska bistå MSB med bedömning av de personer som söker tillstånd (se avsnitt 6.11.1).

De tre ämnen, i koncentrationer över de som anges i bilaga I till EU-förordningen, som föreslås omfattas av tillståndsplikt är väteperoxid, nitrometan och salpetersyra. Uppgifter om vilka mängder som sålts under år 2012 har inhämtats via förfrågningar till ett antal företag, men uppgifterna är inte med säkerhet heltäckande. De tillfrågade företagen säljer i många fall till återförsäljare som i sin tur säljer produkterna vidare till enskilda, vilket försvårar möjligheterna att utifrån inlämnade uppgifter dra slutsatser angående hur många enskilda personer som kommer att ansöka om tillstånd. I de fall då det är lämpligt kan tillståndsmyndigheten enligt EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ge tillstånd för upp till tre år, vilket om det tillämpas, bidrar till att det årliga antalet tillståndsansökningar blir färre. Det nya regelverket bedöms även komma att medföra att enskilda personer och företag i viss utsträckning anpassar sig genom att t.ex. övergå till andra produkter och andra tekniker eller vidareutvecklar produkter. I vilken utsträckning anpassningar kommer att ske bland enskilda och företag är svårt att förutsäga, men den samlade bedömningen är att användningen av aktuella kemiska ämnen i angivna koncentrationer kommer att minska bland privatpersoner i Sverige. Hur stora kostnader som kommer att uppstå vid MSB kan inte med säkerhet sägas då detta är helt beroende av hur marknaden och konsumenterna svarar på de föreslagna bestämmelserna. I sammanhanget är det också viktigt att beakta att MSB har möjlighet att ta ut en ansökningsavgift, vilket

redogjorts för i avsnitt 6.12. Klart är dock att den nya uppgiften som MSB får kommer att innebära tillkommande kostnader för myndigheten.

De tillkommande kostnader som uppstår vid Rikspolisstyrelsen är, precis som för MSB, beroende av det antal tillståndsansökningar som kommer in.

För de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna innebär förslagen nya arbetsuppgifter. Bedömningen är dock att antalet mål kommer att vara relativt få och att kostnaderna bör kunna rymmas inom ramen för Sveriges Domstolars befintliga resurser.

När det gäller de tillkommande uppgifterna för länsstyrelserna bedöms dessa ha liten omfattning och därför kunna täckas av ordinarie anslag.

För Tullverket bedöms de nya uppgifterna med anledning av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de kompletterande bestämmelser som föreslås i denna promemoria, endast medföra marginella kostnadskonsekvenser som bör täckas av ordinarie anslag.

De tillsynsuppgifter som tillförs kommunerna med anledning av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer har inverkan på den kommunala självstyrelsen. Tillsynsuppgifterna bedöms dock ha liten omfattning och kan exempelvis genomföras tillsammans med övrig tillsyn av kemikalielagstiftningen. Därmed bedöms förslaget innebära ett proportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kommunerna ges dessutom möjlighet att ta ut avgift för sin tillsyn.

7.2 Konsekvenser för enskilda och företag

Bedömning: Konsekvenserna av förbudet för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat bedöms vara små. Tillståndsplikten avseende väteperoxid, nitrometan och salpetersyra medför att enskilda personer som vill använda dessa kemiska ämnen måste söka tillstånd för detta. En avgift för ansökan kan komma att tas ut.

En försäljningsminskning kan komma att uppstå hos de företag som tillhandahåller produkter innehållande ovanstående ämnen. För de allra flesta kommer denna minskning att vara marginell, men för vissa företag kan aktuella produkter utgöra en relativt stor del av försäljningen. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de kompletterande svenska bestämmelserna medför vissa skyldigheter för företagen, vilket kan komma att innebära en ökad administration och därmed en ökad kostnad.

Genom EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de kompletterande svenska bestämmelser som föreslås i denna promemoria begränsas allmänhetens tillgång till sprängämnesprekursorer. Grunden i EU-förordningen är att ämnen upptagna i bilaga I, i koncentrationer över de angivna, är förbjudna. Medlemsstaterna ges dock möjlighet att medge undantag från detta förbud antingen genom ett tillståndssystem eller ett registreringssystem. I denna promemoria föreslås att undantag ska göras genom att tre av sju ämnen i bilaga I blir tillståndspliktiga. Natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat föreslås bli förbjudna för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda och väteperoxid, nitrometan och salpetersyra föreslås bli tillståndspliktiga för enskilda personer. De förbjudna ämnena finns troligen inte i konsumenttillgängliga produkter och bedömningen är att förbu-

det inte kommer att påverka enskilda. För personer som vill fortsätta att använda de tillståndspliktiga ämnena kommer det att krävas att de söker tillstånd. Detta kan komma att vara förenat med en avgift.

Inte heller för företagarna bedöms förbudet av de fyra ämnena ha någon större påverkan då dessa ämnen inte har återfunnits i några konsumenttillgängliga produkter. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer innebär dock skyldigheter för företagen att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder av de ämnen som är upptagna i förordningens bilagor samt att säkerställa att produkter som innehåller ämnen i koncentrationer över de angivna i bilaga I är märkta. Dessa skyldigheter leder sammantaget till ett visst merarbete för företagen.

Enligt den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer blir tre ämnen tillståndspliktiga. Tillståndsplikt har bedömts medföra mindre administration för företagen jämfört med ett registreringssystem samtidigt som det i större utsträckning uppfyller EU-förordningens syfte (se avsnitt 6.4). Den föreslagna tillståndsplikten medför en skyldighet för företag att kontrollera att de kunder som vill köpa aktuella produkter har tillstånd till detta. För de företag som tillhandahåller produkter som innehåller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer finns en risk att försäljningen minskar, troligen marginellt för de flesta, men för vissa företag kan dessa produkter utgöra en större del av försäljningsvolymerna.

Tillsyn kommer att bedrivas när det gäller de skyldigheter som företagen får med anledning av EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och lagen om sprängämnesprekursorer. Den tillsynsavgift som kan komma att tas ut av tillsynsmyndigheten bedöms bli liten i förhållande till de avgifter som redan idag tas ut för tillsyn enligt kemikalielagstiftningen.

7.3 Miljökonsekvenser

Det förslag i denna promemoria som skulle kunna medföra en miljöpåverkan är begränsningen av väteperoxid då den nya regleringen kan medföra att enskilda personer, istället för att ansöka om tillstånd för väteperoxid, övergår till att rengöra pooler med klorbaserade produkter. Bedömningen är dock att den ökade användningen av klor som eventuellt uppstår till följd av detta inte kommer att ge någon avsevärd påverkan på miljön.

8 Ikraftträdande m.m.

Förslag: De föreslagna författningsbestämmelserna ska träda i kraft den 2 september 2014.

Ikraftträdande

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer trädde i kraft den 1 mars 2013 och ska tillämpas av medlemsstaterna från och med den 2 september 2014. De nu föreslagna författningsbestämmelserna, som avser att komplettera EU-förordningens bestämmelser, bör träda i kraft samtidigt som EU-förordningen ska tillämpas fullt ut dvs. från den 2 september 2014.

Övergångsbestämmelse

Enligt artikel 16 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska det vara tillåtet för enskilda personer att till och med den 2 mars 2016 inneha och använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.

Några bestämmelser i den nya lagen med anledning av detta behövs inte. Det finns inte heller behov av några andra övergångsbestämmelser.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om sprängämnesprekursorer

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.3, anger lagens tillämpningsområde.

En EU-förordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat och har företräde framför nationell rätt. I lagen införs vissa bestämmelser som är avsedda att komplettera EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

2 § Med ämne, blandning, tillhandahållande, införsel, användning, enskild person, misstänkt transaktion, ekonomisk aktör och sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner avses i denna lag detsamma som i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.3 och klargör att de begrepp som används i lagen har samma betydelse som i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

3 § Trots förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013, får enskilda personer beviljas tillstånd att förvärva, införa, inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

Enligt artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer ämnen och blandningar som innehåller dessa ämnen över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen. Det är vidare förbjudet för enskilda personer att förvärva, införa, inneha eller använda dessa ämnen och blandningar. Medlemsstaterna har i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer getts möjlighet att göra undantag från förbudet bl.a. genom att inrätta ett tillståndssystem. Paragrafen innebär ett undantag från förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen på så sätt att enskilda personer får beviljas tillstånd att förvärva, införa, inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

4 § Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten).

5 § Behörig myndighet enligt artikel 4.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 är den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragraferna har behandlats i avsnitt 6.11.1 respektive 6.11.4. De upplyser om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara tillståndsmyndighet och vilken myndighet som enligt artikel 4.6 i EU-förordningen ska vara behörig myndighet vid införsel.

6 § En kommun ska ansvara för tillsynen över att bestämmelserna i artiklarna 4.7 och 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 följs inom kommunen.

Ekonomiska aktörer ska enligt artikel 4.7 kräva att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller tillståndspliktiga ämnen till enskilda personer. Enligt artikel 5 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska de ekonomiska aktörerna märka förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner på vederbörligt sätt eller kontrollera att lämpliga etiketter finns. För att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska få effektivt genomslag i Sverige bör tillsyn ske över att artiklarnas krav uppfylls. Tillsynen ska skötas av kommunerna. Övervägandena finns i avsnitt 6.6 och 6.11.3.

7 § En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

En tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till lokaler där den ekonomiska aktören bedriver sin verksamhet. Detta gäller dock inte utrymmen som utgör någons bostad.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.6. I paragrafen anges vissa av de befogenheter som en tillsynsmyndighet har. Se även 8 §.

8 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs för att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en tillsynsmyndighets möjlighet att meddela förelägganden och att sådana får förenas med vite. Övervägandena finns i avsnitt 6.14.

9 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara nationell kontaktpunkt enligt artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.11.2. Bestämmelsen upplyser om att regeringen utser den myndighet som ska vara nationell kontaktpunkt, dvs. den myndighet dit rapportering av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stöder ska ske.

10 § Avgift får tas ut för tillståndsprovning och tillsyn enligt denna lag.

Paragrafen kommenteras i avsnitt 6.12. Den innebär att tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndigheten får ta ut avgift vid tillståndsprovning respektive tillsyn. I 18 § finns bestämmelser om vem som får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

11 § Den som bryter mot förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, utan att tillstånd enligt 3 § denna lag meddelats döms till böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begås av oaktsamhet döms det till böter.

Om brottet enligt första stycket är att anse som grovt är straffet fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning, deras grad av farlighet och omfattningen av tillhandahållandet, förvärvet, innehavet eller användningen.

I bestämmelsen regleras ansvar dels för brott mot förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU)

98/2013, dels för brott mot tillståndsplikten i 3 § denna lag. Paragrafens innehåll har behandlats i avsnitt 6.14.

Enligt artikel 4.1 i EU-förordningen är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, liksom för enskilda personer att införa, inneha och använda dessa. För väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, har möjligheten enligt artikel 4.2 i EU-förordningen om att göra undantag från förordningens förbud tillämpats. Det krävs därför tillstånd i enlighet med 3 § lagen om sprängämnesprekursorer för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda dessa ämnen eller blandningar av dem över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen. Straffansvaret drabbar enskilda personer och, när det gäller tillhandahållande av en ekonomisk aktör, den som rent faktiskt tillhandahåller ämnet eller blandningen till en enskild person, t.ex. en anställd i en butik.

I paragrafens andra stycke föreskrivs om grovt brott. Omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om brottet ska anses som grovt är bl.a. omfattningen av tillhandahållandet, förvärvet, innehavet eller användningen. Även graden av farlighet av aktuella sprängämnesprekursorer, varmed avses t.ex. koncentrationen av ämnet, bör särskilt beaktas i rubriceringsfrågan samt det förhållande att det finns en risk för att ämnena kommer till brottslig användning. En helhetsbedömning ska dock göras av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

12 § Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana eller betydande försvinnanden och stölder i enlighet med artikel 9.3 eller 9.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms det till böter.

I paragrafen regleras påföljden för den som låter bli att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder. Övervägandena finns i avsnitten 6.10 och 6.14.

Ekonomiska aktörer ska rapportera misstänkta transaktioner, försök till sådana och betydande försvinnanden eller stölder i enlighet med artiklarna 9.3 och 9.4. En misstänkt transaktion eller försök därtill föreligger bl.a. om kunden inte verkar känna till ämnets eller blandningens tilltänkta användning, avser köpa ämnen i mängder, kombinationer eller koncentrationer som är ovanliga för privat användning m.m., se vidare artikel 9.3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Betydande försvinnanden eller stölder får anses föreligga när den ekonomiska aktörens kvantitet av aktuella sprängämnesprekursorer minskat på ett, för den ekonomiska aktören, avvikande sätt. Vid bedömningen måste givetvis omständigheterna i det enskilda fallet beaktas. Inom EU pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för hur betydande försvinnanden och stölder kan kännas igen.

Det straffrättsliga ansvaret drabbar, när det gäller misstänkta transaktioner, den person som genomför transaktionen eller mottar en förfrågan om en sådan, t.ex. en anställd i en butik som har aktuella ämnen för försäljning. När det gäller betydande försvinnanden och stölder är det den som har det legala eller faktiska ansvaret för verksamheten i fråga som också har det straffrättsliga ansvaret.

13 § I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 11§ första stycket eller enligt 12 § döms det inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.14. Av första stycket framgår att straffansvaret enligt 11 och 12 §§ inte omfattar gärningar som är att betrakta som ringa. Av paragrafens andra stycke framgår att 11 § första stycket och 12 § är subsidiär i förhållande till brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

14 § En sprängämnesprekursor som varit föremål för brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Även utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Om en sprängämnesprekursor enligt denna lag förklaras förverkad, får även dess förpackning förklaras förverkad.

15 § Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller om det annars finns särskilda skäl. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Paragraf 14 och 15 reglerar möjligheten att förverka bl.a. en sprängämnesprekursor som varit föremål för brott och hjälpmedel som använts vid brott enligt denna lag. Paragrafernas innehåll har behandlats i avsnitt 6.15.

16 § Tillståndsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 6.13, reglerar möjligheten att överklaga beslut av tillståndsmyndigheten och av tillsynsmyndigheten.

Tillståndsmyndighetens beslut kan överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol. Tillståndsmyndigheten är klagandens motpart. Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till länsstyrelsen och därefter till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätten.

17 § Ett beslut om återkallelse av ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet.

I paragrafen anges att ett beslut att återkalla ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet. Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.13.

Eftersom en återkallelse av tillstånd bl.a. ska ske då tillståndshavaren använder ämnet till något annat än vad han eller hon uppgivit, får det oftast anses olämpligt att avvakta ett lagakraft vunnet beslut.

18 § Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, får meddela föreskrifter om

- 1. tillstånd,*
- 2. hantering av tillstånd,*
- 3. erkännande av tillstånd som meddelats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater enligt artikel 7.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013,*
- 4. tillsyn,*
- 5. avgiftens storlek för tillstånd enligt denna lag, och*
- 6. märkning av förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner.*

Kommunen får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

Bestämmelsen innehåller ett föreskriftsbemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, samt till kommunerna.

Ikraftträdande

Enligt artikel 19 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska förordningen tillämpas av medlemsstaterna från och med den 2 september 2014. Lagen om sprängämnesprekursorer föreslås träda i kraft samma dag.

9.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sverige gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

3 § Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggas, spikkclubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,
12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
14. varor som ska beskattas enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror,
15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen om sprängämnesprekursorer (2014:000).

4 § Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En sådan anmälan ska också göras av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10, 11 eller 15 vad avser tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen om sprängämnesprekursorer (2014:000), ska dock alltid anmäla varan till Tullverket.

Anmälan enligt första stycket ska göras utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullplats. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningskyldigheten enligt första och andra styckena.

Paragraferna har behandlats i avsnitt 6.5. Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska även vara tillämplig på de sprängämnesprekursorer som är förbjudna enligt artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de som enligt 3 § i lagen om sprängämnesprekursorer föreslås blir

tillståndspliktiga. En ny punkt (15) om detta ska därför införas i 3 § nämnda lag.

Vad avser de sprängämnesprekursorer som föreslås bli tillståndspliktiga ska dessa omfattas av den generella anmälningsplikten i 4 § andra stycket i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, varför en hänvisning till 3 § 15 ska göras i 4 § andra stycket ovan nämnd lag.

19 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

- 1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 eller 15 vad avser tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen om sprängämnesprekursorer (2014:000) förs in till Sverige,*
- 2. stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §, eller*
- 3. lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.*

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.14. Den som har tillstånd att införa väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, men som inte anmäler varan till Tullverket då den förs in i Sverige ska enligt 19 § lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen dömas till böter

Bilaga

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer