

Lagrådsremiss

Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 januari 2014

Karin Enström

Maria Hedegård
(Försvarsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att det i en ny lag tas in kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 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. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer syftar till att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen genom att begränsa allmänhetens tillgång till vissa kemikalier.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är direkt tillämplig i Sverige, men den kräver vissa kompletterande bestämmelser när det gäller bl.a. utpekande av myndigheter och sanktioner för överträdelse för förordningen. I lagrådsremissen lämnas förslag på sådana bestämmelser.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer innebär huvudsakligen att de ämnen som nämns i bilaga I till förordningen inte får tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer. Medlemsstaterna har dock getts möjlighet att göra undantag från förbudet genom att inrätta antingen ett tillstånds- eller ett registreringssystem. Det föreslås i lagrådsremissen att ett tillståndssystem ska inrättas för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I. Dessutom innehåller den nya lagen bestämmelser om tillsyn och de bemyndiganden som behövs.

Lagen föreslås träda i kraft den 2 september 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om sprängämnesprekursorer	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	9
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Beskrivning av aktuella ämnen och deras användningsområde	13
5	Gällande rätt	16
5.1	Lagstiftning om kemikalier inom miljöområdet	16
5.2	Lagen om transport av farligt gods	18
5.3	Lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor	18
5.4	Lagen om brandfarliga och explosiva varor	19
5.5	Övrig lagstiftning	19
6	Överväganden och förslag	20
6.1	Verkställande av EU-förordningen	20
6.2	Författningstekniska frågor	20
6.3	Syfte, tillämpningsområde och definitioner	22
6.4	Val av system	23
6.5	Införsel	29
6.6	Ekonomiska aktörers skyldighet att kräva att tillstånd uppvisas och att märka förpackningar	31
6.7	Fri rörlighet	35
6.8	Tillstånd	35
6.9	Registrering av transaktioner	38
6.10	Ekonomiska aktörers skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder	38
6.11	Avgifter	40
6.12	Sanktionsbestämmelser	42
6.13	Förverkande	50
6.14	Överklagande	51
6.15	Kommissionens och medlemsstaternas möjlighet att ändra i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer	53
6.16	Övergångsbestämmelse och översyn	55
6.17	Behandling av personuppgifter	55
7	Ikraftträdande m.m.	59
8	Konsekvenser av förslagen	60
9	Författningskommentar	63
9.1	Förslag till lag om sprängämnesprekursorer	63

9.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sverige gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.....	67
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer	69
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	80
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	86

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om sprängämnesprekursorer,
2. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om sprängämnesprekursorer

Häri genom 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 sprängämnesprekursorer¹.

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.

Tillstånd

3 § Trots förbudet i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 får enskilda personer ges 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.

¹ EUT L 39, 9.2.2013, s. 1 (Celex 32013R0098).

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.

9 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får efter överenskommelse med en annan kommun även uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna i 6 kap. 24–27 §§ och 35 § kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som prövar sådana ärenden.

Nationell kontaktpunkt

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

Avgifter

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

Straff och förverkande

12 § 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 bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett särskilt stor mängd, annars varit av särskilt farlig art eller inneburit en betydande risk för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning.

13 § Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana eller betydande försvinnanden eller 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.

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

Till ansvar enligt 12 § första stycket eller enligt 13 § 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.

15 § 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.

16 § Egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det 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

17 § Tillståndsmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

Bemyndigande

19 § Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, får meddela föreskrifter om 1. uppgifter som en ansökan om tillstånd ska innehålla,

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 kommunernas tillsynsverksamhet.

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 §¹

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, blydaggar, spikklubbor 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

¹ Senaste lydelse 2010:1628.

4 §²

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 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.

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 göras också 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 eller 11, eller 15 när det gäller 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.

² Senaste lydelse 2003:811.

19 §³

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 förs in till Sverige, | 1. göra en anmälan enligt 4 § när en vara som avses i 3 § 3 <i>eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen om sprängämnesprekursorer (2014:000)</i> 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. | I ringa fall ska <i>det</i> inte dömas till ansvar. |

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

³ Senaste lydelse 2012:307.

3 Ärendet och dess beredning

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 1*.

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.

Inom Försvarsdepartementet har departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer (Ds 2013:39) utarbetats. Där föreslås kompletterande bestämmelser när det gäller bl.a. utpekande av myndigheter och sanktioner för överträdelse av EU-förordningen. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Faktaunderlag till promemorian har, förutom det underlag som publicerats av EU:s institutioner, inhämtats genom att tillverkare och importörer av väteperoxid, nitrometan och salpetersyra fått besvara ett antal frågor. Frågorna och svaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2013/63/SSK).

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2013/1246/RS).

4 Beskrivning av aktuella ämnen och deras användningsområde

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

Bilaga I

Tillverkare och importörer är skyldiga att anmäla kemiska produkter som de under ett år tillverkar eller importerar i kvantiteter om 100 kg eller mer till Kemikalieinspektionens produktregister. Av de sju ämnen som är upptagna i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ingår, enligt produktregistret för år 2011, endast väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i konsumenttillgängliga produkter i koncentrationer över dem som anges i bilagan. Totalt 30 produkter fanns registrerade för år 2011. 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.

Hur många enskilda personer som använder dessa produkter och hur stora mängder de använder, finns det inga tillgängliga siffror på. Totalt 15 tillverkare och importörer har under år 2010, enligt produktregistret, tillverkat eller till den svenska marknaden importerat konsumenttillgängliga produkter innehållande väteperoxid, salpetersyra och nitrometan över de i bilagan angivna koncentrationerna. Dessa tillverkare och importörer har besvarat frågor om försäljning till enskilda samt försäljningsvolymer och användningsområden för aktuella produkter (Fö2013/63/SSK). Här 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 år 2012 knappt 10 000 liter väteperoxid för blekningsändamål och ca 760 kg för poolrengöring till enskilda 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 modellfordon såsom t.ex. flygplan, bilar och båtar. Nitrometan för bränsleanvändning säljs i många olika koncentrationer, från runt 10 volymprocent upp till 100 volymprocent. Halten nitrometan mäts normalt i volymprocent, men i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är gränsen 30 viktprocent vilket motsvarar ca 23 volymprocent. De företag som kontaktats av Försvarsdepartementet sålde nitrometan, både i ren form och i blandningar, för användning som bränsle. Försäljningen hos de aktuella företagen uppgick under år 2012 till drygt 5 100 liter innehållande 25-60 volymprocent nitrometan och drygt 900 liter ren nitrometan. Försäljning skedde både till enskilda och till återförsäljare.

Salpetersyra över 3 viktprocent

Salpetersyra är en oxiderande och frätande vätska som används vid tillverkning av explosiva varor och mineralgödsel samt inom industrin t.ex. vid metallbearbetning. Användningen av salpetersyra bland privatpersoner bedöms vara begränsad. De företag som enligt produktregistret tillverkat eller importerat konsumenttillgängliga produkter innehållande salpetersyra sålde främst till företag eller för användningsområden som bedöms vara ovanligt förekommande bland privatpersoner, t.ex. som diskmedel för mjölkproduktionsanläggningar. Privatpersoner som använder salpetersyra gör det troligen i form av rengöringsmedel eller vid etsning av metall.

Natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat över 40 viktprocent

Dessa ämnen används bland annat som komponenter i fyrverkerier, tändstickor, raketbränslen, vid tillverkning av andra explosiva varor 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 år 2010 fanns i 674 stycken konsumenttillgängliga produkter enligt Kemikalieinspektionens produktregister. Nedan följer en genomgång av ämnena och deras användningsområden.

Hexamin: Hexamin används bl.a. för tillverkning av sprängämnen. Det säljs även som bränsle-tabletter för t.ex. campingkök. Hexamin återfinns också som konserveringsmedel och i vissa läkemedel. Sjutton konsument-

tillgängliga 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, t.ex. för nagellacksborttagning, och i industrin. Aceton fanns år 2010 i 410 konsumenttillgängliga produkter.
- Kaliumnitrat:** Kaliumnitrat används som oxiderande komponent i raketer och fyrverkerier och i mineralgödsel. 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, avsningsmedel och mineralgödsel. 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 mineralgödsel. Kalciumnitrat fanns i 18 konsumenttillgängliga produkter år 2010.
- Kalciumammoniumnitrat:** Kalciumammoniumnitrat används som mineralgödsel och återfanns endast i en konsumenttillgänglig produkt år 2010.
- Ammoniumnitrat:** 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

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.

5.1 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 aktuella 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 produkten. 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-förordningen 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 faror med ämnen och blandningar innan de släpps ut på marknaden och att klassificera dem i enlighet med de faror som har identifierats. Om ett ämne eller en blandning är farlig måste förpackningen märkas så att yrkesmässiga användare och enskilda personer får information om produktens faror innan hantering. 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 är lika med eller överstiger 70 procent och salpetersyra om koncentrationen är lika med eller överstiger 20 procent. Även svavelsyra, som återfinns i bilaga II till ovan nämnda EU-förordning, anses som en särskilt farlig kemisk produkt om koncentrationen är lika med eller 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 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 straff och förverkande av särskilt farliga produkter. Tillsynen över bestämmelserna om kemiska produkter och biotekniska organismer utövas av bl.a. Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

5.2 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.

5.3 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.

5.4 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 EU-förordningen om sprängämnesprekursorer 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.

5.5 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 restriktioner¹ inte får tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer. Regeringen föreslår att ett sådant undantag införs. EU-förordningen kräver vidare att medlemsstaterna inrättar en eller flera nationella kontaktpunkter, antar nationella regler gällande överträdelse av förordningen m.m.

I detta kapitel görs en genomgång av samtliga artiklar i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer för att klargöra vilken kompletterande nationell lagstiftning som kan behövas. Sådan lagstiftning föreslås i relevanta delar.

6.2 Författningstekniska frågor

Regeringens förslag: Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer tas in i en ny lag.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller invänder inte mot det.

¹ ”Sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner” definieras i artikel 3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, se bilaga 1 till lagrådsremissen.

Skälen för regeringens förslag: EU-förordningen om sprängämnesprekursorer förutsätter, såsom tidigare redovisats, 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 tillhandahållande, 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 och där man skulle kunna överväga att införa de kompletterande lagbestämmelser som krävs.

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods, som omfattar samtliga av de ämnen som förekommer i EU-förordningen om 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 befintliga 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 företrädesvis 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 anser regeringen att det inte är 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.

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. Det krävs tillstånd för att hantera särskilt farliga kemiska produkter. 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. Vad som enligt regeringens mening 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 de kompletterande bestämmelser som EU-förordningen kräver i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Slutsatsen 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

Regeringens förslag: Av en inledande bestämmelse till lagen om sprängämnesprekursorer ska det framgå att vissa uttryck som används i lagen är desamma som i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

Regeringens bedömning: Artikel 1 och 2 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande reglering i den svenska lagstiftningen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

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 artikel 2 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 ska detta framgå av en inledande bestämmelse i lagen.

6.4 Val av system

Regeringens 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.

Regeringens bedömning: Den möjlighet till undantag för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer som finns i artikel 4.3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer bör inte införas.

Bestämmelserna i artiklarna 4.1, 4.4 och 4.5 samt i artikel 17 leder inte till några kompletterande nationella bestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, såsom t.ex. *Tullverket* och *Göteborgs stad*, tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar. *Sundbybergs stad* anser inte att undantag ska göras från det generella förbudet i artikel 4.1 för de i promemorian föreslagna ämnena, då syftet med EU-förordningen om sprängämnesprekursorer väger tyngre än enskilda personers intresse av att använda aktuella kemikalier i koncentrationer över de i bilaga I angivna. *Region Gotland* och *Svenska Jägarförbundet* förespråkar att registreringssystemet i enlighet med artikel 4.3 för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra införs i stället för det föreslagna tillståndssystemet. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Undantag från förbudet i artikel 4.1 för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra

Enligt artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner och förbjudet för enskilda att införa, inneha eller använda dessa. Medlemsstaterna har dock genom artiklarna 4.2 och 4.3 i aktuell EU-förordning getts möjlighet att göra undantag från förbudet. Frågan blir därför om det i Sverige ska gälla ett fullständigt förbud för enskilda att förvärva, införa, inneha eller använda aktuella ämnen över de angivna koncentrationsgränserna eller om det finns skäl att föreskriva om undantag från förbudet.

EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är, som tidigare nämnts, en del i EU:s arbete för bekämpning av terrorism och syftar till att förhindra 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.

Såsom redovisats i avsnitt 4, har det inte kunnat konstateras att kaliumklorat, kaliumperklorat, natriumklorat och natriumperklorat förekommer över de i bilaga I till förordningen angivna koncentrationerna i konsumenttillgängliga produkter. Visserligen ska bara import och tillverkning över 100 kg rapporteras till produktregistret, vilket kan innebära att viss användning för enskilt bruk av dessa ämnen förekommer, men 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 produkter över de i bilagan angivna koncentrationsgränserna. De angivna kemikalierna används 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 utan endast ett tämligen begränsat antal näringsidkare och enskilda. Å andra sidan ger EU-förordningen om sprängämnesprekursorer en möjlighet till undantag, och prekursorerna används i dag, om än av ett begränsat antal personer, för helt legitima ändamål. Det bör även beaktas att undantag från förbudet inte innebär en total avsaknad av kontroll. Till skillnad mot *Sundbybergs stad*, anser regeringen att det utifrån ovan gjorda överväganden, är rimligt att föreskriva om undantag från EU-förordningens förbud avseende dessa tre ämnen. Detta för att möjliggöra för de personer som har ett legitimt syfte att fortsätta att använda sig av ämnena.

Artikel 4.1 leder inte i sig till någon kompletterande nationell bestämmelse.

Ett tillståndssystem enligt artikel 4.2 ska införas

Enligt artikel 4.2 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer får en medlemsstat göra undantag från förbudet i artikel 4.1 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 förvärvas, innehas eller användas.

Ett system som bygger på att enskilda personer ska söka tillstånd för att få förvärva, inneha eller använda aktuella prekursorer bidrar till att EU-förordningens brottsförebyggande syfte uppnås. Detta sker genom att en kontroll görs av vem som får tillgång till aktuella prekursorer och vad personen avser att använda ämnena till innan personen får tillgång till prekursoren.

Region Gotland anser att ett tillståndssystem medför nackdelar i form av ökad administrativ belastning och kostnader för myndigheter, enskilda personer och ekonomiska aktörer som inte kan anses rimliga i förhållande till nyttan och i förhållande till hur många brott som faktiskt har begåtts med användande av sprängämnesprekursorer. Även *Svenska Jägareförbundet* anför att ett tillståndssystem medför ökade kostnader för privatpersoner och berörda myndigheter samt merarbete för de sistnämnda. Förbundet anser också att ett tillståndssystem är onödigt komplicerat för privatpersoner.

Som framhållits ovan sker genom ett tillståndssystem en kontroll av enskilda personer som vill förvärva, införa eller använda tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer innan personen får tillgång till dessa. Ett tillståndssystem gör det vidare lättare att överblicka vilka personer som fått tillgång till aktuella sprängämnesprekursorer. Sverige har än så länge varit relativt förskonat från brottslighet där hemmagjorda sprängämnen använts. Sprängningen på Bryggaregatan i Stockholm år 2010 och sprängningarna i centrala Oslo den 22 juli 2011, visar dock att denna typ

av brottslighet finns i vår närhet och vilka konsekvenser det kan få. Dessa händelser visar också på vikten av att kunna begränsa enskilda personers tillgång till sprängämnesprekursorer. Regeringen anser därför att de eventuella nackdelar som ett tillståndssystem kan innebära i form av en ökad administrativ belastning och till viss del även ökade kostnader för myndigheter, enskilda personer och ekonomiska aktörer, övervägs av fördelarna med ett sådant system. Sverige bör därför införa undantag enligt artikel 4.2 avseende väteperoxid, nitrometan och salpetersyra.

Sundbybergs stad anser att fokus inte borde ligga på att bygga upp bl.a. ett tillståndssystem utan att hitta ersättningskemikalier/koncentrationer för ämnena i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Att hitta ersättningsämnen och koncentrationer för ämnena i bilaga I som samtidigt inte kan användas för att göra sprängämnen av, är naturligtvis önskvärt. Detta får dock bli en fråga för marknaden, konsumenterna av dessa produkter och tillståndsmyndigheten.

Artikel 4.2 kräver en kompletterande nationell bestämmelse i den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer. Tillstånd för införsel behandlas i avsnitt 6.5.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (hädanefter MSB) anser att den föreslagna lagtexten i 3 § lagen om sprängämnesprekursorer behöver kompletteras med ett undantag från förbudet i artikel 4.1 även för ekonomiska aktörer, då förbudet i aktuell artikel också riktar sig mot ekonomiska aktörer.

EU-förordningar är i enlighet med artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen funktionssätt, till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Ekonomiska aktörer ska i enlighet med EU-förordningen inte behöva tillstånd för tillhandahållanden. Av denna anledning riktar sig inte den föreslagna bestämmelsen till dem. Genom bestämmelser om att enskilda kan beviljas tillstånd att förvärva, inneha och använda aktuella ämnen inrättas i enlighet med artikel 4.2 ett tillståndssystem som medger att ämnena tillhandahålls. Ett tillägg i enlighet med vad MSB föreslår är av denna anledning onödigt.

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 lika med eller överstigande 70 viktprocent liksom salpetersyra i en koncentration lika med eller överstigande 20 viktprocent. Konsekvensen av att införa krav på tillstånd för väteperoxid och salpetersyra enligt lagen om sprängämnesprekursorer kan bli 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 beaktas. En samordning låter sig alltså inte göras på ett enkelt sätt. 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, enligt regeringens mening, inte i

nuläget skäl att överväga några författningsändringar med anledning av att två olika tillstånd kan komma att krävas för ett och samma ämne.

Registreringssystem enligt artikel 4.3 för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra bör inte införas

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. *Svenska Jägareförbundet*, vars medlemmar använder högre koncentrationer av väteperoxid för att bleka ben (horntroféer och kranier), förespråkar ett registreringssystem liksom *Region Gotland*. Ett registreringssystem i kombination med det föreslagna tillståndssystemet skulle troligen resultera i ett mindre antal tillståndsansökningar.

Regeringen konstaterar dock att tillverkningen av sprängämnen blir 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, som nämnts ovan, en sämre kontroll av vem som får tillgång till aktuella prekursorer och vad personen avser att använda dessa till. *Svenska Jägarförbundet* anser att sistnämnda uppfattning är anmärkningsvärd eftersom syftet med registrering är att dokumentera vilka personer som köper bl.a. väteperoxid och att en icke legal användning bör kunna spåras genom kontroll av hur ofta och i vilka mängder en registrerad person köpt. Detta stämmer till viss del, men innebär också att en person som är olämplig att inneha en sprängämnesprekursor kan få tillgång till ämnet utan att någon som helst kontroll av personen sker *innan* denne får tillgång till sprängämnesprekursorer. Om personen köper sprängämnesprekursorer hos olika ekonomiska aktörer försvåras dessutom möjligheten att spåra personen. Därtill innebär ett registreringssystem 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, anser regeringen att undantaget i artikel 4.3 inte bör införas i Sverige. Det bör framhållas att enskilda personer fortfarande har möjlighet att få tillgång till väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i högre koncentrationer än som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer,

trots att undantaget i artikel 4.3 inte införs, genom att ansöka om tillstånd.

Artikel 4.3 leder således inte till någon kompletterande nationell bestämmelse.

Registreringssystemet enligt artikel 17 är inte tillämpligt för Sverige

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 lika med eller överstigande 70 viktprocent liksom salpetersyra i en koncentration lika med eller överstigande 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 inte sägas ha haft ett registreringssystem motsvarande det i artikel 17 vid EU-förordningens ikraftträdande, varför artikeln inte är tillämplig för svenskt vidkommande.

Artikeln leder inte till någon kompletterande nationell bestämmelse.

Medlemsstaternas skyldighet att anmäla undantag från artikel 4.1

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

Regeringens förslag: Tullverket ska vid inre gräns kontrollera införsel av de sprängämnesprekursorer som är förbjudna enligt bilaga I i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de som föreslås bli tillståndspliktiga enligt förslagen i denna lagrådsremiss. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

I lagen om sprängämnesprekursorer ska en bestämmelse införas som informerar om att behörig myndighet enligt artikel 4.6, dvs. vid införsel, är den myndighet som regeringen bestämmer.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* instämmer i promemorians förslag till ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Myndigheten påpekar dock att förslaget innebär att Tullverket får kontrollera utgångsämnen till sprängämnen dvs. sprängämnesprekursorer, men inte färdiga sprängämnen. *Totalförsvarets forskningsinstitut* påpekar motsvarande. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Artikel 4.6 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 som införseln sker till. Artikel 4.6 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 föreslås totalförbudet kvarstå, dvs. det ska vara 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, föreslås att tillstånd krävs för att enskilda personer ska få införa dessa om koncentrationen överstiger den gräns som anges i bilagan. Enskilda personer är vidare skyldiga 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 den behöriga myndigheten uppvisa ett tillstånd för införsel. 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 över vissa koncentrationsgränser, 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 det ovan anförda ska de aktuella sprängämnesprekursorerna också omfattas av inregränslagen (3 §).

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 utgör 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 utförelse 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 anmälningsplikten 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 eventuella villkor i tillståndet. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i 4 § inre gränslagen.

Artikel 4.6 kräver en kompletterande nationell bestämmelse avseende utseende av behörig myndighet vid införelse. Detta kan ske på förordningsnivå eftersom det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Av tydlighetsskäl bör dock en informationsbestämmelse tas in i lagen om sprängämnesprekursorer, om att behörig myndighet enligt artikel 4.6 är den myndighet som regeringen bestämmer.

I enlighet med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*s påpekande är det givetvis viktigt att Tullverket även har de kontrollmöjligheter som behövs vad gäller färdiga sprängämnen. Beredningsunderlaget möjliggör emellertid inte att denna synpunkt beaktas inom ramen för detta lagstiftningsärende.

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

Regeringens förslag: I lagen om sprängämnesprekursorer ska det införas en bestämmelse om att kommunerna ska utöva tillsyn över att de ekonomiska aktörerna² 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. Vidare ska tillsyn ske över att de förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta på ett korrekt sätt. En kommun ska vidare få träffa avtal med en annan kommun om att de tillsynsuppgifter som kommunen föreslås bli skyldig att utföra får skötas av den andra kommunen. Dessutom ska det införas en bestämmelse om att en tillsynsmyndighet ska ha rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, att få tillträde till lokaler och möjlighet att få biträde av polisen vid tillsynen. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, ska få meddela föreskrifter om tillsyn och märkning av förpackningarna som innehåller sprängämnesprekursorer.

² ”Ekonomiska aktörer” definieras i artikel 3 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, se bilaga 1 till lagrådsremissen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås det dock ingen bestämmelse som ger möjlighet för en kommun möjlighet att träffa avtal med en annan kommun om tillsynsuppgifter.

Remissinstanserna: *Kemikalieinspektionen, Göteborgs Stad och Falköpings kommun* tillstyrker promemorians förslag om att tillsynen bör läggas på lokal nivå. *Luleå kommun* bedömer att kommunen kan ta ansvar för tillsynen enligt förslaget om avgifter införs som täcker kostnaderna för tillsynen. *Vetlanda, Laholms och Mora kommuner* motsätter sig promemorians förslag om att kommunerna ska vara tillsynsmyndighet. Några remissinstanser, däribland *Göteborgs stad* och *Svenskt näringsliv*, anser att tillståndsmyndigheten bör ge tillsynsvägledning till kommunerna eller utöva en samordnande funktion. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ifrågasätter behovet av och det legala utrymmet för nationella regler kring märkning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det bör finnas bestämmelser som tydliggör att kommunerna, i tillsynsärenden hos verksamheter där länsstyrelsen enligt miljöbalken har tillsynsansvar, ska samråda med länsstyrelsen.

Skälen för regeringens förslag

Artikel 4.7

Ekonomiska aktörer, som tillhandahåller enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, ska enligt artikel 4.7 bl.a. kräva att tillstånd uppvisas. Detta innebär för svensk del 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. Vem som ska utföra tillsynen samt vilka befogenheter en tillsynsmyndighet ska ha bör framgå av lag. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, en förvaltningsmyndighet eller en kommun bör därtill bemyndigas att meddela föreskrifter om tillsyn. Angående valet av tillsynsmyndighet, se nedan.

Artikel 5

Ekonomiska aktörer, som tillhandahåller enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, ska enligt artikel 5 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer 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 som i Sverige tillhandahåller allmänheten de kemikalier som finns i bilaga I till EU-förordningen om spräng-

ämnesprekursorer eller blandningar innehållande dessa, 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.

Artikelns som sådan kräver inga kompletterande svenska bestämmelser. För att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska få effektivt genomslag i Sverige krävs dock kompletterande nationella bestämmelser gällande tillsyn över att artikelns krav uppfylls. Den närmare regleringen kring tillsynen av märkningen sker lämpligast på en lägre författningsnivå. Val av tillsynsmyndighet behandlas nedan.

Regeringen delar vidare promemorians bedömning att det bör finnas möjlighet att utfärda nationella föreskrifter om hur etiketterna ska utformas. Kommissionen håller för närvarande på att utarbeta gemensamma riktlinjer för bl.a. märkning och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har därför ställt sig frågande till behovet av och det legala utrymmet för nationella regler kring märkning efter det att kommissionens riktlinjer antagits.

Regeringen anser inte att kommissionens riktlinjer hindrar nationella regler kring märkning. Kommissionens riktlinjer utgör ingen bindande rättsakt för medlemsstaterna. Även efter det att riktlinjerna antagits kan det därför finnas ett visst behov av föreskrifter på nationell nivå. Lagen bör därför innehålla ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om hur märkningen ska utformas. Det är naturligt att kommande riktlinjer här beaktas.

Tillsynsmyndighet

Promemorian föreslår att kommunerna ska vara tillsynsmyndighet, vilket tre remissinstanser har motsatt sig. *Laholms kommun* anför att tillsynen inte generellt bör läggas på kommunerna, eftersom tillsynen riskerar att bli ineffektiv då endast ett fåtal tillsynsärenden förväntas. Vidare anför kommunen att det är svårt för en lokal myndighet att bygga upp och upprätthålla en kompetens inom ett specialområde med ett fåtal tillsynsobjekt samt att kommunerna saknar kompetens inom EU-förordningens område. *Vetlanda kommun* anser att en lagstiftning som riktar sig mot bl.a. terrorism är en nationell angelägenhet och av så allvarlig grad att den rimligen borde vara en statlig angelägenhet där tillsynen utförs av polis eller möjligen länsstyrelserna. *Mora kommun* motsätter sig förslaget då arbetsbördan för landets kommuner kontinuerligt ökar.

Regeringen delar promemorians bedömning att en effektiv tillsyn på området kräver att tillsynsmyndigheten är 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, eller för den delen, en regionalt förankrad myndighet har därför inte möjlighet att genomföra en effektiv tillsyn med hänsyn till de kostnader och resurser detta skulle kräva. Att placera tillsynsansvaret på en central eller regional myndighet, som sedan via samverkan med kommunen drar nytta

av kommunens lokalkännedom, vilket Laholms kommun föreslår, löser enligt regeringens mening inte problemet.

Kommunerna bedriver redan idag tillsyn av märkning av kemiska produkter enligt bl.a. CLP-förordningen, vilket har redogjorts för i avsnitt 5.2, och tillsyn av kravet på tillstånd för hantering av särskilt farliga kemiska produkter. Kommunerna har således en god kunskap om kemiska produkter, vilket är det som krävs för att tillsynen enligt den föreslagna lagen ska bli effektiv. Kommunerna har vidare en bred erfarenhet av tillsynsverksamhet och en god lokalkännedom. Därtill är den tillsyn som kommunerna föreslås utföra av begränsad omfattning och kan med fördel genomföras tillsammans med tillsynen över kemikalielagstiftningen. Regeringen anser dock, i likhet med Laholms kommun, att kommunerna ska ges möjlighet att samverka inom området, vilket kommunerna idag har möjlighet att göra i fråga om tillsynen av kemikalielagstiftningen, jfr 26 kap. 7 § miljöbalken. En kommun ska därför kunna få träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har på detta område helt eller delvis ska få utföras av den andra kommunen. Detta innebär inte att kommunernas ansvar på området kan överlåtas, utan endast själva utförandet. Dessutom ska kommunerna efter en överenskommelse med en annan kommun kunna uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar. En bestämmelse av denna innebörd bör därför införas i lagen om sprängämnesprekursorer.

Några remissinstanser, däribland *Göteborgs stad*, har anfört att det finns behov av tillsynsvägledning från den myndighet som kommer att föreslås som tillståndsmyndighet. Denna myndighet kommer sannolikt att dra erfarenheter som lämpligen bör förmedlas till tillsynsmyndigheterna. Regeringen förutsätter att de myndigheter som har ansvar inom området upprätthåller en god dialog.

Uppgiften att utöva tillsyn över det föreslagna regelverket 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, anser regeringen att förslaget utgör 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.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anför att det bör finnas bestämmelser som tydliggör att kommunerna, i tillsynsärenden hos verksamheter där länsstyrelsen enligt miljöbalken har tillsynsansvar, ska samråda med länsstyrelsen. Sannolikheten för att de tillsynsobjekt som länsstyrelserna utövar tillsyn över enligt miljöbalken skulle sälja sprängämnesprekursorer till privatpersoner är emellertid ytterst liten. Mot bakgrund av detta menar regeringen att det inte finns ett tillräckligt tydligt behov av den typ av reglering som länsstyrelsen efterfrågar.

För en effektiv tillsyn krävs att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till lokaler där aktuella produkter tillhandahålls och har möjlighet att få biträde av polisen. En bestämmelse av denna innebörd ska därför införas i lagen om sprängämnesprekursorer.

6.7 Fri rörlighet

Regeringens bedömning: Bestämmelsen i artikel 6 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inget att invända mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: 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

Regeringens förslag: I lagen om sprängämnesprekursorer ska en bestämmelse införas som upplyser om att frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, ska få meddela föreskrifter om tillstånd, hantering av tillstånd och erkännande av tillstånd som meddelats av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater.

Regeringens bedömning: Artikel 7.2 och 7.4 kräver ingen kompletterande svensk lagstiftning.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* delar promemorians bedömning att en lämplighetsbedömning av sökanden är viktig för att garantera att endast de som avser att använda sprängämnesprekursorerna för legitima ändamål får tillgång till kemikalierna, men påtalar samtidigt vikten av proportionalitet och rättsäkerhet. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Artikel 7.1

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. Vid tillståndsprövningen måste det alltså göras en sammantagen bedömning, där samtliga omständigheter som framkommit avseende användningen av ämnet och sökanden, beaktas.

Det är, enligt regeringens mening, önskvärt att tillståndsmyndigheten vid behandlingen av tillståndsansökningar ger råd om alternativa tekniker eller kemikalier som inte kräver tillstånd.

När det gäller prövningen av om en person ska beviljas tillstånd ska den behöriga myndigheten överväga om det är berättigat att använda aktuellt ämne för det ändamål som sökanden uppger. Vidare ska den behöriga myndigheten överväga om sökandens avsikter för användningen av det tillståndspliktiga ämnet är legitima, vilket kräver 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. När det gäller bedömningen av sökandens avsikter är, med hänsyn till EU-förordningens syfte att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen och minska risken för terrorattacker, uppgifter hos polisen av betydelse. Den behöriga myndigheten, dvs. tillståndsmyndigheten, behöver därför inhämta en bedömning från polisen om sökanden är lämplig att inneha den sprängämnesprekursor som ansökan avser. Detta kan regleras på förordningsnivå.

Datainspektionen anför att det är önskvärt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargörs vilken typ av kontroll som kommer att aktualiseras när det gäller lämplighetsbedömningen av sökanden. Det går inte att säga generellt vilka uppgifter som kommer att behandlas i varje enskilt fall, men som anförs i promemorian är framförallt uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret av relevans. I förekommande fall kan sådana uppgifter, eventuellt i förening med uppgifter i ansökan, ge anledning för polisen att gå vidare i kontrollen av sökandens lämplighet. Med hänsyn till EU-förordningens syfte bör även Säkerhetspolisen beredas tillfälle att yttra sig.

Regeringen delar *Datainspektionens* synpunkt att det av integritetsskydds- och rättssäkerhetsskäl är viktigt att de uppgifter hos polisen som behandlas vid prövningen enbart är sådana som har bäring på bedömningen av sökandens lämplighet avseende användningen av sprängämnesprekursorer.

Artikel 7.1 kräver kompletterande nationella bestämmelser dels gällande utseende av behörig myndighet, dvs. en tillståndsmyndighet som ska pröva ansökningar om tillstånd, dels gällande reglering kring vilka uppgifter en ansökan om tillstånd ska innehålla och hantering av

tillstånd hos den behöriga myndigheten. Val av tillståndsmyndighet kräver, inte någon lagreglering, utan det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Av tydlighets skull bör det dock i lagen om sprängämnesprekursorer tas in en informationsbestämmelse om att tillståndsmyndighet är den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen ser framför sig att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara denna myndighet, vilket också har föreslagits i promemorian. När det gäller uppgifter i en ansökan om tillstånd och hantering av tillstånd är det, enligt regeringens mening, lämpligast att reglering om detta införs på lägre författningsnivå.

När det gäller tillståndsärenden kan det inte uteslutas att det kan finnas uppgifter i underlaget vid prövningen som kan vara känsliga ur integritetssynpunkt. Regeringen anser dock vid en intresseavvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessintresset att det inte bör föreslås någon bestämmelse om sekretess för enskilda personliga förhållanden.

Artikel 7.2 och 7.4

Av artikel 7.2 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer 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. Vidare framgår att myndigheten, fram till dess att tillståndet upphör att gälla, får 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 det ska gälla kan vara beroende bl.a. av 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.

Tillståndsmyndigheten får enligt artikel 7.4 dra in eller återkalla tillståndet när det finns rimliga skäl att anta att villkoren för tillståndet inte längre är uppfyllda, t.ex. när det finns 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 inneha ämnet.

Artikel 7.2 och artikel 7.4 kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

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 och hos enskilda om ett tillstånd 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 erkännas i Sverige i nuläget. Det bör dock öppnas en möjlighet att i framtiden, om det anses lämpligt, erkänna andra medlemsstaters tillstånd. Lämpligast införs en sådan reglering, enligt regeringens mening, i förordning.

6.9 Registrering av transaktioner

Regeringens bedömning: Bestämmelsen i artikel 8 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte kommenterat bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 8 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. I avsnitt 6.4 har regeringen redogjort för varför Sverige inte bör införa ett registreringssystem i enlighet med artikel 4.3 och varför artikel 17 inte är tillämplig för Sveriges vidkommande. 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. Artikel 8 kräver således inte några kompletterande nationella bestämmelser.

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

Regeringens förslag: Artikel 9 kräver en kompletterande nationell bestämmelse om val av myndighet som ska vara nationell

kontaktpunkt. I lagen om sprängämnesprekursorer ska det införas en bestämmelse som informerar om att nationell kontaktpunkt är den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringens bedömning: Artikel 9 leder inte i övrigt till någon kompletterande reglering i svensk lagstiftning.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svenskt näringsliv* anser att texten kring artikel 9.3 kan förtydligas avseende vad som ska anmälas till den nationella kontaktpunkten. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Artikel 9

Ekonomiska aktörer är enligt artikel 9 skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller 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. Rapportering till den eller de nationella kontaktpunkterna ska således ske vid misstänkta transaktioner, försök därtill eller då den ekonomiska aktören vägrat att genomföra en transaktion som förefallit vara misstänkt.

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 förebygga allvarliga brott. 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 eller 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 eller 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 (artikel 9.2) och vad gäller angivande av behöriga myndigheter som ska se till att kommissionens riktlinjer sprids (artikel 9.6). Detta kräver inte någon lagreglering eftersom det får anses falla inom regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Av tydlighetsskäl bör dock i lagen om sprängämnesprekursorer en informationsbestämmelse tas in om att nationell kontaktpunkt är den myndighet som regeringen bestämmer.

6.11 Avgifter

Regeringens förslag: I lagen om sprängämnesprekursorer ska det införas en bestämmelse om att avgifter ska få tas ut för tillståndsprövning och tillsyn. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en förvaltningsmyndighet eller en kommun, ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte något att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Avgift för tillståndsprövning enligt artikel 7.3

Enligt artikel 7.3 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 tillhandahålla sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till enskilda ska kontrollera att tillstånd finns, dels av de straffbestämmelser som föreslås (se avsnitt 6.12).

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 för 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 ge tillståndsmyndigheten rätt att ta ut avgift för tillståndsprövningen.

Artikeln ska kompletteras med en bestämmelse i lagen om sprängämnesprekursorer om att avgift får tas ut för tillståndsprövning. Reglering kring avgiftens storlek införs lämpligast på en lägre författningsnivå.

Avgift för tillsyn

Regeringen föreslår, såsom framgår av avsnitt 6.6, att tillsyn ska bedrivas dels över att de ekonomiska aktörerna kräver att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer till enskilda personer, dels över att förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta. Kommunerna föreslås ansvara för denna tillsyn, se avsnitt 6.6. 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 avgifterna ska motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida (se resonemanget ovan avseende skatt och avgift), stödjande 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. Systemet kan dock 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 bör få full kostnadstäckning för nya obligatoriska uppgifter som staten pålagt dem måste, enligt regeringens mening, en viss avgiftsskillnad accepteras.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det i lagen om sprängämnesprekursorer ska tas in en bestämmelse om möjlighet att ta ut avgifter för tillsyn och kommunerna ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgiftens storlek när det gäller den egna verksamheten.

6.12 Sanktionsbestämmelser

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen bryter mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer genom att tillhandahålla, förvärva, inneha eller använda kaliumklorat, kaliumperklorat, natriumklorat och natriumperklorat över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som utan tillstånd förvärvar, innehar eller använder väteperoxid, nitrometan och salpetersyra liksom den som tillhandahåller dessa ämnen över angivna koncentrationsgränser till enskilda personer som inte har tillstånd. Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning som beskrivs ovan ska dömas till böter.

Om det ovan angivna brottet är grovt ska straffet vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett särskilt stor mängd, annars varit av särskilt farlig art eller inneburit en betydande risk för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning.

Den som inte rapporterar misstänkta transaktioner eller försök till sådana, betydande försvinnanden eller betydande 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 det inte dömas till ansvar enligt den föreslagna lagen.

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

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 inte ser till att förpackningar innehållande sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta på vederbörligt sätt, ska tillsynsmyndigheten få meddela den ekonomiska aktören ett föreläggande att vidta rättelse. Detsamma gäller om en ekonomisk aktör inte kräver att ett tillstånd visas upp. Föreläggandet får förenas med vite.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* har inte några invändningar mot de överväganden och förslag som presenteras i betänkandet. *Malmö tingsrätt* tillstyrker i huvudsak promemorians förslag, men påpekar att det inte ges någon motivering till varför det krävs oaktsamhet för brott mot tillståndsplikten medan det krävs grov oaktsamhet för brott mot rapporteringsskyldigheten. Tingsrätten anför vidare att promemorian inte innehåller några överväganden beträffande straffskalor. *Åklagarmyndigheten* anser att det finns skäl att överväga om sanktionsbestämmelserna kunde utformas med lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som förebild. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ställer sig frågande till varför tillsynsmyndigheten inte har möjlighet att förbjuda en ekonomisk aktör att tillhandahålla omärkta produkter.

Skälen för regeringens förslag

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, enligt regeringens mening, 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 överträdelse av förordningen.

Artikel 11 kräver kompletterande bestämmelser i svensk rätt.

Vad ska anses vara 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 kommer huvuddelen av ämnena i EU-förordningens bilaga I att omfattas av detta förbud i Sverige, undantagna är väteperoxid, nitrometan och salpetersyra. Att bryta mot förbudet innebär en överträdelse av förordningen.

Artikel 4.2 i EU-förordningen ger medlemsstaterna, som tidigare nämnts, en möjlighet att göra undantag från förbudet i artikel 4.1 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 blir 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 överträdelse 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 som omfattas av restriktioner och som tillhandahålls till enskilda, är märkta på vederbörligt sätt. Uppfyller den ekonomiska aktören inte detta krav utgör det en överträdelse av EU-förordningen.

Ekonomiska aktörer ska slutligen enligt artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer rapportera misstänkta transaktioner och försök därtill samt betydande försvinnanden eller 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 ska användas för de överträdelse som inringats; administrativa eller straffrättsliga sanktioner. EU-förordningen om sprängämnesprekursorer lämnar denna fråga öppen. Den anger inte heller om annat än uppsåtliga överträdelse ska beivras eller om det man inom straffrätten kallar osjälvständiga brottsformer, dvs. försök, förberedelse, stämpling och medverkan, bör medföra något straffansvar.

Lagstiftaren har tidigare framhållit att straffrättsliga sanktioner ska användas med försiktighet och har då uttalat att för att en kriminalisering ska kunna anses vara befogad krävs bl.a. att gärningen kan föranleda en påtaglig skada eller fara, att alternativa sanktioner inte står till buds och att straffsanktionen krävs med hänsyn till gärningens allvar (prop. 1994/95:23 s. 55). Nedan följer en redogörelse för vilka slags sanktioner som bör användas för överträdelserna.

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

När det gäller överträdelse av tillståndsplikten är det viktigt att framhålla, att innan tillstånd ges ska en kontroll av sökanden 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 dem. Kommer aktuella sprängämnesprekursorer i fel händer kan detta, som framhålls ovan, innebära risk för 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, ska detta sanktioneras straffrättsligt. Straffansvaret ska 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, ska 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 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, ska 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 smuglingsbrott utan i stället 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 i sig ska enligt regeringens mening inte föranleda någon straffrättslig 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. Däremot ska skyldigheten vara föremål för tillsyn, se avsnitt 6.6, och tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att meddela den ekonomiska aktören ett föreläggande om att vidta rättelse. Föreläggandet får förenas med vite,

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ifrågasatt varför tillsynsmyndigheten enligt förslaget inte har möjlighet att förbjuda en ekonomisk aktör att tillhandahålla omärkta produkter. Syftet med märkningen, som regeringen ser det, är att informera enskilda personer och ekonomiska aktörer om att produkten omfattas av restriktioner. Det kan visserligen vara effektivt att förbjuda en ekonomisk aktör att sälja produkten tills dess att han eller hon har märkt produkten. Dock träffar kravet på märkning, enligt artikel 5 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, endast förpackningar som ska tillhandahållas till enskilda, vilket kan göra det svårt att kontrollera om förbudet följs då den ekonomiska aktören i sin verksamhet kan tillhandahålla aktuella produkter till både enskilda och företag. Det kan därför ifrågasättas om det är praktiskt tillämpligt att förbjuda tillhandahållande av omärkta produkter till enskilda, men inte till ekonomiska aktörer. Därtill kan den som tillhandahåller sprängämnesprekursorer till enskilda personer som inte har tillstånd härför träffas av straffansvar, oavsett om förpackningen

är märkt eller inte. Mot bakgrund av möjligheten att meddela föreläggande om rättelse, kan det också ifrågasättas om ett förbud är proportionerligt. Regeringen stannar därför vid att en sådan möjlighet som MSB efterfrågar inte bör införas.

Att ekonomiska aktörer rapporterar misstänkta transaktioner eller försök därtill samt betydande försvinnanden eller stölder är nödvändigt för att inte sprängämnesprekursorerna ska innehas av en person som t.ex. kan komma att använda prekursorerna i brottslig verksamhet. Brister i rapporteringsskyldigheten kan därmed få konsekvenser för människors liv och hälsa. Detsamma gäller om betydande försvinnanden eller stölder inte rapporteras på föreskrivet sätt. För att understryka vikten av att kravet på rapportering efterlevs ska en överträdelse av artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer sanktioneras straffrättsligt. Straffansvaret ska, när det gäller underlåtenhet att 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 underlåtenhet att rapportera betydande försvinnanden eller stölder ska det straffrättsliga ansvaret drabba den som har det legala eller faktiska ansvaret för verksamheten i fråga.

Straffansvaret ska emellertid inte, enligt regeringens mening, omfatta gärningar som är att betrakta som ringa.

Bör straffansvar omfatta gärningar som begås av oaktsamhet?

Frågan är om, utöver uppsåtliga gärningar, även oaktsamma gärningar ska 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 ska straffbestämmelserna vara så heltäckande som möjligt. Intresset av att sprängämnesprekursorer inte hanteras i strid med gällande bestämmelser får, enligt regeringen, anses vara så stort att även oaktsamma gärningar ska vara straffbara. Ovanstående resonemang gör sig framförallt gällande i fråga om brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och brott mot tillståndsplikten, men även avseende den som inte rapporterar misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder. Att oaktsam underlåtenhet av rapporteringsskyldigheten omfattas av straffansvar kan 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. Ett straffansvar som begränsar sig till uppsåtliga brott kan även komma att få alltför begränsad effekt eftersom det i många fall kan vara svårt att styrka att underlåtenhet att rapportera skett uppsåtligt. Övervägande skäl talar således, enligt regeringens mening, 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 den oaktsamhet som föranleder straffansvar vara av kvalificerat slag. Således ska krävas att gärningen begås av grov oaktsamhet.

Det kan i sammanhanget anmärkas att annan lagstiftning som innehåller rapporteringsskyldighet, t.ex. marknadsmissbrukslagen (2005:377) för straffansvar förutsätter att gärningen begåtts med uppsåt eller av grov oaksamhet.

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 ska inte dömas enligt nu föreslagna lag, se vidare nedan om subsidiaritet. Detta torde emellertid inte alltid vara möjligt. Regeringen anser därför att det bör införas en möjlighet att bedöma ett uppsåtligt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen eller mot tillståndsplikten som grovt.

Stora mängder sprängämnesprekursorer innebär som utgångspunkt en större risk för att människor ska kunna komma till skada om prekursorerna används på ett felaktigt sätt. Att en gärning avsett en särskilt stor mängd sprängämnesprekursorer ska därför utgöra en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Även det förhållandet att gärningen varit av särskilt farlig art ska beaktas i rubriceringsfrågan. Här avses t.ex. situationen att en sprängämnesprekursor med en hög koncentration tillhandahållits någon som inte har rätt att inneha den. Av särskild betydelse är även det förhållandet att det funnits risk för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning. Det bör anmärkas att de omständigheter som föreslås beaktas särskilt vid rubriceringsfrågan inte ska betraktas som uttömmande reglerade och att det på sedvanligt sätt ska ske en bedömning av samtliga relevanta omständigheter.

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 ska inte den föreslagna lagen tillämpas. Det ska 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 ska gälla i förhållande till lagen om (2000:1225) om straff för smuggling.

Subsidiaritetsregeln ska 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 sprängämnesprekursoren talar för att grovt brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer bör övervägas. I sådana situationer ska det, enligt regeringens mening, 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 ska fängelse finnas i straffskalan. Detta får anses stå i proportion till den skada och fara det kriminaliserade beteendet kan orsaka. Samtidigt torde det finnas ett antal gärningar, som inte föranleder mer än ett bötesstraff. För uppsåtliga brott ska därför föreskrivas böter eller fängelse i högst ett år. För oaktsamma brott ska böter anses tillräckligt.

Vid riktigt allvarliga fall bör det finnas möjlighet att döma ut ett längre fängelsestraff, t.ex. då en person innehaft stora mängder högkoncentrerade sprängämnesprekursorer. Samtidigt ska dock 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 fall troligen är att bedöma som annan brottslighet. Med hänsyn till detta stannar regeringen vid att föreslå att maxstraffet vad gäller grovt brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen och tillståndsplikten i 3 § lagen om sprängämnesprekursorer ska sättas till fyra år. En sådan straffskala ger möjlighet till en adekvat straffmätning av de mest allvarliga gärningarna.

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

Åklagarmyndigheten har anfört att det finns ett egenvärde i att straffbestämmelserna avseende sprängämnesprekursorer är uppbyggda på samma sätt som och har jämförbara straffskalor med lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (hädanefter PDA-lagen). Åklagarmyndigheten anför vidare att det saknas anledning att bedöma olovlig hantering av sprängämnesprekursorer mildare än de produkter som omfattas av PDA-lagen.

Med produkter med dubbla användningsområden avses, enligt definitionen i rådets förordning (EG) nr 428/2009, produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkningen av kärnvapen eller andra kärnladdningar. De produkter och den teknik som har dubbla användningsområden spänner över en rad olika områden, t.ex. kemiska och biologiska produkter, kärnteknik, optik m.m.

Produkter med dubbla användningsområden och sprängämnesprekursorer liknar varandra på så sätt att de inte är farliga i sig, men i fel händer kan de användas till att orsaka stort mänskligt lidande. Regeringen anser dock inte att straffskalorna i den föreslagna lagen om

sprängämnesprekursorer bör harmoniseras med straffskalorna i PDA-lagen. För det första är PDA-lagen inriktad på exportkontroll och lagens straffskalor är därför i huvudsak desamma som smugglingslagens (föreslagen lag om sprängämnesprekursorer reglerar inte utförelse eller därmed jämförliga förfaranden som kräver tillstånd enligt PDA-lagen). För det andra omfattar PDA-lagen produkter som kan användas vid tillverkning av massförstörelsevapen, vilket trots allt måste ses som allvarligare än framställning av sprängämnen. Dessutom har regeringen, som nämnts ovan, vid fastställandet av straffskalor beaktat 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.

6.13 Förverkande

Regeringens förslag: Sprängämnesprekursorer som varit föremål för brott enligt lagen om sprängämnesprekursorer ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Även ämnets eller blandningens förpackning ska då kunna 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 ska få 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna kommenterar inte förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag: 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 § nämnd 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 föreslagna lagen. Det måste 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, enligt regeringens mening, viktigt att det finns möjlighet att förverka sprängämnesprekursorer som varit föremål för brott mot lagen. Om en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner förklaras förverkad ska 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.

6.14 Överklagande

Regeringens förslag: Tillståndsmyndighetens beslut enligt den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut att återkalla ett tillstånd ska gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Tillsynsmyndighetens beslut enligt lagen om sprängämnesprekursorer ska få överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna *Förvaltningsrätten i Karlstad* anser att det ur effektivitets-, erfarenhets- och likabedömningsperspektiv är lämpligt att

den prövar de beslut som kan komma att överklagas till allmän förvaltningsdomstol, eftersom den i promemorian föreslagna tillståndsmyndigheten (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) har sitt säte i Karlstad. Övriga remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

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 i Europakonventionen 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.

Den tillståndsmyndighet som föreslås i promemorian har sitt säte i Värmlands län, vilket tillhör Förvaltningsrätten i Karlstads domkrets. Regeringen delar *Förvaltningsrätten i Karlstads* bedömning att det ur effektivitets-, erfarenhets- och likabedömningsperspektiv är lämpligt att Förvaltningsrätten i Karlstad prövar de beslut som kan bli aktuella för prövning i allmän förvaltningsdomstol. Det finns därmed inte anledning att föreskriva om annan ordning.

Av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att tillståndsmyndigheten är 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 ska därför gälla omedelbart om inget annat anges i beslutet.

Prövningstillstånd ska 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 till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska 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.

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

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i artiklarna 12 till 15 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Totalförsvarets forskningsinstitut* anför att inget sägs om vilken eller vilka myndigheter som är ansvariga för att säkerställa att listorna över aktuella ämnen vid behov uppdateras enligt svenska behov. Övriga remissinstanser har inte kommenterat bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

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. Delegerade akter får betydelse för bl.a. de svenska straffbestämmelserna, t.ex. genom att rapporteringsskyldigheten enligt artikel 9 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kan komma att omfatta fler ämnen.

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 eftersträlvade 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 tillhandahållande, innehav och användning av ämnet eller blandningar därav. Medlemsstaten får även föreskriva att ämnet eller blandningen 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 tillhandahållande, innehav och användning 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 underätta kommissionen och övriga medlemsstater om detta och skälen därtill. Kommissionen ska då omedelbart undersöka om bilagorna bör ändras.

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.

6.16 Övergångsbestämmelse och översyn

Regeringens bedömning: Bestämmelserna i artiklarna 16 och 18 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Artikel 16

Innehav och användning av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska enligt artikel 16 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer vara tillåtet till och med den 2 mars 2016. Eftersom 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 sprängämnesprekursorer. 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 EU-förordningen om sprängämnesprekursorer. Om det är lämpligt ska kommissionen därefter lägga fram ett lagstiftningsförslag till Europaparlamentet och rådet, så att EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kan ändras.

Artikeln kräver inte någon kompletterande svensk lagstiftning.

6.17 Behandling av personuppgifter

Regeringens bedömning: Bestämmelsen i artikel 10 leder inte till någon kompletterande svensk lagstiftning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Enligt *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* bör i det fortsatta arbetet förtydligas om uppgifter hos polisen och Säkerhetspolisen kan komma att lämnas ut till tillståndsmyndigheten och om ett sådant utlämnande är förenligt med polisdatalagen (2010:361). Vidare anser nämnden att det bör utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet om en behandling enligt polisdatalagen 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 det fria flödet av sådana uppgifter. *Datainspektionen* har inga synpunkter på promemorians bedömning att personuppgiftslagen (1998:204) är tillämplig på den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid handläggningen av tillståndsärenden, men efterlyser närmare överväganden kring om känsliga personuppgifter kommer att behandlas, hur dessa uppgifter i så fall ska hanteras hos tillståndsmyndigheten och närmare överväganden kring det lagliga stödet för behandlingen.

Skäl för regeringens bedömning

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 (hädanefter dataskyddsdirektivet). I Sverige har direktivet implementerats genom personuppgiftslagen (1998:204), PuL.

Grundläggande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen (RF). Av 1 kap. 2 § RF följer att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Genom ändringar i RF, som trädde i kraft den 1 januari 2011, har det generella grundlagsskyddet för den personliga integriteten stärkts. I 2 kap. 6 § RF har det införts en ny bestämmelse som anger att var och en, utöver vad som i övrigt gäller enligt paragrafen, gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet enligt den nya grundlagsbestämmelsen är inte absolut. Det kan inskränkas i lag under förutsättning att det sker för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 § RF).

Enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag. Inskränkningar får vidare endast göras om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Av grundlag följer även att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 19 § RF).

En bestämmelse om respekt för privatlivet och familjelivet finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Av artikel 8 i stadgan följer vidare bl.a. att var och en har rätt till

skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

De grundläggande nationella bestämmelserna om behandling av personuppgifter finns i PuL. Som nämnts ovan har dataskyddsdirektivet genomförts i svensk rätt genom denna lag. Lagen är generellt tillämplig, men om det i en annan lag eller i en förordning har meddelats avvikande bestämmelser, så gäller de bestämmelserna. Sedan slutet av 1990-talet har det utarbetats en stor mängd särskilda s.k. registerförfattningar med bestämmelser om behandling av personuppgifter, t.ex. polisdatalagen (2010:361).

Enligt förslaget till lag om sprängämnesprekursorer kommer tillståndsmyndigheten att hantera och pröva tillståndsansökningar från enskilda personer. Inom ramen för denna hantering kommer tillståndsmyndigheten att behandla personuppgifter. Behandling av personuppgifter kommer också att ske av tillståndsmyndigheten i samband med att ett tillstånd återkallas från en person. I promemorian föreslås att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska vara tillståndsmyndighet. PuL är tillämplig på den behandling av personuppgifter som tillståndsmyndigheten kommer att utföra.

I 10 § PuL regleras när behandling av personuppgifter är tillåten och i 9 § samma lag anges de grundläggande krav som måste vara uppfyllda vid all behandling av personuppgifter.

Enligt 10 § PuL 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 för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning (10 d och e § PuL). Vidare finns i 10 f § i PuL en allmän avvägningsnorm som innebär att personuppgifter också får behandlas utan den registrerades samtycke om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkningar av den personliga integriteten.

Av 9 § PuL följer bl.a. att personuppgifter alltid ska behandlas på ett korrekt sätt och bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

Uppgifter om personnummer eller samordningsnummer får enligt 22 § PuL utan samtycke behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering, eller något annat beaktansvärt skäl.

Som redan nämnts kommer tillståndsmyndigheten att behandla personuppgifter i sin tillståndsverksamhet. Verksamheten, som syftar till att bl.a. begränsa allmänhetens tillgång till vissa ämnen som kan användas för farliga ändamål, får anses vara av allmänt intresse. Personuppgiftsbehandlingen får också anses vara nödvändig för att

tillståndsmyndigheten ska kunna utföra sin myndighetsutövning. Vidare får tillståndsmyndighetens utlämnande av uppgifter anses tillåten även om den registrerade inte lämnat sitt samtycke. Detta eftersom personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras och då ändamålet rör ett berättigat intresse hos den myndighet till vilken uppgifterna lämnas och detta får anses väga tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Slutligen kan konstateras att den behandling av personnummer eller samordningsnummer som kan förekomma i tillståndsmyndighetens verksamhet får, i enlighet med 22 § PuL, anses vara motiverad med hänsyn till vikten av en säker identifiering. Tillståndsmyndighetens behandling av personuppgifter bedöms sålunda kunna ske inom ramen för PuL.

Den nationella kontaktpunkten kommer att behandla personuppgifter vid rapportering av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder. Såsom framgår av promemorian förutsätts Rikspolisstyrelsen bli nationell kontaktpunkt i Sverige. Behandling av personuppgifter kommer även att ske hos polisen vid lämplighetsbedömningen av den som ansöker om tillstånd och personuppgifter kan komma att behöva lämnas till tillståndsmyndigheten. Som konstaterats i promemorian är polisdatalagen tillämplig på personuppgiftsbehandlingen hos polisen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden väcker frågan om en behandling enligt polisdatalagen innebär att behandlingen är förenlig med dataskyddsdirektivet. Som anförts har direktivet genomförts i svensk rätt genom PuL. Även om dataskyddsdirektivet inte behöver tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten ansluter sig polisdatalagen till PuL:s bestämmelser och PuL gäller i väsentliga delar i polisens brottsbekämpande verksamhet. Direktivet bygger på och vidareutvecklar de bestämmelser som finns i Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen) som gäller i statens brottsbekämpande verksamhet. Sverige är folkrättsligt bunden av konventionen med dess tilläggsprotokoll. Dataskyddsrambeslutet som genomförts i svensk rätt och som gäller i den brottsbekämpande verksamheten liknar också i stora delar dataskyddsdirektivet. Regeringen gör sammantaget bedömningen att den behandling av personuppgifter som kommer att aktualiseras hos polisen i förevarande fall är förenlig med dataskyddsdirektivet.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser även att det bör förtydligas om ett utlämnande av sådana personuppgifter som behandlas hos polisen och Säkerhetspolisen är förenligt med polisdatalagen. Enligt 2 kap. 7 § polisdatalagen får personuppgifter behandlas om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Enligt 2 kap. 8 § polisdatalagen får personuppgifter som behandlas enligt 2 kap. 7 § samma lag även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra, bl.a. i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. I 5 kap. polisdatalagen finns motsvarande bestämmelser som gäller för behandling av personuppgifter hos Säkerhetspolisen (5 kap. 1 och 2 §§

polisdatalagen). Som konstateras i promemorian finns det således stöd för polisens behandling av personuppgifter i de fall som nu avses.

Datainspektionen efterfrågar närmare överväganden i fråga om känsliga personuppgifter, bl.a. om sådana uppgifter kommer att behandlas och när det gäller stödet för behandlingen. Det kan inte uteslutas att känsliga personuppgifter kan förekomma i de fall som nu avses. Sådana uppgifter torde dock aktualiseras i endast ringa omfattning. Stöd för behandling inom polisen av känsliga personuppgifter finns i polisdatalagen (se 2 kap. 10 § och 5 kap. 4 § 4 polisdatalagen). När det gäller tillståndsmyndigheten är bestämmelserna i PuL och personuppgiftsförordningen (1998:1191) tillämpliga.

Enligt 20 § PuL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som tillåter behandling av känsliga personuppgifter under förutsättning att det behövs med hänsyn till ett viktigt allmän intresse. Sedan den 1 oktober 2001 har det införts en bestämmelse i 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) om att känsliga personuppgifter får behandlas i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Behandling av känsliga personuppgifter i myndighetens tillståndsverksamhet bedöms kunna ske med stöd av förevarande undantagsbestämmelse.

Datainspektionen pekar vidare på att PuL innehåller särskilda krav på att skydda uppgifter och att detta innebär exempelvis att tillståndsmyndigheten behöver ha system för begränsning av användarnas behörigheter samt krav på systematisk logguppföljning av användarnas aktiviteter. Sådan intern kontroll bör, enligt regeringens bedömning, finnas, men det ankommer på myndigheten att bestämma hur den organiserar kontrollen. Som Datainspektionen framhåller är det viktigt att berörda myndigheter gör en noggrann analys av hur behandlingen av personuppgifter ska utföras i syfte att minska otillbörliga integritetsintrång.

Sammanfattningsvis bedöms den behandling av personuppgifter som kan aktualiseras hos tillståndsmyndigheten och andra berörda myndigheter vara förenlig med såväl dataskyddsdirektivet som PuL och polisdatalagen. Det skydd för den personliga integriteten som befintlig lagstiftning ger bedöms vara tillräcklig i dessa fall. Några ytterligare bestämmelser till skydd för den personliga integriteten bedöms inte vara nödvändiga. Artikel 10 föranleder således ingen kompletterande svensk lagstiftning.

7 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen om sprängämnesprekursorer, och de övriga lagändringar som föreslås, ska träda i kraft den 2 september 2014.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser till den föreslagna lagen eller de lagändringar som föreslås i övrigt behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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, ska träda i kraft samtidigt som EU-förordningen ska tillämpas fullt ut, dvs. från den 2 september 2014. Ändringarna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter mot annat land inom Europeiska unionen ska också träda i kraft den 2 september 2014.

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.

8 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: De kostnadsökningar som kan uppstå vid de statliga myndigheter som kommer att få nya eller utökade arbetsuppgifter med anledning av lagrådsremissens förslag bör kunna rymmas inom ordinarie anslag. Tillståndsmyndigheten ges möjlighet att ta ut en avgift för tillståndsprövning.

De tillsynsuppgifter som ges till kommunerna bedöms ha liten omfattning och eventuella ökade kostnader kan täckas av de avgifter kommunerna ges möjlighet att ta ut.

Konsekvenserna av förbudet för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer bedöms vara små. Tillståndsplikten avseende väteperoxid, nitrometan och salpetersyra medför att enskilda personer som vill använda dessa kemiska ämnen, över de koncentrationer som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, måste söka tillstånd för detta. Då tillståndsmyndigheten får ta ut en avgift för tillståndsprövning kan kostnaden för den enskilde komma att öka.

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.

Lagförslaget bedöms inte ge någon avsevärd negativ påverkan på miljön.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Karlstad* delar regeringens bedömning att eventuella ökade kostnader ryms inom domstolens befintliga anslag. *Domstolsverket* påpekar att ett flertal mindre krävande reformer sammantaget kan medföra att resurstillskott till domstolarna är nödvändigt. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anför att man förutsätter att ekonomiska resurser kommer att tillföras länsstyrelserna för hantering av de nya uppgifter som tillkommer med anledning av lagförslaget. Vidare framför länsstyrelsen att insatser för att minska risken för ökad användning av klorerade produkter bör vidtas. *Tullverket* gör en uppskattning att verkets kostnader med anledning av de förslag som framkommer i promemorian uppgår till drygt 100 000 kr per år. *Jägarförbundet* anser att införandet av ett tillståndssystem leder till ett komplicerat och kostsamt system för privatpersoner. Även *Region Gotland* framför nackdelar med det föreslagna tillståndssystemet såsom ökad administrativ belastning och ökade kostnader för myndigheter, enskilda personer och ekonomiska aktörer. Övriga remissinstanser har inte framfört några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för myndigheter

I denna lagrådsremiss föreslås att ett tillståndssystem införs för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra i koncentrationer över de som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

För att inhämta uppgifter om vilka mängder som sålts av de ämnen som föreslås bli tillståndspliktiga har de företag som enligt Kemikalieinspektionens produktregister importerat eller tillverkat aktuella ämnen under år 2010 fått svara på frågor. 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. En ytterligare försvårande omständighet är att det också kan finnas företag som inte har blivit tillfrågade, t.ex. företag som etablerats efter år 2010 eller företag som säljer aktuella ämnen i mindre mängder som inte behöver registreras i produktregistret.

Regeringen bedömer att tillståndsprövningen kommer att leda till ökad arbetsbelastning och därmed ökade kostnader för berörda myndigheter. Det nya regelverket bedöms dock komma att medföra att enskilda personer och företag i viss utsträckning anpassar sig genom att t.ex. övergå till andra produkter, alternativa tekniker eller vidareutvecklar produkter. Enligt EU-förordningen kan tillstånd ges för upp till tre år, vilket om det tillämpas, också bidrar till att minska antalet tillståndsansökningar. Regeringens samlade bedömning är därför att de största kostnaderna kommer att uppstå initialt, innan enskilda och företag har anpassat sig till det nya regelverket, och att berörda myndigheter kan lösa detta genom prioriteringar inom ordinarie anslag. I sammanhanget är det

också viktigt att beakta att tillståndsmyndigheten har möjlighet att ta ut en avgift för tillståndsansökan, vilket redogjorts för i avsnitt 6.8.

När det gäller den nationella kontaktpunkten är bedömningen att hantering av eventuella inrapporteringar av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder ryms inom myndighetens befintliga anslag.

För de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna innebär förslagen nya arbetsuppgifter. Bedömningen, vilken även delas av *Förvaltningsrätten i Karlstad*, är att antalet mål kommer att vara relativt få och att kostnaderna bör kunna rymmas inom ramen för domstolarnas befintliga resurser.

Länsstyrelsen i Västra Götaland anser att medel måste tillföras länsstyrelserna för de nya uppgifter som ges. Regeringens bedömning är att de tillkommande uppgifterna kommer att ha liten omfattning och därför bör kunna täckas av ordinarie anslag. Fyra av fem tillfrågade länsstyrelser har inte framfört några invändningar mot denna bedömning.

Regeringen bedömer vidare att de nya uppgifter som tillförs Tullverket med anledning av de tillägg som föreslås i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen endast medför marginella kostnadskonsekvenser och bör kunna täckas av ordinarie anslag. *Tullverket* har inte invänt mot denna bedömning i sitt remissvar.

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. För att ge möjlighet att täcka ökade kostnader får kommunerna ta ut en avgift för sin tillsyn. Kommuner ges också möjlighet att samverka med varandra avseende dessa uppgifter.

Region Gotland framför att det blir ökad arbetsbelastning och ökade kostnader för myndigheter vid införande av ett tillståndssystem och förordar ett registreringssystem. Regeringen anser att nackdelarna med ett tillståndssystem vägs upp av fördelarna, vilket det redogörs för i avsnitt 6.4.

Konsekvenser för enskilda och företag

I förslaget till kompletterande svenska bestämmelser till EU-förordningen föreslås väteperoxid, salpetersyra och nitrometan i koncentrationer över de som anges i bilaga I till EU-förordningen bli tillståndspliktiga för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda. EU-förordningens förbud för natriumklorat, natriumperklorat, kaliumklorat och kaliumperklorat föreslås kvarstå. De ämnen som förbjuds finns troligen inte i konsumenttillgängliga produkter och bedömningen är att förbudet inte kommer att påverka enskilda. För personer som vill fortsätta att använda de tillståndspliktiga ämnena kommer det att krävas att de söker tillstånd. Då tillståndsmyndigheten får ta ut en avgift för tillståndsprövning kan kostnaderna för enskilda som har behov av att använda aktuella ämnen komma att öka.

Svenska Jägarförbundet och *Region Gotland* har påtalat ovanstående som skäl för att införa ett registreringssystem istället för ett tillståndssystem. Såsom anförts i avsnitt 6.4 anser regeringen emellertid att nackdelarna med ett tillståndssystem vägs upp av de fördelar ett sådant system medför.

Inte heller för företagarna bedöms förbudet av de fyra ämnena ha någon större inverkan 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 eller stölder av samtliga 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. Tillståndsplikten som föreslås i de kompletterande svenska bestämmelserna medför en skyldighet för företag att kontrollera att de kunder som vill köpa aktuella produkter har tillstånd till detta. Dessa skyldigheter leder sammantaget till ett visst merarbete för företagen.

Tillsyn kommer att bedrivas över de skyldigheter som företagen får med anledning av EU-förordningen 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.

För de företag som tillhandahåller produkter som innehåller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer kan försäljningen komma att minska, troligen marginellt för de flesta, men för vissa företag kan dessa produkter utgöra en större del av försäljningsvolymerna.

Miljökonsekvenser

Förslaget om ett tillståndssystem för väteperoxid, över den koncentrationsgräns som anges i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, kan medföra en miljöpåverkan då den nya regleringen eventuellt gör att enskilda personer, istället för att ansöka om tillstånd för väteperoxid, övergår till att rengöra pooler med klorbaserade produkter. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att insatser, t.ex. informationskampanjer, bör göras för att minska risken för ökad användning av klorbaserade produkter. Regeringens bedömning är dock att den ökade användningen av klor som eventuellt uppstår till följd av detta, inte kommer att ge någon avsevärd negativ påverkan på miljön.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om sprängämnesprekursorer

1 §

Paragrafen, som behandlas 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 bestämmelser som är avsedda att komplettera EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

2 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3 och klargör att vissa uttryck som används i lagen har samma betydelse som i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.

3 §

Enligt artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer de i bilaga I till EU-förordningen angivna ämnena och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges där. Det är vidare förbjudet för enskilda personer att förvärva, införa, inneha eller använda dessa ämnen och blandningar. Medlemsstaterna har enligt EU-förordningen om sprängämnesprekursorer 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 och 5 §§

Paragraferna, som behandlas i avsnitt 6.8 respektive 6.5, 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 §

Ekonomiska aktörer ska enligt artikel 4.7 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer kräva att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller tillståndspliktiga ämnen till enskilda personer. Vidare ska de ekonomiska aktörerna enligt artikel 5 märka förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner på vederbörligt sätt eller kontrollera att lämpliga etiketter finns.

För att EU-förordningen ska få effektivt genomslag i Sverige ska tillsyn ske över att artiklarnas krav uppfylls. Tillsynen ska skötas av kommunerna. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

7 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6. Den anger vissa av de befogenheter som en tillsynsmyndighet har. Se även 8 §.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en tillsynsmyndighets möjlighet att meddela förelägganden och förena sådana med vite. Övervägandena finns i avsnitt 6.12.

9 §

Paragrafen reglerar överförande av tillsyn från en kommun till en annan. Överväganden finns i avsnitt 6.6. Som framgår av första stycket går det bra att överlåta de tillsynsuppgifter som kommunerna har enligt 6 § till en annan kommun. Det är dock inte kommunernas ansvar som övergår genom avtalet utan bara själva utförandet av uppgifterna.

Undantag görs för sådana ärenden av större vikt som en nämnd inte alls får delegera enligt 6 kap. 34 § kommunallagen, dvs. ärenden om verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, framställningar och yttranden till fullmäktige eller yttranden i överklagandeärenden, viktigare ärenden om myndighetsutövning mot enskilda samt vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. Vidare framgår av paragrafen att delegation inte heller kan ske till någon förtroendevald eller någon som är anställd i ett företag som ägs av kommunen, trots deras kommunala anknytning. Kommunallagens jävsbestämmelser och bestämmelser om anmälan av beslut av nämnd ska tillämpas på samma sätt som om beslutet fattats av den egna kommunens anställda.

10 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.10. Bestämmelsen upplyser om att regeringen utser den myndighet som ska vara nationell kontaktpunkt, dvs. den myndighet dit rapportering av misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder ska ske.

11 §

Paragrafen kommenteras i avsnitt 6.11. Den innebär att tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndigheten får ta ut avgift vid tillståndsprovning respektive tillsyn. I 19 § finns bestämmelser om vem som får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

12 §

Bestämmelsen reglerar ansvar dels för brott mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer, dels för brott mot tillståndsplikten i 3 § denna lag. Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 6.12.

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 råder alltså inte ett absolut förbud beträffande dessa ämnen, men det krävs tillstånd i enlighet med 3 § lagen om sprängämnesprekursorer för enskilda personer att förvärva, införa, inneha och använda dessa ämnen eller blandningar innehållande dem över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till EU-förordningen.

I första stycket första meningen föreskrivs straff för den som med uppsåt bryter mot förbudet i artikel 4.1 i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och mot tillståndsplikten i 3 § denna lag. Straffansvaret avser enskilda personer och, när det gäller en ekonomisk

aktörs tillhandahållande, den som rent faktiskt tillhandahåller ämnet eller blandningen till en enskild person, t.ex. en anställd i en butik. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

I styckets andra mening föreskrivs straff för gärningar som begås av oaktsamhet. För sådana gärningar är straffet böter.

Andra stycket innehåller en strängare straffskala för gärningar som är att bedöma som grovt brott. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett särskilt stor mängd sprängämnesprekursorer eller annars varit av särskilt farlig art. Sistnämnda fall avser t.ex. situationen då en person tillhandahållit en sprängämnesprekursor med hög koncentration till någon som saknar rätt att inneha den. Exempel på situationer då ett brott som regel bör bedömas som grovt är då en person innehar stora mängder högkoncentrerade sprängämnesprekursorer utan tillstånd. Vidare ska särskilt beaktas risken för att sprängämnesprekursorerna hade kunnat komma till brottslig användning, vilket t.ex. avser situationer då någon tillhandahåller förbjudna sprängämnesprekursorer till en person som har anknytning till en kriminell organisation, men där gärningen inte är att bedöma som t.ex. förberedelse eller medhjälp till grövre brottslighet, exempelvis terroristbrott.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om ansvar för den som låter bli att rapportera misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden eller stölder. Övervägandena finns i avsnitten 6.10 och 6.12.

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 mängd 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 avser, när det gäller misstänkta transaktioner, 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 eller stölder är det den som har det legala eller faktiska ansvaret för verksamheten i fråga som också har det straffrättsliga ansvaret.

Enligt andra stycket omfattar straffansvaret den som begått gärningen av grov oaktsamhet. Därmed kan t.ex. den som utifrån de faktiska omständigheterna hade skälig anledning att anta att sådana förhållanden som rapporteringsskyldigheten omfattar förelåg, men som underlåter att fullgöra denna skyldighet, träffas av ansvar.

14 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.12. Av första stycket framgår att straffansvaret enligt 12 och 13 §§ inte omfattar gärningar som är att betrakta som ringa. Bestämmelsen bör tolkas restriktivt och förbehållas gärningar av bagatellartad karaktär. Som exempel kan nämnas att en person innehar en tillståndspliktig sprängämnesprekursor under endast en mycket kort tid.

Av paragrafens andra stycke framgår att 12 § första stycket och 13 § är subsidiära i förhållande till brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

15 och 16 §§

Paragraferna reglerar möjligheten att förverka bl.a. en sprängämnesprekursor som varit föremål för brott och hjälpmedel som använts vid brott enligt denna lag. Paragrafernas innehåll behandlas i avsnitt 6.13.

17 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.14, reglerar möjligheten att överklaga beslut av tillståndsmyndigheten och av tillsynsmyndigheten.

18 §

I paragrafen anges att ett beslut att återkalla ett tillstånd gäller omedelbart om inget annat anges i beslutet. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.14.

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.

19 §

Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, samt för 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 och 4 §§

Paragraferna behandlas 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 införs därför i 3 §.

Vad avser de sprängämnesprekursorer som föreslås bli tillståndspliktiga ska dessa omfattas av den generella anmälningsplikten i 4 § andra stycket, varför en hänvisning till 3 § 15 görs.

19 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.12. 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.

I

(Lagstiftningsakter)

FÖRORDNINGAR

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 98/2013

av den 15 januari 2013

om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till medlems-
staternas parlament,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande ⁽¹⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Vissa ämnen eller blandningar är sprängämnesprekursorer och kan missbrukas för olaglig tillverkning av sprängämnen. I Europeiska unionens handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet, som antogs av rådet den 18 april 2008, uppmanas kommissionen att inrätta en ständig kommitté för prekursorer som, med hänsyn tagen till lönsamhetseffekterna, ska överväga åtgärder och utarbeta rekommendationer om regler för sprängämnesprekursorer som finns tillgängliga på marknaden.
- (2) Ständiga kommittén för prekursorer, som kommissionen inrättade 2008, identifierade olika sprängämnesprekursorer som kan komma att användas vid terroristattacker och rekommenderade att lämpliga åtgärder vidtas på unionsnivå.
- (3) Vissa medlemsstater har redan antagit lagar och andra författningar om utsläppande på marknaden, tillhandahållande eller innehav av vissa sprängämnesprekursorer.

(4) Dessa lagar och andra författningar, som skiljer sig åt sinsemellan och kan ge upphov till handelshinder inom unionen, bör harmoniseras i syfte att förbättra den fria rörligheten för kemiska ämnen och blandningar på den inre marknaden och i möjligaste mån undanröja snedvridningar av konkurrensen, samtidigt som en hög skyddsnivå säkerställs för allmänhetens säkerhet. Andra regler avseende vissa ämnen som omfattas av denna förordning har också fastställts på nationell nivå och unionsnivå vad gäller arbetstagares säkerhet och skyddet av miljön. Dessa regler påverkas inte av denna förordning.

(5) I syfte att garantera största möjliga enhetlighet för ekonomiska aktörer är en förordning det lämpligaste rättsliga instrumentet för att reglera saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

(6) I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar ⁽³⁾ föreskrivs att ämnen och blandningar som klassificerats som farliga ska märkas korrekt innan de släpps ut på marknaden. I förordningen fastställs vidare att ekonomiska aktörer, även återförsäljare, antingen ska klassificera och märka dessa ämnen eller tillämpa den klassificering som gjorts av en aktör i ett tidigare led i försörjningskedjan. Det är således lämpligt att i den här förordningen föreskriva att alla ekonomiska aktörer, även återförsäljare, som tillhandahåller enskilda personer ämnen som omfattas av restriktioner enligt den här förordningen, ska säkerställa att det på förpackningen anges att enskilda personers förvärv, innehav eller användning av ämnet eller blandningar i fråga omfattas av en restriktion.

(7) För att på nationell nivå kunna uppnå ett skydd mot olaglig användning av sprängämnesprekursorer som liknar, eller är starkare än, det man avser att uppnå med den här förordningen på unionsnivå, har några medlemsstater redan antagit lagar och andra författningar för vissa

⁽¹⁾ EUT C 84, 17.3.2011, s. 25.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 20 november 2012 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 11 december 2012.

⁽³⁾ EUT L 353, 31.12.2008, s. 1.

ämnen som kan komma att användas olagligt. Vissa av dessa ämnen finns redan förtecknade i denna förordning medan andra kan komma att omfattas av restriktioner på unionsnivå i framtiden. Eftersom en minskning av skyddet genom åtgärder på unionsnivå skulle motverka syftet med denna förordning, är det lämpligt att föreskriva en mekanism genom vilken sådana nationella åtgärder kan fortsätta att gälla (en skyddsklausul).

- (8) Olaglig tillverkning av sprängämnen bör försvåras genom fastställande av högsta tillåtna koncentration (nedan kallat *gränsvärde*) för vissa sprängämnesprekursorer. Under dessa gränsvärden säkerställs fri rörlighet för dessa sprängämnesprekursorer, med förbehåll för en skyddsmekanism, men över dessa gränsvärden bör allmänhetens tillgång till dessa sprängämnesprekursorer begränsas.
- (9) Enskilda personer bör således inte ha möjlighet att förvärva, föra in, inneha eller använda dessa sprängämnesprekursorer i koncentrationer som överskrider gränsvärdena. Det är emellertid lämpligt att föreskriva att enskilda personer får förvärva, föra in, inneha eller använda sådana sprängämnesprekursorer för legitima ändamål, om de har tillstånd att göra detta.
- (10) Med tanke på att en del medlemsstater redan har väleablerade registreringssystem som används för att kontrollera tillhandahållandet på marknaden av en del eller samtliga ämnen som omfattas av restriktioner enligt denna förordning och som inte får tillhandahållas enskilda personer, bör det dessutom i denna förordning föreskrivas ett registreringssystem som är tillämpligt på några eller samtliga av dessa ämnen.
- (11) Väteperoxid, nitrometan och salpetersyra används av enskilda personer i stor omfattning för legitima ändamål. Medlemsstaterna bör därför ha möjlighet att föreskriva att dessa ämnen ska vara tillgängliga inom vissa koncentrationsintervall genom att tillämpa ett registreringssystem enligt denna förordning, i stället för ett tillståndssystem.
- (12) Med tanke på förordningens mycket specifika syfte kan målet i denna förordning uppnås samtidigt som medlemsstaterna, i enlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, ges flexibiliteten att välja om de vill bevilja enskilda personer begränsad tillgång i enlighet med denna förordning.
- (13) I syfte att främja legitima mål avseende allmän säkerhet samtidigt som man säkerställer att den inre marknaden fortsätter att fungera väl med minsta möjliga störningar, är det lämpligt att föreskriva ett tillståndssystem enligt vilket en enskild person, som har förvärvat ett ämne som omfattas av restriktioner enligt denna förordning och som inte får tillhandahållas enskilda personer, eller

en blandning eller ett ämne som innehåller detta, i en koncentration som överstiger gränsvärdet, kan föra in ämnet eller blandningen från en annan medlemsstat eller ett tredjeland i en medlemsstat som tillåter tillgång till det ämnet i enlighet med något av de system som föreskrivs i denna förordning.

- (14) I syfte att genomföra bestämmelserna om införsel av sprängämnesprekursorer effektivt uppmuntras medlemsstaterna att se till att internationella resenärer får kännedom om de restriktioner som är tillämpliga på införsel av de ämnen som omfattas av restriktioner enligt denna förordning och som inte får tillhandahållas enskilda personer. Av samma skäl uppmuntras medlemsstaterna också att se till att allmänheten görs uppmärksam på att dessa restriktioner även är tillämpliga på små försändelser som är avsedda för privatpersoner och på försändelser som beställts på distans av konsumenter.
- (15) Information som medlemsstaterna lämnar till industrin, särskilt små och medelstora företag, kan vara viktig för att göra det enklare att följa denna förordning med hänsyn till betydelsen av att minimera de administrativa bördorna för små och medelstora företag.
- (16) Eftersom det vore oproportionellt att förbjuda användningen av sprängämnesprekursorer i yrkesmässig verksamhet bör restriktioner som avser tillhandahållande, införsel, innehav och användning av sprängämnesprekursorer endast gälla allmänheten. Med tanke på de allmänna målen för denna förordning är det ändå lämpligt att föreskriva en rapporteringsmekanism som omfattar både professionella användare i hela försörjningskedjan och enskilda personer som är involverade i transaktioner som på grund av sin natur, eller omfattning, bör anses vara misstänkta. I det avseendet bör medlemsstaterna inrätta nationella kontaktpunkter för rapportering av misstänkta transaktioner.
- (17) Olika transaktioner avseende sprängämnesprekursorer kan anses vara misstänkta och omfattas därför av en rapporteringsskyldighet. Det kan till exempel röra sig om fall där den potentiella kunden (professionell eller privatperson) uttrycker sig vagt om den tilltänkta användningen, inte verkar känna till den tilltänkta användningen eller inte kan förklara den på ett trovärdigt sätt, avser att köpa ovanliga mängder, ovanliga koncentrationer eller ovanliga kombinationer av ämnen, 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 bör kunna förbehålla sig rätten att vägra utföra sådana transaktioner.
- (18) Med hänsyn till de allmänna målen för denna förordning uppmuntras de behöriga myndigheterna att informera den berörda nationella kontaktpunkten när en ansökan om tillstånd avslås, om avslaget grundas på att det finns rimliga skäl att betvivla att den avsedda användningen är

- legitim eller att användarens avsikter är legitima. De behöriga myndigheterna uppmuntras också att informera den nationella kontaktpunkten om ett tillstånd tillfälligt återkallas eller upphävs.
- (19) För att förhindra och upptäcka eventuell olaglig användning av sprängämnesprekursorer är det önskvärt att de nationella kontaktpunkterna för register över rapporterade misstänkta transaktioner och att de behöriga myndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder för att utreda de faktiska omständigheterna, inbegripet huruvida den ekonomiska verksamhet som utövas av den yrkesmässiga användare som är inblandad i en misstänkt transaktion är äkta.
- (20) När det är möjligt bör högsta koncentration fastställas, över vilken tillgången till vissa sprängämnesprekursorer är begränsad, medan endast rapportering av misstänkta transaktioner bör föreskrivas för vissa andra sprängämnesprekursorer. Kriterierna för att fastställa vilka åtgärder som bör tillämpas på de olika sprängämnesprekursorerna inbegriper den hotnivå som gäller för den berörda sprängämnesprekursoren, handelsvolymen för den berörda sprängämnesprekursoren, och möjligheten att fastställa en koncentrationsnivå under vilken sprängämnesprekursoren fortfarande skulle kunna användas för de legitima ändamål för vilka den tillhandahållits på marknaden. Dessa kriterier bör även i fortsättningen fungera vägledande för ytterligare åtgärder som kan vidtas med avseende på sprängämnesprekursorer som för närvarande inte omfattas av denna förordnings tillämpningsområde.
- (21) Det är inte tekniskt genomförbart att fastställa gränsvärden beträffande hexaminbaserade bränsletabletter. Dessutom finns det många legitima användningar för svavelsyra, aceton, kaliumnitrat, natriumnitrat, kalciumnitrat och kalciumammoniumnitrat. En förordning på unionsnivå om begränsningar av försäljningen av dessa ämnen till allmänheten skulle leda till oproportionellt höga administrativa kostnader och efterlevnadskostnader för konsumenter, offentliga myndigheter och företag. Med hänsyn till målen i denna förordning bör man dock besluta om åtgärder för att underlätta rapporteringen av misstänkta transaktioner avseende hexaminbaserade bränsletabletter och avseende andra sprängämnesprekursorer för vilka det inte finns lämpliga och säkra alternativ.
- (22) Stölder av sprängämnesprekursorer är ett sätt att förvärva utgångsmaterial för olaglig tillverkning av sprängämnen. Det är därför lämpligt att föreskriva rapportering av betydande stölder och försvinnanden av ämnen som omfattas av åtgärder enligt denna förordning och av de andra ämnen för vilka misstänkta transaktioner ska rapporteras. För att underlätta spårningen av gärningsmännen och för att uppmärksamma de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater på möjliga hot, uppmuntras de nationella kontaktpunkterna att, när det är lämpligt, använda Europols system för tidig varning.
- (23) Medlemsstaterna bör fastställa regler om påföljder vid överträdelse av denna förordning. Dessa påföljder bör vara effektiva, proportionella och avskräckande.
- (24) I enlighet med bilaga XVII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) ⁽¹⁾ är det förbjudet att tillhandahålla enskilda personer ammoniumnitrat som lätt skulle kunna missbrukas som en sprängämnesprekursor. Tillhandahållande av ammoniumnitrat till vissa professionella användare, särskilt jordbrukare, är dock tillåtet. Det tillhandahållandet bör därför omfattas av det rapporteringssystem för misstänkta transaktioner som inrättas genom den här förordningen, eftersom det inte finns något motsvarande krav i förordning (EG) nr 1907/2006.
- (25) Denna förordning kräver att personuppgifter behandlas och även lämnas ut till tredje man i fall av misstänkta transaktioner. Den behandlingen och det utlämnandet medför ett allvarligt intrång i den grundläggande rätten till skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter. 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 ⁽²⁾ reglerar behandling av personuppgifter inom ramen för denna förordning. Det bör följaktligen säkerställas att den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter för personer vilkas personuppgifter behandlas genom tillämpning av denna förordning säkerställs på vederbörligt sätt. Särskilt den behandling av personuppgifter som förekommer i samband med beviljandet av tillstånd, registrering av en transaktion och rapportering av en misstänkt transaktion bör genomföras i enlighet med direktiv 95/46/EG, inbegripet de allmänna principerna för uppgiftsskydd, som omfattar dataminimering, ändamålsbegränsning, proportionalitet och nödvändighet, liksom kravet på respekt för registrerade personers rätt till tillgång, rättelse och radering.
- (26) Valet av ämnen som terrorister och andra brottslingar använder för olaglig tillverkning av sprängämnen kan förändras snabbt. Det bör därför vara möjligt att föra in ytterligare ämnen i det system som föreskrivs i denna förordning, vid behov med kort varsel.
- (27) För att kunna ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämnesprekursorer och förutsatt att korrekt samråd genomförs med intressenterna för att ta hänsyn till de potentiellt betydande konsekvenserna för de ekonomiska aktörerna bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt delegeras till kommissionen när det gäller att ändra de gränsvärden över vilka vissa ämnen som är föremål för restriktioner enligt denna förordning inte ska göras tillgängliga för allmänheten och att förteckna ytterligare ämnen avseende vilka misstänkta transaktioner ska rapporteras. Det är av särskild betydelse att kommissionen genomför lämpliga

⁽¹⁾ EUT L 396, 30.12.2006, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå. Kommissionen bör, då den förbereder och utarbetar delegerade akter, se till att relevanta handlingar översänds samtidigt till Europaparlamentet och till rådet och att detta sker så snabbt som möjligt och på lämpligt sätt.

- (28) Kommissionen bör fortlöpande revidera förteckningen över ämnen som över vissa gränsvärden inte ska göras tillgängliga för allmänheten, och förteckningen över ämnen avseende vilka misstänkta transaktioner ska rapporteras. Kommissionen bör, när det är motiverat, utarbeta ett lagstiftningsförslag i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att lägga till eller ta bort poster i den förstnämnda förteckningen eller ta bort poster i den sistnämnda förteckningen, i syfte att kunna ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämnesprekursorer.
- (29) I syfte att reglera ämnen som inte omfattas av restriktioner enligt denna förordning men avseende vilka en medlemsstat finner rimliga skäl att anta att de kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen, bör man införa en skyddsklausul med bestämmelser om ett adekvat unionsförfarande.
- (30) Med hänsyn till de specifika risker som ska behandlas i denna förordning är det dessutom lämpligt att tillåta att medlemsstaterna, under vissa omständigheter, antar skyddsåtgärder, även med avseende på ämnen som redan omfattas av åtgärder enligt denna förordning.
- (31) Med tanke på kraven i denna förordning vad gäller information som ska lämnas till kommissionen och medlemsstaterna, skulle det vara olämpligt att låta sådana nya skyddsåtgärder omfattas av det system som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster⁽¹⁾, oavsett om de hänför sig till ämnen som redan omfattas av åtgärder enligt denna förordning eller till ämnen som inte är föremål för sådana restriktioner.
- (32) Med tanke på denna förordnings natur och den inverkan som den kan ha på medborgarnas säkerhet och den inre marknaden bör kommissionen, med utgångspunkt i de fortlöpande diskussionerna i den ständiga kommittén för prekursorer, lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet där man undersöker eventuella problem som följer av tillämpningen av denna förordning samt utreder om det är önskvärt och genomförbart att utvidga dess tillämpningsområde, både när det gäller att innefatta de professionella användarna och att i bestämmelserna om rapportering av misstänkta transaktioner, försvinnanden och stölder av ämnen som, även om de inte omfattas av åtgärder enligt denna förordning, har konstaterats som ämnen som har använts för olaglig tillverkning av sprängämnen (icke förtecknade sprängämnesprekursorer). Dessutom bör kommissionen, med beaktande av medlemsstaternas relevanta erfarenheter och av kostnads- och nyttoaspekter, lägga fram en rapport som undersöker om det är önskvärt och möjligt att stärka och harmoni-

sera systemet ytterligare med tanke på hotet mot den allmänna säkerheten. Som ett led i översynen bör kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet och undersöka möjligheterna att överföra bestämmelserna om ammoniumnitrat från förordning (EG) nr 1907/2006 till denna förordning.

- (33) Eftersom målet för denna förordning, nämligen att begränsa allmänhetens tillgång till sprängämnesprekursorer, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av begränsningens omfattning, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen anta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (34) Enligt artikel 28.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter⁽²⁾ har europeiska datatillsynsmannen avgett ett yttrande⁽³⁾.
- (35) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd för personuppgifter, näringsfrihet, rätten till egendom och principen om icke-diskriminering. Medlemsstaterna bör tillämpa förordningen i enlighet med dessa rättigheter och principer.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

I denna förordning fastställs harmoniserade regler för tillhandahållande, införsel, innehav och användning av ämnen eller blandningar som kan missbrukas för olaglig tillverkning av sprängämnen, i syfte att begränsa allmänhetens tillgång till dessa ämnen och blandningar och säkerställa lämplig rapportering av misstänkta transaktioner i hela försörjningskedjan.

Denna förordning påverkar inte tillämpningen av andra, strängare bestämmelser i unionslagstiftningen som avser de ämnen som förtecknas i bilagorna.

Artikel 2

Tillämpningsområde

1. Denna förordning är tillämplig på de ämnen som förtecknas i bilagorna och på blandningar och ämnen som innehåller dem.

⁽¹⁾ EGT L 204, 21.7.1998, s. 37.

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 101, 1.4.2011, s. 1.

2. Denna förordning ska inte tillämpas på
- a) varor enligt definitionen i artikel 3.3 i förordning (EG) nr 1907/2006,
- b) pyrotekniska artiklar enligt definitionen i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/23/EG av den 23 maj 2007 om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar⁽¹⁾, pyrotekniska artiklar som enligt nationell lagstiftning är avsedda för icke-kommersiell användning av Försvarsmakten, de brottsbekämpande myndigheterna eller räddningstjänst, pyroteknisk utrustning som omfattas av rådets direktiv 96/98/EG av den 20 december 1996 om marin utrustning⁽²⁾, pyrotekniska artiklar som är avsedda att användas inom flyg- och rymdindustrin eller tändhattar avsedda för leksaker,
- c) läkemedel som i legitimt syfte genom förskrivning görs tillgängliga för en enskild person i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning.

Artikel 3

Definitioner

I denna förordning avses med

- ämne:** ett ämne i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,
- blandning:** en blandning i den mening som avses i artikel 3.2 i förordning (EG) nr 1907/2006,
- vara:** en vara i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning (EG) nr 1907/2006,
- tillhandahållande:** göra tillgängligt antingen mot betalning eller kostnadsfritt,
- införsel:** handlingen att föra in ett ämne till en medlemsstats territorium antingen från en annan medlemsstat eller från ett tredjeland,
- användning:** alla former av bearbetning, formulering, lagring, behandling eller blandning, inklusive tillverkning av en vara eller något annat nyttjande,
- enskild person:** varje fysisk person som agerar i syften som inte är knutna till hans eller hennes näringsverksamhet, affärsverksamhet eller yrke,
- misstänkt transaktion:** varje transaktion som rör de ämnen som förtecknas i bilagorna, eller blandningar eller ämnen som innehåller dessa, även transaktioner i vilka professionella användare deltar, om det finns rimliga skäl att misstänka att ämnet eller blandningen är avsedd för olaglig tillverkning av sprängämnen.
- ekonomisk aktör:** varje fysisk eller juridisk person eller offentligt organ eller grupp av sådana personer och/eller organ som levererar produkter eller tillhandahåller tjänster på marknaden,
- sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner:** ett ämne som förtecknas i bilaga I, i koncentrationer som överstiger

de i den bilagan angivna gränsvärdena, samt en blandning eller annat ämne i vilket ett sådant förtecknat ämne förekommer i koncentrationer över angivna gränsvärden.

Artikel 4

Tillhandahållande, införsel, innehav och användning

1. Sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner får inte tillhandahållas, eller införas av, innehas av eller användas av enskilda personer.

2. Trots det som sägs i punkt 1 får en medlemsstat bibehålla eller inrätta ett tillståndssystem som medger att sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner tillhandahålls eller innehas av eller används av enskilda personer, förutsatt att den personen erhåller, och på begäran uppvisar, ett tillstånd att förvärva, inneha eller använda dem, utfärdat i enlighet med artikel 7 av en behörig myndighet i den medlemsstat där sprängämnesprekursoren som omfattas av restriktioner kommer att förvärfvas, innehas eller användas.

3. Trots vad som sägs i punkterna 1 och 2 får en medlemsstat bibehålla eller inrätta ett registreringssystem som medger att följande sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner tillhandahålls eller innehas av eller används av enskilda personer, om den ekonomiska aktör som tillhandahåller dem registrerar varje transaktion i enlighet med de närmare bestämmelser som fastställs i artikel 8:

- Väteperoxid (CAS-nr 7722-84-1) i koncentrationer som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 35 viktprocent.
- Nitrometan (CAS-nr 75-52-5) i koncentrationer som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 40 viktprocent.
- Salpetersyra (CAS-nr 7697-37-2) i koncentrationer som överstiger det gränsvärde som föreskrivs i bilaga I, men inte överstiger 10 viktprocent

4. Medlemsstaterna ska till kommissionen anmäla alla åtgärder som de vidtar i syfte att genomföra något av de system som föreskrivs i punkterna 2 och 3. Anmälan ska ange de sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner för vilka medlemsstaten föreskriver ett undantag.

5. Kommissionen ska offentliggöra en förteckning över de åtgärder som anmälts av medlemsstaterna i enlighet med punkt 4.

6. Om en enskild person avser att införa en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner till en medlemsstats territorium och denna medlemsstat har gjort undantag från punkt 1 genom att tillämpa ett tillståndssystem i enlighet med punkt 2 och/eller ett registreringssystem i enlighet med punkt 3 eller artikel 17, ska den personen se till att den erhåller, och på begäran för den behöriga myndigheten uppvisa, ett tillstånd som utfärdats i enlighet med bestämmelserna i artikel 7 och som är giltigt i den medlemsstaten.

⁽¹⁾ EUT L 154, 14.6.2007, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 46, 17.2.1997, s. 25.

7. En ekonomisk aktör som tillhandahåller en sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner till en enskild person i enlighet med punkt 2 ska för varje transaktion kräva att ett tillstånd uppvisas eller, om den har tillhandahållits i enlighet med punkt 3, registrera transaktionen, i enlighet med det system som fastställts av den medlemsstat där den sprängämnesprekursor som omfattas av restriktioner tillhandahålls.

Artikel 5

Märkning

En ekonomisk aktör som avser att tillhandahålla en enskild person sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska se till att det på förpackningen tydligt anges att enskilda personers förvärv, innehav eller användning av denna sprängämnesprekursor omfattas av restriktioner enligt artikel 4.1, 4.2 och 4.3, antingen genom att själv fästa en lämplig etikett eller genom att kontrollera att en lämplig etikett finns.

Artikel 6

Fri rörlighet

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 1 andra stycket och artikel 13, och om inte annat föreskrivs i den här förordningen eller i andra unionsrättsakter, ska medlemsstaterna, av skäl som har samband med förebyggande av olaglig tillverkning av sprängämnen, inte förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållande av

- a) de ämnen som förtecknas i bilaga I i koncentrationer som inte överskrider de gränsvärden som fastställs där, eller
- b) de ämnen som förtecknas i bilaga II.

Artikel 7

Tillstånd

1. Varje medlemsstat som utfärdar tillstånd till enskilda personer som har ett legitimt intresse av att förvärva, införa, inneha och använda sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska fastställa regler för beviljande av det tillstånd som föreskrivs i artikel 4.2 och 4.6. När den behöriga myndigheten i medlemsstaten överväger om den ska bevilja tillstånd ska den ta hänsyn till alla relevanta omständigheter, och särskilt till om den avsedda användningen av ämnet är legitim. Tillstånd ska vägras om det finns rimliga skäl att ifrågasätta att den avsedda användningen är legitim eller att användarens avsikter för användningen av ämnet är legitima.

2. Den behöriga myndigheten får besluta hur tillståndets giltighet ska begränsas, genom att tillåta att det får användas en gång eller flera gånger under en period på högst tre år. Den behöriga myndigheten får ålägga tillståndsinnehavaren att fram till den tidpunkt då tillståndet upphör att gälla visa att villkoren för beviljande av tillståndet fortfarande är uppfyllda. Tillståndet ska innehålla uppgift om de sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner för vilka det utfärdats.

3. De behöriga myndigheterna får kräva att de som ansöker om tillstånd betalar en avgift för sin ansökan. En sådan avgift får inte överstiga kostnaderna för att behandla ansökan.

4. Den behöriga myndigheten får dra in eller återkalla tillståndet om det finns rimliga skäl att anta att villkoren för beviljande av tillståndet inte längre är uppfyllda.

5. Överklaganden av beslut som fattats av den behöriga myndigheten och tvister som gäller uppfyllandet av tillståndsvillkoren ska behandlas av ett lämpligt organ som är ansvarigt enligt nationell lagstiftning.

6. Tillstånd som beviljats av de behöriga myndigheterna i en medlemsstat får erkännas i andra medlemsstater. Kommissionen ska, senast den 2 september 2014 efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer, utarbeta riktlinjer om tekniska detaljer i tillstånden i syfte att underlätta ömsesidigt erkännande av tillstånd. Dessa riktlinjer ska också innefatta information om vilka uppgifter som ska ingå i tillstånd som gäller för införseln av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, inklusive ett utkast till hur sådana tillstånd ska utformas.

Artikel 8

Registrering av transaktioner

1. Enskilda personer ska, med avseende på registrering enligt artikel 4.3, identifiera sig med hjälp av en officiell identitetshandling.

2. Registret ska omfatta åtminstone följande uppgifter:

- a) namn, adress och i förekommande fall antingen identifieringsnummer för den enskilda personen eller dennes officiella identitetshandlings typ och nummer,
- b) namnet på ämnet eller blandningen, inklusive dess koncentration,
- c) kvantiteten av ämnet eller blandningen,
- d) den avsedda användning av ämnet eller blandningen som den enskilda personen uppgivit,
- e) datum och ort för transaktionen,
- f) den enskilda personens underskrift.

3. Registreringen ska bevaras under fem år från transaktionsdagen. Under den perioden ska registret ställas till förfogande för granskning på begäran av de behöriga myndigheterna.

4. Registret ska föras på papper eller ett annat varaktigt medium och ska ställas till förfogande för granskning när som helst under hela den period som fastställs i punkt 3. Alla elektroniskt lagrade uppgifter ska

- a) stämma överens med formatet och innehållet i motsvarande pappershandlingar, och
- b) vara lättillgängliga vid varje tidpunkt under hela den period som avses i punkt 3.

Artikel 9

Rapportering av misstänkta transaktioner och av försvinnanden och stölder

1. Misstänkta transaktioner som omfattar de ämnen som förtecknas i bilagorna, eller som omfattar blandningar eller ämnen som innehåller dessa, ska rapporteras i enlighet med denna artikel.

2. Varje medlemsstat ska inrätta en eller flera nationella kontaktpunkter med ett tydligt angivet telefonnummer och en tydligt angiven e-postadress för rapportering av misstänkta transaktioner.

3. Ekonomiska aktörer får förbehålla sig rätten att vägra att genomföra den misstänkta transaktionen och ska utan oskäligt dröjsmål rapportera transaktionen eller försöket till transaktion om möjligt inklusive kundens identitet, till den nationella kontaktpunkten i den medlemsstat där transaktionen genomfördes eller där ett försök att genomföra den gjordes om de har rimliga skäl att anta att en planerad transaktion som omfattar en eller flera av de ämnen som förtecknas i bilagorna, eller som omfattar blandningar eller ämnen som innehåller dem, är en misstänkt transaktion, med beaktande av alla omständigheter, särskilt om den potentiella kunden

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

4. Ekonomiska aktörer ska också rapportera betydande försvinnanden och stölder av ämnen som förtecknas i bilagorna och av blandningar eller ämnen som innehåller sådana ämnen till den nationella kontaktpunkten i den medlemsstat där försvinnandet eller stölden har ägt rum.

5. För att underlätta samarbetet mellan behöriga myndigheter och ekonomiska aktörer ska kommissionen efter samråd med den ständiga kommittén för prekursorer senast den 2 september 2014 utarbeta riktlinjer till stöd för den kemiska försörjningskedjan och i förekommande fall för de behöriga myndigheterna. Riktlinjerna ska särskilt innehålla följande:

- a) Information om hur misstänkta transaktioner kan kännas igen och rapporteras, i synnerhet när det gäller koncentrationer och/eller kvantiteter av ämnen förtecknade i bilaga II under vilka det i allmänhet inte behövs någon åtgärd.
- b) Information om hur betydande försvinnanden eller stölder kan kännas igen och rapporteras.
- c) Annan information som kan anses vara till nytta.

Kommissionen ska regelbundet uppdatera riktlinjerna.

6. De behöriga myndigheterna ska se till att de riktlinjer som anges i punkt 5 regelbundet sprids på ett sätt som de behöriga myndigheterna anser vara lämpligt med hänsyn till riktlinjernas mål.

Artikel 10

Uppgiftsskydd

Medlemsstaterna ska se till att behandling av personuppgifter som sker genom tillämpning av denna förordning är förenlig med direktiv 95/46/EG. Medlemsstaterna ska särskilt se till att direktiv 95/46/EG följs vid sådan behandling av personuppgifter som krävs i fråga om tillstånd enligt artiklarna 4.2, 4.6 och 7 i denna förordning eller för registrering av transaktioner enligt artiklarna 4.3, 8 och 17 i denna förordning och vid rapportering av misstänkta transaktioner enligt artikel 9 i denna förordning.

Artikel 11

Påföljder

Medlemsstat ska fastställa regler om påföljder tillämpliga på överträdelser av denna förordning och ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att dessa påföljder tillämpas. De föreskrivna påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Artikel 12

Ändring av bilagorna

1. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 14 om ändring av gränsvärdena i bilaga I i den mån det är nödvändigt för att ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämnesprekursorer eller på grundval av forskning och försök samt tillägg av ämnen till bilaga II när det är nödvändigt för att ta hänsyn till utvecklingen i fråga om missbruk av ämnen som sprängämnesprekursorer. Kommissionen ska, som ett led i förberedelserna av de delegerade akterna sträva efter att samråda med berörda aktörer, särskilt inom den kemiska industrin och detaljhandeln.

Om det, vid en plötslig ändring av riskbedömningen i fråga om missbruk av ämnen för olaglig tillverkning av sprängämnen, är nödvändigt på grund av tvingande skäl till skyndsamhet, ska det förfarande som föreskrivs i artikel 15 tillämpas på delegerade akter som antas enligt den här artikeln.

2. Kommissionen ska anta en separat delegerad akt för varje ändring av gränsvärdena i bilaga I och för varje nytt ämne som läggs till i bilaga II. Varje delegerad akt ska grundas på en analys som visar att ändringen, med vederbörlig hänsyn tagen till de eftersträfvade målen, inte är ägnad att leda till oproportionella bördor för ekonomiska aktörer eller konsumenter.

Artikel 13

Skyddsklausul

1. Om en medlemsstat har rimliga skäl att anta att ett visst ämne som inte förtecknas i bilagorna kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen får den begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av det ämnet eller

av blandningar eller ämnen som innehåller det, eller föreskriva att ämnet ska omfattas av rapportering om misstänkta transaktioner i överensstämmelse med artikel 9.

2. Om en medlemsstat har rimliga skäl att tro att ett visst ämne som förtecknas i bilaga I kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen i en koncentration som är lägre än det gränsvärde som anges i bilaga I får den ytterligare begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av det ämnet genom att fastställa ett lägre gränsvärde.

3. Om en medlemsstat har rimliga skäl att fastställa ett gränsvärde över vilket ett ämne som förtecknas i bilaga II bör omfattas av de begränsningar som i övrigt gäller för sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner, får den begränsa eller förbjuda tillhandahållande, innehav och användning av det ämnet genom att fastställa en högsta tillåten koncentration.

4. En medlemsstat som begränsar eller förbjuder ämnen i överensstämmelse med punkt 1, 2 eller 3 ska omedelbart underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om detta samt ange sina skäl.

5. Mot bakgrund av den information som meddelats enligt punkt 4 ska kommissionen omedelbart undersöka om det bör utarbetas ändringar av bilagorna i överensstämmelse med artikel 12.1 eller utarbetas ett lagstiftningsförslag om ändring av bilagorna. Den berörda medlemsstaten ska när det är lämpligt ändra eller upphäva sina nationella åtgärder för att beakta sådana ändringar i bilagorna.

6. Senast den 2 juni 2013 ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om befintliga nationella åtgärder som begränsar eller förbjuder tillhandahållande, innehav och användning av ett ämne eller av blandningar eller ämnen som innehåller det av det skälet att det kan användas för olaglig tillverkning av sprängämnen.

Artikel 14

Utövande av delegering

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.

2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 12 ska ges till kommissionen för en period av fem år från och med den 1 mars 2013. Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast nio månader före utgången av perioden av fem år. Delegeringen av befogenhet ska genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga.

3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 12 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan

dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.

4. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.

5. En delegerad akt som antas enligt artikel 12 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

Artikel 15

Skyndsamt förfarande

1. Delegerade akter som antagits enligt denna artikel ska träda i kraft utan dröjsmål och ska tillämpas så länge ingen invändning görs i enlighet med punkt 2. Delgivningen av en delegerad akt till Europaparlamentet och rådet ska innehålla en motivering till varför det skyndsamma förfarandet tillämpas.

2. Såväl Europaparlamentet som rådet får invända mot en delegerad akt i enlighet med det förfarande som avses i artikel 14.5. I ett sådant fall ska kommissionen upphäva akten utan dröjsmål efter det att Europaparlamentet eller rådet har delgett sitt beslut om invändning.

Artikel 16

Övergångsbestämmelse

Innehav och användning av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner ska vara tillåtet för enskilda personer till och med den 2 mars 2016.

Artikel 17

Gällande registreringssystem

En medlemsstat som den 1 mars 2013 har infört ett system enligt vilket ekonomiska aktörer är skyldiga att registrera transaktioner genom vilka en eller flera sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner tillhandahålls enskilda personer, får avvika från artikel 4.1 och 4.2 genom att tillämpa det registreringssystemet i enlighet med artikel 8 på vissa eller samtliga ämnen som förtecknas i bilaga I. Bestämmelserna i artikel 4.4–4.7 ska gälla i tillämpliga delar.

Artikel 18

Översyn

1. Kommissionen ska senast den 2 september 2017 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport, vilken ska behandla

a) eventuella problem som uppstått till följd av tillämpningen av denna förordning,

- b) frågan om det är önskvärt och möjligt att stärka och harmonisera systemet ytterligare med tanke på hotet mot den allmänna säkerheten till följd av terrorism eller annan allvarlig brottslighet, med beaktande av medlemsstaternas erfarenheter av denna förordning, inbegripet brister i säkerheten som upptäckts, med beaktande av kostnaderna och fördelarna för medlemsstaterna, de ekonomiska aktörerna och andra berörda aktörer,
- c) frågan om det är önskvärt och möjligt att utvidga denna förordnings tillämpningsområde till att omfatta yrkesmässiga användare, med beaktande av de bördor som åläggs ekonomiska aktörer och med hänsyn till denna förordnings mål,
- d) frågan om det är önskvärt och möjligt att i bestämmelserna om rapportering av misstänkta transaktioner, försvinnanden och stölder inkludera icke förtecknade sprängämnesprekursorer.

2. Kommissionen ska senast den 2 mars 2015 till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport i vilken man behandlar möjligheterna att överföra relevanta bestämmelser om ammoniumnitrat från förordning (EG) nr 1907/2006, till den här förordningen.

3. Om det är lämpligt, och mot bakgrund av de rapporter som avses i punkterna 1 och 2, ska kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag för Europaparlamentet och rådet, så att förordningen kan ändras.

Artikel 19

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 2 september 2014.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Strasbourg den 15 januari 2013.

På Europaparlamentets vägnar

M. SCHULZ

Ordförande

På rådets vägnar

L. CREIGHTON

Ordförande

BILAGA I

Ämnen som i sig eller i form av blandningar eller ämnen som innehåller dem får inte tillhandahållas enskilda personer i koncentrationer som överstiger de gränsvärden som anges nedan

Ämnets namn och nummer i registret för Chemical Abstracts Service (CAS-nr)	Gränsvärde	KN-nummer för isolerade kemiskt definierade föreningar som uppfyller kraven i anmärkning 1 till kapitel 28 respektive 29 i Kombinerade nomenklaturen ⁽¹⁾	KN-nummer för en blandning utan beståndsdelar (t.ex. kvicksilver, ädla metaller eller sällsynta jordartsmetaller eller radioaktiva ämnen) som innebär klassificering under ett annat KN-nummer ⁽¹⁾
Väteperoxid (CAS-nr 7722-84-1)	12 viktprocent	2847 00 00	3824 90 97
Nitrometan (CAS-nr 75-52-5)	30 viktprocent	2904 20 00	3824 90 97
Salpetersyra (CAS-nr 7697-37-2)	3 viktprocent	2808 00 00	3824 90 97
Kaliumklorat (CAS-nr 3811-04-9)	40 viktprocent	2829 19 00	3824 90 97
Kaliumperklorat (CAS-nr 7778-74-7)	40 viktprocent	2829 90 10	3824 90 97
Natriumklorat (CAS-nr 7775-09-9)	40 viktprocent	2829 11 00	3824 90 97
Natriumperklorat (CAS-nr 7601-89-0)	40 viktprocent	2829 90 10	3824 90 97

⁽¹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 948/2009 (EUT L 287, 31.10.2009, s. 1).

BILAGA II

Ämnen som i sig eller i form av blandningar eller ämnen som innehåller dem, för vilka misstänkta transaktioner omfattas av skyldigheten att rapportera

Ämnets namn och nummer i registret för Chemical Abstracts Service (CAS-nr)	KN-nummer för isolerade kemiskt definierade föreningar som uppfyller kraven i anmärkning 1 till kapitel 28, anmärkning 1 till kapitel 29 respektive anmärkning 1 b till kapitel 31 i Kombinerade nomenklaturen ⁽¹⁾	KN-nummer för blandningar utan beståndsdelar (t.ex. kvicksilver, ädla metaller eller sällsynta jordartsmetaller eller radioaktiva ämnen) som innebär klassificering under annat KN-nummer ⁽¹⁾
Hexamin (CAS-nr 100-97-0)	2921 29 00	3824 90 97
Svavelsyra (CAS-nr 7664-93-9)	2807 00 10	3824 90 97
Aceton (CAS-nr 67-64-1)	2914 11 00	3824 90 97
Kaliumnitrat (CAS-nr 7757-79-1)	2834 21 00	3824 90 97
Natriumnitrat (CAS-nr 7631-99-4)	3102 50 10 (naturligt)	3824 90 97
	3102 50 90 (annat)	3824 90 97
Kalciumnitrat (CAS-nr 10124-37-5)	2834 29 80	3824 90 97
Kalciumammoniumnitrat (CAS-nr 15245-12-2)	3102 60 00	3824 90 97
Ammoniumnitrat (CAS nr 6484-52-2) [i en koncentration på 16 viktprocent kväve eller högre i förhållande till ammoniumnitratet]	3102 30 10 (i vattenlösning)	3824 90 97
	3102 30 90 (annat)	

⁽¹⁾ Förordning (EG) nr 948/2009.

Promemorians lagförslag

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 sprängämnesprekursorer¹.

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.

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.

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

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 tillståndsprovning 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 bedömande 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.

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

Bilaga 2

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, blydagggar, spikklubbor 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).

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 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.

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 anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

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 förs in till Sverige,

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.

Denna lag träder i kraft den 2 september 2014.

Förteckning över remissinstanserna

Riksdagens ombudsmän – JO, Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Karlstad, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Datainspektionen, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Norrbotten, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Kemikalieinspektionen, Regelrådet, Arbetsmiljöverket, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Lerums kommun, Staffanstorps kommun, Sundbybergs kommun, Huddinge kommun, Eskilstuna kommun, Luleå kommun, Kalmar kommun, Timrå kommun, Kävlinge kommun, Nykvarns kommun, Vännäs kommun, Tibro kommun, Trelleborgs kommun, Gotlands kommun, Båstads kommun, Jokkmokks kommun, Vetlanda kommun, Grums kommun, Sandvikens kommun, Robertsfors kommun, Vansbro kommun, Laholms kommun, Falköpings kommun, Arvidsjaur kommun, Mora kommun, Oxelösunds kommun, Karlstad kommun, Kumla kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Branschorganisationen Färg, Möbler och Interiör, Bygg & Järnhandlarna, Svenskt näringsliv, Sveriges Apoteksföreningen, Sveriges Poolproducenter, AB Alfort & Cronholm, Chemofarm Scandinavia AB, Diversey Sverige AB, HB Hobby produkter, ITW Novadan APS, Kyosho Sweden AB, Masens kemisk tekniska AB, Minicars hobby distribution AB, Prokalia Nordic AB, RC Sweden AB, Svenska Foder AB, Swed Handling AB, Wendt & Sorensen A/S, Wibax AB, Åstorps metallteknik AB, Jägarnas Riksförbund, Konstnärernas riksorganisation, Riksidrottsförbundet, Sveriges modellflygförbund, Svenska jägarförbundet, Svenska modellbåtsförbundet och Svenska RC-flygförbundet.