

Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor

*Betänkande av Utredningen om brandfarliga och
explosiva varor – BEX-utredningen*

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:16

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Foto på omslagets framsida:
Dearnan tjoekeme/Tärna sameskolas skidtävling av Mona Fiskum
Foto på omslagets baksida:
Samiska flaggan av Jan Gustavsson

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22531-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 21 oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och den därtill hörande förordningen.

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Leni Björklund, förordnade fr.o.m. den 1 november 2004 dispaschören Svante O. Johansson som särskild utredare. Som experter förordnades fr.o.m. samma dag rättsakkunnige Staffan Agélii, enhetschefen Rune Andersson, departementssekreteraren Kristina Bram, brandingenjören Marcus Cato, polisintendenten Leif Gillgren, toxikologen Märit Hammarström, senior managern Lennart Johansson, handläggaren Annika Koningen, projektingenjören Abraham Langlet, civilingenjören Leif Ljung, juristen Eva Nilsson, verksjuristen Torkel Schlegel, avdelningsdirektören Stig Tedfeldt-Jonsson, enhetschefen Lena Tistad och försäljningschefen Thomas Wetterström. Annika Koningen entledigades den 9 juni 2005 och fr.o.m. samma dag förordnades tekniska chefen Erik Wasell som expert.

Sekreterare åt utredningen har fr.o.m. 1 november 2004 varit hovrättsassessorn Anna Witte.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om brandfarliga och explosiva varor – BEX-utredningen.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16).

Uppdraget är med detta slutfört.

Göteborg i mars 2006

Svante O. Johansson

/Anna Witte

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	17
1. Förslag till lag om brandfarliga och explosiva varor	17
2. Förslag till förordning om brandfarliga och explosiva varor.....	29
3. Förslag till ändring i ordningslagen (1993:1617)	34
4. Följdändringar i vissa författningar.....	41
1 Inledning	43
1.1 Utredningsuppdraget.....	43
1.2 Behovet och resultatet av översynen	43
1.3 Utredningsarbetets bedrivande	45
2 Huvuddragen i nuvarande reglering	47
2.1 Inledning.....	47
2.2 Internationella konventioner eller överenskommelser och EG-direktiv	47
2.3 Lag om brandfarliga och explosiva varor.....	50
2.4 Förordning om brandfarliga och explosiva varor.....	51
2.5 Föreskrifter	52
3 Lagens syfte och tillämpningsområde	53
3.1 Nuvarande reglering	53

3.2	Tidigare diskussioner avseende angivandet av syftet	55
3.3	Överväganden och förslag	56
3.3.1	Bakgrund	56
3.3.2	Lagens syfte är olycksförebyggande, skadeförebyggande och brottsförebyggande	56
3.3.3	Förhållandet till annan lagstiftning skall framgå av lagen.....	60
4	Gränsdragning mot lagstiftning om transport av farligt gods	69
4.1	Regleringen av transporter av farligt gods	69
4.1.1	Inledning.....	69
4.1.2	Bakgrund till gränsdragningsproblemen.....	70
4.2	Hur hanteras farligt gods i terminalerna i dag?	70
4.3	Krav som kan ställas genom annan lagstiftning.....	71
4.4	Överväganden och förslag	73
4.4.1	Tillämpningsområdet för lagen bör utökas till terminaler.....	73
4.4.2	Bulktransporter och bunkers skall falla utanför lagen	77
5	Definitioner och begrepp	79
5.1	Nuvarande definitioner och begrepp	79
5.2	Överväganden och förslag	81
5.2.1	Hanteringsbegreppet anpassas	81
5.2.2	Överföringsbegreppet definieras	83
5.2.3	Importbegreppet klargörs	84
5.2.4	Definitionen av brandfarliga och explosiva varor förenklas i lagen	85
6	Tillståndsmyndighet.....	87
6.1	Nuvarande reglering.....	87
6.2	Tidigare förslag till förändring av tillståndsmyndighet.....	89
6.2.1	Polisverksamhetsutredningens förslag	89
6.2.2	Remissutfallet.....	90

6.3	Hur går tillståndshandläggningen till hos polisen i dag?	92
6.4	Överväganden och förslag	94
6.4.1	Allmänna utgångspunkter	94
6.4.2	Tillståndsgivningen avseende hantering av explosiva varor flyttas över till kommunerna	96
6.4.3	Möjlighet till samverkan mellan kommunerna	105
6.4.4	Överföringstillstånd	107
6.4.5	Importtillstånd prövas av Statens räddningsverk	108
6.4.6	Särskilda frågor där Statens räddningsverk är tillståndsmyndighet	109
7	Tillsynsmyndighet	111
7.1	Nuvarande reglering	111
7.2	Tillsyn enligt EG-rätten	112
7.3	Ny tillsynslag föreslagen	113
7.4	Tillsyn i form av marknadskontroll av produkter i Sverige	113
7.5	Överväganden och förslag	117
7.5.1	Problemställning	117
7.5.2	Utgångspunkter	118
7.5.3	Länsstyrelserna bör inte ta över kommunernas tillsynsuppgifter	118
7.5.4	Kommunerna som tillsynsmyndighet	119
7.5.5	Kommunerna skall ha möjlighet att samverka	120
7.5.6	Tydliggörande i lagen avseende viss tillsyn	120
7.5.7	Statens räddningsverks befogenheter såsom marknadskontrollmyndighet	121
8	Administrativa sanktioner och tillsynsbefogenheter	123
8.1	Vilka sanktioner finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor och vilka befogenheter har tillstånds- och tillsynsmyndigheterna?	123
8.1.1	Bakgrund	123
8.1.2	Diskussioner om sanktionsavgifter	124
8.2	Överväganden	128

8.2.1	Bakgrund	128
8.2.2	Återkallelsesanktionen	128
8.2.3	Sanktionsavgift bör inte införas i lagen om brandfarliga och explosiva varor	129
8.2.4	Samordning mellan myndigheter	132
8.2.5	Anmälningsskyldighet för tillsynsmyndighet skall inte införas	133
9	Särskild kontroll avseende produkttegenskaper	135
9.1	Nuvarande reglering.....	135
9.2	Överväganden.....	137
9.2.1	Bakgrund	137
9.2.2	Sverige bör avvakta ett helt öppet system för kontroll av produkttegenskaper	138
9.2.3	Godkännandekravet skall gälla när varan släpps ut på marknaden	139
10	Destruktion av överblivna eller utgångna explosiva varor.....	141
10.1	Nuvarande reglering.....	141
10.1.1	Destruktion enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.....	141
10.1.2	Annan reglering om destruktion.....	142
10.2	Överväganden och förslag	146
10.2.1	Bestämmelserna om destruktion är oklara	146
10.2.2	Överblivna och utgångna explosiva varor i näringsverksamhet	147
10.2.3	Överblivna och utgångna explosiva varor från enskilda	148
10.2.4	Avfallsförbränning.....	150
10.2.5	Undantagen i avfallsförordningen	152
11	Uttagande av avgifter	155
11.1	Nuvarande reglering.....	155
11.1.1	Översikt över avgiftssystemet.....	155
11.1.2	Avgifter för tillstånd	156
11.1.3	Avgifter för tillsyn	158

11.1.4	Avgifter för Statens räddningsverks verksamhet.....	159
11.2	Överväganden och förslag.....	160
11.2.1	Bakgrund	160
11.2.2	Är de avgifter som i dag tas ut avgifter eller skatt? ..	161
11.2.3	Hur förhåller sig avgiftsfinansieringen till gemenskapsrätten?.....	164
11.2.4	Skall den verksamhet som myndigheterna bedriver skattefinansieras eller avgiftsfinansieras? ...	169
11.2.5	Hur ska avgiftsfinansieringen gå till?	173
11.2.6	Ytterligare ändringar som krävs.....	175
11.2.7	Finansieringen av marknadskontrollen	176
12	Straffansvar	179
12.1	Nuvarande reglering	179
12.2	Grova brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor.....	180
12.3	Sanktion utöver straffansvaret	182
12.4	Överväganden och förslag.....	182
12.4.1	Bakgrund	182
12.4.2	Allmänna utgångspunkter vid övervägande av straffansvar	183
12.4.3	Vem ska straffansvaret drabba?	184
12.4.4	Vilka gärningar skall straffbeläggas?.....	184
12.4.5	Bör utökad straffansvar för grova brott införas?	185
12.4.6	Straffskalorna	187
12.4.7	I lagtexten bör anges vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt	190
12.4.8	Förverkandereglererna ändras.....	191
13	Överklagandebestämmelser	193
13.1	Nuvarande ordning för överklagande.....	193
13.2	Tidigare utredningar som har samband med överklagande av tillståndsbeslut.....	194
13.3	Överväganden och förslag.....	195
13.3.1	Bakgrund	196

13.3.2	Utgångspunkter för överklagandeordning.....	197
13.3.3	Krav på opartisk domstolsprövning.....	199
13.3.4	Beslut i tillsynsärenden	201
13.3.5	Beslut i tillståndsärenden.....	203
13.3.6	Beslut om föreskrifter får inte överklagas	205
13.3.7	Beslut om avgift	206
13.3.8	Statens räddningsverks roll i överklagande- förfarandet	206
14	Konsekvenser	209
14.1	Inledning.....	209
14.2	Ekonomiska konsekvenser för staten	209
14.3	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	213
14.4	Ekonomiska konsekvenser för företag	215
14.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brotts- förebyggande arbetet.....	217
14.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	217
14.7	Konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet.....	218
15	Författningskommentar	219
15.1	Förslag till lag (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor.....	219
15.2	Förslag till förordning (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor.....	240
15.3	Förslag till ändring i ordningslagen (1993:1617)	250
	Bilagor	251
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	251
	Bilaga 2 Statens räddningsverks föreskrifter.....	259
	Bilaga 3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter.....	265
	Bilaga 4 Exempel på definition avseende brandfarlig och explosiv vara	267

Sammanfattning

Inledning

Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning har inte efter sin tillkomst i tillräcklig utsträckning anpassats till utvecklingen på området. Det finns därför ett allmänt behov av att modernisera och förenkla dem. Utredningen föreslår en ny lag och en ny förordning.

Lagens syfte

Lagen bör inledas med en paragraf som anger lagens syfte som är olycksförebyggande, skadeförebyggande och brottsförebyggande.

Gränsdragning mot lagstiftning om transport av farligt gods

För att säkerställa skydds- och säkerhetsnivån i terminalbyggnader och den hantering som sker där föreslås lagen om brandfarliga och explosiva varors tillämpningsområde utvidgat. Lagens krav avseende tillstånd, aktsamhetskrav, utredningskrav, föreståndarkrav, byggnads- anläggnings och anordningskrav och förvarings- och förpackningskrav föreslås bli tillämpliga på sådana byggnader och anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där. Bulktransporter och fartygs och luftfartygs drivmedel bör däremot falla utanför lagens tillämpningsområde.

Definitioner och begrepp

Hanteringsbegreppet i den föreslagna regleringen bör, i likhet med vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning, vara brett och så långt som möjligt överensstämma med lagstiftningen om kemiska produkter. Överföringsbegreppet, dvs. rätten att förflytta en explosiv vara, föreslås dock bli ett fristående begrepp i lagen och definieras där. Även importbegreppet bör definieras i lagen eftersom oklarheter föreligger i fråga om vad som avses. Vidare är en definition av vad som avses med brandfarliga och explosiva varor viktig då den anger ramen för lagens tillämpningsområde samt avgränsning till annan lagstiftning. Det har dock visat sig vara mycket komplicerat att definiera dessa varor och en heltäckande definition angiven i lagtext är nästan omöjlig att ange. Därför föreslås att en kortfattad definition av brandfarliga och explosiva varor anges i lagtexten enligt den indelning som följer de internationella reglerna. Därtill föreslås att Statens räddningsverk ges rätt att utfärda föreskrifter där den tekniska beskrivningen uttömmande anger vilka varor som närmare avses.

Tillståndsmyndighet

Tillståndsgivningen avseende hanteringen av explosiva varor som i dag handläggs av polismyndigheten föreslås överflyttad till kommunerna. Genom en sådan överflyttning av tillståndsgivningen uppstår en samordningsfördel. Därtill föreslås kommunerna bli tillståndsmyndighet vid ansökan om sprängning och användning av pyrotekniska varor. Detta beroende på att tillstånd annars kommer att behövas från fler myndigheter vid sådan verksamhet eftersom sökanden även hanterar explosiva varor. På grund av samma argument föreslås att explosiva varor som har ett samband med ett vapentillstånd undantas från tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor i de fall prövning sker enligt vapenlagen. Polismyndigheten åläggs en samrådsskyldighet med kommunen vid tillståndsgivningen enligt vapenlagen (1996:67) när prövning avseende rätt att inneha ammunition sker, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt.

För att likformighet vid tillståndshandläggningen skall uppnås föreslås en reglering som tydliggör vad en tillståndsprövning skall innehålla.

Kommunerna föreslås pröva frågor om nationella överföringstillstånd medan Statens räddningsverk föreslås pröva frågor om gränsöverskridande överföringstillstånd av explosiv vara. Statens räddningsverk föreslås även pröva samtliga frågor om tillstånd till import av explosiva varor.

För att vid behov koppla in polisens kompetens avseende ordnings- och säkerhetstänkande bör kommunerna och Statens räddningsverk åläggas en informationskyldighet gentemot polismyndigheten när ett tillståndsärende avseende explosiva varor anhängiggörs.

En bestämmelse föreslås införd som ger en kommun rätt att träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Därtill föreslås att kommunen får rätt att delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i en annan kommun. Genom denna samverkansmöjlighet skapas förutsättningar för de små kommunerna att klara uppgifter som inte är vanligt förekommande.

Tillsynsmyndighet

En tillståndsmyndighet skall som huvudregel också vara tillsynsmyndighet. Genom ett sådant förfarande uppnås effektivitetsvinster då man tar tillvara den kunskap och information som tillståndsmyndigheten har samt effektiviserar arbetsuppgifterna och rutinerna då tillstånd och tillsyn ofta går hand i hand. Därtill kommer att det enligt utredningens mening är rimligt att tillståndsmyndighetens ansvar omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn.

Statens räddningsverk föreslås bli tillsynsmyndighet över samtliga gränsöverskridande överföringstillstånd och importtillstånd. Statens räddningsverk skall även vara tillsynsmyndighet när det gäller hanteringen av brandfarliga varor som avser transport i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2000:599).

Kommunerna föreslås bli tillsynsmyndighet avseende hanteringen av explosiva varor som inte Statens räddningsverk skall utöva tillsyn över. Kommunerna blir även tillsynsmyndighet avseende nationella överföringstillstånd.

Särskild kontroll avseende produkttegenskaper

Sverige bör avvakta med att öppna upp systemet avseende kontrollen och godkännandet av pyrotekniska varor i avvaktan på att direktivet avseende pyrotekniska varor träder i kraft. Därtill föreslås att explosiva varor för militärt och polisiärt bruk även fortsättningsvis skall godkännas av Statens räddningsverk.

Tidpunkten för godkännande av explosiv vara föreslås justeras från att såsom i nuvarande reglering vara knuten till hantering, till att vara knuten till tiden då den explosiva varan släpps ut på marknaden. En sådan justering följer EG-rättens krav.

Destruktion av överblivna eller utgångna explosiva varor

För att tydliggöra vem som har ansvaret för att ta hand om en explosiv vara när den inte längre kan eller får hanteras föreslås en reglering i lagen om återtagandeansvar för explosiva varor till konsument. Den som tillverkar, saluför, överför eller importerar explosiva varor skall, om en till konsument saluförd sådan vara är felaktig eller har en särskilt angiven begränsad livslängd svara för att den tas emot och för att felet avhjälpas eller varan destrueras. Utöver återtagandeansvaret utpekas polismyndigheten som ansvarig myndighet för destruktionsen av överblivna och utgångna explosiva varor från konsument för de fall återtagandeansvaret inte kan aktualiseras.

Uttagande av avgifter

Utgångspunkten vid ställningstagande till hur kostnader som uppkommer vid myndigheters verksamheter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor skall finansieras bör vara att den som orsakar kostnaden också betalar för den. En ändring av avgiftssystemet föreslås eftersom en avgift i form av statlig debitering kräver att det sker en motprestation från det allmännas sida. Avgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor föreslås få tas ut för tillståndsprövning eller annat liknande arbete, tillsyn, kostnader för provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut huruvida en vara är att anse som en explosiv vara. Statens räddningsverk och kommunerna får enligt förslaget bemyndigande

att meddela föreskrifter avseende avgifternas storlek för deras respektive verksamhet.

Administrativa sanktioner och tillsynsbefogenheter

Utredningen har övervägt om sanktionsavgift skall införas i lagen om brandfarliga och explosiva varor men kommit till ståndpunkten att så inte bör ske. Samma ställningstagande har gjorts beträffande anmälningsplikt till polis eller åklagarmyndighet för tillsynsmyndigheten om det finns misstanke om brott.

Straffansvar

Det förfarande som i nuvarande lagstiftning straffbeläggs medverkar väl till att lagens syfte uppfylls. Samma förfarande straffbeläggs i den föreslagna lagen. Straffskalorna föreslås modifierade på så sätt att straffet för brott mot tillståndsplikten samt brott mot aktsamhetskravet även fortsättningsvis skall vara böter eller fängelse i högst ett år medan straffet för övriga brott skall vara böter. I fråga om grovt brott föreslås i förtydligande syfte att det i lagen anges vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

Förverkandereglerna ändras på så sätt att förverkande får ske endast om det finns fängelse i straffskalan.

Överklagandebestämmelser

Statens räddningsverk bör inte vara överklagandeinstans då verkets roll som sådan instans kan ifrågasättas. Kommunens beslut i tillsynsärenden föreslås få ha samma instansordning som överklagande av kommunens tillsynsbeslut enligt lagen om skydd mot olyckor. Även kommunens tillståndsbeslut föreslås få denna instansordning. Detta innebär att kommunens beslut enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

När det gäller överklagandebestämmelser avseende tillsyns- och tillståndsärenden där beslut meddelats av Statens räddningsverk föreslås ingen ändring. Statens räddningsverks beslut skall således

även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd skall i likhet med nu gällande reglering krävas vid överklagande till kammarrätten samt även gälla för övriga beslut som Statens räddningsverk prövar som första instans.

Statens räddningsverks rätt till överklagande av kommunens tillståndsbeslut föreslås slopad.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens tillämpningsområde och syfte

1 § Denna lag gäller hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor samt sådana förberedande åtgärder som behövs från brand- och explosionssynpunkt.

Lagens syfte är att förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga och explosiva varor. Lagen skall även förebygga obehörigt förfarande med varorna.

2 § Lagen gäller inte sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (1982:821) om transport av farligt gods. Lagen gäller inte heller transporter av brandfarliga eller explosiva varor som sker som bulklast i fartyg i den mån transporten sker i dess fasta tankar. Inte heller gäller lagen när brandfarliga varor används som drivmedel i fartyg eller luftfartyg.

Bestämmelserna i 7–8, 10–12 och 19 §§ skall tillämpas på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där.

Lagen gäller inte pyrotekniska artiklar när de utgör en del av ett fordon och inte heller sådana delar i ett fordons bränslesystem för

¹ Jfr rådets direktiv 90/396/EEG av den 29 juni 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (EGT L 196, 26.7.1990, s. 15, Celex 31990L0396) senast ändrat genom rådets direktiv 93/68/EEG (EGT L 220, 30.8.1993, s. 1, Celex 31993L0068) och rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (EGT L 121, 15.5.1993, s. 20, Celex 31993L0015).

vilka föreskrifter har meddelats med stöd av fordonsförordningen (2002:925).

3 § Bestämmelser av betydelse för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor finns också i

– miljöbalken, i form av bestämmelser avsedda att förebygga andra skador än sådana som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av dessa varor,

– arbetsmiljölagen (1977:1160), i form av bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare och arbetstagare att vidta skyddsåtgärder mot skador som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av dessa varor,

– lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, i form av bestämmelser om skyldighet för enskilda att vidta åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand,

– produktsäkerhetslagen (2004:451), i form av bestämmelser om sådana varor som är avsedda för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter och

– lagen (1992:1300) om krigsmateriel, i form av bestämmelser avseende krigsmateriel.

I fråga om sprängning och användning av pyrotekniska varor finns även bestämmelser i 2 kap. 20 § och 3 kap. 6 § ordningslagen (1993:1617).

Definitioner

4 § I denna lag avses med

1. hantering: tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

2. överföring: varje fysisk förflyttning av explosiva varor inom Europeiska gemenskapen, land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och land som enligt avtal med den Europeiska gemenskapen utgör en del av den Europeiska gemenskapens inre marknad för varor, med undantag för förflyttning inom en och samma anläggning.

3. import: införsel från annat land än land inom Europeiska gemenskapen, land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och land som enligt avtal med den Europeiska

gemenskapen utgör en del av den Europeiska gemenskapens inre marknad för varor.

5 § Till brandfarliga varor hänförs

1. brandfarliga gaser,
2. brandfarliga vätskor och
3. brandreaktiva varor.

6 § Till explosiva varor hänförs

1. explosivämnen,
2. pyrotekniska satser,
3. explosiva föremål och
4. ämnen och föremål som inte omfattas av 1–3 men som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt.

Krav vid hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor

Aktsamhetskrav

7 § Den som hanterar, överför eller importerar brandfarliga och explosiva varor skall vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av sådana varor samt att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Utredningskrav

8 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall avseende hantering se till att det finns tillfredsställande utredning om riskerna för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av sådana varor samt om konsekvenserna av sådana händelser.

Kompetenskrav

9 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till hanteringens omfattning och varornas egenskaper.

Föreståndarkrav

10 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall utse en eller flera föreståndare för verksamheten.

Föreståndaren har till uppgift att, under verksamhetsledningens ansvar, verka för att hanteringen sker enligt de aktsamhetskrav och övriga skyldigheter som följer av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter.

Tillståndsmyndigheten skall godkänna föreståndaren för tillståndspliktig hantering av explosiva varor. För övrig tillståndspliktig hantering skall föreståndare meddelas till tillsynsmyndigheten.

Byggnads-, anläggnings- och anordningskrav

11 § Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor skall vara inrättade så att de är betryggande från brand- och explosionssynpunkt och förlagda på sådant avstånd ifrån omgivningen som behövs med hänsyn till hanteringen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

Förvarings- och förpackningskrav

12 § Olika slag av brandfarliga och explosiva varor får inte förvaras eller förpackas tillsammans eller med andra varor om risken för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion ökar i mer än ringa omfattning.

Godkännandekrav

13 § För att en explosiv vara skall få släppas ut på marknaden skall den ha genomgått sådan bedömning av överensstämmelse som skall

godtas enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller ha godkänts av Statens räddningsverk.

Spårämneskrav

14 § Explosiva varor som består av plastiska sprängämnen, inklusive sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform, får föras in i och ut ur landet eller annars hanteras eller importeras endast om sprängämnena är märkta med spårämnen i syfte att kunna detekteras.

Informationskrav

15 § Den som tillverkar, överför, importerar eller annars för in till Sverige, eller på marknaden släpper ut brandfarliga eller explosiva varor skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som är av betydelse från brand- och explosionssynpunkt.

Överlåtelsekrav

16 § Explosiva varor får endast överlåtas till den som har rätt att hantera explosiva varor av det slag och i den mängd som överlåtelsen avser.

Återtagande

17 § Den som tillverkar, saluför, överför eller importerar explosiva varor skall, om en till konsument saluförd sådan vara är felaktig eller har en särskilt angiven begränsad livslängd, svara för att den tas emot och för att felet avhjälpas eller att varan destrueras.

18 § Kan en konsument inte lämna en explosiv vara i retur enligt 17 § skall polismyndigheten bistå konsument som har överbliven explosiv vara och ta emot denna och svara för att den destrueras.

Tillstånd

19 § Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som i sådan mängd hanterar brandfarliga varor som genom brand eller explosion kan orsaka olycka och skada på liv, hälsa, miljö eller egendom skall ha tillstånd till det.

Den som enligt 2 kap. 8 § vapenlagen (1996:67) har rätt att inneha ammunition, behöver inte sådant tillstånd för den hantering av explosiv vara som är avsedd för samma ändamål.

Tillstånd behövs inte för hantering av brandfarliga varor som avser transport i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2000:599). Sådan verksamhet skall dock uppfylla krav för tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag.

20 § Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket skall avgöras av Statens räddningsverk.

Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall skall avgöras av den kommun där hanteringen skall bedrivas.

21 § Frågor om tillstånd till explosiva varor som avser

1. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning,
2. annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering som nämns i 1,
3. gränsöverskridande överföring,
4. import och
5. sådan hantering som Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till, skall avgöras av Statens räddningsverk.

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall skall avgöras av den kommun där hanteringen skall bedrivas. Gäller frågan förvaring i flyttbart förråd och skall förvaringen ske i fler än en kommun, skall frågan avgöras i den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen skall bedrivas.

22 § Tillståndsmyndigheten skall pröva om den som söker tillstånd och dess föreståndare, för det fall denne skall godkännas, har förutsättningar för att hantera, överföra och importera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillstånd skall begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen och importen skall ske i enlighet med lagens syfte.

Om det finns särskilda skäl från brand- eller explosionssynpunkt får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet.

23 § Ett tillstånd skall återkallas, om

1. bestämmelse i lagen eller föreskrift som meddelats med stöd av denna eller villkor som uppställts med stöd av 22 § i något väsentligt avseende inte iakttas, eller
2. det i annat fall är av väsentlig betydelse från brand- eller explosionssynpunkt.

Tillsyn

24 § Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt denna lag skall också vara tillsynsmyndighet.

Försvarmakten får i samråd med Statens räddningsverk i stället för verket utöva viss tillsyn över Försvarmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Därutöver svarar Statens räddningsverk för tillsynen över hantering av brandfarliga varor som avser transport i sådana rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2000:599).

Statens räddningsverk svarar även för tillsynen över brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utsläppande på markanden. Statens räddningsverk skall också svara för tillsynen över sådana produkter som används för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor och för vilka Statens räddningsverk utfärdat föreskrifter.

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

26 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon underlåter att iakttä vad som har angivits i ett föreläggande eller ett förbud enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på dennes bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande eller förbud, får ett

sådant förordnande ges utan att föreläggande eller förbud meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

27 § För tillsyn enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen av brandfarliga och explosiva varor och får göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

28 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har enligt denna lag helt eller delvis skall utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun 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 skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Av kommunallagen följer att kommuner kan ha en gemensam organisation för uppgifter enligt denna lag.

29 § Statens räddningsverk skall bistå kommunerna med hjälp vid tillsynen av en tillståndspliktig verksamhet när risken för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion orsakad av sådana varor samt konsekvensen av sådana händelser kräver det.

Avgifter

30 § Avgifter enligt denna lag får tas ut för tillståndsprövning eller annat liknande arbete, tillsyn, kostnader för provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut avseende om en vara är att anse som en explosiv vara.

För sådan tillsyn som avser åtgärd för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav får avgift för tillsynen och kostnader för provtagning och undersökning av prover av varan tas ut endast om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav.

Ansvar

31 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 7 § eller 19 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet bryter mot 19 § eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till detta stadgande döms till böter.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 8–16 §§ samt föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till dessa stadganden om ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket, eller

2. lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, eller

3. underlåter att efterkomma en begäran enligt 25 §, döms till böter.

Den som med uppsåt bryter mot 19 § såvitt avser tillståndsplikten i fråga om explosiva varor döms, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna skall ha kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

32 § I ringa fall döms inte till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 31 § första och andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Den som har överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

33 § Brandfarliga eller explosiva varor som varit föremål för brott där fängelse ingår i straffskalan enligt denna lag eller värdet av varorna samt utbytet av sådant brott får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Om en brandfarlig eller explosiv vara förklaras förverkad, får även varans förpackning förklaras förverkad.

34 § Anordningar för hantering av brandfarliga eller explosiva varor som varit föremål för brott där fängelse ingår i straffskalan enligt denna lag eller värdet av anordningarna får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller annan egendom som har använts eller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott där fängelse ingår i straffskalan enligt denna lag, om brottet har fullbordats.

Om en anordning förklaras förverkad, får även anordningens innehåll och förpackning förklaras förverkade.

Tystnadsplikt

35 § Den som har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Överklagande

36 § En kommuns beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Statens räddningsverks beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som har meddelats med stöd av bemyndigande enligt denna lag får inte överklagas. En kommuns beslut om avgifter får dock överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

37 § En myndighet får bestämma att dess beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall gälla även om beslutet överklagas.

Bemyndiganden

38 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från spårämneskrav enligt 14 §.

39 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak skall anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,

2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,

3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,

4. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring och import,

5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 7 §,

6. utredning som anges i 8 §,

7. kompetens som anges i 9 §,

8. föreståndare som anges i 10 §,

9. byggnad, anläggning och anordning som anges i 11 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om de inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,

10. förvaring och förpackning som anges i 12 §,

11. om godkännande som anges i 13 §,

12. vad som skall förstås med plastiska sprängämnen som anges i 14 § samt om hur sådan märkning med spårämne skall ske,

13. information som anges i 15 §,

14. att hantering, överföring eller import av en brandfarlig eller explosiv vara skall vara förbjuden, om det är av särskild betydelse från brand- eller explosionssynpunkt och

15. avgifternas storlek enligt denna lag.

Kommunen får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008, då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor skall upphöra att gälla.

2. Bestämmelsen i 2 § andra stycket träder dock i kraft den 1 januari 2009. Den som vid denna tidpunkt kommit att omfattas av kravet på tillstånd får utöva verksamhet utan tillstånd t.o.m. den 1 januari 2010. Om en ansökan görs innan detta datum får verksamheten fortsätta utan tillstånd till dess ansökan prövats i tillståndsärendet.

3. Hantering av plastiska sprängämnen som har tillverkats eller importerats före ikraftträdandet får äga rum till och med den 31 december 2009 även om de inte är märkta med detekteringsmedel. Om sådana sprängämnen innehålls av Försvarsmakten eller polisen får dock hantering äga rum till och med den 31 december 2021.

4. Tillstånd och godkännande som meddelats enligt den gamla lagen gäller fortfarande. För de varor som på grund av krav i EG-direktiv skall vara CE-märkta får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om att dessa godkännanden skall ersättas med CE-märkning.

5. Ärenden som kommit in till tillståndsmyndighet före den 1 januari 2008 men ännu inte avgjorts skall prövas av den myndighet som var behörig vid ikraftträdandet och i övrigt handläggas enligt den gamla lagen.

6. Äldre bestämmelser om överklagande gäller för beslut som har meddelats enligt den gamla lagen.

2. Förslag till förordning om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning gäller brandfarliga och explosiva varor enligt lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor.

2 § Spårämneskravet i 14 § lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor gäller inte plastiska sprängämnen som

1. i små mängder behövs enbart för

a) forskning, utveckling eller provning av nya eller ändrade sprängämnen,

b) träning i detektering av sprängämnen eller utveckling eller provning av utrustning för detektering av sprängämnen, eller

c) kriminaltekniska undersökningar, utveckling av brottsutredningsmetoder eller rättsvetenskapliga ändamål,

2. hanteras av tillsynsmyndigheterna i samband med deras tillsyn över dessa, eller

3. utgör beståndsdel i vederbörligen godkända militära anordningar som innehas av Försvarmakten eller polisen den 1 januari 2007 eller som tillverkats inom tre månader därefter.

För att få utnyttja undantagen i första stycket 1 a–c krävs tillstånd från Statens räddningsverk.

Definitioner

3 § Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen, avger ljus- eller ljudeffekter och är avsedda för nöjesändamål.

Godkännande av explosiva varor m.m.

4 § För att en fyrverkeripjäs skall få godkännas av Statens räddningsverk krävs att den

1. har annat huvudsakligt syfte än att avge knall, eller

2. är anpassad för inomhusbruk.

5 § Statens räddningsverks beslut om godkännande av en explosiv vara skall innehålla

1. uppgifter om hur varan skall klassificeras,

2. uppgifter om de villkor som skall gälla för varan, och
3. de upplysningar som i övrigt behövs.

6 § Vid begäran skall Statens räddningsverk meddela beslut om en vara är att anse som en explosiv vara. Sökanden skall lämna det underlag som behövs för prövningen.

7 § Statens räddningsverk skall återkalla ett av verket utfärdat godkännande av en explosiv vara om förutsättningar för godkännande inte längre är uppfyllda.

Krav vid hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor

8 § Explosiva varor får hanteras, överföras eller importeras endast av den som fyllt 18 år.

9 § Inom områden där brandfarliga eller explosiva varor hanteras är det förbjudet att använda eld eller andra tändkällor om detta medför mer än ringa risk för olyckor med varorna.

En tillståndspliktig verksamhet bör samråda med tillsynsmyndigheten om hur risken för olyckor kan minimeras om förändringar i verksamheten, reparations- eller underhållsarbeten eller andra avvikelser från den normala hanteringen motiverar sådant samråd.

10 § Förlust av explosiva varor vid en tillståndspliktig hantering, överföring eller import skall omedelbart anmälas till polismyndigheten och tillsynsmyndigheten.

11 § I en tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall tillståndshavaren kunna redovisa de explosiva varor som hanteras, överförs eller importeras.

12 § Inträffar en brand- eller explosionsolycka vid tillståndspliktig hantering av brandfarliga eller explosiva varor eller vid hantering av sådana varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket, skall den som ansvarar för verksamheten snarast underrätta tillsynsmyndigheten om olyckan. Detsamma gäller om det inträffar ett tillbud som har inneburit en hög risk för en sådan olycka.

Tillstånd

Undantag från tillståndsplikten

13 § Tillsynsmyndighet enligt lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker i ett led i tillsynen. Polismyndigheten behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd endast för

1. tillverkning av explosiva varor,
2. sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning,
3. förvaring av explosiva varor på fasta platser,
4. hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.

Handläggning av tillståndsärenden

14 § Innan Statens räddningsverk eller kommunen meddelar ett tillstånd till hantering skall de, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med

1. de andra kommunala eller statliga myndigheter vilkas verksamhetsområde berörs av ärendet och
2. polismyndigheten i det distrikt där verksamheten skall bedrivas.

När ett tillståndsärende beträffande explosiva varor inleds skall tillståndsmyndigheten underrätta polismyndigheten i det distrikt där verksamheten skall bedrivas.

15 § När tillstånd meddelas får tillståndsmyndigheten besluta att hanteringen inte får påbörjas innan avsyning skett av de anordningar och anläggningar som skall användas för hanteringen.

Särskilda villkor

16 § Om den som har tillstånd ansöker om förlängt eller ändrat tillstånd får hantering, överföring och import ske enligt det tidigare tillståndet intill dess tillståndsmyndigheten har prövat frågan.

Om ett tillstånd att inneha explosiva varor har upphört att gälla, skall den som ändå innehar varorna hantera dem på det sätt som tillståndsmyndigheten anger i ett tillfälligt tillstånd.

17 § Då en tillståndspliktig verksamhet övergår till en annan verksamhetsutövare får verksamheten fortsätta att bedrivas enligt det tidigare tillståndet under förutsättning att bytet av verksamhetsutövare anmäls till tillståndsmyndigheten och att en ansökan om nytt tillstånd lämnas in senast tre månader efter bytet av verksamhetsutövare.

Om tillståndshavaren är en fysisk person som avlidit skall dödsboet skyndsamt meddela detta till tillståndsmyndigheten. Dödsboet får fortsätta att hantera de tillståndspliktiga varorna enligt det tidigare tillståndet även om föreståndare saknas. Hanteringen får dock pågå längst i tre månader efter dödsfallet om inte ett nytt tillstånd har sökts. Innan frågan om nytt tillstånd prövats slutligt får dock endast sådan hantering ske som är nödvändig för förvaltningen av dödsboet.

18 § Försvarmakten och Försvarets materielverk skall, var och en inom sitt område, i varje särskilt fall samråda med Statens räddningsverk innan beslut fattas om transport som sker under ledning av militärt befäl eller annan person som förordnats av Försvarmakten respektive Försvarets materielverk om transporten avser sådana explosiva varor som Statens räddningsverk anger.

19 § Har någon dömts för brott mot bestämmelserna i lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall domstolen sända en kopia av domen till Statens räddningsverk och till den kommun där brottet begicks.

Bemyndiganden

20 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak skall anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,
2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,
3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,

4. undantag från tillståndskravet i 19 § lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor,

5. undantag från tillämpningen av lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring eller import,

6. att bestämmelserna om godkännande och föreståndare för explosiva varor även skall vara tillämpliga på en brandreaktiv vara,

7. sådana föreskrifter som avses i 39 § 5–13 lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor och som behövs ur brand- och explosionssynpunkt,

8. att hantering, överföring eller import av en brandfarlig eller explosiv vara skall vara förbjuden, om det är av särskild betydelse från brand- eller explosionssynpunkt och

9. avgifternas storlek enligt lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor.

21 § Försvarmakten får, i samråd med Statens räddningsverk, meddela föreskrifter om

1. hantering av brandfarliga och explosiva varor inom sitt eget, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverkets område,

2. undantag från tillämpningen av lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, såvitt avser fältmässig övning under höjd beredskap och när det finns skäl av synnerlig betydelse för landets säkerhet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2008, då förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor skall upphöra att gälla.

2. För de varor som på grund av krav i EG-direktiv skall vara CE-märkta får Statens räddningsverk föreskriva om att dessa godkännanden skall ersättas med CE-märkning.

3. Förslag till ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom förskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617) dels att 3 kap. 6, 7, 18–23, 25, 26 och 28 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 6 a §, 17 a § och 17 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap

6 §

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan använda luft- eller fjädevapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Skjutbanor som inte hör till försvarsmakten får användas endast efter tillstånd av polismyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utförande och besiktning av skjutbana.

Sprängning får inte utan tillstånd av kommunen äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

Pyrotekniska varor får inte användas utan tillstånd av kommunen, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Kommunen skall bereda polismyndigheten tillfälle att yttra sig innan tillstånd ges.

6 a §

Skjutbanor som inte hör till försvarsmakten får användas endast efter tillstånd av polis-

myndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utförande och besiktning av skjutbana.

7 §

Pyrotekniska varor får inte användas utan tillstånd av polismyndigheten, om användningen med hänsyn till tidpunkten, platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

Skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som fyllt 20 år.

14 §

Vid prövning av en ansökan om tillstånd som avses i detta kapitel eller i en lokal föreskrift skall polismyndigheten beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Om ansökan avser tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats för visst ändamål, skall särskild hänsyn tas till gångtrafikens intresse.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd som avses i detta kapitel eller i en lokal föreskrift skall polismyndigheten beakta vad som krävs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. *Sådana förhållanden skall även beaktas när polismyndigheten yttrar sig enligt 6 §.* Om ansökan avser tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats för visst ändamål, skall särskild hänsyn tas till gångtrafikens intresse.

Ett beslut av polismyndigheten om tillstånd får förenas med de villkor som behövs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Villkoren får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Polismyndigheten får i beslutet eller i yttrandet ange de villkor som behövs av hänsyn till trafiken samt till allmän ordning och säkerhet. Villkoren får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

17 a §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgift som kommunen har enligt denna lag skall ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att avgöra ärenden.

Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

17 b §

Kommunen får ta ut avgift för prövningen av ansökan om tillstånd enligt detta kapitel eller enligt föreskrift som meddelats med stöd av bestämmelser i detta kapitel.

18 §

Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd *Tillståndsmyndigheten* får återkalla ett tillstånd

1. om villkor som enligt 14 § andra stycket eller 15 § gäller för tillståndet har åsidosatts i inte ringa mån och tillståndshavaren inte vidtas rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning,

2. om tillstånd har meddelats enligt 1 § och det är av särskild vikt för kommunen att det återkallas,

3. om tillståndet gäller tills vidare och återkallelse är påkallad av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet,

4. om tillståndet gäller för bestämd tid och det är av väsentlig betydelse för trafiken eller för allmän ordning och säkerhet att det återkallas, eller

5. om tillstånd har meddelats enligt 1 § och tillståndshavaren åsidosatt sin skyldighet att betala avgift enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. och han inte betalar genast efter uppmaning.

Ett tillstånd enligt 1 § skall återkallas, om kommunens beslut om yttrande upphävts efter överklagande.

19 §

Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt detta kapitel, lokala föreskrifter eller beslut eller villkor som har meddelats med stöd av 5 §, 14 § andra stycket eller 15 §, får *polismyndigheten* förelägga honom att inom viss tid vidta åtgärden. Detta gäller endast om han inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning.

Om någon inte vidtar en åtgärd som åligger honom enligt detta kapitel, lokala föreskrifter eller beslut eller villkor som har meddelats med stöd av 5 §, 14 § andra stycket eller 15 §, får *tillståndsmyndigheten* förelägga honom att inom viss tid vidta åtgärden. Detta gäller endast om han inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning.

Även om det inte följer av första stycket får föreläggande, utan föregående tillsägelse, avse skyldighet att ta bort upplag, försäljningsstånd, ställningar, skyltar, containrar och andra anordningar som har placerats på en offentlig plats utan nödvändigt tillstånd enligt 1 § eller i strid med villkor som gäller för tillståndet.

Detsamma gäller i fråga om anordningar som inte har tagits bort efter utgången av giltighetstiden för tillståndet.

Ett föreläggande enligt andra stycket får, om det avser en container eller något annat skrymmande föremål som ställts upp på offentlig plats, riktas också mot föremålets ägare eller den som är i ägarens ställe, även om föremålet ställts upp för någon annans räkning. Det sagda gäller inte om det är uppenbart att någon annan än föremålets ägare eller den som är i hans ställe har bestämt platsen för uppställningen.

20 §

I föreläggande får vite sättas ut eller, som påföljd för underlåtenhet att följa förelägget, anges att rättelse kan komma att ske på den försumliges bekostnad genom *polismyndighetens* försorg.

I föreläggande får vite sättas ut eller, som påföljd för underlåtenhet att följa förelägget, anges att rättelse kan komma att ske på den försumliges bekostnad genom *tillståndsmyndighetens* försorg.

21 §

Polismyndigheten får vidta en åtgärd som avses i 19 § på den försumliges bekostnad,

Tillståndsmyndigheten får vidta en åtgärd som avses i 19 § på den försumliges bekostnad,

1. om den försumlige inte följer ett föreläggande i vilket sådan påföljd har satts ut,

2. om han inte kan anträffas med ett föreläggande efter rimlig efterforskning, eller

3. om det av hänsyn till trafiken eller till allmän ordning och säkerhet är nödvändigt att åtgärden vidtas omedelbart.

22 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1, 3, 4 eller 6 § eller mot villkor enligt 14 § andra stycket eller 15 § eller mot förbud enligt 17 § första stycket.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1, 3, 4, 6 § *första stycket*, 6 a § *första stycket* eller 7 § eller mot villkor enligt 14 § andra stycket eller 15 § eller mot förbud enligt 17 § första stycket.

Till penningböter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 7 § eller mot föreskrifter enligt någon av 8–11 §§.

23 §

Om ett barn som inte har fyllt 15 år begår en sådan handling som är otillåten enligt 6 § första eller *andra* stycket, skall den som har vårdnaden om barnet straffas enligt 22 § första stycket.

Om ett barn som inte har fyllt 15 år begår en sådan handling som är otillåten enligt 7 §, skall den som har vårdnaden om barnet straffas enligt 22 § andra stycket.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller inte, om vårdnadshavaren gjort vad som ankommer på honom för att förhindra handlingen.

Om ett barn som inte har fyllt 15 år begår en sådan handling som är otillåten enligt 6 § första stycket eller 7 §, skall den som har vårdnaden om barnet straffas enligt 22 § första stycket.

Om ett barn som inte har fyllt 15 år begår en sådan handling som är otillåten enligt 6 § *andra stycket*, skall den som har vårdnaden om barnet straffas enligt 22 § andra stycket.

25 §¹

Har en offentlig plats tagits i anspråk för varor eller någon annan egendom i strid med bestämmelserna i 1 §, får egendomen förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga fortsatt överträdelse och förverkandet inte är oskäligt.

Vapen som har använts i strid med 6 § första eller *andra stycket* och ammunition som är avsedd för vapnet, får förklaras förverkade efter vad som kan anses skäligt.

Vapen som har använts i strid med 7 § och ammunition som är avsedd för vapnet, får förklaras förverkade efter vad som kan anses skäligt.

Angående beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt första eller andra stycket, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

I fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin eller starköl hos den som förtär sådana drycker i strid med lokala föreskrifter finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

¹ Senaste lydelse 1994:1427.

26 §¹

Polismyndighetens beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Dock får polismyndighetens beslut att avslå en ansökan om att få ta i anspråk offentlig plats inte överklagas, om beslutet föranleds av ett avstyrkande från kommunen enligt 2 § första stycket.

Polismyndighetens beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Dock får polismyndighetens beslut att avslå en ansökan om att få ta i anspråk offentlig plats inte överklagas, om beslutet föranleds av ett avstyrkande från kommunen enligt 2 § första stycket.
Kommunens beslut i fall som avses i 6 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av kommunens beslut i fall som avses i 1 kap. 2 § eller i 2 § eller någon av 8–10 §§ i detta kapitel gäller bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

28 §

Polismyndighetens beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel samt länsstyrelsens beslut enligt 11 § eller 13 § andra stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutats.

Tillståndsmyndighetens beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel samt länsstyrelsens beslut enligt 11 § eller 13 § andra stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutats.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

2. Ärenden som kommit in till tillståndsmyndighet före den 1 januari 2008 men ännu inte avgjorts skall prövas av den myndighet som var behörig vid ikraftträdandet och i övrigt handläggas enligt den gamla lagen.

3. Äldre bestämmelser om överklagande gäller för beslut som har meddelats enligt den gamla lagen.

¹ Senaste lydelse 2005:68.

4. Följändringar i vissa författningar

Hänvisningen till lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor i nedan nämnda lagar och förordningar skall ändras till lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor och förordningen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor.

1. 3 § 15 lag (2003:148) om straff för terroristbrott
2. 5 kap. 7 § 2, 6 kap. 8 § 2, 9 kap 11 § 2a fordonsförordning (2002:925)
3. 4 § 9 förordning (1999:1135) om misstankeregister
4. 11 § 7 förordning (1999:1134) om belastningsregister
5. Del 2 6–8 förordning (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
6. Avdelning 4 förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
7. 9 kap. 1 § vapenförordning (1996:70)
8. 1 kap. 6 § vapenlag (1996:67)
9. Bilaga punkten 62 sekretessförordning (1980:657)
10. 4 § lag (1992:1300) om krigsmateriel
11. 4 a § förordning (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk
12. 3 § förordning (1982:923) om transport av farligt gods
13. 17 § 13 polisregisterkungörelse (1969:38)

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Vid regeringssammanträdet den 21 oktober 2004 beslutade regeringen direktiv till en utredning med uppgift att göra en översyn av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och den därtill hörande förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Utredningen har antagit namnet Utredningen om brandfarliga och explosiva varor – BEX-utredningen.

Av utredningsdirektiven (dir. 2004:142) framgår att huvudsyftet med utredningen är att förenkla och modernisera regelsystemet om brandfarliga och explosiva varor. Utredningen skall resultera i att reglerna blir enklare och mer enhetliga och därmed blir författningsområdet mer överskådligt, inte minst för de företag som omfattas av reglerna. Direktiven till utredningen återges som *bilaga 1* till betänkandet.

1.2 Behovet och resultatet av översynen

Lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor utarbetades under senare delen av 1980-talet och trädde i kraft den 1 juli 1989 (prop. 1987/887:101, Ds 1987:4). Avsikten med den nya lagen var att med bibehållande av skyddsprinciperna skapa ett modernt och lättillgängligt system. Man valde att göra en ramlag som är allmänt hållen och låta lagen få sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vid ikraftträdandet meddelades en förordning som ersatte fyra tidigare förordningar på området. I förordningen togs bl.a. in bestämmelser om varuområdets närmare avgränsning samt om skyldigheter vid hanteringen av varorna. Däremot togs inte in detaljbestämmelser rörande varornas handhavande. I den mån

sådana bestämmelser behövdes ansågs att de skulle meddelas av Sprängämnesinspektionen och beträffande försvarsmakten av Försvarets materielverk.

Författningarna har inte efter sin tillkomst i tillräcklig utsträckning anpassats till utvecklingen på området. Det finns således ett allmänt behov av att modernisera och förenkla dem. Det har vidare på grund av den nuvarande detaljeringsnivån visat sig vara komplicerat att författningstekniskt genomföra EG:s rättsakter. Det har också ifrågasatts om avgränsningen mot bl.a. miljöbalkens regler på kemikalieområdet är ändamålsenlig. En översyn av lagen och förordningen är således angelägen.

Det förslag utredningen kommit fram till bygger i stort på den nu gällande lagen och förordningen. Viss ny reglering har föreslagits samt en omstrukturering av nu gällande reglering. Omstruktureringen har skett i syfte att samla de grundläggande kraven i lagen samt att underlätta förståelsen för reglerna. Oklar och överflödiga reglering har tagits bort. De nya reglerna skall så enkelt som möjligt ge en så hög säkerhet som möjligt. Vidare har vid tillskapande av bestämmelser stor hänsyn tagits så att tillämpningen underlättas för företagen. Därtill har en omarbetning gjorts för att regleringen av brandfarliga och explosiva varor bättre skall harmonisera med EG-rätten. Utgångspunkten har varit att den svenska lagstiftningen skall överensstämma med de krav som EU ställer på området. Särreglering skall bara finnas där det verkligen behövs och enligt EU får finnas. När det gäller införlivandet av EG-rätten i lagstiftningen har beaktats att det är möjligt att i framtiden på ett smidigt sätt genomföra framtida ändringar av EG-direktiv i svensk rätt.

Utgångspunkten har emellertid varit att redaktionella och språkliga förändringar bör undvikas om de riskerar att leda till osäkerhet om bestämmelsernas tillämpningsområde. Inarbetade begrepp bör inte bytas ut om inte uppenbara fördelar står att vinna med förändringen. Inte heller andra ändringar bör göras, om de inte framstår som väl motiverade.

Med hänsyn till den omarbetning som bör ske har utredningen föreslagit att en ny lag och en ny förordning skall meddelas.

I detta sammanhang vill utredningen uppmärksamma att det svenska genomförandearbetet att införliva ett EG-direktiv styrs av den i grundlagen fastslagna normhierarkin (regeringsformen kap. 8). Detta innebär att direktivbestämmelserna kan införlivas genom lag, förordning eller föreskrifter. Den största delen av

direktivbestämmelserna införlivas i Sverige genom föreskrifter på myndighetsnivå. Den svenska myndighetsstrukturen har en indelningsgrund som ger myndigheterna behörighet att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn för att tillgodose vissa skyddsintressen, t.ex. skydd för konsumenter (Konsumentverket), säker arbetsmiljö, (Arbetsmiljöverket), säker hantering av brandfarliga och explosiva varor (Statens räddningsverk), eller säker kemikaliehantering (Kemikalieinspektionen). Denna myndighetsstruktur har en annan indelningsgrund än EG-direktiven på t.ex. varuområdet som vanligtvis anknyter till en viss produktkategori, t.ex. explosiva varor, tryckkärl eller aerosolbehållare. Detta innebär att när genomförandet av ett direktiv skall ske kan ändringar behövas göras i lag, förordning och föreskrifter och ändringar kan behöva göras inom flera myndigheters sakområden. Den normhierarki och arbetsfördelning som finns mellan regeringen och myndigheter och myndigheter sinsemellan ställer stora krav på samordning.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen höll sitt första sammanträde den 13 januari 2005 och har därefter haft nio sammanträden varav ett internatsammanträde. I utredningen har funnits 15 experter och bland dessa finns företrädare för bl.a. näringslivet, myndigheter med ansvar för att förebygga och begränsa olyckor och skador genom brand eller explosion och intresseorganisationer. Utredningens sekretariat har under arbetets gång haft omfattande kontakter med utredningens experter. Därutöver har utredningen haft kontakter med bl.a. Kommerskollegium, Ekonomistyrningsverket, Inspektionen för strategiska produkter, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), ett flertal polismyndigheter och kommunala nämnder i landet, konkursförvaltare, Åklagarkammaren i Göteborg, de större företagen i Sverige som bedriver terminalverksamhet och Transportindustriförbundet. Sekretariatet har deltagit i Nordisk förebyggartäff 2005 i Göteborg arrangerad av Räddningstjänsten i storgöteborg samt besökt Eurengo Bofors Aktiebolag i Karlskoga. Därtill har utredningens sekreterare deltagit i seminariet Process 2005 i Stenungsund arrangerat av Det Norske Veritas (DNV).

Utredningen har haft kontakt med PBL-kommittén. Därtill har utredningen följt det arbete som pågått i Regeringskansliet med

anledning av betänkanden från Tillsynsutredningen (SOU 2004:100), Marknadskontrollutredningen (SOU 2004:47) och Polisverksamhetsutredningen (SOU 2002:70). Utredningen har även följt det arbete som pågått i Regeringskansliet vid sidan av utredningens arbete där det övervägs att Sverige bör tillträda konventionen av den 1 mars 1991 om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte. Det förslag som det arbetet utmynnat i har utredningen inte övervägt utan endast arbetat in i utredningens föreslagna författningstext (Promemoria om märkning av plastiska sprängämnen, Näringsdepartementet, 2005-12-13, dnr. N2005/388/TP).

Enkäter har tillsänts samtliga polismyndigheter och länsstyrelser i landet och de har lämnat uppgifter som utgjort underlag i utredningen. Utredningen har i enlighet med sina direktiv samrått med Näringslivets Regelnämnd såvitt avser förslaget konsekvenser för små företag och med Ekonomistyrningsverket vad gäller frågan om uttagande av avgifter.

2 Huvuddragen i nuvarande reglering

2.1 Inledning

I detta kapitel följer en kort presentation av huvuddragen av den rättsliga regleringen av brandfarliga och explosiva varor. En mer utförlig redovisning av gällande regler presenteras i samband med att särskilda regler diskuteras.

2.2 Internationella konventioner eller överenskommelser och EG-direktiv

Det finns inte några internationella konventioner eller överenskommelser som direkt reglerar det som i Sverige avses med hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. En expertgrupp tillsatt av FN:s ekonomiska och sociala råd ger ut rekommendationer i fråga om transport av farligt gods. Rekommendationerna som uppdateras kontinuerligt inbegriper brandfarliga och explosiva varor och innehåller grunder för klassificering och bestämmelser om samhantering m.m.

Två EG-direktiv är av särskild betydelse för hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Dessa är de s.k. gasapparatdirektivet och explosivvarudirektivet. Rådets direktiv 90/396/EEG av den 29 juni 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (EGT L 196, 26.7.1990, s. 15, Celex 31990L0396), *gasapparatdirektivet*, gäller för sådana anordningar som är avsedda bl.a. för matlagning, uppvärmning, varmvattenberedning, kylning, belysning eller tvätt. Medlemsstaterna åtar sig i direktivet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att anordningarna får släppas ut på marknaden och tas i bruk endast om de inte äventyrar säkerheten för personer, husdjur eller egendom. Direktivet ändrades genom rådets direktiv 93/68/EEG av den 22 juli 1993 om

ändring av bl.a. direktiv 90/396/EEG om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (EGT L 220, 30.8.1993, s. 1, Celex 31993L0068). Ändringen var föranledd av en harmonisering av bestämmelserna om anbringande och användning av CE-märkning.

Rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (EGT L 121, 15.5.1993, s. 20, Celex 31993L0015), *explosivvarudirektivet*, innebär att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden av explosiva varor som omfattas av direktivet och som uppfyller de krav som ställs upp enligt direktivet.

Det finns förutom de nämnda direktiven en rad andra direktiv som har betydelse på området. Dessa skall kort beskrivas i det följande.

Rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT P 196, 16.8.1967, s. 1, Celex 31967L0548), *farliga ämnesdirektivet*.

Rådets direktiv 75/324/EEG av den 20 maj 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar beträffande aerosolbehållare (EGT L 147, 9.6.1975, s. 40, Celex 31975L0324), *aerosoldirektivet*. Medlemsstaterna får enligt direktivet inte begränsa, hindra eller förbjuda att aerosolbehållare som uppfyller kraven i direktivet släpps ut på marknaden.

Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39, Celex 31975L0442), *avfallsdirektivet*. Syftet med avfallsdirektivet är att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerad hantering av farligt avfall. Direktivet behandlar utrangerade sprängämnen i den utsträckning de inte redan omfattas av annan lagstiftning.

Kommissionens direktiv 91/155/EEG av den 5 mars 1991 om införandet och den närmare utformningen av ett särskilt informationssystem avseende farliga preparat (beredningar) i enlighet med artikel 10 i direktiv 88/379/EEG (EGT L 76, 22.3.1991, s. 35, Celex 31991L0155), *säkerhetsdatabladsdirektivet*. I direktivet anges att den som är etablerad inom gemenskapen som tillverkare, importör eller distributör och som ansvarar för att ett farligt ämne eller ett farligt preparat släpps ut på marknaden skall förse den som erhåller produkten och som använder den yrkesmässigt med ett säkerhetsdatablad.

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/23/EG av den 29 maj 1997 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tryckbärande anordningar (EGT L 181, 9.7.1997, s. 1, Celex 31997L0023), *tryckkärlsdirektivet*. Direktivet gäller för konstruktion, tillverkning och bedömning av överensstämmelse för tryckbärande anordningar och aggregat. Medlemsstaterna åtar sig i direktivet att vidta de åtgärder som krävs för att anordningarna och aggregaten inte skall kunna släppas ut på marknaden och tas i bruk om de utgör en risk för hälsa och säkerhet för människor och, i förekommande fall, husdjur eller egendom när de installeras, underhålls och används ändamålsenligt.

Europaparlamentets och rådets direktiv 99/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (EGT L 200, 30.7.1999, s. 1, Celex 31999L0045), *preparatdirektivet*.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L 11, 15.1.2002, s. 4, Celex 32001L0095), *produktsäkerhetsdirektivet*. Direktivet syftar till att säkerställa att de produkter som släpps ut på marknaden och som är avsedda för konsumenter eller som under vissa förutsättningar kan komma att användas av konsumenter är säkra.

Rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (EGT L 176, 15.7.2003, s. 57, Celex 32003L0055), *naturgasdirektivet*. I direktivet fastställs gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Direktivet innehåller regler om naturgassektorns organisation och funktion, tillträde till marknaden och de kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd till överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas samt drift av system.

Kommissionens direktiv 2004/57/EG av den 23 april 2004 om identifiering av pyrotekniska artiklar och viss ammunition för rådets direktiv 93/15/EEG om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och kontroll av explosiva varor för civilt bruk (EGT L 127, 29.4.2004 s. 73, Celex 32004L0057).

Kommissionens beslut 2004/388/EG av den 15 april 2004 om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen (EGT L 120, 24.4.2004, s. 43, Celex 32004D0388).

Vidare finns det flera direktiv på arbetsmiljöområdet som påverkar utformningen av de nationella reglerna om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Dessa direktiv är bl.a. följande.

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/92/EG av den 16 december 1999 om minimikrav för förbättring av säkerhet och hälsa för arbetstagare som kan utsättas för fara orsakad av explosiv atmosfär (femtonde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktivet 89/391/EEG) (EGT L 23, 28.1.2000, s. 57, Celex 31999L0092), *Atex 137 direktivet*.

Europaparlamentet och rådets direktiv 94/9/EG av den 23 mars 1994 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om utrustning och säkerhetssystem som är avsedda för användning i explosionsfarliga omgivningar (EGT L 100, 19.4.1994, s. 1, Celex 31994L0009), *Atex 100 direktivet*.

Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (EGT L 10, 14.1.1997, s. 13, Celex 31996L0082), *Seveso II direktivet*.

Direktiven, som redovisats ovan, omfattar inte transport av farligt gods.

Inom EU pågår för närvarande ett arbete att utforma ett EG-direktiv som skall reglera förutsättningarna för bl.a. när pyrotekniska artiklar skall få släppas ut på marknaden. Kommissionen har beslutat om ett förslag till direktiv KOM (2005) 457 slutlig. Ett direktiv förväntas träda i kraft inom några år.

2.3 Lag om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor trädde i kraft år 1989 (prop. 1987/88:101, Ds 1987:4). Avsikten var att med bibehållande av skyddsnivåerna skapa ett modernt och lättillgängligt regelsystem. Man valde att göra en ramlag som var allmänt hållen och låta lagen få sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tillämpningsföreskrifterna till lagen har regeringen meddelat genom förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Den myndighet som kom att utpekats som föreskriftsmyndighet var vid ikraftträdandet Sprängämnesinspektionen (SÄI),

eftersom den hade den tekniska kompetensen för att meddela de nödvändiga detaljbestämmelserna med utpräglat tekniskt innehåll. SÄI:s föreskrifter har kungjorts i Sprängämnesinspektionens författningssamling (SÄIFS). SÄI upphörde den 1 oktober 2001, varvid inspektionens föreskrifter togs över av Statens räddningsverk. Även Statens räddningsverk har meddelat vissa föreskrifter vilka kungjorts i Statens räddningsverks författningssamling (SRVFS).

Lagen reglerar hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Begreppet hantering har en vid innerbörd och omfattar t.ex. även användning och innehav. Avsikten är att allt som går att göra med en brandfarlig eller explosiv vara skall omfattas av begreppet (jfr prop. 1987/88:101 s. 29). I lagen anges ett syfte (1 §). Detta är att hindra att brandfarliga och explosiva varor orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Meningen med att ange syftet är att göra en avgränsning i förhållande till annan lagstiftning.

Åtgärder för att förebygga andra skador som kan uppkomma vid hantering av dessa varor skall regleras genom någon annan för ändamålet avsedd lagstiftning (prop. 1987/88:101 s. 16 ff). I förtydligande syfte finns en uttrycklig hänvisning till annan lagstiftning i 4 §. Lagen innehåller vidare allmänna bestämmelser som anger skyddsprinciperna för hantering av varorna (6–10 §§), bestämmelser om tillstånd (11–15 §§) och tillsyn av lagens efterlevnad (16–19 §§) samt ett stort antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagen avslutas med bestämmelser om avgifter (20 §), ansvar m.m. (21–25 §§), sekretess (26 §) och överklaganden m.m. (27–29 §§).

2.4 Förordning om brandfarliga och explosiva varor

I förordningen om brandfarliga och explosiva varor meddelas kompletterande föreskrifter som är nödvändiga för lagens tillämpningsområde. I förordningen har man försökt att undvika detaljbestämmelser av utpräglat teknisk karaktär då dessa ansetts böra utfärdas på myndighetsnivå där den tekniska kompetensen finns. I de inledande bestämmelserna till förordningen avgränsas lagens tillämpningsområde i förhållande till annan lagstiftning

ytterligare (1–4 §§). Därefter följer bestämmelser som definierar brandfarliga och explosiva varor samt viss reglering avseende hantering (5–12 §§). I 13–19 §§ behandlas de skyldigheter som föreskrivs avseende hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Därefter följer regler om tillstånd (20–21 §§), tillståndsmyndigheter (22–24 §§), handläggning av tillståndsärenden (25–31 §§), särskilda villkor (32–35 §§), föreståndare (36–37 §§), tillsyn (37a–39 §§), avgifter (40–40a §§), vissa bemyndiganden m.m. (41–45 §§) samt bestämmelser om vissa äldre tillstånd (46 §).

2.5 Föreskrifter

Som framgått ovan har man i lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor försökt att undvika detaljbestämmelser av utpräglad teknisk karaktär. Nödvändiga detaljbestämmelser med utpräglad tekniskt innehåll har meddelats i föreskrifter av SÄI som 2001 togs över av Statens räddningsverk. SÄI:s föreskrifter har kungjorts i Sprängämnesinspektionens författningssamling (SÄIFS) och Statens räddningsverks föreskrifter kungörs i Statens räddningsverks författningssamling (SRVFS). Föreskrifterna som meddelats framgår av *bilaga 2*. Av bilagan framgår även i förekommande fall vilka EG-direktiv som föranlett föreskriften.

Även andra statliga verk har meddelat föreskrifter med anledning av de EG-direktiv som är av betydelse för hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Arbetsmiljöverket (f.d. Arbetarskyddsstyrelsen) har t.ex. meddelat föreskrifter som kungörs i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS). Av *bilaga 3* framgår vilka föreskrifter som Arbetsmiljöverket har gett ut och nu gäller på området samt i förekommande fall vilket EG-direktiv som föranlett föreskriften.

3 Lagens syfte och tillämpningsområde

3.1 Nuvarande reglering

Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor inleds med en övergripande bestämmelse om vad lagens syfte är. I bestämmelsen (1 §) anges att lagen gäller hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Vidare anges att lagens syfte är att hindra att sådana varor orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Hänvisningen till miljö tillkom först i januari 1999 i samband med att lagstiftningen anpassades till den nya miljöbalken. Man valde vid tillfället att låta lagen och inte miljöbalken omfatta förebyggande och begränsande skador på miljön som uppkommer genom brand eller explosion (prop. 1997/1998:90 s. 283).

I förarbetena till lagen om brandfarliga och explosiva varor anges att syftet med lagen klart skall framgå av lagstiftningen. Genom ett sådant förfarande avgränsar man lagen i förhållande till annan lagstiftning samt underlättar förståelsen av bestämmelserna (prop. 1987/88:101 s. 16, Ds I 1987:4 s. 69 ff.). Åtgärder att förebygga andra skador som kan uppkomma vid hanteringen av brandfarliga och explosiva varor skall regleras genom någon annan för ändamålet avsedd lagstiftning (prop. 1987/88:101 s. 16). Vidare anges att åtgärderna inom lagens ram skall syfta till att antingen förhindra att en brand eller en explosion som inte är avsedd uppkommer vid hanteringen av de farliga varorna eller till att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa eller egendom på grund av att brand eller explosion ändå uppkommit i samband med hanteringen. Syftet med lagstiftningen är således att förebygga olyckor eller skadegörelse genom brand eller explosion (olycksförebyggande) och att förebygga eller begränsa de skador som uppstår om en brand eller explosion ändå skulle inträffa (skadeförebyggande), (prop. 1987/88:101 s. 29).

I förtydligande syfte finns i lagen en uttrycklig hänvisning till annan lagstiftning (4 §). Här anges att lagen inte gäller sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (1982:821) om transport av farligt gods. Vad som avses med transport i sammanhanget kan utläsas av 1 § lagen om transport av farligt gods. Där anges att med transport förstås förflyttning av farligt gods med transportmedel samt sådan lastning, lossning, förvaring och annan hantering av det farliga godset som utgör ett led i förflyttningen. Som transport anses dock inte förflyttning som sker endast inom ett område där tillverkning, lagring eller förbrukning av farligt gods äger rum. Det föreslås ingen förändring av transportbegreppet i det nyligen framlagda förslaget till ny lag om transport av farligt gods (prop. 2005/06: 51).

Vidare anges i 4 § lagen om brandfarliga och explosiva varor

- att det i miljöbalken finns bestämmelser avsedda att förebygga andra skador än sådana som kan uppkomma genom brand eller explosion,

- att det i arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare och arbetstagare att vidta skyddsåtgärder mot skador som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av brandfarliga eller explosiva varor,

- att det i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns bestämmelser om skyldighet för enskilda att vidta åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand och

- att det i produktsäkerhetslagen (2004:451) finns bestämmelser om sådana varor som är avsedda för konsumenter och kan antas komma att användas av konsumenter.

Slutligen hänvisas i fråga om sprängning och användning av pyrotekniska varor till bestämmelser i ordningslagen (1993:1617).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har fått bemyndigande i 5 § lagen om brandfarliga och explosiva varor att meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering eller import.

I de inledande bestämmelserna till förordningen om brandfarliga och explosiva varor avgränsas lagen ytterligare till annan lagstiftning (1–4 §§). Här anges att lagen inte tillämpas i fråga om sådana delar i ett fordons bränslesystem för vilka föreskrifter har meddelats med stöd av fordonsförordningen (2002:925). I fråga om brandfarliga vätskor som utgör spritdryck enligt alkohollagen (1994:1738) gäller lagen om brandfarliga och explosiva varor och

föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen endast i fråga om yrkesmässig tillverkning av vätskorna. Vidare anges att Statens räddningsverk får föreskriva om ytterligare undantag från tillämpningen av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Vissa undantag gäller även för Försvarsmakten. Försvarsmakten får för sin egen verksamhet, i samråd med Statens räddningsverk, föreskriva om undantag från tillämpningen av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Undantag får gälla endast vid fältmässig övning, under höjd beredskap och när det finns skäl av synnerlig betydelse för landets säkerhet.

3.2 Tidigare diskussioner avseende angivandet av syftet

Pyroteknikutredningen som hade i uppdrag att se över reglerna för hantering av pyrotekniska varor diskuterar i betänkandet Ja till fyrverkerier – men med färre skador (SOU 1999:128) tänkbara problem vid angivandet av syftet i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Det första problemet som Pyroteknikutredningen diskuterar är om lagen syftar till att förebygga och begränsa skador till följd av såväl avsiktlig som oavsiktlig brand eller explosion. Pyroteknikutredningen kom fram till att det skadeförebyggande syftet avser brand eller explosion oavsett avsikt (SOU1999:128 s. 49).

Det andra problemet som Pyroteknikutredningen diskuterar är om lagen syftar till att förebygga och begränsa olägenheter. Pyroteknikutredningen anger att det i lagtexten anges skada men inte olägenhet. Vidare anger utredningen att i så väl betänkandet som propositionen som låg till grund för lagen om brandfarliga och explosiva varor nämns inte begreppet olägenhet. En fråga som man då måste besvara enligt Pyroteknikutredningen är om begreppen olägenhet och skada avser skilda saker. Pyroteknikutredningen kommer fram till att slutsatsen torde vara att begreppen inte är synonyma och då begreppet olägenhet inte nämns i lagtexten kan begreppet inte inrymmas i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Nästa fråga som då måste besvaras enligt Pyroteknikutredningen är vad som avses med begreppen skada respektive olägenhet. Pyroteknikutredningen kommer fram till att med termen skada avses även psykisk skada som t.ex. kan uppstå vid

skrämseleffekt medan andra störningar och irritationer inte avses (SOU 1999:128 s. 206–207).

3.3 Överväganden och förslag

Förslag: Den föreslagna lagen skall inledas med en paragraf som anger lagens syfte vilket är olycksförebyggande, skadeförebyggande och brottsförebyggande.

3.3.1 Bakgrund

I direktivet anges att utredningen särskilt skall analysera och ta ställning till om lagens syfte är tillräckligt klart angivet. Utredningen har under arbetet uppmärksammat uttalanden av Pyroteknikutredningen i betänkandet Ja till fyrverkerier – men med färre skador (SOU 1999:128). Av dessa framgår att syftet kan uppfattas som otydligt.

3.3.2 Lagens syfte är olycksförebyggande, skadeförebyggande och brottsförebyggande

Syftet skall anges i lagen

I likhet med vad som anfördes i förarbetena till nuvarande lagstiftning anser utredningen att lagen bör inledas med en paragraf som anger lagens syfte. Genom ett sådant förfarande kan man lättare ange lagens avgränsning till annan lagstiftning samt underlätta förståelsen av bestämmelserna. Detta är viktigt eftersom lagen och dess skyddsintresse överlappar och överlappas av annan lagstiftning.

I lagtexten bör även framgå att lagen kan tillämpas för att ställa krav på sådana anordningar som är avsedda för att användas vid hantering, överföring och import. Angående ordet överföring se avsnitt 5.2.2. Krav skall alltså kunna ställas på sådana anordningar innan de släpps ut på marknaden eller börjar hanteras. Någon ändring i sak är dock inte avsedd då sådana krav redan i dag ställs genom Statens räddningsverks föreskrifter.

Olycksförebyggande

Lagen är och skall vara olycksförebyggande på så sätt att den skall förebygga och begränsa olyckor på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga och explosiva varor.

Skadeförebyggande

Lagen är och skall vara skadeförebyggande på så sätt att den skall förebygga och begränsa skador på liv hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor.

Angående Pyroteknikutredningens diskussion (SOU 1999:128 s. 49) rörande frågan om lagen syftar till att förebygga och begränsa skador till följd av såväl avsiktlig som oavsiktlig brand eller explosion delar utredningen Pyroteknikutredningens uppfattning att det skadeförebyggande syftet avser brand eller explosion oavsett avsikt. Som Pyroteknikutredningen också anfört tillämpas lagstiftningen på detta sätt. Motsatt tolkning skulle innebära att lagen om brandfarliga och explosiva varor endast skulle kunna användas på t.ex. fyrverkeriartiklar som gick av (exploderade) av misstag, vilket framstår som orimligt. Dessutom skulle en motsatt tolkning strida mot lagtexten.

När det gäller Pyroteknikutredningens diskussion huruvida lagen syftar till att förebygga och begränsa olägenheter ansluter sig utredningen till Pyroteknikutredningens slutsatts att orden skada och olägenhet inte är synonyma. Därmed är syftet i lagen om brandfarliga och explosiva varor inte att förebygga och begränsa olägenheter. Vidare ansluter sig utredningen till Pyroteknikutredningens slutsatts att ordet skada i lagens mening innefattar psykisk skada som kan uppstå vid skrämseffekter medan andra störningar och irritationer inte avses. Utredningen har inte ansett det behövligt eller motiverat att föreslå någon ändring avseende begreppet skada i lagen.

Brottsförebyggande

Vid angivandet av syftet i lagen om brandfarliga och explosiva varor anges inte uttryckligen att lagen har ett brottsförebyggande syfte. I lagen finns dock intaget ansvarsbestämmelser som drabbar den som med uppsåt, oaktsamhet eller grov oaktsamhet bryter mot vissa angivna regler. Således är vissa handlingar kriminaliserade.

Det finns även annan lagstiftning som kriminaliserat vissa handlingar men som inte anger att syftet med lagstiftningen är brottsförebyggande. I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor finns ansvarsbestämmelser som träffar den som bryter mot förbud, inte fullgör skyldighet att ge upplysningar, lämnar oriktiga uppgifter vid fullgörande av uppgiftsskyldighet m.m. enligt vissa i lagen närmare angivna regler. Syftet med denna lag anges inte vara brottsförebyggande utan i den inledande paragrafen anges att bestämmelserna i lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

År 2002 ändrades ansvarsbestämmelserna i 21 § lagen om brandfarliga och explosiva varor. Lagen ändrades på så sätt att det infördes en särskild straffskala för uppsåtliga grova brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor. I förarbetena till ändringen angav den kommitté som utredde frågan att det inte funnits anledning att föreslå någon ändring i vapenlagen. Den konstaterade däremot att straffskalorna för brott mot vapenlagen respektive brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor ser olika ut. Olikheten bestod huvudsakligen i att det inte fanns någon särskild straffskala för grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Kommittén ansåg att denna olikhet borde tas bort (SOU 2000:88 s. 269–270). Detta var en uppfattning som remissinstanserna anslöt sig till.

Regeringen konstaterade att ett flertal allvarliga våldsbrott med anknytning till mc-klubbar inträffat. I många fall hade skjutvapen och sprängämnen kommit till användning. Beslagen av handgranater, minor, dynamit och andra sprängmedel m.m. i de studerade kriminella miljöerna tycktes ha ökat i omfattning. Vidare anförde regeringen bl.a. följande.

Såsom kommittén anför är det tydligt att ett otillåtet innehav av t.ex. handgranater och minor kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarliga fallen av otillåtna innehav av skjutvapen. Visserligen torde ett otillåtet innehav av t.ex. handgranater många gånger kunna

bestraffas såsom förberedelse till allvarlig brottslighet. Det är emellertid inte alltid som det är möjligt att visa att gärningsmannen har tagit befattning med de explosiva varorna med uppsåt att utföra eller främja sådan brottslighet. Det bör därför öppnas en möjlighet att beakta gärningens allvar även om denna inskränker sig till brott mot tillståndsplikten (prop. 2001/02:59 s. 53).

Genom detta uttalande av regeringen kan man finna ett visst stöd för att syftet med lagen om brandfarliga och explosiva varor är brottsförebyggande.

Ett annat argument för att lagen är brottsförebyggande kan man finna i de ändringar som gjorts vad avser bestämmelserna om förverkande (25 § lagen om brandfarliga och explosiva varor). Här har bestämmelserna ändrats för att harmonisera med den allmänna straffrätten. En utökad reglering har bl.a. kommit till som gör det möjligt att förverka hjälpmedel vid brott. Syftet att förverka hjälpmedel vid brott är i första hand att samhället vill försäkra sig om att föremålet inte kommer till brottslig användning på nytt, dvs. brottsförebyggande.

I Regeringskansliet håller för närvarande en promemoria rörande märkning av plastiska sprängämnen på att beredas. I promemorian (dnr. N 2005/388/TP) föreslås att Sverige bör tillträda konventionen av den 1 mars 1991 om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte och att lagen om brandfarliga och explosiva varor kompletteras med en paragraf. I denna föreslås att explosiva varor som består av plastiska sprängämnen, inklusive sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform, får föras in i och ut ur landet eller annars hanteras eller importeras endast om sprängämnen är märkta med spårämnen i syfte att kunna detekteras.

Därtill föreslås i promemorian att en särskild ansvarsregel med böter som påföljd införs i lagen om brandfarliga och explosiva varor för den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot märkningskravet eller mot föreskrifter om märkning som har meddelats.

Syftet med den föreslagna regleringen är att fullgöra de förpliktelser som följer av att Sverige tillträtt konventionen den 1 mars 1991 om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte. Konventionen är en av tolv existerande globala konventioner mot terrorism. Genom regleringen om tillsatts av spårämnen skall plastiska sprängämnen lättare kunna upptäckas.

Den föreslagna regleringen om märkning i lagen om brandfarliga och explosiva varor är brottsförebyggande och därmed kan man

finna ytterligare argument för att syftet med lagen är brottsförebyggande.

Det brottsförebyggande syftet i lagen begränsar sig till att förebygga obehöriga förfaranden med brandfarliga och explosiva varor, dvs. brottsliga förfaranden. Påpekas skall dock att det brottsförebyggande syftet inte sträcker sig så långt att tillstånds- och tillsynsmyndigheter åläggs polisiära uppgifter. Sådana uppgifter måste vara förbehållna polisen också i en framtida reglering.

Slutsatser

Sammanfattningsvis anser utredningen att lagen om brandfarliga och explosiva varor skall syfta till att

1. förebygga och begränsa olyckor på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga och explosiva varor,
2. förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom till följd av såväl avsiktlig som oavsiktlig brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Med begreppet skada i lagen avses även psykisk skada som kan uppstå vid skrämseleffekter men inte olägenhet och
3. förebygga obehöriga förfaranden med brandfarliga och explosiva varor, dvs. brottsliga förfaranden.

Med hänsyn till det problem som tidigare diskuterats vid angivandet av syftet i lagen föreslår utredningen att paragrafen som anger syftet omarbetas språkligt för att undvika missuppfattningar. Det brottsförebyggande syftet bör även uttryckligen anges i lagen. Någon materiell ändring är dock inte avsedd.

3.3.3 Förhållandet till annan lagstiftning skall framgå av lagen

Inledning

Genom lagen om brandfarliga och explosiva varor har det införts en speciallagstiftning som tar sikte på att förebygga och begränsa olyckor, skador och brott i samband med hantering och import av

brandfarliga och explosiva varor. Denna speciallagstiftning reglerar inte och kan inte uttömmande reglera allt som har betydelse för hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.

Andra lagar gäller parallellt med lagen om brandfarliga och explosiva varor i den bemärkelsen att regler om vad som skall iakttas vid hantering och import av brandfarliga och explosiva varor finns både i denna lag och i andra lagar.

Den uppräknings som görs i nuvarande 4 § lagen om brandfarliga och explosiva varor av andra lagar som kan ha betydelse för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor skall inte ses som uttömmande utan endast som exempel på annan reglering. Det skall också understrykas att uppräkningsen i 4 § saknar självständig rättslig betydelse. Lagarnas tillämpningsområde framgår av lagarnas egna bestämmelser.

Utredningen föreslår att en motsvarande hänvisning tas in även i en ny reglering. Detta för att uppmärksamma den som hanterar varor av förevarande slag på att annan lagstiftning kan behöva beaktas innan hanteringen startar. Därtill bör ytterligare en hänvisning skrivas in till lagen (1992:1300) om krigsmateriel för att uppmärksamma att även här finns bestämmelser som måste beaktas.

Följande korta kommentarer kan göras till de olika uppräknade lagarna.

Miljöbalken

I 14 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om kemiska produkter. I den omfattning de kemiska produkterna också är brandfarliga eller explosiva finns regler avseende dessa, både i miljöbalken och lagen om brandfarliga och explosiva varor. Lagen om brandfarliga och explosiva varor är tillämplig för att förebygga miljöskador på grund av brand eller explosion i fråga om kemiska produkter medan miljöbalken har en vidare tillämpning för andra skador än sådana som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av brandfarliga och explosiva varor. Detta innebär att det är bara miljöskador genom brand eller explosion som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Andra miljöskador eller miljöpåverkan som kan uppkomma vid hantering och import av brandfarliga och explosiva varor regleras i miljöbalken. Miljöbalken är tillämplig när det gäller att undvika skador på vattentäkter

till följd av utflöde av brandfarliga vätskor eller emissioner från förbränning av brandfarliga drivmedel och uppvärmningsbränsle.

Genom regleringen i lagen om brandfarliga och explosiva varor i fråga om att förebygga miljöskador genom brand eller explosion omfattas lagens krav på kompetens och utredning av risker även varornas miljöfarlighet utifrån syftet att förebygga miljöskador på grund av brand eller explosion. Detsamma gäller vid tillståndsmyndigheternas prövning där miljöriskerna genom brand eller explosion omfattas. Även tillsynsmyndigheterna skall bevaka miljöaspekterna utifrån samma utgångspunkter.

Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen (1977:1160) är en skyddslagstiftning för arbetstagare. Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 §). Lagen tillämpas på hela arbetsmiljöområdet och i lagen finns bestämmelser om framförallt skyldigheter för arbetsgivare och arbetstagare men även tillverkare och leverantörer. Dessa skyldigheter, som främst består i att vidta skyddsåtgärder, gäller också vid hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Skyddsåtgärderna som föreskrivs i arbetsmiljölagen tar sikte på att skydda arbetstagarna och gäller parallellt med lagen om brandfarliga och explosiva varor som tar sikte på att skydda alla människor, arbetstagare såväl som andra.

Lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor trädde i kraft den 1 januari 2004 och ersatte då räddningstjänstlagen (1986:1102). Lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 §).

Lagen innehåller bestämmelser om de åtgärder som stat och kommun skall vidta till skydd mot olyckor. Bland annat betonas kommunernas förebyggande verksamhet. Lagen innehåller också bestämmelser om de förebyggande åtgärder som enskilda skall vidta. I lagens 3 kap. 1 § föreskrivs att för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön skall kommunen se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av

bränder. Vidare anges att kommunen, utan att andras ansvar inskränks, skall verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. Det sist angivna innebär inte att kommunerna har något självständigt ansvar för andra förebyggande åtgärder än sådana mot brand, utan endast att kommunerna har ett särskilt ansvar att verka för att brister i skyddet vid olika anläggningar och verksamheter rättas till.

Syftet med denna reglering är att stimulera kommunerna och ge dem möjligheter till ett tvärsektoriellt skyddsarbete utifrån egna ambitioner, där olika sektorer skall samverka för att höja den allmänna skyddsnivån.

Tanken med lagen om skydd mot olyckor är att kommunerna i större utsträckning än tidigare skall ta initiativ till en samordning av olycksförebyggande och skadebegränsande verksamheter inom kommunen. Denna samordning skall syfta till att uppnå en samsyn mellan de olika aktörerna beträffande tryggheten och skyddet i kommunen. Samsynen skall sedan ligga till grund för kommunernas planering för det förebyggande arbetet.

Lagen om skydd mot olyckor inriktar sig på samma skyddsintresse som lagen om brandfarliga och explosiva varor, nämligen att förebygga brand och skador till följd av brand. Det finns ingen klar gränsdragning mellan de båda lagarna. Självklart är det önskvärt att klara gränser sätts mellan lagar så att några tveksamheter inte uppstår om vilken lagstiftning som skall ligga till grund för olika åtgärder. Eftersom syftet med lagarna är det samma blir det dock, enligt utredningen, omöjligt att dra en skarp gräns mellan dem. Vilken lagstiftning som skall ligga till grund för åtgärd får därför vid tveksamhet avgöras från fall till fall. Vidare anser utredningen att de båda lagarna även kan och bör tillämpas parallellt. Detta innebär att verksamheter måste iaktta regler i båda lagarna. Vidare kan verksamheter granskas utifrån båda lagarna. En verksamhet vilken uppfyller lagen om brandfarliga och explosiva varors krav eller krav meddelade med stöd av lagen bör dock inte bli föremål för ytterligare krav i samma sak enligt lagen om skydd mot olyckor.

För att om möjligt förklara förhållandet mellan de båda lagarna vill utredningen beskriva lagen om skydd mot olyckor som den allmänna skyddslagstiftningen som ligger i botten på två överlappande lagstiftningar. På denna allmänna skyddslagstiftning ligger lagen om brandfarliga och explosiva varor som en "specialskyddslagstiftning".

Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person (1 §). Av 4 § framgår att lagen är sekundär i förhållande till annan lagstiftning på så sätt att produktsäkerhetslagens bestämmelser om säkerhetskrav, presumtion för uppfyllande av säkerhetskrav och bedömningskriterier inte skall tillämpas på varor när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EG-förordning. Lagens övriga bestämmelser skall inte tillämpas på varor, om det i någon annan författning som genomför ett EG-direktiv eller i en EG-förordning finns bestämmelser som reglerar samma fråga och som har samma syfte. Dessa bestämmelser i lagen skall inte heller tillämpas på varor i den utsträckning det i lagstiftningen om produktsäkerhet, som inte är av gemenskapsrättslig ursprung, finns motsvarande bestämmelser med samma syfte, förutsatt att de nationella bestämmelserna uppfyller produktsäkerhetslagens krav.

I förhållande till lagen om brandfarliga och explosiva varor blir produktsäkerhetslagen tillämplig på konsumentvaror som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor men där saknar reglering.

Ordningslagen

I 2 kap. 20 § och 3 kap. 7 § ordningslagen (1993:1617) finns bestämmelser i fråga om användningen av pyrotekniska varor och i 3 kap. 6 § samma lag finns bestämmelser angående sprängning. Reglerna tar sikte på användning vid vissa speciella tillfällen samt användning inom visst begränsat geografiskt område. Reglerna gäller parallellt med lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggnader. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer

(1 kap. 1 §). För att kunna driva verksamhet där brandfarliga eller explosiva varor hanteras krävs bygglov för uppförandet av byggnad eller ianspråktagande av befintlig byggnad om sådan verksamhet tidigare inte bedrivits i byggnaden. När bygglov ges ställs krav bl.a. på att byggnaden placeras så att den inte medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Detta innebär att den som hanterar brandfarliga och explosiva varor i en byggnad behöver bygglov för hanteringen i byggnaden vid sidan om hanterings-tillståndet som krävs enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Den sakprövning som sker i plan- och bygglagen sker under liknande förutsättningar som beslut om tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor, vid i vart fall nyetableringar.

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 (Seveso-lagen) och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso-förordningen) syftar till att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa följderna av dem för människor och miljö. Lagen och förordningen tillkom genom att det s.k. Seveso-direktivet (direktiv 96/82/EG) införlivades i svensk rätt. Statens räddningsverk är central tillsynsmyndighet för verksamheter som faller under Seveso-lagen och Seveso-förordningen, medan det regionala och lokala tillsynsansvaret ligger på länsstyrelsen och kommunerna.

Med allvarlig kemikalieolycka avses i lagen olycka med ett eller flera farliga ämnen inblandade, t.ex. utsläpp, brand eller explosion. Därtill skall olyckan ha orsakats av ett okontrollerat händelseförlopp i samband med driften av en verksamhet som omfattas av lagen och som medför allvarlig, omedelbar eller fördröjd fara för människors hälsa, inom eller utom verksamheten, eller för miljön. Lagen tillämpas på verksamheter där farliga ämnen förekommer i mängder som motsvarar eller överstiger de mängder som regeringen föreskriver. I förordningen har regeringen föreskrivit om ämnen och här anges bl.a. explosiva och pyrotekniska ämnen samt brandfarlig vätska och brandfarlig gas.

I lagens 5 § upplyses om att i fråga om verksamhet som kan ge upphov till allvarliga kemikalieolyckor tillämpas utöver lagen även bestämmelser i annan lag. Detta innebär att både Seveso-lagen med tillhörande förordning och lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning är tillämpliga i vissa situationer.

Lagen om krigsmateriel

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel krävs tillstånd för att få tillverka, tillhandahålla, till utlandet föra ut och samarbeta med någon i utlandet avseende krigsmateriel. I lagen anges vidare att det är Inspektionen för strategiska produkter (ISP) som prövar frågor om tillstånd. Lagen är ett skilt regelkomplex från lagen om brandfarliga och explosiva varor och det behövs således tillstånd enligt denna lag och lagen om brandfarliga och explosiva varor om man tillverkar explosiva varor som utgör krigsmateriel.

Gränsdragningen till annan lagstiftning föranleder inga större problem

Som ovan nämnts är gränsdragningen mellan lagen om brandfarliga och explosiva varor och annan lagstiftning inte helt skarp. Detta speciellt när det gäller förhållandet till lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Detta kan föranleda problem men dessa minskas betydligt om tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet är desamma i båda lagarna. Genom detta får tillstånds- och tillsynsmyndigheten ett övergripande ansvar inom närliggande områden och kan ta ett helhetsgrepp om skyddsintresset.

I fråga om lagstiftning som gäller parallellt med lagen om brandfarliga och explosiva varor så borde detta inte föranleda några problem. Att olika regler i olika lagstiftningar måste iakttas är ingen nyhet. Exempelvis skall den som bedriver gruvdrift följa reglerna i såväl miljöbalken som minerallagen (1991:45).

Vad som kan föranleda problem är när föreskrifter utfärdas på myndighetsnivå samt när EG-direktiv skall införlivas i föreskrifter utfärdade på myndighetsnivå. Frågeställningar kan då uppkomma vilken myndighet som skall göra vad. Enligt utredningens mening kan dessa och även andra gränsdragningsproblem endast lösas genom samråd och ett nära samarbete mellan berörda myndigheter.

En reglering finns avseende detta i nuvarande 44 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor där bestämmelser finns som ålägger en myndighet, innan den utfärdar föreskrifter som berör en annan myndighets verksamhetsområde, en samrådsplikt med den andra myndigheten. Denna reglering bör vidareföras också i de förslag som utredningen lägger fram.

4 Gränsdragning mot lagstiftning om transport av farligt gods

4.1 Regleringen av transporter av farligt gods

4.1.1 Inledning

Lagen (1982:821) om transport av farligt gods reglerar transporter av farligt gods med fordon, spårbundna fordon, luftfartyg och fartyg i den mån godset inte transporteras som bulklast på fartyget. Lagen om transport av farligt gods med tillhörande förordning och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ställer upp ett flertal regler för transporternas genomförande.

En särskild utredare tillsattes i augusti 2003 med uppgift att göra en översyn av lagen om transport av farligt gods och den därtill hörande förordningen. Utredaren har lämnat ett betänkande (SOU 2004:87) och regeringen en proposition (prop. 2005/06:51). I betänkandet och propositionen föreslås en ny lag om transport av farligt gods, som skall ersätta den nuvarande lagen om transport av farligt gods.

I lagen om brandfarliga och explosiva varor anges att lagen inte gäller sådan transport av brandfarliga och explosiva varor som omfattas av lagen om transport av farligt gods. Syftet med att undanta transporter enligt lagen om transport av farligt gods är att det skulle strida mot internationella överenskommelserna för transport av farligt gods och EG-direktiv på området om man uppställde ytterligare tekniska krav eller hanteringskrav utöver de som finns i internationella överenskommelserna för transport av farligt gods och i EG-direktiv på området. Vad som regleras i lagen om transport av farligt gods är själva transporten. Till den hör också lastning, omlastning och lossning och därtill ansluten lagring. Utanför faller emellertid själva byggnaden där detta sker, dvs. terminalbyggnader.

4.1.2 Bakgrund till gränsdragningsproblemen

Under arbetets gång har utredningen uppmärksammat att gränsdragningen mellan lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om transport av farligt gods har uppfattats som ett problem. Detta beroende på att det anses föreligga hinder mot att ställa krav på verksamhet i terminalerna och terminalbyggnader som används i samband med transport av farligt gods. Eftersom transporter är undantagna lagen om brandfarliga och explosiva varors tillämpningsområde anses sådan hantering och verksamhet falla under lagen om transport av farligt gods. Om några krav på terminalbyggnaderna och krav på hanteringen inne i dessa inte kan ställas innebär det att det i en terminalbyggnad under vissa tider kan finnas betydande mängder brandfarliga och explosiva varor som lastas eller är under omlastning utan att det ställs några krav på skyddet eller säkerheten. Till utredningen har det därför framställts önskemål att bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor avseende tillstånd och vissa av lagens uppräknade krav också skall vara tillämpliga på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där.

Utredningen delar uppfattningen att det är av stor vikt att skydds- och säkerhetskrav måste kunna ställas på hantering i terminalerna och terminalbyggnaderna som sådana. Frågan är dock om sådana krav kan och bör ställas med tillämpning av annan lagstiftning eller om lagen om brandfarliga och explosiva varors tillämpningsområde skall utvidgas så att även hanteringen i terminaler och terminalbyggnader omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor.

4.2 Hur hanteras farligt gods i terminalerna i dag?

Utredningen har under arbetet kontaktat de större företagen i Sverige som har terminalverksamhet för att försöka få en uppfattning om hur brandfarliga och explosiva varor i dag hanteras på terminalerna. Av kontakterna har framkommit att det finns ett stort medvetande avseende riskerna och att skydds- och säkerhetstänkandet är stort hos i vart fall de kontaktade företagen när de hanterar brandfarliga och explosiva varor.

Vissa företag tar inte emot explosiva varor då de efter en riskbedömning kommit fram till att de inte klarar av dessa produkter eller inte kan hantera dem tillsammans med annat gods inne i terminalerna. Därtill anser vissa företag att de inte har personal eller chaufförer som har tillräcklig utbildning för detta farliga gods. När det gäller explosiva varor har vissa företag uppgett att om de åtar sig att transportera sådant gods tas det inte in i terminaler utan godset hämtas på ett ställe och levereras direkt till ett annat. Även brandfarliga varor i större mängd, över 500 kg, körs direkt till kund utan omlastning vid transporter som utförs av dessa företag.

Flödena inne på terminalerna är mycket kontrollerade och företagen har full kontroll på vad som kommer in och vad som går ut från terminalerna. Det har dock framkommit att framförhållningen avseende kontrollen av flödena ibland är svår att upprätthålla på så sätt att vetskaper om vad som är på väg in uppkommer med mycket kort varsel. Ibland vet inte företagen vad som är på väg in förrän varorna just kommer in.

Samtliga av de kontaktade företagen har rutiner och regler för förvaringen av de farliga varorna i terminalerna. Vissa separerar godset på terminalerna medan andra valt att ha s.k. farligt gods rutor där de ställer allt farligt gods tillsammans. Hur företagen gör beror på den riskbedömning som de själva gjort. Företag har också, enligt uppgift, ett samarbete med räddningstjänsten i kommunen som informeras om hur farligt gods separeras alternativt var farligt gods rutorna finns i terminalerna. Detta för att underlätta arbetet om någon olycka inträffar.

4.3 Krav som kan ställas genom annan lagstiftning

I förslaget till ny lag om transport av farligt gods finns bl.a. reglering om vidtagande av skydds- och säkerhetsåtgärder och försiktighetsmått. Vidare finns krav på säkerhetsrådgivare vars uppgift är att, under verksamhetsledningens ansvar, verka för att skador i samband med transport förebyggs. I lagen ges tillsynsmyndigheten vid tillsynen rätt till tillträde till bl.a. sådana områden, lokaler och andra utrymmen som används inför och i samband med transporter. Därtill har regeringen eller den myndighet som regering bestämmer bemyndigats att meddela föreskrifter om lastning, lossning, förvaring och annan hantering av farligt gods. Enligt

lagens tillhörande förordning är Statens räddningsverk föreskrivande myndighet.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ställer upp regler om att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skall vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. I vissa fall skall en skriftlig redogörelse för brandskyddet upprättas och lämnas in till kommunen som är tillsynsmyndighet. Anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen är därutöver, vid farlig verksamhet, skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa skador. Därtill skall de som utövar verksamheten analysera riskerna för olyckor som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljö. Tillsynsmyndigheten, som är kommunen, har i lagen om skydd mot olyckor, befogenhet att meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Detta innebär att tillsynsmyndigheten har befogenheter att stoppa verksamhet i terminaler om hanteringen i dessa inte är tillfredsställande med hänsyn till skydd mot olyckor.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbete i explosionsfarlig miljö (AFS 2003:3) uppställs aktsamhets-, kompetens- och utredningskrav vid hantering.

Regler finns även i plan- och bygglagen (1987:10) där det bl.a. regleras att byggnader skall placeras och utformas så att de inte medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen (3 kap. 2 §). Boverket har upprättat byggregler i BFS 1993:57, senast ändrad och omtryckt i BFS 2002:19, som i vissa delar är tillämpliga vid byggnation av terminaler.

4.4 Överväganden och förslag

Förslag: Lagen om brandfarliga och explosiva varors tillämpningsområde föreslås utvidgat på så sätt att lagens krav avseende tillstånd, aktsamhetskrav, utredningskrav, föreståndarkrav, byggnads- anläggnings- och anordningskrav, och förvarings- och förpackningskrav är tillämpliga på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där. Bulktransporter och fartygs och luftfartygs drivmedel föreslås falla utanför tillämpningen av lagen om brandfarliga och explosiva varor.

4.4.1 Tillämpningsområdet för lagen bör utökas till terminaler

Argument för att terminaler bör omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor

Av den ovan redovisade regleringen av annan lagstiftning kan anföras att det framkommit att det i gällande och föreslagna lagstiftning om transporter av farligt gods finns reglering så att krav kan ställas på säker hantering i terminalverksamhet samt krav på terminalbyggnader som sådana. När det gäller lagen om transport av farligt gods har dock lagstiftningens syfte varit att den skall användas för att reglera transporter i enlighet med EG-direktiv och internationella konventioner på transportområdet. Syftet har med andra ord inte varit att lagen om transport av farligt gods skall tillämpas utanför den egentliga transportsituationen även om en ordalydelsestolkning av den föreslagna lagen om transport av farligt gods medger att detta skulle gå. Vidare framgår att det i de internationella reglerverken saknas bestämmelser och krav som tar sikte på terminaler eller terminalhantering av det farliga godset. Det kan därför anses som olämpligt att reglera frågan om hantering av brandfarliga och explosiva varor i terminaler i föreskrifter med stöd av lagen om transport av farligt gods.

När det gäller lagen om skydd mot olyckor, arbetsmiljölagen och plan- och bygglagen så är lagarna tillämpliga på terminaler. Skulle dessa anses tillräckliga borde lagen om brandfarliga och explosiva varor överhuvudtaget inte behövas för reglering av hantering av

brandfarliga och explosiva varor som sker i byggnader och andra anläggningar eftersom annan lagstiftning då alltid skulle kunna anses finnas. Behovet av att reglera hantering i en speciallag som lagen om brandfarliga och explosiva varor borde vara likartad oavsett orsaken till att de brandfarliga och explosiva varorna hanteras i en viss byggnad. Därtill kommer att om lagstiftningen skulle delas upp och regleras i olika regelverk beroende på syftet med hanteringen av olika varor blir det svårt att göra en samlad bedömning av riskerna i terminalerna och de åtgärder som skall vidtas med de olika varorna. Skulle lagen om brandfarliga och explosiva varor däremot utökas att avse även terminalverksamhet kommer tillståndsprövningen som syftar till att pröva skyddet och säkerheten vid hanteringen av brandfarliga och explosiva varor att ske genom att en samlad bedömning avseende riskerna görs i det enskilda fallet. Några gränsdragningsproblem och diskussioner avseende om varorna är under transport eller hanteras för lagring skulle heller inte uppstå. Hanteringen kommer oavsett vilket syfte den har att falla under en lag, nämligen lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Därtill kommer att om tillståndsplikt enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor införs för terminalverksamhet medför detta att kommunen såsom tillsynsmyndighet får full kontroll över var terminalerna är belägna och tillsynen kan då bli bättre (se mer angående tillsynsmyndighet under avsnitt 7). Större terminaler är i dag visserligen skyldiga att lämna in skriftlig redogörelse för brandskyddet och på så sätt får kommunerna reda på att verksamheten finns och kan utöva tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor. Problemet är att många terminalverksamheter inte vet att skriftliga redogörelser skall lämnas in vilket medför att kommunerna har svårt att få vetskap om verksamheterna. Mindre verksamheter har dessutom ingen skyldighet att lämna skriftlig redogörelse vilket får till följd att kommunerna får ännu svårare att få vetskap om dessa.

Ytterligare ett argument som kan framföras för att lagen om brandfarliga och explosiva varor bör utökas till att omfatta även terminalverksamhet är att tillsynsmyndigheten då blir densamma för hanteringen som sker i terminaler och för hanteringen som sker i lagerverksamhet. Många terminalverksamheter erbjuder nämligen även tjänster såsom lagerhållning. Om hanteringen som sker i terminalerna skall lyda under lagen om transport av farligt gods är det polismyndigheten som är tillsynsmyndighet och för hanteringen som sker avseende lagerhållning där lagen om brand-

farliga och explosiva varor är tillämplig är det kommunerna som är tillsynsmyndighet (se utredningens förslag i avsnitt 7 tillsynsmyndighet). Detta förefaller inte vara en god ordning. Tvärtom anser utredningen att tillsynen underlättas både för tillsynsmyndighet och verksamheterna om tillsynen utövas av en myndighet.

Motargument

Som argument mot att utöka lagen om brandfarliga och explosiva varors tillämpning kan anföras att större byråkrati, vissa problem och kostnader för verksamheterna kan förväntas uppkomma om tillståndsplikt införs för att få hantera brandfarliga och explosiva varor i terminalerna. När det gäller byråkratin avseende tillståndskravet är tillstånd ett grundläggande krav när det gäller hantering av brandfarliga och explosiva varor. Tillståndsplikt gäller som huvudregel. Syftet med tillståndskravet är att kontrollera att skyddet och säkerheten uppfyller lagstiftningens krav. Samma skydds- och säkerhetsnivå bör även gälla för terminalverksamhet.

Som tidigare redogjorts för är det mycket svårt eller näst intill omöjligt för verksamheterna att uppge hur mycket brandfarliga och explosiva varor som samtidigt kommer att hanteras i terminalerna. Om en verksamhet som har tillstånd för en viss mängd och uppnår denna mängd vid ett tillfälle och därefter får in ytterligare en lastbil på kort varsel med brandfarliga eller explosiva varor och måste stoppa denna lastbil för att det är "fullt" innebär det att denna lastbil måste köra till en annan terminal. Från skydds- och säkerhetssynpunkt är detta givetvis inte önskvärt. En stor mängd brandfarliga och explosiva varor innebär dock alltid en högre risk och enligt utredningen är det rimligt att lagstiftningen tar hänsyn till denna risk och kräver av verksamhetsutövaren att denne har kontroll över sin verksamhet och dess risker. Det är enligt utredningen rimligt att kräva att verksamhetsutövaren vid sin planering bestämmer sig för en viss lokalisering, söker tillstånd för verksamheten och ser till att givna tillståndsvillkor följs. Är placeringen av terminalen lämplig kan naturligtvis tillståndsgränserna sättas höga och tillfälliga anhopningar av gods är då inget problem. Om å andra sidan placeringen av terminalen är olämplig för hantering av brandfarliga och explosiva varorna måste verksamhetsutövaren naturligtvis noga kontrollera att större mängder gods inte kommer in i verksamheten.

Slutsatser

Sammanfattningsvis anser utredningen att de argument som talar för att lagen om brandfarliga och explosiva varor bör avse även terminalverksamheter är så övervägande att de bör föranleda en utökning av lagens tillämpningsområde.

Vilka krav som bör gälla

Utredningen föreslår att tillstånd skall krävas för sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där. Ett sådant tillståndskrav innebär inte att själva transporten tillståndsprövas och kravet står därför inte i strid med transportreglerna.

Vidare föreslås att lagen om brandfarliga och explosiva varors krav vad gäller aktsamhetskravet i 7 §, utredningskravet i 8 §, föreståndarkravet i 10 §, byggnads-, anläggnings- och anordningskravet i 11 § och förvarings- och förpackningskravet i 12 § görs tillämpliga på den hantering som sker av brandfarliga och explosiva varor i byggnader eller anläggningar som används i samband med transport. På detta vis kompletteras de aktsamhetskrav som finns för själva transportererna med krav som berör anslutande hantering av de brandfarliga och explosiva varorna i de byggnader och anläggningar som används i samband med transportererna. Genom att tillämpa lagens aktsamhetskrav ges också möjlighet att låta tillståndsprövningen omfatta en prövning av att den som söker tillståndet har förutsättningar för att kunna hantera varorna på ett säkert sätt. Lagens allmänna aktsamhetskrav kommer i viss mån att överlappa de konkreta skydds- och säkerhetsbestämmelser som finns utfärdade med stöd av lagen om transport av farligt gods. Denna typ av dubbelreglering finns redan för transport av farligt gods och annan lagstiftning, främst arbetsmiljölagen och miljöbalken, men hindrar inte tillämpningen av detaljregler för transportererna.

När det gäller kompetenskravet i 9 § anser utredningen att detta inte bör göras tillämpligt på den hantering som sker av brandfarliga och explosiva varor i byggnader eller anläggningar som används i samband med transport. Detta beroende på att det i lagen om transport av farligt gods med tillhörande förordning finns en

omfattande reglering avseende kompetenskrav. Denna reglering kommer så nära det kompetenskrav som gäller enligt 9 § lagen om brandfarliga och explosiva varor att det skulle bli problematiskt att förklara hur de olika reglerna förhåller sig till varandra. När det gäller övriga krav som uppställs i lagen om brandfarliga och explosiva varor riktar sig dessa mot varorna som sådana och är därmed inte relevanta för själva hanteringen i byggnader eller anläggningar.

4.4.2 Bulktransporter och bunkers skall falla utanför lagen

Det finns ytterligare ett gränsdragningsproblem mot lagen om transport av farligt gods som uppmärksammas i utredningen. Detta är transporter av brandfarliga och explosiva varor som sker i fartygets egna och fasta tankar, s.k. bulktransporter. Dessa omfattas inte av lagen om transport av farligt gods och är därmed inte undantagna lagen om brandfarliga och explosiva varors bestämmelser. Även om dessa transporter enligt dagens lydelse skall följa regleringen i lagen om brandfarliga och explosiva varor synes tillämpningen inte vara sådan.

Enligt utredningen är det inte lämpligt att lagen om brandfarliga och explosiva varor är tillämplig på dessa transporter. Om så var fallet skulle alla fartyg och luftfartyg behöva tillstånd till hantering av brandfarliga varor när de kommer in på svenskt territorialvatten eller luftrum. En sådan ordning är inte hållbar. Något behov av reglering i lagen om transport av farligt gods synes heller inte föreligga då sådana transporter omfattas av annan reglering t.ex. fartygssäkerhetslagen (2003:364). Sammanfattningsvis anser utredningen att även bulktransporter bör undantas från lagen om brandfarliga och explosiva varors bestämmelser.

Av lagen bör även framgå att fartygs och luftfartygs drivmedel undantas från lagen om brandfarliga och explosiva varors tillämpning. Anledningen till detta är att sådan hantering i fartyg och oftast i luftfartyg omfattar så betydande mängder att hanteringen annars skulle omfattas av tillståndskraven.

5 Definitioner och begrepp

5.1 Nuvarande definitioner och begrepp

För att förstå lagens tillämpningsområde samt avgränsning till annan lagstiftning är det viktigt att lagen definierar vad som avses med vissa grundläggande begrepp.

I nuvarande lagstiftning förekommer viktiga och grundläggande begrepp som import, hantering, överföring, brandfarliga varor och explosiva varor.

Begreppen import och överföring definieras inte lagtexten. Hantering däremot definieras i 3 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Där anges att med hantering avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, förstöring, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

Vidare definieras i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor vad som hänförs till brandfarliga och explosiva varor. Av 5 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor framgår att det till brandfarliga varor hänförs

1. brandfarliga gaser,
2. brandfarliga vätskor,
3. de brandreaktiva varor som Statens räddningsverk anger eller som är hänförliga till de klasser som verket föreskriver.

Om en brandfarlig vara innehåller ett explosivämne skall, såvitt gäller tillstånd och tillsyn de bestämmelser i lagen om brandfarliga och explosiva varor och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen om brandfarliga och explosiva varor, tillämpas vad som gäller för explosiva varor.

Om en brandreaktiv vara har explosiva egenskaper men inte innehåller ett explosivämne får Statens räddningsverk föreskriva att bestämmelserna om varor i lagen om brandfarliga och explosiva

varor och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall tillämpas. Detta gäller dock inte de bestämmelser som rör tillstånd och tillsyn.

Av 6 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor framgår att med brandfarliga gaser avses sådan gaser som vid en temperatur av 20 °C kan bilda en tändbar gasblandning med luft.

Vidare anges att det med brandfarliga vätskor avses

1. de vätskor vilkas flampunkt är lika med eller lägre än 100 °C,
2. de blandningar innehållande brandfarliga vätskor enligt 1 som Statens räddningsverk anger.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om hur flampunkten skall bestämmas. Brandfarliga vätskor klassificeras enligt de närmare föreskrifter som Statens räddningsverk meddelar.

Av 7 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor framgår att Statens räddningsverk skall upprätta och ge ut en förteckning över brandfarliga varor. Förteckningen skall innehålla de uppgifter om varorna som behövs från brand- och explosions-synpunkt. I fråga om brandfarliga gaser och brandfarliga vätskor behöver förteckningen endast innehålla de vanligen förekommande varorna.

I 8 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor anges vad som hänförs till explosiva varor. Där anges att till explosiva varor hänförs varor som består av eller innehåller explosivämnen.

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

Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen, avger ljus- eller ljudeffekter och är avsedda för nöjesändamål.

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

Statens räddningsverk meddelar beslut om ett ämne är att anse som explosivämne.

5.2 Överväganden och förslag

Förslag: Hanteringsbegreppet skall vara brett och så långt som möjligt överensstämma med lagstiftningen om kemiska produkter. Begreppet bör som i dag definieras i lagtexten.

Överföringsbegreppet bör vara ett fristående begrepp i lagen och definieras där. Även importbegreppet bör definieras i lagen.

En kortfattad definition av brandfarliga och explosiva varor bör anges i lagtexten enligt den indelning som följer av de internationella reglerna. Statens räddningsverk bör ges rätt att utfärda föreskrifter där den tekniska beskrivningen uttömmande anger vilka varor som närmare avses.

5.2.1 Hanteringsbegreppet anpassas

Hanteringsbegreppet skall omfatta allt som kan göras med varorna

Hanteringsbegreppet finns definierat i 3 § lagen om brandfarliga och explosiva varor. I förarbetena till lagen angavs att meningen med detta vida begrepp är att allt som går att göra med en brandfarlig eller explosiv vara skall kunna inrymmas i begreppet. Vidare angavs att det dessutom är lämpligt att hanteringsbegreppet i lagen så långt det är möjligt överensstämmer med lagstiftningen om kemiska produkter (prop. 1987/88:101 s. 29–30).

Av ordalydelsen på den definition som nuvarande lagstiftning anger framgår att nämnda slag av hantering främst skall ses som exempel och att begreppet hantering skall anses inbegripa alla möjliga förfaranden med varorna med undantag för import. Detta innebär att allt som går att göra, med undantag för import, med en brandfarlig och explosiv vara inryms i begreppet. Man skulle kunna ifrågasätta om begreppet behöver vara så omfattande och om detta är lämpligt.

Hanteringsbegreppet definieras, som ovan har angivits, även i lagstiftningen om kemiska produkter (14 kap. 4 § miljöbalken). Här är definitionen i sak densamma som i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Eftersom miljöbalkens regler om kemiska produkter och lagen om brandfarliga och explosiva varor har överlappande skyddsregleringar är det enligt utredningen lämpligt att hanteringsbegreppet är lika. Det vållar annars problem för dem

som berörs av båda författningarna om olika hanteringsdefinitioner finns.

Vidare är brandfarliga och explosiva varor farliga produkter och varor och allt som går att göra med dessa varor är skyddsvärt. Utredningen anser på grund härav att hanteringsbegreppet skall vara brett och att någon ändring i sak inte bör göras, med undantag av att överföringsbegreppet föreslås inte ingå i hanteringsbegreppet utan bli ett fristående begrepp (se avsnitt 5.2.2). Utredningen anser emellertid att ytterligare en exemplifiering bör införas nämligen ”återvinning” då detta begrepp återfinns på annat ställe i lagen. Vidare bör det nuvarande begreppet förstöring ersättas med begreppet destruktion.

Yrkesmässig hantering utmönstras

I nuvarande lagstiftning görs åtskillnad mellan hantering och yrkesmässig hantering. Olika krav gäller i vissa frågor avseende vilken hantering som avses. Man kan ifrågasätta om en sådan åtskillnad skall göras eller om man i stället strikt skall hålla sig till begreppet hantering oberoende av om den är yrkesmässig eller ej. Yrkesmässighet har nämligen mindre betydelse för risken. Andra faktorer är viktigare såsom mängd, vikt och omgivningens beskaffenhet.

Om samtliga bestämmelser i lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning skulle gälla all hantering skulle kraven som ställdes bli orimligt höga och innebära en omfattande reglering. Detta är med all sannolikhet inte nödvändigt eller rimligt. Emellertid är det inte från risksynpunkt lämpligt att uppställa krav och skyldigheter enbart med utgångspunkt från om hanteringen sker yrkesmässigt eller ej. I stället bör det vara riskerna vid hanteringen som bör vara det avgörande. Detta kan uppnås genom att gränsen dras på ett mer adekvat sätt. Utredningen föreslår att den framtida regleringen skall omfatta all hantering men vissa krav som uppställs skall avse endast tillståndspliktig hantering. Detta innebär att det som huvudregel skall krävas tillstånd av den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som i större mängd hanterar brandfarliga varor. För att avgränsa regleringen till att avse endast den hantering som är riskfylld eller skyddsvärd bör Statens räddningsverk bemyndigas att föreskriva om undantag för viss hantering.

5.2.2 Överföringsbegreppet definieras

För att åstadkomma fri rörlighet av explosiva varor och samtidigt hög skyddsnivå inom EU beslutades år 1993 det s.k. explosivvarudirektivet. För att införliva bestämmelserna i explosivvarudirektivet om s.k. överföringstillstånd infördes år 1996 begreppet överföring i 23 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Begreppet definieras inte i förordningen.

Enligt explosivvarudirektivet avses med överföring varje förflyttning av sådana explosiva varor som omfattas av direktivet utom förflyttning av varor inom en och samma anläggning. Begreppet överföring omfattar såväl gränsöverskridande överföringar inom gemenskapen som överföringar inom en medlemsstat. Vid införlivandet av begreppet överföring i förordningen om brandfarliga och explosiva varor kom överföring att ses som en form av hantering vilket kan utläsas i 36 § 2 förordningen om brandfarliga och explosiva varor där det anges ”tillstånd till överföring eller annan hantering eller import...”

Centralt för hanteringsbegreppet i 3 § lagen om brandfarliga och explosiva varor synes emellertid vara att det föreligger någon form av fysisk befattning med eller kontroll över varorna. När det gäller överföring är det centrala inte hanteringen i form av förflyttningen utan själva tillståndet till förflyttningen. Det är i likhet med vad som gäller för importtillstånd den som är mottagare av varorna som skall ha överföringstillstånd. Syftet med ett sådant tillstånd är främst att kontrollera att den som är mottagare har rätt att hantera varorna. Den som har tillstånd till att överföra explosiva varor har, lika lite som den som har tillstånd till att importera varor, i allmänhet någon fysisk befattning med eller kontroll över varorna förrän dessa nått honom eller henne i egenskap av mottagare. Med hänsyn till att det inte är den fysiska befattningen som egentligen avses vid regleringen om överföring anser utredningen att detta begrepp inte bör ingå i hanteringsbegreppet utan vara ett fristående begrepp i lagen som i många avseenden kan likställas med vad som gäller för import.

Begreppet bör definieras i lagen och definitionen bör överensstämma med explosivvarudirektivets definition. Då både Efta-stat som undertecknat EES-avtalet och Turkiet antagit explosivvarudirektivet skall även förflyttning från dessa länders territorier omfattas (se mer härom under avsnitt 5.2.3).

5.2.3 Importbegreppet klargörs

I nuvarande lagtext anges begreppen hantering och import. Således ingår inte import i hanteringsbegreppet utan ligger utanför detta och vissa särbestämmelser finns för import. Importbegreppet är inte definierat i lagen.

Innan Sverige blev medlem i EU avsågs med import i lagen om brandfarliga och explosiva varor all införsel från annat land. När medlemskapet i EU trädde i kraft ändrades inte lagtexten men med import avsågs därefter införsel från tredje land, dvs. land som inte ingår i EU. Detta beroende på att några särregleringar som huvudregel inte får finnas avseende införsel av varor från annat EU-land då fri rörlighet för varor skall gälla.

Den fria rörligheten för varor skall även gälla för varor från Efta-stat som undertecknat EES-avtalet, dvs. Norge, Island och Lichtenstein. Vidare skall den fria rörligheten för varor gälla varor från Turkiet. Detta beroende på att både EES-avtalet och Turkiets avtal med EU innebär att EU:s regler om fri rörlighet för varor på den inre marknaden utökats till att omfatta även dessa länders territorier.

Importregler avseende införsel från länder beskrivna ovan är viktiga då Sverige i vissa fall har en skyldighet att se till att vissa varor uppfyller EU:s krav då de släpps ut på den svenska marknaden eftersom det därefter med vissa undantag, bl.a. för vissa explosiva varor råder fri rörlighet inom EU och övriga ovan redovisade länder.

Enligt utredningen bör importbegreppet kvarstå i lagtexten men det bör klargöras eftersom det under utredningens arbete framgått att oklarheter föreligger i fråga om vad som avses. Utredningen föreslår att med import i lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning skall avses

- införsel från annat land än land inom Europeiska gemenskapen dvs. införsel från annat land än EU:s medlemsstater,
- land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet dvs. Efta-stat som undertecknat EES-avtalet (Norge, Island och Lichtenstein) eller
- land som enligt avtal med den Europeiska gemenskapen utgör en del av den Europeiska gemenskapens inre marknad för varor, dvs. land som har bilaterala avtal med den Europeiska gemenskapen, för närvarande Turkiet.

5.2.4 Definitionen av brandfarliga och explosiva varor förenklas i lagen

I förordningen om brandfarliga och explosiva varor definieras vad som avses med brandfarliga och explosiva varor. Definitionen av begreppen är betydelsefull eftersom den anger ramen för lagens tillämpningsområde samt avgränsning till annan lagstiftning. Den definition som i dag finns överensstämmer dock inte med EU:s regelverk eller med internationell reglering när det gäller transporter av farligt gods. Detta medför problem eftersom vi då får särregleringar på vissa områden.

Statens räddningsverk har på uppdrag från utredningen tagit fram ett exempel på en definition av brandfarlig och explosiv vara (se *bilaga 4*). Det har visat sig vara mycket komplicerat att definiera dessa varor och en uttömmande täckande definition angiven i lagtext är nästan omöjlig att ange. Texten skulle bli mycket lång och av så utpräglad teknisk karaktär att den skulle bli svår att förstå för personer utan teknisk utbildning.

Därtill kommer att ett globalt system för klassificering och märkning GHS (Globally Harmonized System for classification and labelling of chemicals) håller på att utarbetas vilket kommer att påverka definitionerna. Även REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) som är en ny kemikalierreglering inom EU kan möjligtvis komma att påverka definitionerna. Vidare påverkar transportregelverken och den klassificering som görs genom de s.k. FN-rekommendationerna definitionerna.

Utredningen är av uppfattningen att det i lagtexten endast bör anges en kortfattad definition enligt den indelning som följer av de internationella reglerna. Därtill bör Statens räddningsverk ges rätt att utfärda föreskrifter där den tekniska beskrivningen uttömmande anger vilka varor som närmare avses. En fördel med ett sådant här förfarande är att lagen inte kompliceras samt att förändringar lättare kan göras i takt med den internationella utvecklingen. Utredningen är medveten om att den föreslagna ordningen kan ifrågasättas då den föreslagna kortfattade definitionen inte i detalj ger svar på vad som är en brandfarlig eller explosiv vara. För att få exakt vetskap och definitioner måste tillämparen av lagen gå vidare till underordnad författning. Liknande uppbyggnad av lagstiftning har dock godtagits inom andra områden.

Inom utredningen har framkommit åsikter om att ordet "vara" är mindre lämpligt att ange eftersom ordet "vara" kan tolkas som om

det bara är färdiga varor som åsyftas. Så är inte fallet utan det är den brandfarliga och explosiva produkten eller ämnet som sådan som lagstiftningen reglerar.

Vilket begrepp som är lämpligast att använda är svårt att svara på. I EG-rätten används olika begrepp, bl.a. används begreppet "vara" i explosivvarudirektivet, "ämne" i farliga ämnesdirektivet och varuinformationsbladsdirektivet, "preparat" i varuinformationsbladsdirektivet och preparatdirektivet samt "produkter" i produktsäkerhetsdirektivet. I svensk lagstiftning där bestämmelser finns av betydelse för hantering av brandfarliga och explosiva varor används begreppen "produkter" i miljöbalken, "ämnen" i arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt "varor" i produktsäkerhetslagen (2004:451) och ordningslagen (1993:1617).

För att förtydliga att det är den brandfarliga och explosiva produkten eller ämnet som sådan som lagstiftningen reglerar skulle man möjligtvis kunna byta ut ordet "vara" mot t.ex. "produkt".

Med hänsyn till att begreppet "vara" i dag finns i lagen och även fanns i tidigare lagar som reglerade området och därmed är ett inarbetat begrepp i dessa sammanhang anser utredningen att begreppet inte ska bytas ut. Detta bl.a. beroende på att om man byter ut begreppet "vara" till något annat kan det uppfattas som om det åsyftas något annat än det i dag åsyftade. Enligt utredningen bör således begreppet vara användas i den föreslagna regleringen.

6 Tillståndsmyndighet

6.1 Nuvarande reglering

Den som hanterar eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor skall ha tillstånd till det (11 § lagen om brandfarliga och explosiva varor). Frågor om tillstånd beträffande brandfarliga varor som rör annan än Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Fortifikationsverket prövas av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet. Frågor om tillstånd i övrigt enligt lagen prövas av Statens räddningsverk eller polismyndigheten (13 §).

I förordningen om brandfarliga och explosiva varor har regeringen föreskrivit om tillståndsmyndighet. Av förordningen framgår återigen att Statens räddningsverk prövar frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materialverk och Fortifikationsverket. Frågor om tillstånd till yrkesmässig hantering och hantering i större mängd av brandfarliga varor i övriga fall prövas av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet i den kommun där hanteringen skall bedrivas (22 §).

I fråga om explosiva varor prövar Statens räddningsverk frågor om tillstånd till

1. tillverkning, bearbetning, behandling, förstöring, underhåll och återvinning av explosiva varor,
2. annan hantering eller import av explosiva varor, som sker i anslutning till sådan hantering som nämns i 1,
3. överföring och
4. sådan hantering av explosiva varor som nämns i 20 § andra stycket inom Försvarmakten eller Försvarets materielverk.

Frågor om tillstånd till hantering eller import av explosiva varor i övriga fall prövas av polismyndigheten i det distrikt där verksamheten skall bedrivas. Gäller frågan förvaring i flyttbart förråd och skall förvaringen ske i fler än ett distrikt, skall frågan prövas av polismyndigheten i det distrikt där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen bedrivs.

Statens räddningsverk får föreskriva att enklare ärenden enligt första stycket 1–3 skall prövas av polismyndigheten enligt andra stycket (23 §).

Samrådsskyldighet föreligger mellan de statliga myndigheterna och kommunerna vilkas verksamhetsområde berörs av tillståndsärendena. Innan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet i den kommun där hanteringen skall bedrivas meddelar tillstånd eller ger ett förhandsbesked skall nämnden, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med

1. den eller de kommunala nämnder som svarar för räddningstjänsten,
2. Statens räddningsverk,
3. de andra kommunala eller statliga myndigheter vilkas verksamhetsområde berörs av ärendet.

Vidare skall Statens räddningsverk eller polismyndigheten innan de meddelar tillstånd till hantering eller ger förhandsbesked, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med

1. kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet i den kommun där hanteringen skall bedrivas,
2. den eller de kommunala nämnder som svarar för räddningstjänsten,
3. de andra kommunala och statliga myndigheter vilkas verksamhetsområde berörs i ärendet (26–27 §§).

När det gäller fråga om sprängning och användning av pyrotekniska varor finns bestämmelser i 2 kap. 20 § och 3 kap. 6 och 7 §§ ordningslagen (1993:1617). Här stadgas att pyrotekniska varor inte utan tillstånd från polismyndigheten får användas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inomhus. Vidare anges att pyrotekniska varor inte får användas utan tillstånd av polismyndighet, om användningen med hänsyn till tidpunkten,

platsens belägenhet och övriga omständigheter innebär risk för skada på eller någon beaktningsvärd olägenhet för person eller egendom. När det gäller sprängning får detta inte äga rum inom område som omfattas av detaljplan utan polismyndighetens tillstånd.

6.2 Tidigare förslag till förändring av tillståndsmyndighet

6.2.1 Polisverksamhetsutredningens förslag

I Polisverksamhetsutredningens delbetänkande, Polisverksamhet i förändring, (SOU 2002:70) har utredningen bl.a. behandlat frågan om renodling av polisens verksamhet. Utredningen har föreslagit att tillståndshanteringen gällande sprängningsarbeten samt användningen av pyrotekniska varor flyttas från polismyndigheten till kommunen och att polismyndigheten bereds tillfälle att yttra sig. (Regleringen finns i 3 kap. 6–7 §§ ordningslagen [1993:1617].) Utredningen har vidare föreslagit att de frågor om tillstånd beträffande explosiva varor som i dag avgörs av polismyndigheten i stället skall avgöras av kommunen. För att upprätthålla behov av kvalificerat polisiärt ordnings- och säkerhetstänkande skall kommunerna åläggas en skyldighet att informera polismyndigheten när ett tillståndsärende anhängiggörs. Vidare har utredningen föreslagit en bestämmelse om rätt för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunernas uppgifter enligt lagen samt en bestämmelse om att en kommun får delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i annan kommun.

Som huvudskäl till sitt förslag har utredningen anfört att ifrågasvarande tillståndsuppgifter saknar polisiär relevans och att de ligger betydligt närmare de frågor kommunen regelmässigt hanterar. Vidare har utredningen bl.a. anfört att de arbetsuppgifter som i dag ankommer på polisen vad gäller tillstånd att handha explosiva varor inte kan anses vara sådana att de kräver den utbildning eller den kompetens som en polis normalt besitter. Enligt utredningen finns det inte heller några bärande skäl som talar för att staten bör svara för uppgiften på grund av behovet av nationell likformighet. Tvärt om menar utredningen att dessa tillståndsärenden i hög grad präglas av lokala förutsättningar och förhållanden samt att sådana faktorer måste få vara avgörande vid handläggningen av ärendena. Utredningen har anfört att arbetsuppgifterna avseende tillstånd att

handha explosiva varor många gånger kräver ett betydande inslag av lokalkännedom. För att kunna ta ställning till frågor som uppkommer i samband med denna tillståndsgivning är det därför viktigt att beslutsfattaren har god kännedom om kommunens geografiska område och därmed möjlighet att särskilt kunna beakta de lokala förutsättningarna. Enligt utredningen är detta kunskaper som besittes både av närpolis och av kommunen och det lokala handlingsutrymmet måste betraktas som stort.

Vidare har utredningen konstaterat att kommunerna redan i dag har ett stort ansvar vad gäller förebyggande åtgärder från brandrisksynpunkt och utredningen har kunnat konstatera att kommunen besitter stor kompetens inom området. Utredningen har därför ansett att kommunen är lämplig som huvudman för tillståndsuppgiften dels utifrån sitt ansvarsområde, dels utifrån sina förutsättningar att kunna utföra arbetsuppgiften på ett kompetent sätt. Dessutom har utredningen ansett att det finns skäl att anta att vissa samordningsvinster kan uppstå om ärendetypen tas över av kommunerna som redan i dag handlägger tillståndsärendena vad gäller brandfarliga varor (SOU 2002:70 s. 115–117).

6.2.2 Remissutfallet

Polisverksamhetsutredningens förslag har remissbehandlats. De remissvar som inkommit på betänkandet till det ovan redovisade förslagen har i många fall varit kritiska till förslagen. Nedan följer en kort sammanfattning av några av de synpunkter som inkommit.

Statskontoret anser att det uppkommer effektivitetsförluster när verksamheten sprids på 290 kommuner.

Sveriges advokatsamfund anför att polisens föreslagna roll att få avge yttrande över tillståndsansökningar avseende explosiva varor, sprängning och tillstånd att få använda offentlig plats inte tillgodoser säkerhetsaspekten fullt ut.

Svenska kommunförbundet avstyrker förslaget att kommunen skall bli ny huvudman för spränglov, användandet av skjutbana, import och handhavande av explosiva varor m.m., hotell- och pensionatsrörelse och vissa trafikuppgifter. Polisväsendet har under en lång tidsperiod byggt upp resurser och kompetens för handläggning av en mängd olika ärendetyper. En motsvarande kompetensuppbyggnad samt löpande hantering hos kommunerna skulle vara mycket resurskrävande. Det är därför inte rimligt att utred-

ningens förslag, om de genomfördes, i ett uppbyggnadsskede skulle kunna finansieras enbart genom att rätten att ta ut avgifter för handläggningen överförs från polisen till kommunerna. Jämligt finansieringsprincipen skulle ytterligare ekonomiska medel behöva tillföras kommunerna. Den totala omfattningen av utredningens förslag skulle, om de genomfördes, enligt kommunförbundets mening negativt påverka kommunernas möjlighet att koncentrera sig på sina centrala funktioner och därigenom leda till en sammantagen påverkan av den kommunala självstyrelsen som inte är acceptabel.

Sammanfattande yttrande från kommunerna ger en negativ bild till förslaget. Bedömningen att uppgiftsöverförandet kommer att vara kostnadsneutralt för kommunerna delas inte. I stället kan med stor säkerhet antas att genomförandet av föreslagen reform kommer att innebära ökade kostnader för många kommuner. På inga villkor accepteras att kommunerna påförs nya nettokostnader för verksamheter som staten tidigare haft fulla kostnads- och genomförandesansvaret för. Om överföring sker är det av största vikt att kommunerna får full kostnadstäckning. De flesta kommuner är tveksamma till förslaget och anför att när det gäller sådana tillståndsärenden är det lokala handlingsutrymmet starkt begränsat. Ärendena domineras dessutom av övervägande angående skyddsintressen som är formulerade med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten. Vidare föreligger krav på nationell likformighet.

Statens räddningsverk lämnar ett antal synpunkter enligt följande. Statens räddningsverk instämmer inte i Polisverksamhetsutredningens uttalande om att polismyndigheten huvudsakligen bedömer brandriskfrågor vid handläggningen av tillståndsärenden avseende explosiva varor. Sådana bedömningar görs vanligen av den kommunala nämnden efter remiss enligt 27 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Polismyndigheten skall däremot t.ex. bedöma om tillgreppsskyddet, utifrån bl.a. den allmänna hotbilden, är tillräckligt samt om anläggningen och sökanden i övrigt uppfyller lagstiftningens krav.

Polisverksamhetsutredningen berör inte alls vapenlagen (1996:67). Detta är enligt Statens räddningsverk en brist då lagen om brandfarliga och explosiva varor och vapenlagen har flera beröringspunkter. Bl.a. kan nämnas att en vapenhandlare (tillstånd enligt vapenlagen) oftast även hanterar krut, tändhattar och ammunition (tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva

varor). Med utredningens förslag kommer tillstånd att krävas från flera myndigheter än i dag.

Enligt 37 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor skall en föreståndare vara lämplig för uppgiften. I en sådan lämplighetsbedömning kan bl.a. ingå att kontrollera föreståndarens laglydighet m.m. i register som polismyndigheten har tillgång till. Polisverksamhetsutredningens uppfattning att det endast i undantagsfall kan finnas behov av kvalificerat polisiärt ordnings- och säkerhetstänkande delas inte av Statens räddningsverk.

Statens räddningsverk menar vidare att risken för stora skillnader vid handläggningen av tillståndsärenden kommer att öka med förslaget. Behovet av nationell likformighet borde inte tillmätas så underordnad betydelse som utredningen framställer.

Rikspolisstyrelsen anser att uppgiften att få pröva tillstånd om att få hantera explosiva varor kan föras över till kommunerna. Däremot anser styrelsen att det är tveksamt om uppgiften för tillståndsprovning när det gäller import av explosiva varor bör föras över till kommunerna. Tillämpningen av reglerna om införsel bör vara enhetlig och en sådan enhetlighet kan gå förlorad om provningen sprids på alltför många ställen. I stället föreslår Rikspolisstyrelsen att importtillstånden förs över till Statens räddningsverk.

6.3 Hur går tillståndshandläggningen till hos polisen i dag?

Tillståndsprovningen hos polismyndigheten sköts ofta av personal som är poliser men även civil personal handhar provningen och fattar beslut vid vissa myndigheter. Ett exempel är Polismyndigheten i Skåne, polisområdet Malmö, där full delegationsrätt meddelats för civil personal. Det vanligaste förfarandet är dock att polischef meddelar tillstånd beträffande handel med explosiva varor medan andra tillståndsärenden beslutas av polisinspektörer.

För hantering och import av explosiva varor finns föreskrifter meddelade av Sprängämnesinspektionen (SÄIFS 1989:8). Tidigare fanns allmänna råd meddelade av Rikspolisstyrelsen (Rikspolisstyrelsens allmänna råd för handläggning av tillstånd enligt förordningen om explosiva varor [FAP 555-1]) men dessa har numera utgått. Då några direkta handläggningsföreskrifter eller

allmänna råd beträffande tillståndsgivningen inte finns i dag tillämpas fortfarande i viss mån FAP 555-1.

Vid handläggningen av tillståndsansökan prövas följande omständigheter.

- Sökandens lämplighet – Oftast är det en juridisk person som söker och då kontrolleras att bolaget är registrerat och inte är försatt i konkurs. En polismyndighet har uppgett att även bolagets firmatecknares lämplighet prövas på så sätt att firma-tecknaren söks i belastningsregistret och misstankeregistret.
- Föreståndarens lämplighet – Enligt 36 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor skall en föreståndare utses för verksamheten. Vidare skall föreståndaren vara lämplig vilket framgår av 37 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Sökning i belastningsregistret och misstankeregistret görs på föreståndaren för att bedöma lämpligheten.
- Kompetensen prövas – Enligt 37 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor skall en föreståndare ha goda kunskaper om och god erfarenhet av de varor som hanteras och den verksamhet som importen eller hanteringen ingår i. Prövningen sker på så sätt att intyg avseende genomgången utbildning bör finnas för föreståndaren.
- Teknisk besiktning på plats – Vid besiktningen på plats bedöms om tillgreppsskyddet är tillräckligt. Krav ställs på låsanordning. Vidare bedöms brandrisken och skyddsavståndet till andra objekt. Undersökning görs även på förrådsenheterna för att se att de är lämpliga och säkra. Vid avsyningen är kommunerna oftast med för att kontrollera brandrisken.

Därtill kommer att många ärenden remitteras till kommunernas räddningstjänst för yttrande avseende brandskyddet.

6.4 Överväganden och förslag

Förslag: Tillståndsgivningen avseende hanteringen av explosiva varor som i dag handläggs av polismyndigheten föreslås överflyttad till kommunerna. Därtill föreslås kommunerna bli tillståndsmyndighet vid ansökan om sprängning och användning av pyrotekniska varor.

Explosiva varor som har ett samband med ett vapentillstånd undantas från tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Polismyndigheten åläggs en samrådsskyldighet med kommunen vid tillståndsgivningen enligt vapenlagen (1996:67) när prövning avseende rätt att inneha ammunition sker, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt.

I lagen om brandfarliga och explosiva varor föreslås en reglering som tydliggör vad en tillståndsprövning skall innehålla.

Kommunerna föreslås pröva frågor om nationella överföringstillstånd medan Statens räddningsverk föreslås pröva frågor om gränsöverskridande överföringstillstånd av explosiva varor. Statens räddningsverk föreslås även pröva samtliga frågor om tillstånd till import av explosiva varor.

Kommunerna och Statens räddningsverk åläggs en informationsskyldighet gentemot polismyndigheten när ett tillståndsärende avseende explosiva varor anhängiggörs.

En bestämmelse föreslås införd som ger en kommun rätt att träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Därtill föreslås att kommunen får rätt att delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i en annan kommun.

Förslaget medför ett antal följdändringar i andra författningar.

6.4.1 Allmänna utgångspunkter

I utredningens direktiv anges att utredaren särskilt skall se över bestämmelserna om vilka myndigheter som skall pröva tillstånd att handha brandfarliga och explosiva varor. Enligt direktiven skall i detta sammanhang beaktas de tidigare förslag och remissyttranden som lämnats.

Syftet med tillståndskravet i lagen om brandfarliga och explosiva varor är, mot bakgrund av vad som angetts vara lagens syfte, olycksförebyggande, skadeförebyggande och brottsförebyggande. Tillståndskravet syftar till att ta tillvara både skydds- och säkerhetsintressen. Med hänsyn till dessa intressen måste det anses föreligga ett krav på nationell likformighet. Prövningen av tillståndsärenden har anknytning till intresset att upprätthålla skyddet och säkerheten och hanteringen är omgärdad med omfattande bestämmelser i dessa frågor.

När det gäller tillståndsmyndighet avseende brandfarliga varor har det i tidigare utredningar inte ifrågasatts om överföring till annan myndighet skall ske av tillståndshandläggningen. Utredning har inte heller sett någon anledning att ytterligare överväga denna fråga. Inte heller har utredningen funnit anledning att överväga överföring till annan myndighet av tillståndshanteringen avseende tillstånd till hantering av explosiva varor som i dag handläggs av Statens räddningsverk. I förtydligande syfte föreslår dock utredningen att Totalförsvarets forskningsinstitut utpekas i lagtexten. Myndigheten är en egen myndighet och samma reglering gäller i dag för Totalförsvarets forskningsinstitut som Försvarets materielverk. Någon förändring föreslås således inte utan bara ett förtydligande i lagtexten.

När det gäller tillstånd avseende explosiva varor som i dag handläggs av polismyndigheten har Polisverksamhetsutredningen föreslagit att tillståndshanteringen flyttas från polismyndigheten till kommunen. Det främsta skälet till förslaget är att få till stånd en renodling av polisens verksamhet.

Frågan som utredningen har att ta ställning till är om det kan anses lämpligt att kommunen tar över tillståndshanteringen avseende explosiva varor som i dag handläggs av polismyndigheten. Olika argument kan anföras både för och mot att tillståndsprövningen flyttas över till kommunen. När dessa argument diskuteras måste de ovan nämnda skydds- och säkerhetsintressena beaktas.

6.4.2 Tillståndsgivningen avseende hantering av explosiva varor flyttas över till kommunerna

Tillgängliga alternativ

Polisverksamhetsutredningen har som alternativ till att föra över arbetsuppgifterna till kommunerna diskuterat om det är lämpligt att låta länsstyrelserna ansvara för arbetsuppgifterna. Detta har emellertid Polisverksamhetsutredningen funnit vara mindre lämpligt då det skulle bli en märklig ordning om länsstyrelserna när det gäller tillståndsärendena avseende brandfarliga varor skulle vara andra instans samtidigt som de skulle vara första instans när det gäller tillståndsärenden avseende explosiva varor. Vidare har anförts att länsstyrelserna inte har den kännedom om de lokala förhållandena och inte heller det ansvar för förebyggande åtgärder från brandskyddssynpunkt som kommunerna har, omständigheter som är av stor betydelse för den instans som avgör ärendet som första instans. Utredning delar uppfattningen att det inte är ett bra alternativ att låta länsstyrelserna ansvara för uppgifterna.

Utredningen anser att om tillståndsgivningen avseende hantering av explosiva varor skall flyttas från polismyndigheterna bör den flyttas till kommunerna. Nedan följer en diskussion avseende olika argument och frågeställningar som bör styra en eventuell tillståndsöverflyttning.

Nationell likformighet kontra lokalkännedom

Om tillståndshandlingen sprids på 290 kommuner i stället för 21 polismyndigheter kommer med all säkerhet likformigheten vid handläggningen inte bli lika stor. Emellertid är prövningen redan i dag inte helt likformig. En bättre likformighet skulle med största sannolikhet uppnås om man i lagen tydliggör vilken bedömning som skall göras vid tillståndsprövningen. Därtill skulle föreskrifter eller allmänna råd för handläggningen av tillståndsärenden kunna meddelas. Statens räddningsverk skulle kunna meddela motsvarande föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen meddelat (RPSFS 2002:9, FAP 551-3). Där anges bl.a. vilka bedömningar som bör göras avseende eventuella tidigare kriminella belastningar av en sökande i fråga om vapentillstånd.

Kommunerna är i dag tillståndsmyndighet avseende de brandfarliga varorna. Vidare har kommunerna redan i dag genom lagen

(2003:778) om skydd mot olyckor ett ansvar för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljö genom att se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder. En överflyttning av tillståndshanteringen från polisen till kommunerna kommer att medföra att brand- och explosionsriskerna blir bedömda på likartat sätt av en och samma myndighet. I dag bedöms tillståndsärendena av polismyndigheten som meddelar beslut avseende tillstånd avseende explosiva varor. Ett problem är att detta tillstånd kan "sättas ur kraft" på så sätt att kommunerna förbjuder hanteringen genom lagen om skydd mot olyckor. En sådan ordning är givetvis inte önskvärd och den nationella likformigheten urholkas. Om en och samma myndighet får ansvaret enligt båda lagarna kan en gemensam bedömning göras och beslut som strider mot varandra kan undvikas i vissa fall. Prövningarna enligt de olika lagarna måste dock givetvis hållas isär. Det kan också poängteras att polisen i dag vid sin tillståndsgivning är beroende av kommunerna vid bedömningen av risken för olyckor och konsekvenserna av dessa.

Kommunerna kommer genom en överflyttning av tillståndsgivningen för explosiva varor att få ett stort ansvarsområde som till viss del överlappar syftet med annan tillståndsgivning och planering. Härtill kommer, vilket även Polisverksamhetsutredningen anför, att det av såväl skydds- och säkerhetsmässiga som rationella skäl är nödvändigt att samordna tillståndsgivningen med kommunernas verksamhet med fysisk planering och bygglovsgivning.

Vidare kräver arbetsuppgifterna avseende tillstånd att handha explosiva varor många gånger ett betydande inslag av lokalkännedom. Denna lokalkännedom har kommunerna. Lokalkännedom är i fråga om bedömning av risker med explosiva varor mycket viktigt. Detta skyddskrav måste enligt utredningen väga särskilt tungt när det gäller explosiva varor.

Sammanfattningsvis kan anföras att den nationella likformigheten vad gäller allmän ordning och säkerhet inte kommer att påverkas oacceptabelt. Likformigheten vid handläggningen kan i ett inledningsskede förväntas att bli något lägre men genom tydliggörande i lagen om vilken bedömning som skall göras vid tillståndsprövningen samt meddelande av föreskrifter eller allmänna råd uppnås en godtagbar likformighet. Därtill kommer beslut som strider mot varandra inte att uppstå lika lätt eller i vart fall

begränsas då kommunerna får ansvaret för både lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om skydd mot olyckor.

Innebär kravet på säkerhetsintressena att polismyndigheten måste sköta tillståndshanteringen?

Frågan är om kravet på säkerhetsintressena måste innebära att polismyndighet handlägger tillståndsplikten. Kan dessa intressen tillvaratas även om tillståndsprövningen flyttas till kommunerna?

Den prövning som i dag görs vid tillståndsansökan kräver en viss form av ordnings- och säkerhetstänkande, men i princip består handläggningen av mer eller mindre rutinartade kontroller. Därför kan det ifrågasättas om det ordnings- och säkerhetstänkande som fordras förutsätter polisiär utbildning eller kompetens. Att sådan inte är oundgänglig framgår redan av att beslutsbefogenheterna vid Polismyndigheten i Skåne, polisområde Malmö, delegerats till civilanställd personal. Den besiktning som görs från brandskyddssynpunkt utförs redan i dag ofta av kommunen på begäran av polisen och besiktningen avseende tillgreppskyddet borde även annan än polisman kunna göra eftersom det endast skall konstateras att godkänd låsanordning används. Även undersökning av förrådsenheterna borde kunna ske av annan än polisman.

I vissa undantagsfall kan det nog finnas behov av kvalificerat polisiärt ordnings- och säkerhetstänkande. Om kommunerna övertar tillståndshanteringen kan detta lösas genom att kommunerna åläggs en informationsskyldighet till polismyndigheten.

Sammanfattningsvis kan utredningen konkludera att kravet på skydds- och säkerhetsintressen inte innebär att polismyndigheten måste sköta tillståndshanteringen. Det ordnings- och säkerhetstänkande som fordras förutsätter inte polisiär kompetens. I undantagsfall kan dock sådan kompetens fordras men genom en informationsskyldighet för kommunerna till polismyndigheten kan sådan kompetens vid behov kopplas in.

Kommunen kan kontrollera laglydigheten

De allra flesta tillstånd söks av juridiska personer. Vid tillståndshandläggningen kontrolleras, som ovan redogjorts för, föreståndarens laglydighet. Vissa polismyndigheter kontrollerar även firma-

tecknarens laglydighet. Det skulle kunna ifrågasättas om kontroll av laglydigheten måste ske vid tillståndshandläggningen. Kontroll av föreståndaren kan inte läggas till grund för bedömning vad gäller missbruk i den egna organisationen eller missbruk av bolagets styrelse. Därför kan det möjligtvis ifrågasättas vad en sådan kontroll egentligen kan ge. Att göra en laglydighetskontroll på samtliga anställda i ett bolag och på samtliga ägare till ett bolag är inte genomförbart i större bolag. En laglydighetskontroll av vissa nyckelpersoner i bolaget ger dock den bedömningsgrund som behövs för att avgöra om de som kontrolleras är skötsamma och har respekt för gällande författningar. Detta är givetvis viktigt med hänsyn till de risker som uppstår vid hanteringen av framför allt explosiva varor.

Enligt utredningens mening bör firmatecknares och föreståndares laglydighet kontrolleras. Detta kan ske lika väl hos kommun som hos polisen. Genom att kontrollera firmatecknares laglydighet får man en bedömningsgrund avseende den eller dem som har stora befogenheter i bolaget. Genom att kontrollera föreståndares laglydighet får man en bedömningsgrund när det gäller de som det faktiska ansvaret för hanteringen har delegerats till. Laglydighetskontroll av dessa bör bidra till att höja säkerheten.

I detta sammanhang bör framhållas att de polisregisteruppgifter som Statens räddningsverk får ut vid laglydighetskontroll som Statens räddningsverk i dag gör i fråga om föreståndaren inte har stöd i författning. I förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1998:621) om misstankeregister finns ingen reglering som anger att uppgifter får lämnas ut för kontroll av föreståndare. Enligt uppgift görs dock detta ändå. Med hänsyn till vikten av att en kontroll av föreståndarens laglydighet görs anser utredningen att förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1998:621) om misstankeregister bör ändras på så sätt att ett tillägg görs som anger att uppgifter från registren får lämnas ut även vid lämplighetsprövning vid godkännande av föreståndare.

Kommunerna kan få tillgång till uppgifter i polisens belastnings- och misstankeregister

Om laglydighetskontroll måste göras är det en förutsättning för att kommunerna skall kunna ta över handläggningen att de får tillgång till uppgifter i polisens belastnings- och misstankeregister.

En synpunkt som kan framföras mot ett sådant förslag om tillgång till registeruppgifter för kommunerna är att det av integritets-skäl är olämpligt att sprida polisregisteruppgifter till andra myndigheter. En spridning av integritetskänsliga uppgifter bör givetvis begränsas i största möjliga utsträckning. Emellertid måste, vilket även Polisverksamhetsutredningen framfört i sitt delbetänkande SOU 2001:87 s. 53, en intresseavvägning ske mellan intresset av effektivitet i statsförvaltningen och intresset av integritet. Vilka värderingar som bör råda i samhället i detta avseende kan i viss mån utläsas av lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister med tillhörande förordningar. Av dessa författningar framgår att ett antal myndigheter som i sin verksamhet har att göra lämplighetsbedömningar och liknande, har rätt att få ut polisregisteruppgifter från polisen. Vissa myndigheter får dessutom ha direktåtkomst.

Statens räddningsverk har t.ex. på begäran, vid lämplighetsprövning avseende tillstånd enligt förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor, rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret beträffande sökande om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter (11 § första stycket 7 förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Även uppgifter i misstankeregistret har Statens räddningsverk rätt att få ut (4 § 9 förordningen [1999:1135] om misstankeregistret). Viktigt att påpeka är vidare att någon skillnad författningsmässigt i sekretesskyddet för uppgifterna inte kommer att uppstå även om det görs tillgängliga för kommunen (jfr 19 § lagen [1998:620] om belastningsregister och 14 § lagen [1998:621] om misstankeregister). Sannolikt är det dock så att i praktiken ökar risken för att uppgifter kommer ut om fler har tillgång till uppgifterna. Redan i dag har emellertid kommunerna tillgång till polisregisteruppgifter i vissa fall, t.ex. vid beslut om anställning i vissa fall och i ärenden om serverings-tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) (11 § första stycket 5 och 12 förordningen [1999:1134] om belastningsregister och 4 § 7 förordningen [1999:1135] om misstankeregister). Mot bakgrund av det ovan redovisade bör det enligt utredningens uppfattning inte

föreligga något hinder att låta kommunen få tillgång till registeruppgifter.

Kommunernas självstyrelseförmåga

Som en allmän utgångspunkt vid en reglering från statens sida, som innebär skyldigheter eller ålägganden för kommuner, gäller att principen om kommunal självstyrelse skall beaktas. Principen som finns uttryckt i regeringsformen och kommunallagen (1991:900), innebär bl.a. att kommunerna själva ombesörjer sina angelägenheter utan styrning från statens sida. Vissa inskränkningar kan dock vara befogade när det gäller viktiga nationella intressen som uppgiften att värna om människors liv och hälsa. Staten har också ett övergripande ansvar för att se till att medborgarna behandlas likvärdigt oavsett var de bor.

Principerna för den rättsliga regleringen av kommunernas verksamhet och principen om kommunal självstyrelse skall självfallet också vara en utgångspunkt vid den reformering av lagstiftningen som denna utredning har att lämna förslag till. Hänsyn skall således bl.a. tas till att en reglering i fråga om kommunens ansvar för brandfarliga och eventuellt explosiva varor tar sikte på behovet av att gemensamma samhälliga mål uppnås och att ett för hela landet likvärdigt skydd upprätthålls, men att det i övrigt lämnas åt kommunerna att med hänsyn till de lokala förhållandena själva bevaka att skyddsprinciperna upprätthålls.

Omfattande skydds- och säkerhetsbestämmelser finns avseende explosiva varor. Det kan därför ifrågasättas om en överföring av dessa tillståndsärenden skulle innebära en meningsfull förbättring av kommunernas självstyrelseförmåga. Det är möjligt att så är fallet eftersom kommunerna redan i dag handlägger tillståndsärenden vad gäller brandfarliga varor. Vidare har kommunerna ansvar för räddningstjänsten (med vissa undantag) enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Kommunerna har även ett övergripande ansvar enligt plan- och bygglagen (1987:10). Att låta kommunerna handlägga tillståndsärenden vad gäller explosiva varor kan därför innebära en förbättring av kommunernas självstyrelseförmåga eftersom kommunerna då får ett helhetsansvar inom ramen för närliggande och i vissa fall överlappande skyddsprinciper.

En kommunal hantering kan ge tillståndspliktig verksamhet en förbättrad service

Under förutsättning att kommunen är tillståndsmyndighet för tillstånd som har beröringspunkter med lagen om brandfarliga och explosiva varor skulle en förbättrad service antas kunna ges om dessutom tillståndsmyndighet som huvudregel också är tillsynsmyndighet. En samordnad tillsyn kan då ske vilket givetvis stör verksamheter mindre. Kommunen som redan har en generell tillsynsplikt för alla risker för brand oavsett orsak samt risker för andra allvarliga olyckor enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor får då även tillsynsansvar för dessa specialrisker.

Om tillståndsärendena avseende explosiva varor som i dag handläggs av polismyndigheten förs över till kommunerna måste dock, såsom Polisverksamhetsutredningen föreslagit, kommunerna även bli tillståndsmyndighet vid ansökan om sprängning (3 kap. 6 § ordningslagen [1993:1617]) och användning av pyrotekniska varor (3 kap. 7 § ordningslagen [1993:1617]). Detta beroende på att tillstånd annars kommer att behövas från fler myndigheter vid sådana verksamheter eftersom sökanden även hanterar explosiva varor. Det är en mindre god ordning att en verksamhet skall behöva vända sig till olika myndigheter för samma verksamhet.

Polismyndigheten är även tillståndsmyndighet enligt vapenlagen (1996:67) vilket också har beröringspunkter med lagen om brandfarliga och explosiva varor. Detta bl.a. genom att vapenhandlare oftast även hanterar krut, tändhattar och ammunition som kräver tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Polisverksamhetsutredningen har inte föreslagit att tillståndsärenden enligt vapenlagen överförs till kommunen eftersom den tid som stått till deras förfogande inte medgett en analys av vilka oönskade konsekvenser en överflyttning av vapenärenden till kommunen skulle kunna medföra och hur en sådan ordning skulle passa in i helheten.

I detta sammanhang finns anledning att framhålla att det inte är lämpligt att låta vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor "kollidera" vid tillståndsgivningen. En lösning på detta problem kan vara att undanta tillståndsplikt enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor för de explosiva varor som har ett samband med ett vapentillstånd när tillstånd krävs enligt vapenlagen. Undantaget från tillståndsplikt enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor skall alltså bara "träffa" de explosiva varor som har

samband och anknytning till vapnet som man har tillstånd till. Detta skulle kunna anses motiverat eftersom en noggrann kontroll redan är gjord vid tillståndsprövningen enligt vapenlagen. Att tillståndshandläggningen avseende vapen och ammunition ligger på polisen är motiverat då det övervägande syftet avseende tillståndsplikten för dessa varor är att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Genom det föreslagna förfarandet kommer inte tillstånd att krävas från fler myndigheter än i dag för dessa verksamheter. Vid en sådan lösning måste det åligga polismyndigheten en samrådsskyldighet med kommunerna om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt. Detta för att framför allt brandrisken skall kunna utredas.

Kan en höjning av avgifterna föranleda att tillstånd inte söks?

I kapitel 11 kommer utredningen fram till att kostnaderna för tillståndsgivning och tillsyn skall täckas genom avgifter. Sådan avgift får tas ut för all tillståndshandläggning och tillsyn. Huvudregeln skall vara att den som orsakar kostnader också betalar för dem. Detta innebär att om kommunerna övertar tillståndsgivningen avseende explosiva varor som nu handläggs av polisen kommer kommunerna att få ta betalt för denna handläggning. Dagens avgifter i avgiftsförordningen täcker, enligt uppgifter från polismyndigheterna, inte den kostnad (tid) som läggs ner för handläggningen. Då kommunerna föreslås få full kostnadstäckning för de uppgifter som påförs dem kommer kostnaderna med stor sannolikhet att öka för den som söker tillstånd.

Det har framförts argument om att det finns risk för att tillstånd inte söks om ansökningsavgiften är för hög. Frågan uppstår då om denna kostnadsökning kommer att innebära att tillståndspliktig hantering avseende explosiva varor som föreslås handläggas av kommunerna kommer att ske trots att tillstånd saknas.

I avsnitt 11 om avgifter redovisar utredningen att den nuvarande avgiftsbeläggningen inte föranlett några större problem på så sätt att hanteringen sker trots att tillstånd saknas. I två fall har dock problemet uppmärksammats. I det ena fallet var det fråga om jordbrukare som inte hade sökt tillstånd för förvaring i mindre förbrukningsförråd av explosiva varor. Detta föranledde att avgiftsklasserna sattes lägre och att tillståndet på så sätt blev billigare. Det andra fallet har uppmärksammats när det gäller tillstånd till

handladdning för överlåtelse. Detta har föranlett att Statens räddningsverk ofta sätter ner denna avgift vilket de har rätt att göra.

När det gäller brandfarliga varor har kommunerna under en lång tid varit tillståndsmyndighet. När det gäller dessa tillstånd och dess avgifter har det inte framkommit uppgifter om att det funnits några problem i fråga om underlåtenhet att söka tillstånd. Utredningen förutsätter att kommunerna hanterar avgifterna för explosiva varor på motsvarande sett som för brandfarliga varor. Mot denna bakgrund anser utredningen att det heller inte finns någon större risk för att en ökad kostnad för tillståndserhållet kommer att innebära att tillståndspliktig hantering av explosiva varor sker trots att tillstånd saknas.

Enligt utredningen begränsas även risken för att hantering sker utan tillstånd av de överlåtelse- och straffbestämmelser som gäller enligt den föreslagna lagen om brandfarliga och explosiva varor. Dels föreslås otillåten hantering vara straffsanktionerad med böter eller fängelse, dels får explosiv vara endast överlåtas till den som har rätt att hantera explosiva varor av de slag och i den mängd som överlåtelsen avser. Även överträdelse av överlåtelsekravet föreslås straffsanktionerat. Detta innebär att det åligger tillverkare, importör och leverantör att kontrollera att det finns tillstånd innan överlåtelse får ske. Finns inget tillstånd får överlåtelse inte ske och hanteringen kan på så sätt inte påbörjas utan tillstånd. Med hänsyn till det överlåtelsekrav som utredningen föreslagit skall gälla minimeras risken för att hantering sker trots att tillstånd saknas.

Utredningens slutsatser av de anförda argumenten

Kommunerna har i dag ett övergripande ansvar genom lagen om skydd mot olyckor, plan- och bygglagen och även lagen om brandfarliga och explosiva varor när det gäller brandfarliga varor. Några övervägande negativa konsekvenser har utredningen inte funnit skulle uppkomma om kommunerna övertar det ansvarsområde som i dag ligger på polismyndigheten vad gäller explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Tvärt om anser utredningen att positiva konsekvenser kommer att uppstå. Detta främst genom stor samordningsfördel om kommunerna får ansvaret även för explosiva varor. På grund härav föreslår utredningen att tillståndshanteringen avseende explosiva varor som i dag ligger på polismyndigheten flyttas över till kommunerna. Därtill

bör kommunerna bli tillståndsmyndighet vid ansökan om sprängning och användning av pyrotekniska varor enligt föreslagen 3 kap. 6 § ordningslagen. När det gäller explosiva varor som har ett samband med ett vapentillstånd bör dessa undantas från tillståndsplikt enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. En reglering bör införas i vapenförordningen (1996:70) där polismyndigheten åläggs en samrådsskyldighet med kommunen vid tillståndsgivningen enligt vapenlagen när provning sker avseende rätt att inneha ammunition, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt.

Vidare anser utredningen att det i lagen bör införas en reglering som tydliggör vad en tillståndsprövning skall innehålla. Ett tillägg bör även ske i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister som ger Statens räddningsverk och kommunerna vid lämplighetsprovning avseende föreståndare rätt att få ut uppgifter från dessa register. Kommunerna skall även vid lämplighetsprovning vid övervägande i fråga om tillstånd få rätt att få ut uppgifter från dessa register.

I likhet med vad Polisverksamhetsutredningen anfört i sitt delbetänkande (SOU 2002:70 s. 118) anser utredningen att det i undantagsfall kan finnas behov av kvalificerat polisiärt ordnings- och säkerhetstänkande vid bedömningen av ett tillståndsärende gällande handhavande av explosiva varor. Av denna anledning bör kommunen åläggas skyldighet att informera polismyndigheten när ett tillståndsärende anhängiggörs. Någon skillnad när det gäller behovet av kvalificerat polisiärt ordnings- och säkerhetstänkande bör inte finnas i förhållande till Statens räddningsverks provningar avseende tillstånd till hantering av explosiva varor. Även Statens räddningsverk bör därför åläggas en sådan informationsskyldighet.

Utredningen anser inte att det bör föreligga någon skyldighet för polismyndigheten att yttra sig i varje enskilt fall utan endast i de fall polismyndigheten finner skäl till det.

6.4.3 Möjlighet till samverkan mellan kommunerna

Av en av utredningen företagen enkätundersökning har det framkommit att det inom vissa polisdistrikt finns en låg ärendefrekvens vad avser explosiva varor. Med hänsyn härtill samt att det ibland kan vara nödvändigt att anlita särskild expertis för handläggningen av de tillståndsfrågor som i dag handläggs av polisen finns det

behov av en möjlighet för kommunerna att samverka i vissa frågor. En bestämmelse om rätt för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter enligt lagen bör därför införas. Av samma skäl bör dessutom införas en bestämmelse om att en kommun får delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i en annan kommun. En sådan reglering skulle även harmonisera med den samverkansmöjlighet som kommunerna har genom 3 kap. 12 § lagen om skydd mot olyckor. En harmonisering här är positiv då lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om skydd mot olyckor överlappar varandra och det kan vara av stor vikt att närliggande uppgifter kan överlåtas tillsammans.

Även Polisverksamhetsutredningen föreslog att en sådan samverkansmöjlighet skulle införas. Polisverksamhetsutredningen anförde även att det däremot inte kunde anses lämpligt att en kommun ges rätt att frånhända sig beslutsbefogenhet i frågan till en annan kommun. Polisverksamhetsutredningen föreslog därför att varje enskild kommun således skulle behålla det politiska och rättsliga ansvaret för den verksamhet de enligt lag har att sköta även om de anlitar en person som är anställd i en annan kommun. Det handlade enligt Polisverksamhetsutredningen inte om att flytta över det lagstadgade ansvaret från t.ex. en kommun till en annan. Syftet var i stället att anställda i andra kommuner vid behov skall kunna handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och fatta de nödvändiga besluten i den delegerande kommunens namn.

Utredningen delar Polisverksamhetsutredningens uppfattning. Samma utgångspunkt har den reglering som finns i lagen om skydd mot olyckor. Kommunens ansvar för verksamheten kan inte överlåtas, utan endast själva utförandet. Det sagda utgör ett undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen som annars begränsar en kommuns möjlighet att engagera sig utanför den egna kommunens gränser. Undantaget innebär inte att ansvaret för verksamheten förflyttas. Ansvaret skall alltså ligga kvar på den ansvariga nämnden i den delegerande kommunen i enlighet med 6 kap. 7 § kommunallagen.

Enligt utredningen bör paragrafen utformas i enlighet med vad som anges i 3 kap. 12 § lagen om skydd mot olyckor för att uppnå största möjliga likformighet mellan de regelverk som gäller för den kommunala verksamheten på detta område.

6.4.4 Överföringstillstånd

Statens räddningsverk prövar frågor om tillstånd till såväl gränsöverskridande överföringar som överföringar inom landet av explosiva varor (23 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor). Bestämmelserna om överföringstillstånd avseende explosiva varor är en del av införlivandet i svensk rätt av explosivvarudirektivet.

Vid ett möte den 11 november 2002 (8:e mötet) med den stående kommittén under explosivvarudirektivet konstaterades att varje medlemsland har rätt att dokumentera tillstånd till överföring inom det egna landet (nationell överföring) på det sätt som passar landets behov bäst. Det ställs således inte något krav på att det ska vara en central myndighet som prövar nationella överföringstillstånd och inte heller på att det måste utfärdas ett särskilt tillståndsdokument för nationell överföring.

Den som måste ha ett överföringstillstånd är varans mottagare. För att få ett överföringstillstånd i dag krävs att varans mottagare visar att han eller hon har tillstånd att förvärva och inneha explosiva varor av det slag och i den mängd som överföringen avser (SÄIFS 1997:5 kap. 3.2.2).

Den kontroll och prövning som Statens räddningsverk gör vid tillståndsprövningen av överföringstillstånd begränsar sig således till att kontrollera att tillstånd finns från polisen för förvärv och innehav av explosiva varor. Finns dessa tillstånd anses det tillräckligt och överföringstillstånd ges utan ytterligare granskning och prövning.

Som ovan anförts ställer EG-rätten inte några krav vid nationell överföring om att ett särskilt tillståndsdokument utfärdas. Den prövning Statens räddningsverk gör i dag avseende överföringstillstånd är mycket begränsad. Vidare har utredningen funnit att den prövning som polisen gör i dag för tillstånd avseende innehav och förvaring av explosiva varor väl täcker det behov som finns av att få den kontroll över explosiva varors förflyttning inom landet som ett nationellt överföringstillstånd ger.

Med hänsyn till det ovan redovisade anser utredningen att det saknas anledning att tillståndsmyndigheten meddelar beslut i särskild ordning avseende nationella överföringstillstånd. Dessa överföringstillstånd bör i stället vara en del av beslutet om förvaring och försäljning. Med hänsyn till explosivvarudirektivet

måste det dock av tillståndet framgå att tillståndsdokumentet skall medfölja de explosiva varorna tills de når mottagaren.

Detta innebär att den myndighet som prövar frågor om tillstånd till innehav och förvaring av explosiva varor också skall pröva nationella överföringstillstånd. Genom ett sådant förfarande effektiviseras myndigheternas tillståndshantering. Vidare innebär det att den som söker tillstånd för förvärv, förvaring och försäljning av explosiva varor samtidigt kommer att kunna få tillstånd att överföra den explosiva varan inom landet. Detta minskar den administrativa bördan för företag.

Gränsöverskridande överföringstillstånd skall emellertid även fortsättningsvis prövas av Statens räddningsverk.

6.4.5 Importtillstånd prövas av Statens räddningsverk

Statens räddningsverk prövar i dag frågor om tillstånd till import av explosiva varor som sker i anslutning till tillverkning, bearbetning, behandling, förstöring, underhåll och återvinning. Frågor om tillstånd till import i övriga fall prövas av polismyndigheten i det distrikt där verksamheten skall bedrivas.

Importärenden är få till antalet och oftast komplicerade. För att uppnå effektivitet i tillståndshanteringens bör samtliga importärenden handläggas av en myndighet och då företrädesvis Statens räddningsverk som central myndighet. En sådan ordning skulle även vara bra för att uppnå syftet med lagstiftningen eftersom den centrala förvaltningsmyndigheten då får en helhetskontroll över vilka varor som finns på den svenska marknaden. En nackdel med ett sådant förslag är emellertid att importärendena oftast hänger ihop med handel. Skall sökanden begära tillstånd för import hos Statens räddningsverk och därefter tillstånd för handel hos annan myndighet blir detta en försämring för företagen.

Utredningen anser dock att det merarbete som kan uppstå för företagen i de få fall som tillstånd kommer att behövas hos två myndigheter måste accepteras. Detta då den positiva effekt som uppstår med förslaget, dvs. att Statens räddningsverk får kontroll över och vetskap om vilka explosiva varor som finns på marknaden är viktigare än att i detta fall försöka underlätta för företagen.

6.4.6 Särskilda frågor där Statens räddningsverk är tillståndsmyndighet

Utredningen har inte föreslagit någon ändring av den nuvarande reglering att Statens räddningsverk skall pröva frågor om tillstånd till tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning av explosiva varor samt annan hantering av explosiva varor som sker i anslutning till den uppräknade hanteringen. Regleringen finns i dag i 23 § första stycket 1–2 förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Det har dock framkommit att viss oklarhet råder om vad som avses med annan hantering som sker i anslutning till uppräknad hantering.

Enligt utredningen avses här hantering som sker i en geografisk närhet. Vid en sådan tillståndsprövning skall och kommer prövningen ske inom ramen för samma riskbedömning. Därför bör en och samma myndighet vara tillståndsmyndighet. Är det däremot fråga om tillståndsprövning av tillverkning och annan hantering t.ex. förvaring som en verksamhet vill ha på annan ort skall detta inte avse annan hantering som sker i anslutning till uppräknad hantering som Statens räddningsverk skall pröva. Den andra hanteringen, dvs. förvaringen, skall här prövas av kommunen på den ort där varorna skall förvaras. I denna prövning kommer nämligen en helt fristående riskbedömning att behöva göras och den bör ske av den kommun där varorna skall förvaras. Något samband i exemplet finns inte mellan tillverkningen och förvaringen. Därtill kommer att den tillsyn som sedan ska ske bör utföras av kommunen på den ort där i exemplet förvaringen skall ske. Enligt utredningens förslag skall tillsynsmyndighet som huvudregel vara densamma som tillståndsmyndighet (se kap. 7).

7 Tillsynsmyndighet

7.1 Nuvarande reglering

I lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor föreskrivs att Statens räddningsverk utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen samt de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen. Den lokala tillsynen utövas, såvida inte regeringen bestämmer annat, i fråga om brandfarliga varor av den eller de kommunala nämnder som svarar för räddningstjänsten och i fråga om explosiva varor av polismyndigheten (16 §).

I förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor föreskrivs vidare att Statens räddningsverk utövar den lokala tillsynen över verkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Vidare utövar Statens räddningsverk den lokala tillsynen över hanteringen och importen av brandfarliga och explosiva varor vid Försvarmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket.

Försvarmakten får i samråd med Statens räddningsverk i stället för verket utöva viss tillsyn över Försvarmaktens, Försvarets materielverks och Fortifikationsverkets hantering och import av sådana varor (37 a §).

Det finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor ingen reglering som direkt tar sikte på marknadskontroll och av lagtexten går det inte att direkt utläsa vem som har ansvaret över marknadskontrollen i Sverige avseende varor som regleras i lagen. Att Statens räddningsverk utövar marknadskontrollen framgår emellertid av förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor som trädde i kraft den 1 januari 2006. Med marknadskontroll avses i den nämnda förordningen en myndighets åtgärd för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav.

I detta kapitel kommer ”vanlig tillsyn” och marknadskontroll som är en viss form av tillsyn att redovisas var för sig. Detta

innebär att när redovisning och övervägande görs avseende begreppet tillsyn avses inte marknadskontroll.

7.2 Tillsyn enligt EG-rätten

Enligt EU:s regleringar kan medlemsstaterna som regel välja organisationsform för den nationella tillsynen i allmänhet under förutsättning att den utförda tillsynen uppfyller de krav som ställs. Trots detta ställs på vissa områden krav på samarbete och samordning mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som kan återverka på lämpligheten av en viss organisering. Det allt mer långtgående samarbetet mellan EU-ländernas tillsynsmyndigheter kan i Sverige bli särskilt kännbart på de områden där kommunerna utför tillsynen. Svenska tillsynsmyndigheter kan behöva agera snabbt som svar på begäran från andra medlemsstater, vilket i vissa fall kan vara svårt för kommunerna. Kraven kan också höjas på att kommunerna i sin tillsyn skall kunna tillämpa gällande EG-rätt och att hantera tillsyn på andra språk än svenska (SOU 2004:100 s. 68–69 och Statskontorets promemoria ”EU:s påverkan på svensk tillsyn” 2004/361-5).

På vissa områden kan det krävas en mer formell anpassning. Detta gäller de områden där EG-rätten ställer krav på att kontroll skall utföras av en central behörig myndighet eller av de myndigheter som behörigheten har delegerats till. Detta har i vissa fall tolkats så att tillsyn och kontroll inte skulle kunna utföras av kommunerna. Tillsynsutredningen som har lämnat förslag om en tydligare och effektivare tillsyn konstaterar i sitt slutbetänkande (SOU 2004:100 s. 74) att under förutsättning att det är en tillsynsansvarig myndighet som delegerar uppgiften till kommunerna föreligger inget hinder eftersom det i direktiv med detta krav inte anges vilken förvaltningsnivå myndigheterna som mottar delegationen skall finnas på. Om den lagliga grunden för kommunens tillsyn är direkt ålagd i speciallagstiftningen, dvs. någon central myndighet har inte delegerat behörigheten att utöva operativ tillsyn till kommunerna, föreligger en risk för att Sverige skulle anses inte helt ha införlivat ett sådant direktiv.

7.3 Ny tillsynslag föreslagen

Tillsynsutredningen har lagt fram ett förslag till en ny fristående tillsynslag (SOU 2004:100). Ett av huvudargumenten till förslaget för ny lag är att tydlighet och effektivitet talar för en allmän tillsynslag.

Tillsynsbegreppet föreslås bli snävare och utgår från att tillsyn är granskning i efterhand. Detta resulterar i att man i tillsynsuppdraget inte inkluderar rådgivning och information. Rådgivning och information måste ske vid sidan om tillsynen. Vidare föreslår Tillsynsutredningen att uttrycken ”central”, ”regional” och ”lokal” tillsyn bör utmönstras ur sektorslagarna. Med sektorslagar avser tillsynsutredningen de sektoriella lagar som reglerar ett tillsynsområde, dvs. en viss tillsynspliktig verksamhet. Även oklara benämningar såsom ”närmare” och ”omedelbar” tillsyn bör utmönstras.

Den föreslagna tillsynslagen reglerar inte frågan om i vilka fall en verksamhet skall stå under tillsyn och inte heller vem som skall utöva tillsynen. Dessa frågor skall regleras i respektive sektorslag. Den föreslagna tillsynslagens bestämmelser omfattar definitioner, regler om samverkan och samordning samt tillsynsplaner, olika regler om genomförandet av tillsyn, regler om ingripanden och sanktioner samt regler om egenkontroll, tillsynsavgifter, åtalsanmälan, handräckningshjälp av polis- eller kronofogde samt överklagande. En del av dessa bestämmelser är direkt tillämpliga hos tillsynsorganen medan andra bestämmelser kräver att regeringen meddelar föreskrifter.

Tillsynslagens bestämmelser eller delar av den föreslås aktiverade genom att vissa bestämmelser i sektorslagen ändras eller upphävs, dels genom att de bestämmelser i tillsynslagen som skall gälla anges i sektorslagen. Förslaget har sänts ut på remiss och övervägs för närvarande inom Regeringskansliet.

7.4 Tillsyn i form av marknadskontroll av produkter i Sverige

Regeringen beslutade i mars 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda den framtida organisationen och finansieringen av marknadskontroll av varor. Marknadskontrollutredningen har lämnat ett betänkande Tillsyn för säkrare varor och öppna

marknader (SOU 2004:57). Betänkandet har remissbehandlats och regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen Riktlinjer för marknads kontroll av produkter m.m. (prop. 2004/05:98). Riksdagen har fattat beslut i enlighet med regeringens förslag (bet. 2004/05:NU15, rskr. 2004/05:296). Nedan följer en sammanfattning av ärendet. För en grundlig genomgång av marknads kontroll hänvisas till betänkandet och propositionen.

Inom Europeiska unionen har krav som ställs på produkter inom olika områden harmoniserats genom olika EG-direktiv. Produkt-direktiv syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå och innehåller de skydds- och egenskapskrav som en produkt skall uppfylla för att få släppas ut på marknaden. Vidare syftar direktiven till att främja en fri rörlighet för varor inom EU och de produkter som uppfyller direktivens krav skall kunna cirkulera fritt på den inre marknaden.

Direktiven förutsätter att medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att endast produkter som uppfyller ställda krav släpps ut på marknaden och tas i bruk. Detta innebär att tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna skall övervaka marknaden i syfte att upptäcka och kunna ingripa mot produkter som inte uppfyller tillämpliga krav, s.k. marknads kontroll.

Som ovan anförts avses med marknads kontroll den tillsyn som en tillsynsmyndighet utför stickprovsvis av produkter som har släppts ut på marknaden, i syfte att säkerställa att produkterna uppfyller ställda krav. Marknads kontroll syftar både till att tillvarata konsumenters och andra användares intressen och till att undvika oseriösa företag och illojal konkurrens på marknaden. Marknads kontroll innefattar dels att tillsynsmyndigheten, genom direkta eller indirekta metoder, övervakar de produkter som släpps ut på marknaden, dels att myndigheten kan vidta korrigerande åtgärder, frivilliga eller tvingande, mot en produkt och dess tillverkare, om det kommer fram att produkten inte uppfyller ställda krav.

Marknads kontroll skall inte sammanblandas med andra förfaranden för kontroll. Begreppet marknads kontroll omfattar inte kontroll av produkter som i vissa fall krävs i konstruktions- och tillverkningskedet, dvs. förhands kontroll innan en produkt släpps ut på marknaden. Marknads kontroll omfattar inte heller återkommande kontroll eller besiktning som sker när produkter tagits i bruk, för att kontrollera att dessa fortfarande uppfyller ställda krav.

Kommissionen har för att stärka och samordna marknads kontrollen presenterat ett förslag på hur systemet kan förbättras (KOM [2003] 240 slutlig). Kommissionen föreslår bl.a. att

medlemsstaterna skall etablera en gemensam miniminivå för marknadskontrollen och att det administrativa samarbetet över gränserna mellan marknadskontrollmyndigheterna skall förstärkas. För närvarande pågår diskussioner mellan kommissionen och medlemsstaterna om hur ett gemensamt ramverk för marknadskontroll kan utformas. Ramverket föreslås omfatta bl.a. grundläggande krav för marknadskontrollen och ett kontrollförfarande varigenom kommissionen kan övervaka medlemsstaternas marknadskontroll. Syftet är att skapa en mer samordnad marknadskontroll inom gemenskapen.

De föreslagna grundläggande kraven innebär att medlemsstaterna skall utse en marknadskontrollmyndighet eller marknadskontrollmyndigheter som har nödvändiga befogenheter och resurser att utföra marknadskontroll avseende både konsument- och industriprodukter. Myndigheterna skall ha befogenheter att kontrollera att produkter på marknaden uppfyller ställda krav, begära in nödvändig dokumentation och ta prover av produkten. Varje medlemsstat skall informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om sin marknadskontrollverksamhet.

I Sverige har SWEDAC utsetts till samordnings- och kontaktorgan för svensk marknadskontroll. Detta regleras i förordningen (1996:81) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. SWEDAC skall samverka med berörda myndigheter vid planering och genomförande av sådan kontroll samt bevaka och aktivt delta i internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde.

Följande skall gälla som riktlinjer för en tydligare styrning av marknadskontrollen av produkter.

- Marknadskontroll skall genomföras i den omfattning som fordras för att säkerställa att varor som finns på marknaden uppfyller ställda krav.
- Den svenska marknadskontrollorganisationen skall även i fortsättningen i huvudsak bygga på ansvar hos sektorsansvariga myndigheter.
- Hur kontrollorganisationen utformas skall avgöras från sektor till sektor. Marknadskontroll skall i vissa fall kunna utövas i samarbete med annan statlig myndighet, kommun eller privat organ.

- Ett marknadskontrollråd med en horisontell samordningsfunktion skall också i fortsättningen finnas vid Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC). Rådet skall få en tydligare förstärkt samordnande roll.
- Marknadskontroll skall utföras av sektorsmyndigheterna som ett led i dessas ordinarie verksamheter. Som huvudregel skall gälla att marknadskontrollen skall finansieras på samma sätt som myndighetens övriga verksamhet.

Regeringen och riksdagen har gjort bedömningen att marknadskontrollrådet årligen bör rapportera till regeringen hur marknadskontrollen har utvecklats. Myndigheternas rapportering om marknadskontroll bör inbegripas i deras årliga återrapporteringen till regeringen. Mål- och återrapporteringskrav för marknadskontroll bör också anges i regleringsbrev för berörda myndigheter. En mer enhetlig och rikstäckande marknadskontrollverksamhet bör eftersträvas. Regeringen har tydliggjort målet för marknadskontroll i en ny förordning (2005:893) om marknadskontroll. Förordningen skall klargöra myndigheternas åligganden vad gäller marknadskontroll och ange vilka myndigheter som är marknadskontrollmyndigheter.

Vidare har ändringar i tullagen (2000:1281) genomförts i vilka anges att Tullverket på begäran skall tillhandahålla fler uppräknade myndigheter, däribland Statens räddningsverk, uppgifter som förekommer hos tullverket och som rör import eller export av varor. Detta för att effektivisera en samverkan mellan Tullverket och marknadskontrollmyndigheterna. Marknadskontrollmyndigheterna kan nämligen t.ex. behöva få importen från ett visst land eller inom en särskild produktkategori klarlagd, eller få information för att kunna spåra särskilda produkter eller importörer. Myndigheterna kan även behöva få tillgång till uppgifter om produkters ursprung för att kunna tillämpa regler om ömsesidigt erkännande.

7.5 Överväganden och förslag

Förslag: Tillståndsmyndighet skall som huvudregel också vara tillsynsmyndighet.

Statens räddningsverk föreslås bli tillsynsmyndighet över samtliga gränsöverskridande överföringstillstånd och importtillstånd. Statens räddningsverk skall även vara tillsynsmyndighet när det gäller hanteringen av brandfarliga varor som avser transport i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2000:599).

Kommunerna föreslås bli tillsynsmyndighet avseende hanteringen av explosiva varor som inte Statens räddningsverk skall utöva tillsyn över. Kommunerna blir även tillsynsmyndighet avseende nationella överföringstillstånd.

7.5.1 Problemställning

I direktivet anges att utredningen särskilt skall se över bestämmelserna om tillsyn. Utredningen skall därvid följa arbetet som föranleds av Tillsynsutredningens förslag (SOU 2004:100). Utredningen skall ta ställning till om det finns anledning att ändra tillsynsordningen och om någon tillsynsmyndighets uppgifter skall övertas av annan myndighet. Utredningen skall vid sina överväganden i denna del beakta det förslag till ändring i tillsynsordningen som Polisverksamhetsutredningen lämnade i delbetänkandet Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) och ta hänsyn till de remissyttranden som lämnats i anledning av betänkandet.

Vidare anges i direktivet att utredningen skall följa arbetet med den lagstiftning som föranleds av förslag lämnade av utredningen om marknadskontrollens framtida organisation och finansiering.

De problem som kan iaktas hänför sig således främst till nya internationella regler och följdändringar av att kommunen föreslås träda in som tillståndsmyndighet.

7.5.2 Utgångspunkter

En grundläggande utgångspunkt vid val av tillsynsmyndighet skall vara att myndigheten skall ha en oberoende ställning i förhållande till aktörerna inom den tillsynspliktiga verksamheten. Det är av stor vikt att den som utövar tillsyn inte får ha tillsyn över egen verksamhet.

Vidare är det viktigt att den myndighet som skall utöva tillsynen kan göra detta på ett effektivt sätt och har de kunskaper och i många fall den lokalkännedomen som behövs. Vidare är det givetvis att föredra att samma myndighet har närliggande tillsynsuppgifter för att minska störningar, underlätta och få ner kostnaderna både för tillsynsmyndigheten och för tillsynsobjektet.

För att uppnå effektivitetsvinster kan det enligt utredningens mening vara att föredra att tillståndsmyndigheten som huvudregel också är tillsynsmyndighet. Genom en sådan uppgiftstilldelning tar man tillvara den kunskap och information som tillståndsmyndigheten har samt effektiviserar arbetsuppgifterna och rutinerna eftersom arbetsuppgifterna avseende tillstånd och tillsyn ofta går hand i hand. Vidare anser utredningen att det är rimligt att tillståndsmyndighetens ansvar omfattar även rätten och skyldigheten att utöva tillsyn.

7.5.3 Länsstyrelserna bör inte ta över kommunernas tillsynsuppgifter

Tillsynsutredningen har i sitt slutbetänkande redovisat att regeringen i olika sammanhang har uttalat att tillsyn skall vara en av länsstyrelsernas prioriterade arbetsuppgifter (SOU 2004:100 s. 141–142). Som skäl för att lägga uppgifterna på länsstyrelserna brukar framhållas deras breda uppdrag; att utifrån ett helhetsperspektiv samordna statens intresse på den regionala nivån.

Ett eventuellt överförande av ansvar för tillsynsuppgifterna från kommunerna till länsstyrelserna är dock förenade med betydande principiella och praktiska problem. Bl.a. skulle behövas en mycket stor ökning av antalet anställda hos länsstyrelsen. En utbyggnad av länsstyrelserna till en sådan "tillsynstung" statlig myndighet skulle inte vara önskvärd ur ett vidare förvaltningspolitiskt perspektiv.

Vidare har flertalet av de kommunala tillsynsuppgifterna ett nära samband med andra kommunala uppgifter och ansvar. Ett ytter-

ligare skäl mot ett överförande av dagens kommunala tillsyn till länsstyrelserna är att tillsynen då skulle gå miste om den lokala förankringen som de insatser och det engagemang de tusentals förtroendevalda och kommunalt anställda i kommunerna i dag tillför.

Utredningen anser på grund av det ovan anförda att länsstyrelserna inte bör ta över kommunernas tillsynsuppgifter inom området för brandfarliga och explosiva varor. Skulle emellertid de strukturella förändringarna av den statliga förvaltningen på nationell och regional nivå som regeringen nyligen aviserat, genom direktiv till Ansvarskommittén (dir. 2004:93) leda till avsevärda förändringar i den statliga förvaltningsstrukturen samtidigt som ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna förändras kommer frågan i ett nytt läge.

7.5.4 Kommunerna som tillsynsmyndighet

Utredningen föreslår att kommunen skall vara tillståndsmyndighet beträffande explosiva varor i de fall där polismyndigheten i dag är tillståndsmyndighet med undantag för import. Som en följd av detta förslag har utredningen vidare övervägt huruvida tillsynen som huvudregel skall utövas av kommunen.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor utövas tillsynen över efterlevnaden av den lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen av en kommun inom kommunens område och av länsstyrelsen inom länet. Statens räddningsverk eller, i fråga om statlig räddningstjänst, den myndighet som regeringen bestämmer, utövar den centrala tillsynen (5 kap. 1 §). Genom denna lag har kommunerna fått en generell tillsynsplikt för alla risker mot olyckor. De har även tillsynsansvaret vad gäller brandfarliga varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt utredningen är det därför lämpligt att kommunerna även får tillsynsansvaret vad gäller den hantering av explosiva varor som Statens räddningsverk inte skall ha tillsyn över. Genom att på detta sätt ge kommunerna tillsynsansvaret beträffande alla risker kolliderar inte tillsynsansvaret med någon annan tillsynsmyndighets ansvar.

Utredningen föreslår att tillståndsmyndighet avseende nationella överföringstillstånd skall vara densamma som tillståndsmyndighet avseende tillstånd för innehav, förvaring och försäljning av explosiva varor, dvs. kommunen. Vidare har utredningen föreslagit att Statens räddningsverk tar över tillståndsgivningen för samtliga

importörändren avseende explosiva varor. Även här bör tillsynsmyndighet vara densamma som tillståndsmyndighet, dvs. kommunerna får tillsynsansvaret för nationella överföringstillstånd och Statens räddningsverk får tillsynsansvaret för samtliga gränsöverskridande överföringstillstånd och importtillstånd.

7.5.5 Kommunerna skall ha möjlighet att samverka

När det gäller tillsyn finns det även här ett behov av en möjlighet för kommunerna att samverka i vissa frågor. Denna möjlighet har kommunerna redan enligt lagen om skydd mot olyckor (3 kap. 12 §). Då lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om skydd mot olyckor överlappar varandra och närliggande tillsynsuppgifter finns i de båda lagarna är det av stor vikt ur effektivitetssynpunkt att en samverkansmöjlighet finns i fråga om tillsynsuppgifter även enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. En bestämmelse om rätt för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter enligt lagen bör därför införas beträffande tillsyn inom detta område. Av samma skäl bör det införas en bestämmelse om att en kommun får delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i en annan kommun. Se mer härom under kapitlet tillståndsmyndighet avsnitt 6.4.3.

7.5.6 Tydliggörande i lagen avseende viss tillsyn

Utredningen har föreslagit att tillståndsmyndigheten som huvudregel också är tillsynsmyndighet. När det gäller hantering av brandfarliga varor som avser transport i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2000:599) behövs inte tillstånd. Enligt utredningens förslag skall dock sådan verksamhet följa lagens reglering vad gäller tillståndspliktig verksamhet (se förslagen 19 § lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor). I sak har någon förändring inte föreslagits då i stort sätt samma ordning gäller enligt nuvarande lag. Statens räddningsverk utövar tillsyn över sådan verksamhet med stöd av 38 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor där det anges att Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om hur tillsynen skall organi-

seras. Utredningen föreslår inte någon förändring avseende tillsynsansvaret för sådan verksamhet men anser att tillsynsansvaret skall tydliggöras i lagen.

7.5.7 Statens räddningsverks befogenheter såsom marknads- kontrollmyndighet

Genom de riktlinjer för marknads kontroll av produkter m.m. som behandlats avsågs att tydliggöra målet för myndigheternas marknads kontroll i en ny förordning om marknads kontroll. Målet skulle vara att marknads kontrollen skall genomföras i den omfattning som fordras för att säkerställa att varor som finns på marknaden uppfyller ställda krav. Den 1 januari 2006 trädde förordningen (2005:893) om marknads kontroll av varor i kraft. Förordningen skall klargöra myndigheternas åligganden vad gäller marknads kontroll och ange vilka myndigheter som är marknads kontrollmyndigheter. I förordningen anges bl.a. vad som skall avses med marknads kontroll och vilken bedömning som skall ligga till grund för behovet av marknads kontroll. Statens räddningsverk utpekades som en myndighet som har till uppgift att utöva marknads kontroll.

Enligt utredningen är det av allra största vikt för att en fungerande marknads kontroll skall kunna föreligga att myndigheternas åligganden och befogenheter är klargjorda. För att uppfylla direktivens krav avseende marknads kontroll är det viktigt att Statens räddningsverk, såsom marknads kontrollmyndighet, ges tillräckliga befogenheter att kontrollera produkter, att begära in nödvändiga upplysningar från näringsidkare och att göra stickprovskontroller. Dessa befogenheter får verket såsom utpekad tillsynsmyndighet i den föreslagna lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Upplysningar kan i detta sammanhang att tillsynsavdelningen på Statens räddningsverk arbetar med att se över verkets arbete avseende marknads kontrollen. En handlingsplan planeras att tas fram som beskriver vilka uppgifter verket har. Ett visst samarbete med Konsumentverket har inletts då Konsumentverket kommit längre i detta arbete.

8 Administrativa sanktioner och tillsynsbefogenheter

8.1 Vilka sanktioner finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor och vilka befogenheter har tillstånds- och tillsynsmyndigheterna?

8.1.1 Bakgrund

Förutom straffrättsliga sanktioner finns det ett flertal sanktioner som kan drabba den som överträder den reglering som finns i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten förfogar över olika sanktionsmöjligheter. Tillståndsmyndigheten har enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor befogenhet att återkalla ett tillstånd (15 §) samt föreskriva om att nya eller ändrade villkor skall gälla för tillståndet (14 §).

Tillsynsmyndigheten har enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor befogenhet att

- meddela föreläggande och förbud (18 § 1 stycket),
- utfärda vite (18 § 2 stycket),
- förordna om rättelse på tillståndshavarens bekostnad (18 § 3 stycket),
- få tillträde till område, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen (19 §),
- på begäran få ut de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen (17 §),
- få göra undersökningar och ta prover (19 §),
- förordna om att föreläggande, förbud eller rättelse skall gälla med omedelbar verkan (29 §) och
- meddela undantag från förbudet att röka eller vidta andra åtgärder som kan ge upphov till öppen eld där brandfarliga eller explosiva varor hanteras på sådant sätt att de kan antändas (24 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor).

Vid en jämförelse med miljöområdet kan konstateras att motsvarande sanktioner finns på detta område. Ungefär motsvarande befogenheter har tillståndsmyndigheterna och tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken och lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvariga kemikalieolyckor. I miljöbalken regleras dock ytterligare en sanktion och en befogenhet för tillsynsmyndigheten, nämligen rätten att besluta om miljö-sanktionsavgift (30 kap. miljöbalken).

Miljö-sanktionsavgiften är en administrativ avgift som tillsynsmyndigheten beslutar. Miljö-sanktionsavgift utgår enbart för de överträdelser som regeringen särskilt föreskrivit om i förordning (1998:950) om miljö-sanktionsavgifter. Avgifter utgår enligt tariffer som regeringen beslutat i förordningen. Avgiften bygger på strikt ansvar och tas således ut även om överträdelsen har skett utan uppsåt eller oaktsamhet. Om det är uppenbart oskäligt skall miljö-sanktionsavgift inte tas ut.

8.1.2 Diskussioner om sanktionsavgifter

Frågan om sanktionsavgifters användningsområde och utformning behandlades av regeringen under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 s. 21 ff.).

Regeringen angav sex principer som skulle utgöra en god grund för det framtida lagstiftningsarbetet på området. Regeringen angav sammanfattningsvis följande.

Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande, att inte bara utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

Avgifterna bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iakta i denna egenskap.

Bestämmelser om beräkning av avgiftsbeloppet bör i all möjlig utsträckning konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen som gör det möjligt att förutse och

fastställa hur stor avgiften skall bli i det enskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.

Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättsäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller med hänsyn till förhållandena inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.

Det bör inte föreligga några hinder mot att låta avgiftsregler som i första hand är riktade mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen, strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga förseelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheterna som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst fall när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på ett sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga admini-

strativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

Regeringen har härefter i flera lagstiftningsärenden tagit ställning till frågan om efterlevnaden av bestämmelser skall sanktioneras genom straff eller sanktionsavgifter. I propositionen till ny konkurrenslag (1993:20) ansåg regeringen att de straff i form av måttliga böter som hade förekommit vid överträdelse av förbudet i dåvarande konkurrenslagen hade haft påfallande liten ekonomisk betydelse i förhållande till de stora värden som kan vara att vinna för företagen genom att bryta mot förbuden (prop. 1992/93:52 s. 30 f.). Regeringen bedömde därför att den tidigare ordningen hade liten preventiv verkan, samtidigt som mer ingripande påföljder i form av fängelsestraff varken var önskvärda eller ändamålsenliga. Regeringen förordade i stället en effektiv ekonomisk sanktion, en konkurrensskadeavgift, som också kom att införas.

I den proposition som låg till grund för den nuvarande marknadsföringslagen (1995:450) gjorde regeringen liknande överväganden (prop. 1994/95:123 s. 101 f.). Erfarenheterna av kriminalisering vid tillämpning av den dåvarande marknadsföringslagen var enligt regeringen inte goda. Detta hängde bl.a. samman med de ofta blygsamma bötesbelopp som dömts ut vid fällande dom. Det kunde därför enligt regeringen ifrågasättas om systemet haft någon preventiv verkan av betydelse. Regeringen ansåg att sanktionsavgifterna jämfört med en kriminalisering hade vissa fördelar, då sanktionsavgifter kan påföras såväl fysiska som juridiska personer och kan bestämmas så att sanktionen blir betydligt mer ekonomisk kännbar för näringsidkaren och därmed verka avskräckande på andra företagare.

Med konkurrenslagen som förebild kom en sanktionsavgift, marknadsstörrningsavgift, att införas i den nya marknadsföringslagen. Samtidigt skedde en avkriminalisering beträffande tidigare straffbelagda överträdelser av lagens bestämmelser.

Regeringen berörde också frågan om sanktionsavgifter i propositionen Marknadskontroll för produktsäkerhet, m.m. (prop. 1993/94:161 s. 27). Beträffande frågan om sanktioner vid marknadskontroll borde enligt regeringen särskilt uppmärksammas att sanktionsavgifter ofta kan vara lämpliga vid överträdelser av säkerhetsbestämmelser. Erfarenheten hade enligt regeringen visat att straffbestämmelser i motsvarande situation ytterst sällan får någon praktisk tillämpning.

När miljöstraffavgiften infördes anförde regeringen att genom att förlägga prövningen till tillsynsmyndigheten har myndigheten fått ytterligare verktyg för att säkerställa en effektiv tillsyn och att miljöbalkens regler efterlevs i syfte att bidra till målfyllnelsen i miljöbalkens inledande bestämmelser. Tillsynsmyndigheten kan direkt utan att ärendet behöver gå vidare till någon annan myndighet, vidta åtgärder med anledning av en konstaterad överträdelse. En betydlig effektivitetsvinst bör kunna erhållas, utan risk för rättsäkerheten (prop. 1997/98:45 del 1 s. 544).

Tillsynsutredningen har i förslaget till tillsynslag föreslagit att en särskild avgift (tillsynsbot) skall betalas om en objektansvarig ålagts anmärkning eller varning. Den föreslagna tillsynsboten är formellt sett en straffavgift. Enligt förslaget skall det inte vara möjligt att kombinera ett åtgärdsföreläggande, återkallelse eller förbud med en tillsynsbot. I fråga om åtgärdsföreläggande är vite den påtryckning som skall användas. Tillsynsboten skall påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Enligt tillsynsutredningen kan ett strikt ansvar anses främja en allmän aktsamhet och noggrannhet vid utövande av verksamhet inom tillsynsområdet (SOU 2004:100 s. 255).

I ett delbetänkande av miljöbalkskommittén, Miljöbalkens sanktionsystem och hänsynsregler, anför kommittén att dubbla sanktioner – straff och miljöstraffavgift – inte bör förekomma för samma gärning. Miljöstraffavgiften bör således inte användas som en förstärkning av straffet utan som ett alternativ till det. Miljöstraffavgiften bör i första hand användas för överträdelser som är mindre allvarliga och lämpar sig för överträdelser som inte bedöms vara så allvarliga att de behöver sanktioneras med straff. De gäller sådana gärningar eller underlåtenheter som inte direkt kan medföra risker för skador på människors hälsa eller miljö eller som inte av andra skäl är helt centrala för samhällets kontroll till skydd för människors hälsa och miljö (SOU 2004:37 s. 83).

8.2 Överväganden

Överväganden: Utredningen har övervägt om sanktionsavgift skall införas i lagen om brandfarliga och explosiva varor men kommit till ståndpunkten att så inte bör ske. Samma ställningstagande har gjorts beträffande anmälningsplikt till polis eller åklagarmyndigheten för tillsynsmyndigheten om det finns misstanke om brott.

8.2.1 Bakgrund

I direktiven anges att utredningen skall utreda gränsdragningen mot miljöbalkens bestämmelser om kemikaliehanteringen är ändamålsenlig. Skillnader i författningarna vad gäller administrativa sanktioner och tillsynsbefogenheter skall därvid särskilt beaktas.

För att uppnå syftet med lagen om brandfarliga och explosiva varor måste det gå att säkerställa att lagens regler efterlevs. Det är framförallt tillstånds- och tillsynsmyndighetens uppgift att se till att så sker men även polismyndigheten har denna uppgift för att bevaka det brottsförebyggande syftet. För att kunna genomföra dessa uppgifter är det av allra största vikt att myndigheterna ges befogenheter att kunna handla för att kunna påverka att reglerna följs.

Skillnaden vad avser sanktionsmöjligheter och tillsynsbefogenheter i lagen om brandfarliga och explosiva varor och miljöbalken är att tillsynsmyndigheterna i miljöbalken förfogar över miljö-sanktionsavgift. Denna sanktion finns inte reglerad i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

8.2.2 Återkallelsesanktionen

Innan utredningen närmare går in på sanktionsavgifter vill utredningen poängtera hur viktig sanktionen avseende återkallelse av tillståndet är för att uppnå lagens syfte. Enligt utredningen bör sanktionssystemet byggas upp på så sätt att hårda sanktioner med direkt effekt drabbar den som inte följer regleringen som är föreskriven för att hindra olycka, skada och brott. Med direkt effekt avser utredningen att sanktionen skall vara att man inte kan fortsätta verksamheten.

Om den som inte följer föreskrivna regler som huvudregel drabbas av återkallat tillstånd, innebär detta att denne inte kan fortsätta sin verksamhet, vilket torde vara en kanske än mer kännbar sanktion än sanktionsavgifter och det straffrättsliga ansvaret. Utredningen anser därför att reglerna om återkallelse bör stramas upp på så sätt att huvudregeln skall vara att tillståndet skall återkallas om bestämmelse i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna eller villkor som uppställts i något väsentligt avseende inte iakttas eller det i annat fall är av väsentlig betydelse för brand- eller explosionsrisk.

Ett liknande förslag finns i föreslagen tillsynslag. I 24 § föreslagen tillsynslag anges att ett tillstånd eller liknande som en objektansvarig har för en tillsynspliktig verksamhet skall återkallas av tillsynsmyndigheten om den objektansvarige allvarligt åsidosätter vad som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten.

8.2.3 Sanktionsavgift bör inte införas i lagen om brandfarliga och explosiva varor

Det som talar för att införa sanktionsavgifter i stället för straff är att, sanktionsavgifter kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer, och kan komma att uppgå till betydligt högre belopp än ett bötesstraff. I allvarliga fall kan mycket höga sanktionsavgifter påföras. Detta kan antas ha en betydande handlingsdirigerande verkan. Därtill kommer att överträdelser av reglerna i lagen om brandfarliga och explosiva varor är av den arten att de i första hand upptäcks av tillsynsmyndigheten. Att tillsynsmyndigheten också får befogenhet att ta ställning till om förutsättningarna för sanktionsavgift är uppfyllda och väcka talan om påförande av sådan avgift alternativt själva besluta om avgiften är en fördel eftersom myndigheten då förfogar över sanktionssystemet i sin helhet. Det bör även beaktas att polis och åklagare har begränsade resurser och är ålagda att prioritera vissa typer av brott framför andra. Straffet får därmed inte den handlingsdirigerande verkan som är avsedd.

Det som talar mot ett införande av sanktionsavgifter är att målsättningen när det gäller lagstiftningen måste vara att höja skyddet och säkerheten. Detta gör man genom samråd med tillstånds- och tillsynsmyndighet. Samråd och diskussion avseende skyddet och säkerheten kommer knappast att ske om den tillståndspliktige

riskerar att drabbas av en hög sanktionsavgift. Vidare är det enligt utredningen en fördel om samma regler avseende administrativa sanktioner och tillsynsbefogenheter gäller i lagen om brandfarliga och explosiva varor och i lagen om skydd mot olyckor. I många fall är det så som utredningens förslag är formulerade samma myndighet som vid samma tillfälle utövar tillsynen enligt båda lagarna. En stor fördel finns då att samma regler gäller.

Lagen om skydd mot olyckor har inte sanktionsavgifter vilket talar mot att sanktionsavgifter införs i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt utredningen är ytterligare ett argument mot att införa sanktionsavgifter det förhållande att de överträdelser som i dag straffsanktioneras kan medföra risker för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö och egendom. Straffvärdet är så högt, även om det inte kommer upp på fängelsenivå, att det inte bör stanna vid en sanktionsavgift utan bör medföra straffansvar.

Vid en jämförelse mellan lagen om brandfarliga och explosiva varor och miljöbalken med dess reglering om miljösktionsavgift kan anföras följande. Miljösktionsavgiftens syfte är att den skall leda till en ökad noggrannhet när man bedriver näringsverksamhet men överträdelserna skall också vara lätta att konstatera och avgifterna lätta att administrera för tillsynsmyndigheten, vilket även förväntas leda till en effektiv tillsynsverksamhet. Detta syfte skulle kunna anföras motivera att en motsvarande sanktionsavgift med samma syfte infördes i lagen om brandfarliga och explosiva varor och påfördes den som i näringsverksamhet överträdde särskilt angivna skydds- och säkerhetsregler enligt lagstiftning. Enligt utredningen finns dock skillnader mellan miljöbalken och lagen om brandfarliga och explosiva varor som talar mot en sådan ordning.

Både lagen om brandfarliga och explosiva varor och miljöbalken är skyddslagstiftningar. Lagen om brandfarliga och explosiva varor har dock ett begränsat skyddsområde medan miljöbalkens är betydligt vidare, men ändå avgränsat. Lagen om brandfarliga och explosiva varor gäller endast hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor medan miljöbalken gäller i stort sett allt som har med miljön att göra (vissa undantag finns). Det kan därför enligt utredningen anses mer motiverat att ha denna sanktionsavgift när det gäller överträdelse av miljöbalkens regler eftersom effektivitetsvinsten torde bli större då skyddslagstiftningen är vidare och upptäcktsrisken torde vara lägre.

Miljösktionsavgiften är avsedd att användas som ett verktyg i tillsynsverksamheten när en överträdelse upptäcks. Miljösktions-

avgiften ligger straffet nära på så sätt att den har en hämmande funktion och används för redan inträffade händelser. Enligt utredningen är ett sådant verktyg för lagen om brandfarliga och explosiva varors tillsyns- eller tillståndsmyndigheter inte det primära, utan det är befogenheter att kunna handla för att kunna påverka att reglerna följs innan någon skada eller olycka sker. I viss mån kan dock miljöstraffavgiften anses ha denna påverkan då den måste anses verka avskräckande mot företagare. Ett beslut om återkallelse av tillstånd att hantera de brandfarliga eller explosiva varorna eller ett beslut om rättelse torde vara väl så ingripande och i vissa fall betydligt mer ingripande än ett beslut om straffavgift. Denna återkallelsestraffning borde därmed, enligt utredningen, vara mer avskräckande mot företagare. Till det sagda kommer att riskerna med brandfarliga och explosiva varor är mera påtagliga och omedelbara än många andra farliga ämnen. Det är också därför som dessa särskilt har reglerats i speciallagstiftning. Det sagda talar också för att återkallelse av tillstånd och den därtill knutna möjligheten att stoppa verksamheten är det primära.

Enligt utredningen har tillstånds- och tillsynsmyndigheterna i lagen om brandfarliga och explosiva varor de befogenheter som behövs för att kunna handla så att reglerna följs och på så sätt säkerställa att syftet med lagen uppnås. Utredningen anser därför att en straffavgift motsvarande miljöstraffavgiften inte bör införas i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Uppmärksammas skall här att detta förslag inte överensstämmer med vad Tillsynsutredningen föreslagit angående tillsyn i allmänhet och tillsynsbot i föreslagen tillsynslag (SOU 2004:100). Tillsynsutredningen har föreslagit att en särskild avgift skall betalas (tillsynsbot) och att ett strikt ansvar skall gälla. Enligt utredningen passar denna reglering inte in i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det kan nämligen finnas situationer då en näringsidkare i objektiv bemärkelse bryter mot lagens bestämmelser i lagen om brandfarliga och explosiva varor och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen trots att denne vidtagit alla skadeförebyggande och olycksförebyggande åtgärder som vid en angiven tidpunkt skäligen kunde begäras, dvs. någon vårdslöshet förekom inte när varan hanterades. Det framstår, enligt utredningen, då inte som rimligt att en näringsidkare i en sådan situation skulle drabbas av en tillsynsbot. Utredningen anser mot denna bakgrund att regleringen om tillsynsbot inte skall aktiveras i lagen om brandfarliga och explosiva varor för det fall den föreslagna tillsynslagen träder i kraft.

8.2.4 Samordning mellan myndigheter

Utredningen vill här uppmärksamma att vissa gränsdragningsproblem kan uppstå då sanktionsavgift inte införs i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Detta då skillnaden i förhållande till sanktionssystemet vad avser miljösktionsavgiften kan bli något märklig då samma sakfrågor i EG-direktiv delas upp mellan myndigheter för reglering i föreskrifter.

Exempel på detta är direktiven om märkning (farliga ämnesdirektivet och preparatdirektivet) samt varuinformation (varuinformationsdirektivet). Här hade Statens räddningsverk och Kemikalieinspektionen delat upp regleringen i direktiven mellan sig eftersom lagen om brandfarliga och explosiva varor och miljöbalken överlappar varandra och båda myndigheterna har föreskrifter på området. Statens räddningsverk hade tidigare inte meddelat föreskrifter på området. Om de hade gjort det skulle detta fått till följd att om föreskrifterna avseende reglerna om märkning och varuinformation inte följdes drabbades den som bröt mot Statens räddningsverks föreskrifter inte av någon avgift medan den som bröt mot Kemikalieinspektionens föreskrifter avseende märkning och varuinformation drabbades av miljösktionsavgift (se förordning [1998:950] om miljösktionsavgifter bilaga 5.4). Detta är inte önskvärt.

Sådana gränsdragningsproblem kan endast lösas genom samråd och ett nära samarbete mellan berörda myndigheter. Om bemyndigande finns i författning kan det vara en fördel om en myndighet ger ut föreskrifter som även täcker regleringen avseende produkter som i och för sig faller under en annan myndighets bemyndiganden avseende föreskriftsrätt.

Ett exempel på hur ett sådant problem har lösts är det samarbete som pågått mellan Statens räddningsverk och Kemikalieinspektionen. Här diskuterade myndigheterna möjligheten att låta Kemikalieinspektionen ta in de detaljregler som rör brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper i Kemikalieinspektionens föreskrifter vad gäller klassificerings- och märkningsregler. Detta gjordes och kunde ske då det bemyndigande Kemikalieinspektionen fått inkluderar även en sådan föreskriftsrätt (jfr. 8 § förordningen [1998:941] om kemiska produkter och biotekniska organismer). Syftet med att låta Kemikalieinspektionen föreskriva på hela området var att man då genomförde ämnes- och preparatdirektivets krav på klassificering och märkning i en reglering. Genom ett

sådant förfarande uppstod inte dubbelregleringar eller andra motsättningar.

Ett problem som uppstod vid förfarandet var dock att när Kemikalieinspektionen föreskrev på området med stöd av förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer skulle tillsynsansvaret ändras på så sätt att Kemikalieinspektionen fick tillsynsansvaret över klassificering och märkning avseende kemiska produkters brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper. Att överföra en sådan tillsynsuppgift till Kemikalieinspektionen var varken Statens räddningsverk eller Kemikalieinspektionen intresserade av. Tillsynsproblematiken när Kemikalieinspektionen föreskrev på området löstes dock på så sätt att Statens räddningsverk blivit en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken för de kemiska produkternas brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper. En ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har därmed gjorts.

8.2.5 Anmälningsskyldighet för tillsynsmyndighet skall inte införas

Överträdelse av reglerna i lagen om brandfarliga och explosiva varor är av den arten att de i första hand upptäcks av tillsynsmyndigheten. För att upptäcktsrisken skall öka och straffsanktionsregleringen därmed bli mer avskräckande, har utredningen övervägt att föreslå att det bör införas en regel i lagen om brandfarliga och explosiva varor som anger att det åligger tillsynsmyndigheten att anmäla överträdelse av bestämmelser till polis eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. Motsvarande bestämmelse finns i 26 kap. 2 § miljöbalken för tillsynsmyndigheten enligt balken.

Av de uppgifter utredningen fått fram fungerar samarbetet mellan myndigheterna tillfredsställande. Utredningen har därför kommit fram till att ett sådant förslag inte skall läggas. Detta för att en sådan reglering kan få en hämmande effekt på det samråd och den diskussion som måste komma till stånd mellan den tillståndspliktige, tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet för att uppnå ett gott skydd och en god säkerhet. Därtill är det av stor vikt att tillståndshavare rapporterar tillbud till tillsynsmyndigheten. Sådan rapportering kommer med största sannolikhet att minska om tillsynsmyndigheten åläggs en obligatorisk anmälningsskyldighet.

Utredningen vill dock poängtera att även om en obligatorisk anmälningsskyldighet inte införs i lagen så finns ändå möjligheten att anmäla förfaranden. Vissa tydliga överträdelser bör enligt utredningen anmälas.

9 Särskild kontroll avseende produktgenskaper

9.1 Nuvarande reglering

I vissa fall krävs kontroll och godkännande av produkter innan de får släppas ut på marknaden. Syftet med kontrollen och godkännandet är att fastslå att produkten uppfyller gällande krav. Kravet på kontroll styrs i många fall av internationella regler om hur produkter, system etc. skall vara utformade för att vara säkra för användarna. På vissa områden krävs att kontrollen sker av ett organ vars kompetens prövats på särskilt sätt s.k. ackrediterat organ. Enligt vissa direktiv krävs dessutom att organ anmäls till EU-kommissionen. Dessa organ kallas anmälda organ (Notified Bodies). Medlemsstaterna ansvarar för att i förekommande fall organ utses och anmäls till kommissionen.

När det gäller kontrollen och godkännandet av explosiva varor för civilt bruk krävs att detta görs av ett anmält organ enligt explosivvarudirektivet. Motsvarande krav finns varken för explosiva varor för militärt bruk, för polisärt bruk eller för pyrotekniska varor. Kraven på anmälda organ förväntas dock snart att gälla även pyrotekniska varor. Kommissionen har beslutat om ett förslag till direktiv avseende sådana varor (KOM [2005] 457 slutlig). Ett direktiv förväntas träda i kraft inom några år.

I Sverige är det Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SWEDAC, som kompetensprövar organ för ackreditering och gör föreskriven anmälan till kommissionen. Bestämmelser om förfarandet för detta finns i lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Har en produkt genomgått kontroll i enlighet med ett direktiv och certifierats av ett anmält organ i en medlemsstat kan en annan medlemsstat inte hindra att en produkt släpps ut på marknaden. Detta innebär att det är av allra största vikt att de organ som godkänner en produkt är pålitliga så att de vinner förtroende i hela gemenskapen.

För att ett organ ska bli ackrediterat krävs att det uppfyller de krav som SWEDAC uppställer i sina föreskrifter vilka har utarbetats utifrån standarder för provnings- och certifieringsorgans kompetens som har utarbetats av de europeiska standardiseringsorganen. Därtill kommer krav av teknisk natur som måste uppfyllas och dessa krav specificeras av föreskrivande myndighet. Föreskrivande myndighet preciserar också de krav som ställs på produkterna.

I 10 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor finns en reglering avseende godkännande av produkt. Här anges att för att en explosiv vara skall få hanteras eller importeras, krävs att den är godkänd av Statens räddningsverk eller har gått igenom någon annan form av bedömning av överensstämmelse som skall godtas enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet).

I andra stycket anges att för att en fyrverkeripjäs skall få godkännas av Statens räddningsverk krävs att den

1. har annat huvudsakligt syfte än att avge knall, eller
2. är anpassad för inomhusbruk.

Vidare anges i paragrafen att Statens räddningsverk får föreskriva om undantag från kraven samt att verket skall upprätta en förteckning över godkända explosiva varor som införts till landet efter sådan bedömning av överensstämmelse som avses i första stycket.

Statens räddningsverk har meddelat föreskrifter om godkännande av fyrverkeripjäser och pyrotekniska sceneffekter i SÄIFS 1992:2. I föreskrifterna anges att nöjesfyrverkerier skall ha godkänts av Statens räddningsverk innan de får saluhållas, försäljas eller överlåtas om Statens räddningsverk inte medgivit undantag för viss produkt eller produktgrupp.

9.2 Överväganden

Överväganden: Sverige bör avvakta med att öppna upp systemet avseende kontrollen och godkännandet av pyrotekniska varor till dess direktivet avseende pyrotekniska varor träder i kraft.

Explosiva varor för militärt och polisiärt bruk skall även fortsättningsvis godkännas av Statens räddningsverk.

Tidpunkten för godkännande av explosiv vara bör justeras och knytas till tiden då den explosiva varan släpps ut på marknaden.

9.2.1 Bakgrund

I direktivet anges att utredningen vid eventuella överväganden om särskild kontroll av att krav som ställs på en produkts egenskaper i vissa avseenden är uppfyllda skall beakta EES-utskottets uttalanden att en anpassning av kontrollordningen till EG:s regler kräver ett öppet system (bet. 1992/93:EU1 s. 48 f.).

Innan Sverige inledde samarbete med EG fanns i Sverige organ som hade monopol på den obligatoriska kontrollen vid godkännande av en produkt inom berörda områden. När samarbetet med EG startade krävdes en anpassning av kontrollen till EG:s regler om ett öppet system som gick ut på att såväl offentliga som enskilda som uppfyller kraven på kompetens, skall kunna medverka inom systemet och konkurrera om uppdragen.

Regleringen avseende organ som godkänner en produkt som faller under lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning är i dag öppen när det gäller explosiva varor för civilt bruk som faller under explosivvarudirektivet och gasapparater som faller under gasapparatdirektivet. Enligt dessa direktiv skall en produkt kontrolleras och godkännas av ett anmält organ. Från Statens räddningsverks sida har föreskrifter avseende ackreditering som faller under lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning tagits fram i Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1997:4) om kontroll och utsläppande på marknaden av explosiva varor för civilt bruk samt Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 2000:6) om gasapparater.

När det gäller explosiva varor som är avsedda för militärt bruk eller polisiärt bruk samt för pyrotekniska varor är dessa inte

”direktivstyrda” då de är undantagna i explosivvarudirektivet. Reglerna avseende kontroll och godkännande styrs enbart av nationella bestämmelser. För dessa varor finns i dag inget öppet system eftersom det för dessa varor krävs ett godkännande från Statens räddningsverk. För att ett öppet system skall anses gälla skall de organ som vill bli ackrediterade och på så sätt kompetensgodkända för kontrollen och godkännandet av en produkt kunna ansöka om detta hos SWEDAC. En kontroll för godkännande skall inte vara förbehållen en viss myndighet.

9.2.2 Sverige bör avvakta ett helt öppet system för kontroll av produktegenskaper

Pyrotekniska varor

För att öppna upp systemet avseende kontrollen och godkännandet av pyrotekniska varor krävs att föreskrivande myndighet, dvs. Statens räddningsverk, utarbetar föreskrifter avseende de krav som skall ställas på produkterna. Detta arbete har en positiv effekt på så sätt att denna kravspecifikation sedan kan användas i myndigheten vid godkännandet för det fall inget organ ackrediterar sig.

Vad som i dagsläget talar mot att öppna upp systemet avseende kontrollen och godkännandet av pyrotekniska varor är att för det fall myndighet helt tas bort som godkännande organ kan ett öppet system vid nationella regler för vissa smala produkttyper orsaka kostnadsökningar för de som vill få produkterna godkända. Att öppna upp systemet kan också innebära att det inte finns något ackrediterat provningsorgan. Detta skulle vara mycket olyckligt och även tala mot ett öppet system i dagsläget.

Vidare är det ett stort och tidskrävande arbete att utarbeta föreskrifter. Med hänsyn till detta kan man ifrågasätta om det är rimligt att i dagsläget kräva att systemet öppnas upp för de pyrotekniska varorna. Detta med hänsyn till att ett direktiv avseende pyrotekniska varor är under utarbetning och förväntas träda i kraft inom en inte allt för avlägsen framtid (se KOM [2005] 457 slutlig). I detta direktiv kommer en europeisk kravspecifikation att anges samt som förslaget är i dag ett anmält organ krävas för kontroll och godkännande.

När direktivet träder i kraft kommer Sverige att bli skyldig att genomföra det och vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa

att de pyrotekniska varorna som faller under direktivet uppfyller den kravspecifikation som kommer att anges i direktivet. Vidare får Sverige ansvara för att de organ som ansöker om att bli ackrediterade anmäls till EU-kommissionen. I detta skede kommer Statens räddningsverk att behöva utarbeta föreskrifter avseende ackrediteringen.

Med hänsyn till att nya regler med all sannolikhet snart kommer att träda i kraft och att dessa inte kommer att överensstämja med de regler som gäller i dag för pyrotekniska varor anser utredningen att det finns skäl för att avvakta att öppna upp systemet för dessa varor. Att nu lägga arbete och tid på att öppna upp systemet finner utredningen inte meningsfullt. Tvärtom är det bättre att utnyttja den tid som skulle behöva tas i anspråk till att arbeta för och påverka utformningen av direktivet.

Explosiva varor för militärt och polisiärt bruk

Explosiva varor för militärt bruk är speciella på så sätt att de rör försvarshemligheter. De är ofta mycket komplicerade och har prestanda och räckvidder som är hemliga. Ett exempel på sådan produkt är luftvärnsrobot som har en räckvidd på flera mil. Att Statens räddningsverk här sätter upp föreskrifter med kravspecifikationer är varken önskvärt eller lämpligt. Detsamma gäller i viss mån explosiva varor för polisiärt bruk. Med hänsyn till dessa varors speciella syfte anser utredningen att det inte finns anledning att öppna upp systemet för dessa. Utredningen anser således att explosiva varor för militärt och polisiärt bruk även fortsättningsvis skall godkännas av Statens räddningsverk.

9.2.3 Godkännandekravet skall gälla när varan släpps ut på marknaden

De direktivstyrda kraven på godkännande enligt explosivvaru- och gasapparatdirektivet anger att en vara skall vara godkänd innan den släpps ut på marknaden. Godkännandekraven kan här i huvudsak anses skydda den som förvärvar en vara samt möjliggör en fri cirkulation av varorna inom EU. Kravet på godkännande har dock ingen funktion för att skydda de arbetstagare som arbetar med produkt-

utveckling, tillverkning och lagring av dessa varor innan de släpps ut på marknaden.

Enligt nuvarande lagstiftning skall en explosiv vara vara godkänd för att få hanteras. Hanteringsbegreppet i lagen om brandfarliga och explosiva varor täcker alla typer av fysisk befattning med varorna och gör det i princip omöjligt att ens framställa explosiva varor vid produktutveckling eller att importera enstaka sådana för erhållande av godkännande inom landet.

Den nuvarande ordningen om krav på godkännande innan hantering medför ett ständigt behov av undantag för att möjliggöra t.ex. forskning och produktutveckling av explosiva varor eller import av en vara som inte är godkänd men som importören har för avsikt att få godkänd av Statens räddningsverk eller ackrediterat organ.

Tidpunkten för godkännandet stämmer inte överens med EG-rättens krav för godkännande. Den nuvarande ordningen avseende kravet på tidpunkten för godkännandet är därför inte ändamålsenlig i förhållande till skyddsbehovet och EG-rättens krav. I vissa fall har man tvingats bortse från godkännandekravet när det gäller varor som inte har släppts ut på marknaden. För att godkännandet skall fungera i praktiken måste en ändring av tidpunkten ske. Tidpunkten för godkännande bör ändras så att en harmonisering avseende tidpunkten följer EG-rätten, dvs. kravet på godkännande skall knytas till tiden då den explosiva varan släpps ut på marknaden. Denna reglering innebär enligt utredningen ett så grundläggande krav på de explosiva varorna att det bör föras in i lagen.

Det ovan angivna förslaget innebär att viss hantering av den explosiva varan kommer att få ske innan den godkänns. Denna hantering vid tillverkning och import borde för att skydda liv, hälsa, egendom och miljö kunna regleras genom bl.a. tillståndsgivningen och de villkor som gäller för hanteringen. Genom tillståndet för hanteringen och genom tydliga aktsamhetskrav på tillverkning och annan hantering och genom tillämpning av annan lagstiftning, t.ex. arbetsmiljölagen och lagen om transport av farligt gods, borde tillverkning och import av varorna ändå kunna ske med ett tillfredsställande högt skydd och en hög säkerhet.

10 Destruktion av överblivna eller utgångna explosiva varor

10.1 Nuvarande reglering

10.1.1 Destruktion enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor

Explosiva varor är farligt avfall och får inte slängas som vanligt avfall. Med destruktion av explosiva varor avses nedbrytning och förstöring av explosivt ämne. I 3 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor framgår att destruktion ingår i begreppet hantering. Detta medför att den som ombesörjer destruktion av explosiva varor skall ha tillstånd till det (11 §). Statens räddningsverk är tillståndsmyndighet (23 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor). Enligt förordningens 32 § 2 stycket 2 meningen framgår att Statens räddningsverk bestämmer vad som skall göras med explosiva varor som inte kan säljas. Några bestämmelser härom har Statens räddningsverk inte meddelat.

I lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning finns ingen uttrycklig reglering avseende vem som ansvarar för destruktion av överblivna eller utgångna explosiva varor. En bestämmelse finns dock som har ett visst intresse i sammanhanget nämligen 17 § tredje stycket förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Där anges att den som innehar explosiva varor utan att ha tillstånd till det omedelbart skall underrätta polismyndigheten.

I Statens räddningsverks föreskrifter finns en reglering avseende destruktion av explosiva varor. I Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1998:4) om tillverkning av explosiva varor avsnitt 9.3 anges att tillverkare av explosiva varor skall, om en saluförd sådan är felaktig eller har en särskild angiven begränsad livslängd, svara för att den tas i retur och för att den revideras eller förstörs. Tidigare fanns motsvarande bestämmelser för den som importerade eller överförde explosiva varor (SÄIFS 1997:5). Dessa upphävdes

dock genom SÄIFS 1999:3 efter att kommissionen senare hade begärt att dessa krav skulle uteslutas ur föreskrifterna. Kommissionen ansåg att regleringen innebar att importörer ålades ytterligare kostnader och utgjorde en tyngre börda för näringsidkare från andra medlemsländer än för svenska tillverkare.

10.1.2 Annan reglering om destruktion

Vapenlagen

Reglering avseende inlösen av vapen och ammunition finns i 7 kap. vapenlagen (1996:67). Här anges att skjutvapen eller ammunition skall lösas in av staten om

- tillståndet att inneha vapnet eller ammunitionen har återkallats utan att egendomen samtidigt har förklarats förverkad eller tagits i beslag,
- innehavaren har avlidit,
- ansökan har avslagits i fråga om tillstånd att inneha vapen eller ammunition som förvärvats genom arv, testamente eller bodelning,
- eller domstol har beslutat att ett vapen eller ammunition, som någon innehar utan att ha rätt till det, inte skall förverkas eller åklagaren i ett sådant fall har beslutat att inte föra talan om förverkande.

Skjutvapen eller ammunition skall inte lösas in, om egendomen lämnas för skrotning eller överläts till någon som har rätt att inneha vapnet eller ammunitionen och om detta görs inom i bestämmelsens angivna tid. Vapnet eller ammunitionen skall lämnas in till polismyndigheten eller den som polismyndigheten bestämmer. Det skall betalas ersättning med ett belopp som motsvarar marknadsvärdet för vapnet och ammunitionen som löses in. Polismyndigheten prövar frågor om inlösen enligt vapenlagen.

I 11 kap. 1 § vapenförordningen (1996:70) finns regler om att om skjutvapen finns bland tillgångarna i ett dödsbo eller konkursbo skall den som har vård om boet göra skriftlig anmälan om detta hos polismyndigheten inom viss angiven tid.

Miljöbalken

Av 14 kap. 4 § miljöbalken framgår att destruktion ingår i begreppet hantering. Detta medför att den som ombesörjer destruktion av särskilt farliga kemiska produkter och biotekniska organismer kan behöva tillstånd till det (14 kap. 12 §). I miljöbalken finns ingen direkt reglering avseende destruktion av överblivna eller utgångna varor. Däremot finns i 15 kap. miljöbalken reglering avseende avfall och producentansvar.

I 15 kap. 1 § miljöbalken anges att med avfall avses varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. I samma paragraf har regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter om avfallskategorier, vilket regeringen gjort i avfallsförordningen (se nedan). I 15 kap. 6 § miljöbalken bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Sådana föreskrifter får meddelas i fråga om avfallet av de varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer och avfallet från sådan verksamhet som de bedriver.

Konkurslagen

I 7 kap. 16 a § konkurslagen framgår att förvaltaren skall till den myndighet som enligt 26 kap. miljöbalken har att utöva tillsyn anmäla om han eller hon har anledning att anta att konkursgäldenären har lämnat kvar kemiska produkter, biotekniska organismer eller farligt avfall som behöver omhändertas. Detsamma gäller vid misstanke om mark- eller vattenföroreningar.

Produktsäkerhetslagen

I produktsäkerhetslagen (2004:451) finns reglering om återkallelseansvar för tillverkare avseende farliga varor. I 15 § anges att en tillverkare som har tillhandahållit en farlig vara utan dröjsmål skall återkalla varan från distributör som innehar den, om det behövs för att förebygga skadefall. Är denna åtgärd inte tillräcklig för att

förebygga skadefall, skall tillverkaren utan dröjsmål återkalla varan från de konsumenter som innehar den. Därutöver finns bestämmelser om hur återkallelsen skall ske och i vilken omfattning.

I 18 § anges att en tillverkare utan dröjsmål skall låta förstöra eller på något annat sätt oskadliggöra en vara som har tagits tillbaka i samband med utbyte eller återgång, om varan är särskilt farlig.

Avfallsförordningen

Den 1 januari 2002 trädde avfallsförordningen (2001:1063) i kraft samtidigt som renhållningsförordningen (1998:902) och förordningen (1996:971) om farligt avfall upphörde att gälla. Avfallsförordningen bygger bl.a. på tre EG-direktiv nämligen rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktivet 75/442/EEG om avfall (nedan kallat avfallsdirektivet) och rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall (nedan kallat farliga avfallsdirektivet).

I farliga avfallsdirektivet anges bl.a. att de allmänna bestämmelser om avfallshantering som fastställs i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli om avfall, i dess lydelse enligt direktivet 91/156/EEG, gäller även för hantering av farligt avfall. Där anges att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att varje innehavare av avfall

– antingen överlåter det till en privat eller offentlig insamlare eller till ett företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A eller 2 B, eller

– själv återvinner eller bortskaffar avfallet enligt bestämmelserna i detta direktiv.

Vidare anges i artikel 1 p. 2 att om inte annat följer av bestämmelserna i detta direktiv skall direktivet 75/442/EEG gälla för farligt avfall.

I bilaga 1 till direktivet uppräknas kategorier eller typer av farligt avfall, kategoriserade efter ursprung. I bilaga 1 A anges avfall som företer en eller flera av de egenskaper som anges i bilaga 3 och som består av i bilagan uppräknat material eller ämnen. I punkten 15 anges fyrverkerier och andra explosiva ämnen.

I bilaga 3 anges egenskaper som gör att avfall klassificeras som farligt. Under punkten H1 Explosivt anges ämnen och preparat

som kan explodera vid kontakt med öppen eld eller som är mer känsliga för stötar eller friktion än dinitrobensen.

Avfallsförordningen reglerar avfall och avfallets hantering. I förordningen upplyses om att för vissa avfallsslag och viss avfallshandling finns ytterligare bestämmelser i andra förordningar eller i föreskrifter som meddelats med stöd av andra förordningar. Om inte annat är särskilt angivet, gäller de bestämmelserna framför bestämmelserna i avfallsförordningen (1 § avfallsförordningen).

I avfallsförordningen pekats kommunen ut som ansvarig för hushållsavfall som utgörs av farligt avfall. Varje kommun svarar för att hushållsavfall som utgörs av farligt avfall samlas in och transporteras till en behandlingsanläggning (21 a § avfallsförordningen). Av bilaga till avfallsförordningen framgår att explosiva varor är farligt avfall. Explosiva varor är dock inte hushållsavfall och kommunen har därmed inget ansvar för detta avfall.

Förordningen om avfallsförbränning

Den 3 januari 2003 trädde förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning i kraft samtidigt som förordningen (1997:692) om förbränning av farligt avfall upphörde att gälla. Äldre bestämmelser skulle dock tillämpas till och med den 28 december 2005 i fråga om vissa befintliga anläggningar. Förordningen om avfallsförbränning bygger på EG-direktivet 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av farligt avfall (förbränningsdirektivet). Syftet med förordningen om avfallsförbränning och föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen är att förhindra eller så långt som möjligt begränsa den negativa inverkan som avfallsförbränning kan ha på människors hälsa och miljön. Det gäller särskilt föroreningar genom utsläpp till luft, mark, ytvatten och grundvatten. Förordningen ställer bl.a. upp krav på avfallsförbränningsanläggningar.

10.2 Överväganden och förslag

Förslag: I lagen föreslås en reglering om återtagandansvar för explosiva varor till konsument. Den som tillverkar, saluför, överför eller importerar explosiva varor skall om en saluförd sådan vara till konsument är felaktig eller har en särskilt angiven begränsad livslängd svara för att den tas emot och för att felet avhjälpas eller varan destrueras.

Utöver återtagandansvaret utpekas polismyndigheten som ansvarig myndighet för destruktions- och utgångs- och utgångna explosiva varor från konsument för de fall återtagandansvaret inte kan aktualiseras.

10.2.1 Bestämmelserna om destruktions- och utgångna explosiva varor är oklara

I direktiven anges att utredningen särskilt skall granska bestämmelserna om destruktions- och utgångna explosiva varor och föreslå författningsändringar i de delar regleringen inte är tillräcklig.

Som framgår av redovisningen ovan finns ingen uttrycklig reglering avseende vem som ansvarar för destruktions- och utgångna explosiva varor i lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning. Bestämmelsen i 17 § tredje stycket förordningen om brandfarliga och explosiva varor som anger att den som innehar explosiva varor utan att ha tillstånd till det omedelbart skall underrätta polismyndigheten om detta kan anses antyda att lagstiftaren ansett att polismyndigheten har någon form av yttersta ansvar för hanteringen av överblivna explosiva varor. Bestämmelsen ålägger dock inte polisen några direkta skyldigheter. Bestämmelsen är dessutom ofullständig eftersom det måste förutsättas att någon anmälningskyldighet inte gäller i de fall undantag från tillståndsplikten föreligger enligt 20–21 §§ förordningen om brandfarliga och explosiva varor.

I Rikspolisstyrelsens författningssamling RPSFS 2000:72 FAP 208-3 avsnitt 1.1 anges att polisen har en skyldighet att omhänderta, undersöka och oskadliggöra anträffade föremål som misstänks innehålla explosivt eller annat livsfarligt ämne. Denna reglering ger polisen vissa skyldigheter när det gäller destruktions- och utgångna explosiva varor.

Statens räddningsverk har föreskrifter som reglerar att tillverkare av explosiva varor, om en saluförd sådan är felaktig eller har en begränsad livslängd, skall svara för att den tas i retur och att den revideras eller förstörs. Föreskrifterna gäller dock inte importerade eller överförda varor. Föreskrifterna har meddelats med stöd av bemyndigande i 41 § förordning om brandfarliga och explosiva varor. Enligt utredningen kan det dock ifrågasättas om bemyndigandet i 41 § täcker föreskriftsrätt på detta område.

Överblivna eller utgångna explosiva varor som inte är användbara oavsett om de definieras som avfall för att innehavaren gör sig av med dem eller avser eller är skyldig att göra sig av med dem omfattas av reglerna i lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Explosiva varor är farligt avfall och får därmed inte slängas som vanligt avfall. Explosiva varor är inte att anse som hushållsavfall och kommunerna har därmed ingen skyldighet att ta hand om detta. Återvinningscentralerna tar inte emot varorna eftersom behandlingsanläggningarna som sedan skall ta emot dem inte har tillstånd till destruktionsavfall av explosiva varor. På förfrågan från utredningen har Polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö uppgett att de vid förfrågan från privatpersoner oftast tar hand om de explosiva varorna men någon skyldighet till detta i lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning går, som ovan redovisats, inte att utläsa.

Det finns företag i Sverige som driver verksamhet vari ingår destruktionsavfall av explosiva varor. Dessa verksamheter har tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor till destruktionsavfall.

Sammanfattningsvis är regleringen oklar avseende vem som skall ta hand om explosiva varor när de inte längre kan eller får hanteras.

10.2.2 Överblivna och utgångna explosiva varor i näringsverksamhet

I de allra flesta fall saknas det anledning för samhället att ombesörja destruktionsavfall av explosiva varor. De explosiva varorna har ofta blivit över i samband med näringsverksamhet och destruktionskostnaden utgör då en normal utgift i verksamheten. I konkurser löses problemet genom att konkursboet tar kostnaden för destruktionsavfall. Finns inga pengar i konkursboet har det upplysts utredningen att konkursförvaltaren, med hänsyn till hans plikt att ta hand om egendomen, försöker få destruktionskostnaden till en konkurs-

kostnad som kan betalas av staten alternativt själv ta kostnaden med hänsyn till den skadeståndsskyldighet som annars kan uppstå.

När hantering av explosiva varor pågår i näringsverksamhet finns det, enligt utredningen, ingen anledning att låta en myndighet träda in och ansvara för destruktionsen eller bära kostnaden för detta. Tvärtom anser utredningen att näringsverksamhet som hanterar explosiva varor bör bära ansvaret och kostnaden för destruktionsen så länge hanteringen pågår i näringsverksamheten.

10.2.3 Överblivna och utgångna explosiva varor från enskilda

När väl hanteringen i näringsverksamheten avslutats på så sätt att varan överlåtits till konsument bör, i likhet med vad som i dag föreskrivs i SÄIFS (1998:4), tillverkare åläggas ett återtagandansvar när det gäller felaktiga och utgångna explosiva varor. Även för de som importerar och överför explosiva varor bör ett återtagandansvar gälla (se härom nedan). Med hänsyn till att ett återtagandansvar är ett långtgående ansvar som både kan vara betungande och kostnadskrävande finner utredningen det inte lämpligt att bemyndiga en myndighet att föreskriva om detta. I stället anser utredningen att ett sådant ansvar bör regleras i lag. Återtagandansvaret sträcker sig givetvis bara till att avse felaktiga eller utgångna explosiva varor som tillverkaren själv tillhandahållit.

Som redogjorts för i 10.1.1 begärde kommissionen att det återtagandansvar, som uppställdes i (SÄIFS 1997:5) för de som importerade eller överförde explosiva varor, skulle uteslutas då de enligt kommissionen ålade importörer ytterligare kostnader och utgjorde en tyngre börda för näringsidkare från andra medlemsländer än för svenska tillverkare.

För att inte omfattas av förbudet i artikel 28 i EG-fördraget om den fria rörligheten måste regler bl.a. gälla för alla aktörer och ha samma rättsliga och faktiska verkan på inhemska och importerade varor. Det föreslagna återtagandansvaret i lagen om brandfarliga och explosiva varor skall omfatta alla aktörer, dvs. samtliga tillverkare, importörer och de som överför och rikta sig till verksamheter som är verksamma i Sverige.

Utredningen föreslås att det i lagen uppställs ett återtagandansvar för tillverkare och importörer och de som överför explosiva varor. Det kan dock finnas tillfällen då vetskap saknas om vem som är tillverkare, importör eller vem som har överfört varan. I sådana

situationer kan det, enligt utredningen, ifrågasättas om det är rimligt att någon enskild skall bekosta destruktionsarbetet.

Exempel på detta är då sprängämnen och tändmedel påträffas i dödsboet efter en bergssprängare. Ett annat exempel är nödraketer som allmänheten har för marina ändamål. Dessa har en begränsad livslängd och därför blir stora mängder av sådana raketer obrukbara varje år. Enligt utredningen finns det ett starkt samhällsintresse att en myndighet kan träda in och hjälpa till med destruktionsarbetet i sådana situationer. Faran är annars överhängande att den enskilde frestas att själv förstöra varorna, med stora risker som följd, eller att varorna hamnar i orätta händer.

Tidigare kunde dylika situationer oftast lösas praktiskt genom att de explosiva varorna omhändertogs av militärförband på orten. Denna möjlighet har emellertid i praktiken försvunnit under senare år beroende på förbandsnedläggningar och allmänna besparingskrav inom Försvarmakten. Som ovan redovisats tar vissa polismyndigheter på förfrågan från privatpersoner hand om de explosiva varorna.

Med hänsyn till den skada explosiva varor kan ge upphov till och att det finns ett samhällsintresse att utgångna eller överblivna explosiva varor blir destruerade anser utredningen att det utöver återtagandansvaret i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör pekas ut en ansvarig myndighet. I bestämmelsen skall det klart och tydligt framgå vem som har det yttersta ansvaret för destruktionsarbetet av överblivna och utgångna explosiva varor från privatpersoner för det fall återtagandansvaret inte kan aktualiseras.

De myndigheter som kan komma i fråga är, enligt utredningen, antingen kommunerna eller polismyndigheten. För att kommunerna skulle vara ansvarig myndighet talar det förhållande att kommunerna föreslås bli tillstånds- och tillsynsmyndighet. För att polismyndigheten skall vara ansvarig myndighet talar det förhållande att polismyndigheterna redan i dag har kunskapen om och erfarenheten av sådana situationer. Polismyndigheten har även kunskap och resurser för att destruera dessa varor. Vidare har polismyndigheten enligt polislagen (1984:387) en skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör bl.a. att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Vidare har polisen genom vad som följer av RPSFS 2000:72 FAP 208-3 redan i dag en skyldighet att omhänderta, undersöka och oskadlig-

göra anträffade föremål som misstänks innehålla explosivt eller annat farligt ämne. Att ge polisen ansvaret för destruktionsarbetet ligger därför nära till hands.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att den lämpligaste myndigheten för att ha ansvaret för destruktionsarbetet av överblivna och utgångna explosiva varor från enskilda är polismyndigheten. En reglering härom bör därför införas i lagen.

10.2.4 Avfallsförbränning

Utredningen har under arbetet uppmärksammat ett problem som hänger samman med destruktionsarbetet av explosivt avfall. Frågan har aktualiserats av de regler angående avfallsförbränning som införts inom EU. Dessa är i första hand att se som en miljöskyddslagstiftning. Emellertid har det visat sig att regleringen inte är helt lätt att förena med de skyddskrav som bör uppställas vid destruktionsarbetet av explosiva varor.

I Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1998:4) om tillverkning av explosiva varor anges i kap. 13 vissa krav på destruktionsarbetet av explosiver. Där framgår att tillverkaren av explosiva varor skall ha möjlighet att destruera av tillverkaren hanterade explosiva varor samt föremål och utrustning som är förorenade av sådana explosiva varor. Med tillverkning avses i föreskrifterna varje förfarande där explosiv vara tillverkas, bearbetas, behandlas, underhålls, återvinns eller destrueras. Vidare framgår att anläggning, anläggningsdel, utrustning o.d. som tas ur drift skall saneras så att den är helt befriad från explosiv vara. Saneringen skall godkännas av föreståndaren. Sådant godkännande skall dokumenteras.

Innan en verksamhet vid ett tillverkningsställe, anläggning e.d. upphör skall tillståndshavaren ha en av Statens räddningsverk godkänd saneringsplan. Skrot, förpackningar o.d. från tillverkning eller destruktionsarbetet skall vara befriade från explosiv vara innan de får avlägsnas från tillverkningsstället. Föreståndaren eller av denne utsedd person skall skriftligen intyga detta.

Sprängämnesinspektionens föreskrifter har kommit till för att säkerställa att tillverkare av explosiv vara skall se till att det finns metoder och resurser i övrigt för att på ett säkert sätt kunna destruera uppkommet avfall som innehåller explosiv vara. Enligt Statens räddningsverk och även industrin är det från skyddssynpunkt viktigt att destruktionsarbetet kan ske i direkt anslutning till den

anläggning där de explosiva varorna tillverkas. Det måste anses som mycket olämpligt att transportera något som inte är befriat från explosiv vara och därmed kanske inte är hanteringssäkert.

Den destruktion och sanering som i dag sker ute på anläggningarna sker i stor utsträckning genom s.k. öppen förbränning. Vid öppen förbränning placeras hanterade explosiva varor samt föremål och utrustning som är förorenade av sådana explosiva varor på en anordnad brännplats. Med hjälp av öppen brand med stödbränsle upphettas sen föremålen för att avlägsna det explosiva ämnet.

Ett problem för industrin är att öppen förbränning inte längre anses vara förenlig med viss miljöskyddslagstiftning. Genom förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning har nämligen vissa restriktioner för förbränning av avfall införts. Förordningen bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall (förbränningsdirektivet), vars syfte är att uppnå en hög skyddsnivå för miljö och för människors hälsa. Enligt förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning ställs krav på avfallsförbränningsanläggningar (för vissa befintliga anläggningar ställs kraven fr.o.m. den 28 december 2005). En öppen förbränning uppfyller inte dessa krav och får därmed inte företas. Denna tolkning förutsätter dock att plattan där den öppna förbränningen företas kan anses som en avfallsförbränningsanläggning. Det är sannolikt så att en anordnad plats för öppen förbränning kan anses som en avfallsförbränningsanläggning i enlighet med de regler som nämnts ovan.

Det framstår klart att förbränningsdirektivets syfte, dvs. att uppnå en hög skyddsnivå för miljön och för människors hälsa kommer i konflikt med lagen om brandfarliga och explosiva varors olycksförebyggande och skadeförebyggande syfte om öppen förbränning inte tillåts. Detta beroende på att det i de flesta fall från skyddssynpunkt är det allra bästa att företas en öppen förbränning. Tillverkare av explosiva varor i Sverige har inte förbränningsanläggningar för farligt avfall som kan hantera explosiva varor från skyddssynpunkt. Enligt uppgift från industrin finns det heller inte någon annan verksamhet i Sverige som har förbränningsanläggningar som är godkänd för förbränning av explosiva varor. Därtill har industrin uppgett att det inte heller är möjligt ur en ekonomisk synpunkt att bygga förbränningsanläggningar av sluten typ som klarar den mängd som måste förbrännas. Enligt utredningen är det från skyddssynpunkt inte önskvärt att varorna transporteras bort för destruktion och sanering av det explosiva ämnet och på så sätt

finns ute på våra vägar. Därtill kan tilläggas att den som torde var mest lämpad att ta hand om explosivt avfall borde vara explosiv-industrin som har explosiva varor som kärnverksamhet.

Den motsättning som föreligger mellan miljö- och skyddshänsyn har kommit upp till ytan bl.a. genom att Länsstyrelsen i Södermanlands län inte beviljat företaget Nammo Vingåkersverken AB, beläget i Vingåkers kommun, tillstånd till öppen förbränning. Beslutet är emellertid överklagat till miljödomstolen i Stockholm (målnummer 30097-04).

Problemet har också uppmärksammats på så sätt att en motion lagts i riksdagen där det hemställs att regeringen ser över rådande lagstiftning i syfte att införa ett undantag mot EG:s reglering mot öppen förbränning (motion 2005/2006:MJ426).

Enligt utredningens mening förefaller det nödvändigt att den motsättning som föreligger mellan miljö- och skyddshänsyn får sin lösning. Emellertid är det inte möjligt att inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå hur detta skall göras. Det kan dock konstateras att man inom den EG-rättsliga regleringen inte beaktat skyddsaspekterna på ett tillräckligt ingående sätt. Det är därför angeläget att denna fråga åter förs upp på dagordningen inom de aktuella myndigheterna och organen.

10.2.5 Undantagen i avfallsförordningen

I avfallsförordningen görs undantag, avseende bestämmelserna om farligt avfall i vissa fall, av hantering av kasserad ammunition, kasserade fyrverkeripjäser och andra kasserade sprängämnen. Det kan enligt utredningen ifrågasättas om dessa undantag är förenliga med EG-rätten.

I artikel 2 avfallsdirektivet anges att vissa uppräknade avfallslag inte skall omfattas av direktivet, i den utsträckning de redan omfattas av annan lagstiftning. Med annan lagstiftning måste menas annan EG-lagstiftning. I uppräknningen som sedan följer anges utrangerade sprängämnen. Frågan är då om utrangerade sprängämnen omfattas av annan EG-lagstiftning. Utredningen har inte funnit någon sådan annan EG-lagstiftning.

I artikel 2 anges vidare att bestämmelser som avser särskilda fall eller som kompletterar bestämmelserna i avfallsdirektivet i fråga om hantering av vissa avfallskategorier kan komma att beslutas

genom särdirektiv. Enligt utredningen måste farliga avfallsdirektivet anses vara ett sådant särdirektiv.

Genom denna reglering som finns i direktiven är det enligt utredningen tveksamt om undantagen som är gjorda i 9 § avfallsförordningen vad avser kasserade ammunition, kasserade fyrverkeripjäser och andra kasserade sprängämnen är förenliga med EG-direktiven. Det är angeläget att frågan närmare belyses. Detta ligger dock utanför det arbete som denna utredning är satt att utföra.

11 Uttagande av avgifter

11.1 Nuvarande reglering

11.1.1 Översikt över avgiftssystemet

De avgifter som i dag förekommer för myndigheternas verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor är av tre slag. För det första finns avgifter för erhållande av tillstånd. För det andra finns avgifter för direkt tillsyn. För det tredje finns avgifter för att i riket få tillverka eller föra in brandfarliga och explosiva varor eller projektera eller uppföra anläggning för brandfarlig eller explosiv vara. Dessa sistnämnda avgifter är sådana som tas ut för kostnader för Statens räddningsverks verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Bestämmelser om myndigheternas rätt att ta ut avgifter för myndigheternas verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och bestämmelser om avgiftsuttag finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor, tillhörande förordning, föreskrifter meddelade av Statens räddningsverk och avgiftsförordningen (1992:191).

I 20 § lagen om brandfarliga och explosiva varor bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för statliga myndigheters verksamhet enligt lagen. Vidare bemyndigas kommunfullmäktige att meddela föreskrifter om sådana avgifter för kommunala myndigheters verksamhet.

I 40 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor har regeringen bemyndigat Statens räddningsverk att meddela föreskrifter om avgifter för sin verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Avgifterna får tas ut av dem som här i landet tillverkar eller hit importerar brandfarliga eller explosiva varor eller som projekterar eller uppför anläggningar för sådana varor. Avgifterna får tas

ut preliminärt. Statens räddningsverk får sätta ned sådana avgifter om det finns särskilda skäl.

11.1.2 Avgifter för tillstånd

Statens räddningsverk har meddelat föreskrifter (SÄIFS 1999:4) där det framgår att en avgift skall betalas för ansökan om tillstånd till handladdning för överlåtelse. Avgiften är 3 000 kr. Vidare skall en avgift betalas för den som ansöker om godkännande av pyrotekniska varor som kräver Statens räddningsverks provning. Avgiften är 1 600 kr för varje pyroteknisk artikel. Om Statens räddningsverks provning av ett godkännande för en produkt visar att någon provning inte behövs skall inbetald ansökningsavgift betalas tillbaka till sökanden. Ansökningsavgift skall betalas när ansökan ges in. Om inte detta sker föreläggs sökanden att betala avgiften inom viss tid. Följs inte föreläggandet avvisas ansökan.

Avseende avgifter för tillstånd eller godkännande som lämnats av en polismyndighet finns bestämmelser i 40 a § förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Här framkommer att avgifter tas ut för provning enligt förordningen av ansökan om sådana tillstånd eller godkännande som anges nedan och som meddelas av en polismyndighet. För ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid följande avgiftsklasser tillämpas:

<i>Ärendeslag</i>	<i>Avgiftsklass</i>
Tillstånd till förvaring i mindre förbrukningsförråd av explosiva varor (23 § 2 stycket)	1
Tillstånd till förvaring i större förbrukningsförråd av explosiva varor (23 § 2 stycket)	2
Tillstånd till förvaring i upplagsmagasin (23 § 2 stycket)	3
Tillstånd till saluförande av explosiva varor (23 § 2 stycket)	4
Tillstånd till import av explosiva varor (23 § 2 stycket)	2
Godkännande av föreståndare (36 § 3 stycket)	1

*Ärendeslag**Avgiftsklass*

Tillstånd till annan hantering av
explosiva varor (23 § 2 stycket)

2

Om ett ärende om godkännande av föreståndare prövas tillsammans med ett annat ärende som anges ovan skall avgift för godkännande av föreståndare inte tas ut.

I 9 § avgiftsförordningen (1992:191) framkommer att bestämmelserna i 10–14 §§ gäller när det är särskilt föreskrivet avgifter som statliga myndigheter skall ta ut för prövning av ärenden. I 10 § är avgiftsklasser uppräknade och anges motsvara följande belopp:

<i>Avgiftsklass</i>	<i>Avgift kronor</i>
1	200
2	500
3	950
4	1 650
5	2 700
6	4 100
7	6 200
8	9 200
9	13 700
10	27 500

I 11–14 §§ anges sammanfattningsvis följande. Avgiften skall betalas när ansökan ges in. Om inte detta sker skall sökanden föreläggas att betala avgiften inom en viss tid, följs inte föreläggandet skall ansökan avvisas. Vissa undantag från kravet att avgiften skall betalas när ansökan ges in får meddelas av myndigheten till vilken ansökan skall ges in. Ansökningsavgift skall betalas för varje avgiftsbelagt ärende som en ansökan avser och en myndighet får, om det finns särskilda skäl, betala tillbaka hela eller en del av ansökningsavgiften. Vidare finns bestämmelser om överklagande av beslut om ansökningsavgift.

Avgift för ansökan om tillstånd beträffande yrkesmässig hantering och större mängd brandfarliga varor som kommunen meddelar bestäms av kommunfullmäktige (20 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor). Avgiftssättningen skall följa den s.k. självkostnadsprincipen som innebär att kommunen inte får bestämma sina avgifter så att kommunen tillförs en ekonomisk

vinst på bekostnad av avgiftskollektivet. Avgifterna får således inte överstiga de nödvändiga kostnaderna för verksamheten i fråga. Då avgifterna sätts av respektive kommunfullmäktige varierar avgifterna något från kommun till kommun. Övervägande del av tillståndsavgiften debiteras såsom löpande timtaxa som ligger på ca 650–750 kr per timme. Den debiterade ansökningsavgiften blir sedan den tid som handläggningen tagit gånger timtaxan. Till detta påförs en fast avgift som bestäms beroende på vad tillståndet avser.

Sammanfattningsvis kan anges att ansökningsavgiftens storlek avseende tillstånd bestäms enligt de nuvarande reglerna av avgiftsförordningen (1992:191) endast avseende den prövning som polismyndigheten gör av ansökan om tillstånd och godkännande av föreståndare. När det gäller Statens räddningsverk tillståndsgivning bestäms avgifterna av verket och här tas avgifter ut i begränsad omfattning. Vid kommunernas tillståndsgivning bestäms avgifterna av kommunfullmäktige och avgifterna sätts utifrån den s.k. självkostnadsprincipen vilket innebär att kommunerna tar ut avgift för att finansiera verksamheten men avgiften får inte sättas så att kommunen tillförs en ekonomisk vinst. Avgiftsintäkterna till kommunen disponeras av respektive kommun medan avgiften för tillstånden som meddelas av Statens räddningsverk och polismyndigheten tillförs statskassan.

11.1.3 Avgifter för tillsyn

Avgifter som kan hänföras till direkt tillsyn tas endast ut av den tillsynsverksamhet som kommunerna utövar. Som tidigare redogjorts för är kommunerna tillsynsmyndighet avseende tillsynen över brandfarliga varor. Den tillsyn som kommunen utövar tar de ut avgifter för. Avgifterna fastställs av kommunfullmäktige och utgår vanligen som timkostnadsdebitering. Avgiftsintäkterna disponeras av respektive kommun.

För den tillsyn som polismyndigheten ansvarar för i fråga om explosiva varor utgår ingen avgift. Den kostnad som uppstår vid tillsynen får sägas vara subventionerad på så sätt att polisen får anslag av staten via stadsbudgeten.

När det gäller Statens räddningsverks tillsynsverksamhet utgår ingen direkt avgift för en specifik tillsyn. Kostanden som uppstår vid tillsynen tas istället in genom den avgift som Statens räddningsverk har rätt att ta ut för sin verksamhet enligt lagen om brand-

farliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (se mer härom nedan).

11.1.4 Avgifter för Statens räddningsverks verksamhet

Som framgått ovan har regeringen bemyndigat Statens räddningsverk att meddela föreskrifter om avgifter för sin verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Avgifterna får tas ut av dem som här i landet tillverkar eller hit importerar brandfarliga eller explosiva varor eller som projekterar eller uppför anläggningar för sådana varor.

Statens räddningsverk har meddelat föreskrifter avseende avgifter i SÄIFS 1999:4. Av föreskrifterna framgår att den som i riket tillverkar eller hit för in brandfarliga eller explosiva varor eller den som projekterar eller uppför anläggning för brandfarlig eller explosiv vara skall till verket betala avgift som avses i 40 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor.

Avgiften betalas som grund-, mängd-, tillstånds-, projekt- eller ansökningsavgift. Kortfattat innebär reglerna följande. Grundavgift betalas av tillverkare eller importör av explosiva varor. Med import avses i föreskrifterna införsel av brandfarliga varor, överföring av explosiva varor från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och införsel av pyrotekniska artiklar från EES samt införsel av explosiva varor från länder utanför EES. Avgiften är 10 000 kr per avgiftsperiod och en avgiftsperiod är sex månader.

Mängdavgift betalas för brandfarliga eller explosiva varor som tillverkas i riket eller som förs hit under en avgiftsperiod. I beräkningsunderlaget skall ingå även brandfarliga eller explosiva varor som en tillverkare eller en importör förbrukar i egen verksamhet eller som han eller hon för ut ur riket. Mängdavgift betalas av tillverkare eller importör av brandfarlig eller explosiv vara. Avgiften betalas som huvudregel endast i det första ledet i hanteringskedjan (vissa undantag finns). För varorna finns fastställda avgiftsbelopp som sen multipliceras med tillverkad eller importerad mängd.

Projektavgift betalas för den tid en handläggande tjänsteman vid Statens räddningsverk ägnat åt projektet. Projektavgiften är 17 400 kr för varje arbetsvecka. Projektavgift är inte vanligt förekommande och utgår nästan bara vid naturgasprojekt.

Den avgift som Statens räddningsverk tar in disponeras inte av verket utan tillförs statskassan och redovisas under inkomsttitel. Statens räddningsverk tilldelas sedan anslag för sina förvaltningskostnader enligt samma regler som gäller för skattefinansierad verksamhet.

11.2 Överväganden och förslag

Överväganden och förslag: Utgångspunkten vid ställningstagande till hur kostnader som uppkommer vid myndigheters verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor skall finansieras bör vara att den som orsakar kostnaden också betalar för den. För att statlig debitering skall vara att anse som en avgift krävs att det sker en motprestation från det allmännas sida.

Avgifter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor föreslås få tas ut för tillståndsprovning eller annat liknande arbete, tillsyn, kostnader för provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut huruvida en vara är att anse som en explosiv vara.

Vid marknadskontroll föreslås avgift få tas ut för tillsyn och kostnader för provtagning och undersökning av prover av varan endast om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav.

Statens räddningsverk och kommunerna föreslås bemyndigade att meddela föreskrifter avseende avgiftens storlek för deras respektive verksamhet.

11.2.1 Bakgrund

I direktiven anges att utredningen särskilt skall se över bestämmelserna om att ta ut avgifter. Direktiven tar upp tre speciella frågeställningar vilka är följande.

1. Hur förhåller sig bestämmelserna till gemenskapsrätten?
2. Är avgiftssystemet ändamålsenligt?
3. Vad innebär det för avgifternas storlek om uppgifter att lämna tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor överförs till annan huvudman?

För att överhuvudtaget kunna utvärdera avgiftssystemet diskuterar utredningen till en början om de avgifter som i dag tas ut är att betrakta som avgifter eller skatt. Det finns nämligen betänkligheter mot att ta ut avgifter som påminner om ett skatteuttag.

11.2.2 Är de avgifter som i dag tas ut avgifter eller skatt?

Frågan om en påлага eller en debitering skall anses utgöra en skatt eller en avgift är av betydelse för i vilken grad riksdagen enligt regeringsformen kan delegera kompetensen att besluta om skatten eller avgiften. Är det fråga om en skatt skall denna beslutas av riksdagen. Delegation till regeringen eller underordnad myndighet får inte ske. Är det däremot frågan om en avgift kan riksdagen delegera beslutanderätten till regeringen eller kommunen att meddela föreskrifter om avgiften (8 kap. 9 § regeringsformen). Riksdagen kan även medge att regeringen i sin tur överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 11 § regeringsformen).

Vad som är skatt respektive avgift är inte definierat i någon författning. En skatt kan närmast karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (jfr prop. 1973:90 s. 213 ff.).

Den verksamhet som Statens räddningsverk numera bedriver enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor avgiftsfinansierades fr.o.m. budgetåret 1981/82. Innan dess var den skattefinansierad.

Även andra statliga verksamheter är avgiftsfinansierade. Så är t.ex. Kemikalieinspektionens verksamhet till stor del avgiftsfinansierad genom förordning (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. Vidare är miljödomstolarnas och statliga förvaltningsmyndigheters prövning och tillsyn enligt miljöbalken avgiftsfinansierad genom förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

När det gäller avgiften för ansökan om tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor finns en klar motprestation i form av tillståndet. Beträffande sådan avgift finns därför enligt utredningen inga oklarheter gentemot skattebegreppet.

När det gäller avgift för direkt tillsyn framgår det av förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90) att kontrollen vid tillsynen

anses som en motprestation som kan avgiftsbeläggas. Inte heller här finns därför någon oklarhet gentemot skattebegreppet.

Enligt utredningen föreligger oklarheter gentemot skattebegreppet när det gäller viss del av den avgift som Statens räddningsverk tar ut enligt sina föreskrifter SÄIFS 1999:4 för att i riket tillverka eller föra in brandfarliga och explosiva varor eller projektera eller uppföra anläggning för brandfarlig eller explosiv vara.

Dessa avgifter är satta för att få in intäkter för de kostnader som Statens räddningsverk har för sin verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. De kostnader som uppstår är, enligt uppgift från verket, bl.a. direkta tillsynskostnader, kostnader i samband med att utarbeta föreskrifter, inarbete EG-direktiv, kostnader i samband med att Statens räddningsverk svarar på remisser, kostnader i samband med informationsgivning, utbildning och rådgivning, kostnader i samband med standardisering och normarbete och kostnader i samband med EU-samarbete.

En viss motprestation utgår här i form av tillsyn för de verksamheter där Statens räddningsverk är tillsynsmyndighet. För de verksamheter som har kommunen eller polismyndigheten som tillsynsmyndighet utgår inte denna motprestation. För den avgift som utgår i form av grund- och mängdavgift finns därmed (med undantag för viss tillsyn) ingen direkt motprestation från det allmänna och denna avgift ligger därför nära vad som skulle kunna ses som en skatt.

Som ovan angivits finns liknande avgifter för att finansiera andra statliga verksamheter. Regeringsrätten har i mål RÅ 1991 ref. 87 bedömt frågan om kemikalieavgiften för finansiering av Kemikalieinspektionens verksamhet var att anse som en skatt eller en avgift. I domen angav Regeringsrätten att kemikalieavgiften utgår som en allmän produktavgift utan direkt anknytning till någon prestation från Kemikalieinspektionens sida. Kemikalieavgiften uppfyllde därmed inte avgiftskriteriet om motprestation. Vidare angav Regeringsrätten att gränsen mellan skatt och avgift är flytande och att ett visst utrymme för en vidare bestämning av det statsrättsliga avgiftsbegreppet inte kunde uteslutas. Regeringsrätten kom därför fram till att författningsregleringen av kemikalieavgiften i vart fall inte var uppenbart felaktig och därför skulle förordningen om avgifter för finansiering av Kemikalieinspektionens verksamhet tillämpas enligt sin lydelse.

Det finns även andra fall där avgiftsfinansiering varit föremål för prövning. Nedan följer en kort presentation av några av dessa fall.

I lagrådsremissen till lag om genetiskt modifierade organismer hade lagrådet synpunkter på avgifter för tillsyn av genetiskt modifierade organismer. Lagrådet fann vid behandling av förslaget att avgiftskriterierna torde vara uppfyllda i den mån avgiften utgör vederlag för en myndighets kostnader i samband med myndighetsutövning som är riktad direkt mot den avgiftsskyldige. Detta gäller t.ex. avgifter som tas ut för kostnader för handläggning av en ansökan eller anmälan eller för provtagning eller inspektion. Föreslagen delegationsbestämmelse gav emellertid möjlighet att föreskriva en generell avgift för företag som bedriver verksamhet som avsågs i lagen, dvs. en avgift som utgick även om företaget inte varit föremål för någon direkt åtgärd från myndigheternas sida. En sådan avgift fick enligt Lagrådet anses ha karaktären av skatt. Delegationsbestämmelsen som föreslogs stod enligt Lagrådet därmed i strid med regeringsformen. Skall sådan avgift tas ut måste den lagregleras, i vart fall så att grunderna för avgiftsuttaget anges (prop. 1993/94:198).

I förslag till lag om finansbolag m.m. gav Lagrådet sin syn på dåvarande Bankinspektionens avgifter vid tillsynsverksamhet (prop. 1978/79:170, s. 131). En majoritet i Lagrådet ansåg att avgifter som grundas på finansinstitutens balansomslutning utgjorde avgift. En ledamot ansåg att avgifterna borde betraktas som skatt.

I lagrådsremissen om allmän fiskvårdsavgift m.m. ansåg Lagrådet att fiskvårdsavgiften kunde, trots att den enskilde inte erhöll en direkt motprestation, betraktas som en avgift i och med att betalarna erhöll en kollektiv motprestation (prop. 1994/95:231).

I förslag till lag om allmän kameraövervakning ansåg Lagrådet att en generell avgift som tas ut för att finansiera länsstyrelsernas arbete med tillsyn m.m. har karaktär av skatt. Det innebar enligt Lagrådet att delegationsbestämmelsen i lagförslaget stod i strid med regeringsformen. Grunderna för finansieringen borde därför regleras i lagen (prop. 1997/98:64).

I samband med ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar lämnade Lagrådet sin syn på avgifter för en myndighets verksamhet enligt livsmedelslagen. Lagrådet kom till i stort sett samma slutsats som när det gällde kameraövervakning (prop. 1997/98:48).

Högsta domstolen fann i NJA 1980 s. 718 att avgifter enligt läkemedelsförordningen (1962:701) för finansiering av den statliga läkemedelskontrollen skulle betraktas som avgifter.

Stockholmsberedningen och regeringen har vid införandet av lagen (2004:629) om trängselskatt kommit fram till att denna på-

laga är att betrakta som en skatt då någon individuell motprestation för den enskilda bilisten inte går att konstatera ([SOU 2003:61], prop. 2003/04:145 s. 34 ff.).

Gränsen mellan skatt och avgift är som tidigare sagts flytande. När det gäller den avgift som Statens räddningsverk tar ut som grund- och mängdavgift finns enligt utredningen ingen direkt specificerad motprestation (med undantag för viss tillsyn). Denna avgift ligger därför på gränsen till att ses som en skatt, enligt de uttalanden Lagrådet gjort avseende förslag i lagstiftning som lagts på senare tid (se redovisningen ovan).

Avseende avgiften som tas ut som projektavgift finns enligt utredningen en klar motprestation från Statens räddningsverks sida. När det gäller denna avgift finns därför inga oklarheter gentemot skattebegreppet. Detta innebär att det inte föreligger något hinder mot att även fortsättningsvis ta ut sådan avgift.

11.2.3 Hur förhåller sig avgiftsfinansieringen till gemenskapsrätten?

Inledning

En grundtanke med EU är att det inom gemenskapen skall föreligga en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital (se mer härom nedan). När Sverige påför avgifter på varor som förs in i landet från annat EU-land och detta EU-land också påfört avgifter på varan för den farliga verksamheten innebär detta att dessa varor drabbas av dubbla avgifter och därmed blir dyrare. Enligt utredningen kan de påförda avgifterna inte anses direkt diskriminerande mot utländska varor då samma avgifter påförs inhemska varor, dock skulle förfarandet kunna anses vara handelsbegränsande och i viss mån motverka den fria rörligheten.

För att utreda om den svenska avgiftsfinansieringen strider mot EG-rätten följer nedan en kort redovisning om bestämmelserna om tullavgift, skatter och avgifter samt principen om fri rörlighet för varor.

Bestämmelser om tullavgift, skatter och avgifter

Tullavgifter är förbjudna inom EU. Det framgår av artikel 25 i EG-fördraget (f.d. artikel 12). Där anges att tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Detta förbud skall tillämpas även på tullar av fiskal karaktär. Av artikel 90 (f.d. artikel 95) framgår att ingen medlemsstat skall, direkt eller indirekt, på varor från andra medlemsstater lägga interna skatter eller avgifter, av vilka slag de än är, som är högre än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor. Vidare skall ingen medlemsstat på varor från andra medlemsstater lägga sådana interna skatter eller avgifter som är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor.

I mål C 87/75 *Conceria Daniele Bresciani mot Amministrazione Italiana delle Finanze* ECR 1976 s. 129, anförde EG-domstolen att en avgift som ensidigt tas ut för varor som importeras från en annan medlemsstat när de passerar en gräns utgör, oberoende av vad den kallas och hur den tillämpas, en avgift med motsvarande verkan som en tull. Det faktum att den inhemska produktionen genom andra avgifter belastas på liknande sätt saknar betydelse om dessa avgifter och den ifrågasvarande avgiften varken tillämpas enligt samma kriterier eller för samma produktionsnivå, och därför inte kan betraktas som ett led i ett allmänt system för inhemska avgifter som tillämpas systematiskt enligt samma villkor för både inhemska och importerade produkter.

Fri rörlighet för varor

Reglerna beträffande den fria rörligheten för varor innebär att förbud finns mot tullar och avgifter samt kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan för medlemsstaterna. Vissa undantag kan dock accepteras.

En särskild betydelse i sammanhanget har artikel 28 och 30 i EG-fördraget (f.d. artiklarna 30 och 36). Artikel 28 har direkt tillämplighet i medlemsstaterna och har också tillerkänts direkt effekt. Med direkt tillämplighet menas att regeln automatiskt blir en del av den nationella rättsordningen och som sådan skall tillämpas inom denna. Med direkt effekt menas sådana direkt tillämpliga regler som också är utformade så att de kan åberopas av enskilda som stöd för rättigheter som tillerkänts dem.

Enligt artikel 28 är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan i princip förbjudna mellan medlemsstaterna. Avgörande för bedömningen är inte utformningen av åtgärden utan den verkan åtgärden har.

Här skall påpekas att artikel 28 inte tar sikte på åtgärder såsom avgifter. Är avgiftsnivån så hög att den leder till minskad import kan emellertid artikel 28 tillämpas (jfr C 47/88 Commission v. Danmark (bilavgifter) [1990] ECR I 4509).

Den närmare innerbörden av uttrycket ”åtgärder med motsvarande verkan” har preciserats av EG-domstolen i det s.k. Dassonville-målet (mål C-8/74 Dassonville, ECR 1974, s. 837). I det målet uttalade domstolen att med uttrycket avses alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen. Domstolen har vidare tolkat definitionen så att en vara som lagligen tillverkas och marknadsförs i en medlemsstat skall ha fritt inträde i alla medlemsstater. Detta synsätt som har haft stor betydelse för integrationen, grundades i målet Cassis de Dijon (mål C-120/76 Rewe-Zentral mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ECR 1979, s. 649).

I en dom från år 1993 utvecklade domstolen sin praxis och förklarade att nationella regler avseende vissa försäljningssätt inte påverkar handelsflödet mellan medlemsstaterna (mål C-267/268-91, Keck och Mithour, ECR 1993, s. I-6097). Reglerna skall gälla för alla aktörer och ha samma rättsliga och faktiska verkan på inhemska och importerade varor för att inte omfattas av förbudet i artikel 28.

I fråga om nationella regler som föreskriver tillståndskrav för import av varor har EG-domstolen i flera fall slagit fast att sådana krav är att anse som en åtgärd med motsvarande verkan (se t.ex. mål 51-54/71, International Fruit, ECR 1971 s. 1107 och mål 41/76 Donckerwolcke, ECR 1976, s. 1921 samt mål C-304/88, Kommissionen mot Belgien, ECR 1990, s. I 2801).

I prop. 1998/99:134 s. 75 ff. har regeringen uttalat att ett system med tillstånd/licenser för import av varor i de allra flesta fall torde omfattas av förbudet i artikel 28 i EG-fördraget.

Från artikel 28 kan dock göras undantag. I artikel 30 anges att artikel 28 inte skall hindra sådana förbud eller restriktioner mot import som grundas med hänsyn till

- allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet,
- intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv,
- intresset att bevara växter,

- intresset att skydda nationella skatter av konstnärlig, historisk eller arkeologiskt värde, eller
- intresset att skydda industriell och kommersiell äganderätt.

Sådana förbud eller restriktioner får aldrig utgöra medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Åtgärderna måste vara nödvändiga och får inte heller gå längre än vad som behövs. Åtgärden måste alltid vara utformad proportionellt mot de mål som eftersträvat i enlighet med proportionalitetsprincipen. En intresseavvägning skall således göras mellan det nationella skyddsintresset och gemenskapsintresset så att varucirkulationen på den gemensamma marknaden inte onödigt hämmas. Om ett skydds- eller säkerhetsbehov kan tillfredsställas på ett annat sätt än vad som skett och om ett sådant sätt bedöms medföra mindre hinder för det fria varuutbytet, måste medlemsstaten välja det sättet. Domstolen har givit villkoren för att medge undantag en snäv tolkning. Här skall påpekas att ekonomiska argument inte kan åberopas för att motivera undantagsregeln i artikel 30 (jfr mål 104/75, ECR 1976 s. 613, mål 103/84, ECR 1986 s. 1759, och mål 288/83, ECR 1985 s. 1761).

I det s.k. Franzén-målet (mål C-189/95, åklagaren mot Harry Franzén, REG 1997, s. I-5909) gjorde EG-domstolen en prövning bl.a. av hur artiklarna 28 och 30 skall tolkas i förhållande till tillståndssystemet för partihandlare och tillverkare av alkoholhaltiga drycker. I sin dom redogjorde EG-domstolen för de svenska reglerna om tillverknings- och partihandelstillstånd och konstaterade att detta tillståndssystem utgjorde ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater. Skälet härtill angavs vara att dessa drycker fördyrades genom bl.a. kostnader för mellanhänder och kostnader i samband med betalning av de avgifter som fordrades för att tillstånd skulle beviljas lagringsutrymme på svenskt territorium. EG-domstolen angav vidare att det skulle noteras att endast ett litet antal tillstånd beviljats och i de närmaste samtliga av dessa tillstånd beviljats aktörer som är etablerade i Sverige. EG-domstolen fann därför att det svenska systemet stod i strid med artikel 28 i EG-fördraget.

EG-domstolen prövade vidare om systemet ändock kunde godtas med tillämpning av undantagsregeln i artikel 30 i fördraget. Vid denna prövning fann domstolen att det angivna syftet att skydda folkhälsan otvivelaktigt var ett av de syften som kunde göra ett undantag från artikel 28 befogat. Domstolen konstaterade

emellertid att den svenska regeringen inte visat vare sig att tillståndssystemet, särskilt vad avsåg villkoren rörande lagringskapacitet samt de höga avgifter som skulle erläggas av tillståndshavarna, stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att detta syfte inte kunde tillgodoses genom åtgärder som begränsade handeln i mindre utsträckning. EG-domstolen uttalade därför att artiklarna 28 och 30 i EG-fördraget utgjorde hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker förbehölls aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrevs i den svenska lagstiftningen.

EG-domstolens dom föranledde en sänkning av ansökningsavgiften för partihandelstillstånd från 25 000 kr till 2 000 kr och en sänkning av tillsynsavgiften med ca 30 procent. Regeringsrätten har i RÅ 2002 ref. 108 prövat frågan om återbetalning av erlagda avgifter enligt alkohollagen och alkoholförordningen. I domen finner Regeringsrätten inte visat att de ovan nämnda ändringarna medfört att de krav som gemenskapsrätten ställer för att godta importhinder kan anses uppfyllda.

Slutsatser

De avgifter som påförs brandfarliga och explosiva varor kan inte anses direkt diskriminerande mot utländska varor då samma avgift påförs inhemska varor. Avgiften tillämpas enligt samma kriterier både för inhemska och hit införda produkter. Den kan därmed betraktas som ett led i ett allmänt system för inhemska avgifter som tillämpas systematiskt enligt samma villkor för både inhemska och hit införda produkter. Därmed kan avgiften inte betraktas som en avgift med motsvarande verkan som en tull. Avgiftssystemet torde därmed inte strida mot artikel 25 och 90 i EG-fördraget.

Effekterna av avgifterna skulle kunna anses vara handelsbegränsande och i viss mån motverka den fria rörligheten. Varor från annat EU-land blir dyrare när dessa drabbas av dubbel avgift i det fall annat EU-land också påfört avgifter på varan för den farliga verksamheten. Den effekt som avgiftsförfarandet ger upphov till skulle möjligtvis kunna falla under begreppet "åtgärder med motsvarande verkan" i artikel 28. Artikel 28 kan nämligen, som tidigare redogjorts för, tillämpas när avgiftsnivån är så hög att den leder till minskad import.

För att svara på frågan om avgiftsfinansieringen strider mot gemenskapsrätten enligt artikel 28 måste dock frågan om tillståndsplikt är förenligt med EG-rätten också besvaras. Ett system med tillstånd för införsel av varor torde, som tidigare redogjorts för, i de allra flesta fall omfattas av förbudet i artikel 28. När det gäller tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor krävs dock tillstånd för hantering av de brandfarliga och explosiva varorna oavsett från vilket land varorna härstammar. Reglerna gäller för alla aktörer och har samma rättsliga och faktiska verkan på inhemska och för hit införda varor såvitt avser tillståndskravet. Tillståndskravet torde därför inte strida mot artikel 28 i sig.

Effekterna av avgiftsfinansieringen som är kopplad till hanteringen enligt svensk reglering skulle dock kunna påstås, i likhet med vad som anfördes i Franzén-domen, utgöra ett hinder för import från andra EU-länder då varorna fördyras genom bl.a. kostnader i samband med betalning av de avgifter som utgår. Utredningen har inte kunnat finna att syftet med avgiftsuttaget är att missgynna utländska varor samt att avgiftsuttaget skulle ha begränsande verkan för hit införda varor. Avgiftssystemet får därmed anses vara ett system som inte missgynnar utländska varor och därmed skall inte artikel 28 i EG-fördraget tillämpas på avgiftsuttaget.

Det ovan redovisade medför sammanfattningsvis att utredningen kommer fram till att avgiftsfinansieringen inte strider mot gemenskapsrätten.

11.2.4 Skall den verksamhet som myndigheterna bedriver skattefinansieras eller avgiftsfinansieras?

Inledning

Utredningen anser att de avgifter som i dag tas ut i form av avgifter för tillstånd, direkt tillsyn och projektavgift kan definieras som avgifter. Avgifter som i dag tas ut som grund- och mängdavgifter enligt Statens räddningsverks föreskrifter SÄIFS 1999:4 ligger dock på gränsen till att kunna ses som en skatt. Vidare kommer utredningen fram till att uttaget av de avgifter som görs i dag inte strider mot EG-rätten. Nästa fråga blir då om den verksamhet som myndigheterna bedriver och som genererar kostnader skall bekostas av allmänna medel genom allmän skattefinansiering eller

bekostas av dem som utnyttjar myndigheternas verksamheter genom avgiftsfinansiering eller genom punktskatt.

Utredningen anser att utgångspunkten vid ställningstagandet bör vara att den som orsakar kostnaden också betalar för den. Dessa kostnader får senare tas ut av verksamheternas kunder.

Avgift för tillståndsprövning

När det gäller avgift för tillståndsprövning kan ett argument mot att avgiftsbelägga denna vara att det då finns risk för att tillstånd inte söks om ansökningsavgift skall betalas. Detta får till följd att hanteringen av brandfarliga och explosiva varor inte blir föremål för prövning eller tillsyn vilket givetvis är allvarligt.

Enligt de nuvarande bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor är tillståndsprövningen avgiftsbelagd till viss del. I avsnittet om tillståndsmyndighet har utredningen redovisat att den nuvarande avgiftsbeläggningsen inte föranlett några större problem på så sätt att hanteringen sker trots att tillstånd saknas. I två fall har dock problemet uppmärksammats. I det ena fallet var det fråga om jordbrukare som inte sökt tillstånd för förvaring i mindre förbrukningsförråd av explosiva varor. Detta föranledde att avgiftsklasserna sattes lägre och att tillståndet på så sätt blev billigare. Det andra fallet har uppmärksammats när det gäller tillstånd till handladdning för överlåtelse. Detta har föranlett att Statens räddningsverk ofta sätter ner denna avgift vilket verket har rätt att göra.

När det gäller brandfarliga varor har kommunerna under en lång tid varit tillståndsmyndighet. När det gäller dessa tillstånd och dess avgifter har det inte framkommit uppgifter om att det funnits några problem i fråga om underlåtenhet att söka tillstånd. Mot denna bakgrund anser utredningen att det heller inte finns någon större risk för att en ökad kostnad för tillståndserhållandet kommer att innebära att tillståndspliktig hantering av explosiva varor sker trots att tillstånd saknas.

Enligt utredningen begränsas även risken för att hantering sker utan tillstånd av de överlåtelse- och straffbestämmelser som gäller enligt den föreslagna lagen om brandfarliga och explosiva varor. Dels föreslås otillåten hantering vara straffsanktionerad med böter eller fängelse, dels får explosiv vara endast överlåtas till den som har rätt att hantera explosiva varor av de slag och i den mängd som överlåtelsen avser. Även överträdelse av överlåtelsekravet föreslås

straffsanktionerat. Detta innebär att det åligger tillverkare, importör och leverantör att kontrollera att det finns tillstånd innan överlåtelse får ske. Finns inget tillstånd får överlåtelse inte ske och hanteringen kan på så sätt inte påbörjas utan tillstånd. Med hänsyn till det överlåtelsekrav som utredningen föreslagit skall gälla minimeras risken för att hantering sker trots att tillstånd saknas. Utredningen anser att det inte finns anledning att förändra reglerna avseende avgiftsbelagd tillståndsprovning.

Avgifter för tillsyn

När de gäller avgifter för tillsyn är det i dag endast kommunerna som direkt debiterar kostnaden för sin tillsynsverksamhet. Polismyndigheternas kostnader för tillsyn är subventionerade av staten. För den tillsyn som Statens räddningsverk utövar tas avgift ut i samband med generell fastställd avgift för Statens räddningsverks verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Således debiterar inte Statens räddningsverk avgift för direkt tillsyn som verket utövar över hanteringen och importen av explosiva varor där Statens räddningsverk är tillsynsmyndighet samt hanteringen av brandfarliga varor inom Försvarsmakten, vid anläggningar för hantering av naturgas vid ett tryck högre än 4 bar och vid vissa tekniskt komplicerade anläggningar t.ex. raffinaderier (SÄIFS 1994:5).

Enligt utredningen förefaller det ologiskt att tillsynsverksamhet avseende explosiva varor där Statens räddningsverk är tillsynsmyndighet och brandfarliga varor där kommunerna är tillsynsmyndighet är avgiftsfinansierad medan tillsyn avseende explosiva varor när det gäller innehav, förvaring och försäljning, där kommunerna föreslås bli tillsynsmyndighet, inte är avgiftsfinansierad. Enligt utredningen bör en likvärdig avgiftsfinansiering avseende tillsynen gälla för de brandfarliga och explosiva varorna.

Vidare anser utredningen det vara mindre lämpligt att tillsynen som kommunerna utövar avseende brandfarliga varor debiteras med en direkt tillsynsavgift medan tillsynen som Statens räddningsverk utövar avseende brandfarliga varor inte debiteras såsom någon direkt tillsynsavgift utan ”ingår” i den avgift som Statens räddningsverk tar ut för sin verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Samma avgift får nämligen verksamheter betala som hanterar brandfarliga varor utöver den

direkta tillsynsavgiften som kommunerna debiterar. Förfarandet är således inte likformigt.

Tillsynsutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2004:100 s. 77 ff.) diskuterat finansiering av offentlig tillsyn. Den redovisning och de slutsatser som tillsynsutredningen redovisat bygger i allt väsentligt på en rapport som Ekonomistyrningsverket lämnat på uppdrag av utredningen (ESV 2004:16 Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen). Tillsynsutredningen föreslår att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna. Avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall.

Utredningens uppfattning är att avgift för direkt tillsyn är att anse som en avgift och att några oklarheter gentemot skattebegreppet inte föreligger. Inte heller kan det anses strida mot EG-rätten att ta ut avgifter för direkt tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Utredningen anser vidare att utgångspunkten skall vara att den verksamhet som myndigheterna bedriver skall avgiftsfinansieras. Den som orsakar kostnaden skall också betala för den. Dessa kostnader får senare tas ut av verksamheternas kunder. Med hänsyn till detta menar utredningen att tillsynsverksamheten skall avgiftsfinansieras. Avgift skall tas ut för all tillsynsverksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Angående hur avgiftsfinansieringen skall gå till återkommer utredningen till i avsnitt 11.2.5.

Avgift för Statens räddningsverks verksamhet

Avgifter för Statens räddningsverks verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen är satta för att få in intäkter för de kostnader som Statens räddningsverk har för sin verksamhet enligt lagen. År 2003 skulle företagen betala in totalt 15 989 330 kr genom dessa avgifter, varav 11 437 311 kr för brandfarliga varor, 4 438 319 kr för explosiva varor, 107 700 kr för godkännande av pyrotekniska varor och 6 000 kr för tillstånd till handladdning för överlåtelse. År 2004 skulle företagen betala in totalt 17 119 601 kr varav 12 247 625 för brandfarliga varor, 4 703 976 kr för explosiva varor, 168 000 för godkännande av pyrotekniska varor. Någon avgift för tillstånd till handladdning för överlåtelse skulle inte betalas in. De bokförda

kostnaderna för Statens räddningsverks verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor uppgick för år 2003 till 15,6 miljoner kr och för år 2004 till 14,3 miljoner kr. Av dessa kostnader har Statens räddningsverk uppskattat att 800 000 kr är hänförliga till tillsynsverksamheten år 2003 och 300 000 kr till tillsynsverksamheten år 2004.

Utredningen anser att utgångspunkten skall vara att de kostnader som uppstår i samband med Statens räddningsverks verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor skall belasta dem som utnyttjar myndighetens verksamhet. Utredningen har emellertid kommit fram till att avgifterna som i dag tas ut som grund- och mängdavgift ligger på gränsen till att betraktas som skatt. Enligt utredningen bör avgiftsfinansiering inte ske om det råder tveksamheter avseende skattebegreppet. Skatter skall beslutas av riksdagen vilket innebär att grunderna för finansieringen måste regleras i lag. Att driva in intäkter genom en ny lag som reglerar skatt på brandfarliga och explosiva varor medför stora kostnader. Enligt utredningen kommer kostnaden för att ta in skatten inte att vara försvarbar i förhållande till vad staten kommer att få in på denna skatt. Utredningen anser därför att en ny lag som reglerar skatt på brandfarliga och explosiva varor inte bör införas. Huvudregeln att den som utnyttjar myndigheternas verksamhet också ska stå för kostnaderna får för dessa kostnader därför frångås. Kostnaderna får täckas av allmänna medel.

Utredningen anser dock att avgiften som tas ut som projektavgift är att ses som en avgift och några oklarheter gentemot skattebegreppet föreligger inte. Utredningen menar därför att avgift för projekt (projektavgift) skall tas ut även framledes.

11.2.5 Hur ska avgiftsfinansieringen gå till?

Inledning

För att en statlig debitering skall vara att anse som en avgift krävs att det sker en motprestation från det allmännas sida. Avgiften bör uppvisa ett kostnadssamband med den verksamhet som samhället tillhandahåller de betalande. Ju större avvikelser är från kostnads-sambandet mellan avgiften och samhällelig prestation, desto angelägnare är det att riksdagen anger grunderna för avgiftsuttaget.

Skälet härför är att avgifter med svagt kostnadssamband ligger nära skattebegreppet som är en exklusiv fråga för riksdagen.

Avgifter för tillsyn

Tillsynsutredningen har anfört att avgiftskonstruktioner när det gäller tillsynsavgifter, och de avgifter som blir följden i det enskilda fallet, bör ha samma mål och uppfylla samtliga nedanstående krav (SOU 2004:100 s. 99).

- Vara statsrättsligt acceptabla och ha stöd i lag.
- Vara i enlighet med internationella åtaganden.
- Ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.
- Motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida.
- Stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och objektansvariga.
- Vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvis av betalarna.
- Inte på andra sätt oavsiktligt vara hämmande för tillsedd verksamhet i fråga.
- Vara enkel, lättbegriplig och förutsebar för de objektansvariga.
- Innebära låga kostnader för tillsynsorganets administration.
- Beakta avgiftskonstruktioner för "närliggande områden".

Vidare anger Tillsynsutredningen att den kommunala tillsynen bör följa samma principer för skatte- respektive avgiftsfinansiering som de som utövas av statliga myndigheter. Tillsynsutredningen ser det som angeläget att avgiftsfinansieringens andel av den kommunala tillsynen ökar. Detta bör i första hand ske genom att avgiftskonstruktionen baseras på principen om full kostnadstäckning. Vidare bör avgifterna inom ett och samma tillsynsområde vara enhetliga i alla delar av landet. Mot bakgrund av detta föreslår Tillsynsutredningen att staten ges rätten att fastställa avgifter som skall gälla i den kommunala tillsynen. Kommunerna bör dock även fortsättningsvis fastställa avgifterna för varje enskilt tillsynsobjekt.

Utredningen anser att för det fall föreslagen tillsynslag träder i kraft skall regleringen avseende tillsynsavgift aktiveras (34–35 §§ föreslagen tillsynslag). I förordningen om brandfarliga och explosiva varor bör regeringen bemyndiga Statens räddningsverk och i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör riksdagen

bemyndiga kommunen att meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

I avvaktan på att en tillsynslag träder i kraft anser utredningen att det i lagen om brandfarliga och explosiva varor skall fastställas att tillsynen enligt lagen får avgiftsfinansieras. Därefter bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om fastställande av avgifternas storlek för tillsynen. Regeringen bör i förordningen bemyndiga Statens räddningsverk att meddela föreskrifter om tillsynsavgifternas storlek för Statens räddningsverks tillsyn. Vidare bör kommunen i lagen om brandfarliga och explosiva varor bemyndigas att meddela föreskrifter för tillsynsavgifternas storlek för den kommunala tillsynsverksamheten. Genom ett sådant förfarande blir det lika behandling avseende tillsynen enligt lagen på så sätt att all tillsyn får och troligtvis kommer att avgiftsbeläggas.

Avgiftens storlek för tillsynen kan nog komma att variera i landet. Detta speciellt då varje kommun bemyndigas att själva fastställa avgifterna. Detta är givetvis inte bra men med hänsyn till kommunernas självbestämmanderätt och då kommunerna bör få full kostnadstäckning för den verksamhet som staten pålagt dem anser dock utredningen att viss avgiftsskillnad måste accepteras.

Avgifter för tillståndsprovning

När det gäller avgifter för tillståndsprovning anser utredningen att i stort sett samma resonemang som ovan förts när det gäller avgifter för tillsyn bör föras. Detta resulterar i att det i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör anges att tillståndsprovning får avgiftsbeläggas. Vidare bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att föreskriva om avgiftens storlek. Kommunen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om tillståndsavgifternas storlek för den kommunala tillståndsverksamheten.

11.2.6 Ytterligare ändringar som krävs

Utredningen har föreslagit att tillståndsverksamheten samt tillsynsverksamheten avseende explosiva varor skall övergå från polismyndigheterna till kommunerna. Vidare har utredningen i samband

med detta förslag föreslagit att även tillståndsgivningen avseende användande av pyrotekniska varor enligt 3 kap. 7 § ordningslagen skall övergå till kommunerna. Vid en sådan övergång krävs även ändring i förordningen (1993:1631) om avgifter för vissa ärenden enligt ordningslagen (1993:1617). Ändringen bör ske på så sätt att 2 § 6 utgår.

11.2.7 Finansieringen av marknadskontrollen

När det gäller finansieringen av marknadskontrollen kan de utgångspunkter som utredningen redovisat ovan beträffande avgifter för tillsyn ifrågasättas. Marknadskontrollen avviker från övrig tillsyn på så sätt att den avser tillsyn som en tillsynsmyndighet utför stickprovsvis av produkter som släpps ut på marknaden, i syfte att säkerställa att produkten uppfyller ställda krav. En helt avgiftsfinansierad marknadskontroll kommer, enligt utredningen, med stor sannolikhet inte att upplevas som rimligt rättvis. Vidare kommer den inte att vara förutsebar för de objektansvariga. Detta talar mot en helt avgiftsfinansierad marknadskontroll.

Marknadskontrollens syfte är att säkerställa att endast varor som uppfyller gällande krav görs tillgängliga på marknaden. Detta syfte ligger nära det syfte produktsäkerhetslagen (2004:451) har. Produktsäkerhetslagen syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person. Produktsäkerhetslagen skall tillämpas på samtliga konsumentvaror och konsumenttjänster, i den utsträckning en motsvarande bestämmelse med samma syfte inte finns i annan lagstiftning om produktsäkerhet. När det gäller bestämmelser som inte är av gemenskapsrättsligt ursprung skall detta dock gälla om den nationella bestämmelsen uppfyller direktivets krav (prop. 2003/04:121 s. 191). Detta innebär att om lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning och föreskrifter innehåller bestämmelser som motsvarar produktsäkerhetslagens bestämmelser skall lagen om brandfarliga och explosiva varors regler med tillhörande förordning och föreskrifter tillämpas. Saknas däremot bestämmelser här som finns i produktsäkerhetslagen skall produktsäkerhetslagen tillämpas.

I produktsäkerhetslagen med dess förordning finns bestämmelser om att en näringsidkare som tillhandahåller eller har tillhandahållit varor skall ersätta tillsynsmyndigheten kostnader för

provtagning och undersökning av prover om varan vid undersökningen visar sig vara farlig (11 § produktsäkerhetsförordningen [2004:469]).

Med hänsyn till att marknadskontrollens och produktsäkerhetslagens syfte sammanfaller och att produktsäkerhetslagen kan komma att användas på brandfarliga och explosiva varor finns det, enligt utredningen, en fördel om likadana bestämmelser finns vid uttagande av avgifter vid tillsynen. Utredningen föreslår därför att finansieringen avseende marknadskontrollen skall harmonisera med produktsäkerhetslagens bestämmelser på så sätt att vid marknadskontroll får avgift för tillsynen och kostnader för provtagning och undersökning av prover endast tas ut om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller gällande krav. En sådan bestämmelse kan också ge en positiv påverkan på en effektiv styrning av marknadskontrollen genom att marknadskontrollmyndigheten vid tillsynen ges incitament att kontrollera de varor som kan tänkas inte uppfylla gällande krav.

Genom den föreslagna bestämmelsen kommer en viss del av kostnaden för marknadskontroll att finansieras genom ersättning från näringsidkare medan en viss del kommer att få finansieras genom anslag.

12 Straffansvar

12.1 Nuvarande reglering

Vissa handlingar är kriminaliserade i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Enligt 21 § första stycket i lagen döms den som med uppsåt, oaktsamhet eller grov oaktsamhet bryter mot vissa angivna regler till böter eller fängelse i högst ett år. Den nu nämnda straffbestämmelsen gäller för den som

1. med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot försiktighetsregeln i 7 §,
2. med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot tillståndsregeln i 11 § eller mot föreskrift eller förbud som har meddelats med stöd av 6–12 eller 14 §§ dvs. föreskrifter som meddelats om skydds- och säkerhetskrav i fråga om byggnader och anläggningar, krav på kontroll genom teknisk provning m.m. i samband med användningen av varorna (6 §), försiktighetsmått vid hanteringen av brandfarliga och explosiva varor (7 §), kompetenskrav i samband med en yrkesmässig hantering av de farliga varorna (8 §), utredningsskyldighet (9 §), varuinformation (10 §), tillstånd och generella villkor (11 §), förbud mot viss hantering och import (12 §) samt villkor som meddelats i ett tillståndsärende (14 §),
3. med uppsåt eller oaktsamhet underlåter att efterkomma en begäran enligt 17 §, dvs. en begäran av tillsynsmyndigheten att få de handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen.

I ringa fall döms inte till ansvar. Till ansvar, enligt ovan, döms inte heller om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Under år 2002 infördes även en ansvarsregel för grova brott avseende explosiva varor. Därvid föreskrevs att den som med uppsåt bryter mot tillståndsplikten i 11 § i fråga om explosiva varor

(dvs. den som hanterar eller importerar explosiva varor skall ha tillstånd till det) döms, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid ansvar för grova brott gäller inte subsidiaritetsregeln, dvs. att ansvar för brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor inte skall utdömas om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Regeln framgår av 21 § tredje stycket lagen om brandfarlig och explosiva varor.

Vidare finns straffbestämmelser angående lämnande av oriktiga uppgifter. Av 23 § lagen om brandfarliga och explosiva varor framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som avges enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen döms till böter.

Som tidigare nämnts bereds för närvarande inom regeringskansliet en promemoria i vilken det föreslås att Sverige bör tillträda konventionen av den 1 mars 1991 om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte. Enligt promemorian bör lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor kompletteras med en reglering som anger att explosiva varor som består av plastiska sprängämnen, inklusive sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform, får föras in i eller ut ur landet eller annars hanteras eller importeras endast om sprängämnena är märkta med spårämnen i syfte att kunna detekteras. Vidare föreslås i promemorian att den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot den nämnda regleringen döms till böter. I ringa fall döms inte till ansvar. Inte heller skall ansvar utdömas om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

12.2 Grova brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor

Ansvarsregeln för grova brott infördes för att harmonisera straffskalorna mellan vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor. I förarbetena till lagändringen konstaterades att ett flertal allvarliga våldsbrott med anknytning till mc-klubbar inträffat. I många fall hade skjutvapen och sprängämnen kommit till användning. Beslagen av handgranater, minor, dynamit och andra sprängmedel m.m. i de studerade kriminella miljöerna tycktes ha ökat i omfattning. Vidare ansåg man att otillåtet innehav av t.ex.

handgranater och minor kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarliga fallen av otillåtna innehav av skjutvapen.

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. föreslog att ett grovt brott med samma straffskala som den som gäller vid grovt vapenbrott skulle införas för uppsåtliga brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor och brandfarliga varor. Kommittén anförde i sitt betänkande att det nog kunde finnas skäl att låta bestämmelsen gälla generellt, dvs. även i andra fall än åsidosättande av tillståndsplikten. Ett exempel angavs såsom då någon grovt åsidosätter föreskrifter om förvaring av sprängämnen. Kommittén ansåg sig emellertid inte ha utrymme för att bedöma den frågan inom ramen för sitt arbete, varvid förslaget stannade vid att avse grova brott mot tillståndsplikten (SOU 2000:88 s. 269–270).

Regeringen angav i propositionen att kommitténs övervägande om strängare straff synes ta sikte på explosiva varor. Motsvarande skäl att låta den nya straffskalan avse även grova brott mot tillståndskravet avseende brandfarliga varor hade inte framkommit i lagstiftningsärendet. Vidare angav regeringen att den inte ville utsluta att lagens straffskalor, åtminstone såvitt avser vissa uppsåtliga brott, kunde behöva ses över i lämpligt sammanhang. Regeringen föreslog, att ett grovt brott med samma straffskala som den som gäller vid grovt vapenbrott, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, skulle införas för uppsåtliga brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor. Riksdagen godtog regeringens förslag.

Vidare angav regeringen att vid bedömningen av om brottet skall anses som grovt bör samma typ av omständigheter kunna beaktas som vid motsvarande bedömning enligt vapenlagen. En viktig omständighet vid bedömningen bör därför vara om det har funnits en konkret risk för att de explosiva varorna skall komma till brottslig användning. Andra viktiga omständigheter bör vara de aktuella varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Det sagda innebär att t.ex. den som utan tillstånd innehar handgranater eller sprängmedel i större omfattning eller i situationer då en betydande risk för brottslig användning föreligger, på motsvarande sätt som gäller vid liknande olovliga innehav av vapen enligt vapenlagen, kan dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (prop. 2001/02:59 s. 53–54).

12.3 Sanktion utöver straffansvaret

Utöver straffansvarsbestämmelserna finns, som angetts i kap. 8, i nuvarande lagstiftning ytterligare en sanktion som tar sikte på uppfyllelse av lagens syfte nämligen återkallelse av tillstånd. I 15 § lagen om brandfarliga och explosiva varor anges att ett tillstånd får återkallas, om

1. bestämmelse i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna eller villkor som uppställts med stöd av 14 § i något väsentligt avseende inte iakttas, eller
2. det i annat fall är av väsentlig betydelse från brand- eller explosionssynpunkt.

12.4 Överväganden och förslag

Förslag: Det förfarande som i nuvarande lagstiftning straffbeläggs medverkar väl till att lagens syfte uppfylls. Samma förfarande straffbeläggs i den föreslagna lagen. Straffskalorna föreslås modifierade på så sätt att straffet för brott mot tillståndsplikten samt brott mot aktsamhetskravet även fortsättningsvis skall vara böter eller fängelse i högst ett år medan straffet för övriga brott skall vara böter. I fråga om grovt brott föreslås i förtydligande syfte anges vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

Förverkandereglerna föreslås ändrade på så sätt att förverkande får ske endast om det finns fängelse i straffskalan.

12.4.1 Bakgrund

I direktiven anges att utredningen särskilt skall se över straffskalorna för uppsåtliga brott i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Vidare ställs frågan i direktiven om en straffskala för grovt brott bör gälla för alla typer av brott mot lagen. Direktiven anger även att det särskilt skall uppmärksammas om skillnader vad gäller straff i lagen om brandfarliga och explosiva varor och miljöbalkens bestämmelser om kemikaliehantering är ändamålsenliga.

Efter det att direktiven för utredningen beslutades har Högsta domstolen meddelat en dom avseende blankettstraffstadganden (NJA 2005 s. 33). I domen slår Högsta domstolen fast att det står i

strid med regeringsformen att straffsanktionera föreskrifter på lägre nivå än lag eller förordning genom straffstadganden såvitt det ingår fängelse i straffskalan. Detta har föranlett utredningen att se över hela straffansvaret.

12.4.2 Allmänna utgångspunkter vid övervägande av straffansvar

Syftet med all kriminalisering är ytterst att människor skall avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet. Klarar inte rättsväsendet att göra allvar av straffhotet kan hela det straffrättsliga reaktionssystemet hotas. Vid varje kriminalisering bör därför övervägas om rättsväsendet förmår göra allvar av straffhotet.

Kriminalisering måste även präglas av legalitet och förutsebarhet. Straffbestämmelserna måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. För att ett straffansvar skall uppfattas som befogat bör därmed i princip krävas att gärningsmannen gjort sig skyldig till medvetet risktagande eller att vårdslösheten framstår som särskilt klandervärd i något annat avseende. Det skall alltså ha varit möjligt för gärningsmannen att genom positivt och rationellt handlande sett utifrån hans egen kapacitet undvika den straffbara händelsen.

Lagstiftaren har framhållit att all kriminalisering skall användas med försiktighet. Det har ansetts att följande förutsättningar skall användas för att kriminalisering skall vara befogad (prop. 2004/05:69 s. 20 och prop. 1994/95:23 s. 55):

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

Ett övervägande avseende straffansvaret i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör ske med utgångspunkt i de ovan angivna punkterna.

12.4.3 Vem ska straffansvaret drabba?

Den som hanterar explosiva varor och den som hanterar större mängd brandfarliga varor gör detta oftast i en verksamhet. En verksamhet kan bedrivas i olika former. Om verksamheten bedrivs i bolagsform är det företrädarna för bolaget som ansvarar för verksamheten. Den som avser att starta en verksamhet eller driver en verksamhet måste självklart vara beredd att underkasta sig de regler som samhället ställer upp för sådan verksamhet. Samhället å sin sida bör eftersträva att ställa upp endast nödvändiga materiella bestämmelser. Från principiell synpunkt bör nämligen inte i lag eller annan författning givna föreskrifter lämnas osanktionerade (jfr prop. 1994/95:23 s. 56). Utredningen anser att straffansvaret i första hand skall riktas mot den eller de som driver verksamheten. Det är denne eller dessa som måste se till och ha ansvaret för att uppställda regler följs.

Därutöver skall straffansvaret riktas mot den eller de som fått befogenhet att ansvara för hanteringen, vilket kan vara t.ex. föreståndaren. Om föreståndaren inte följer det som åligger honom eller henne skall han eller hon drabbas av straffansvar.

Den omdiskuterade ansvarsregleringen gäller även enligt nuvarande ordning. Utredningen har dock uppfattat att ansvarsregleringens uppbyggnad inte har följts i många fall. I stället för att i första hand rikta ansvaret mot den eller de som driver verksamheten har ansvar utkrävts av föreståndaren. För att tydliggöra ansvarsfördelningen föreslår utredningen att bestämmelsen utformas på så sätt att det framgår att föreståndarens ansvar ligger under verksamhetsledningens ansvar. Därtill bör föreståndarkravet som är ett grundläggande krav vid tillståndspliktig hantering föras över till lagen.

12.4.4 Vilka gärningar skall straffbeläggas?

Lagen om brandfarliga och explosiva varors bestämmelser har ställts upp i syfte att i första hand vara skadeförebyggande och olycksförebyggande. Härtill kommer ett brottsförebyggande syfte. Lagstiftningen är en skydds- och säkerhetslagstiftning och genom bestämmelserna har lagstiftaren försökt undvika att skador och olyckor uppstår i samband med hanteringen av brandfarliga och explosiva varor.

De förfarande som i nuvarande lagstiftning straffbeläggs medverkar väl till att lagens syfte uppfylls. De alternativa sanktioner som står till buds är enligt utredningens mening inte en tillräckligt ingripande sanktion med hänsyn till den påtagliga fara och skada som kan uppkomma om skyldigheter vid hanteringen av brandfarliga och explosiva varor inte följs. Vidare anser utredningen att det är rimligt att den som faktiskt orsakar allvarliga risker, vilka kan bli förödande, blir straffade för detta. Genom straffbeläggningsen visar lagstiftningen allvaret i avvikelser för de krav som har uppställts.

Straffansvaret som tar sikte på tillståndsplikten är dock, enligt utredningen, den viktigaste sanktionen. När tillstånd ges sker en viss kontroll av de övriga krav som uppställs i lagen. Vidare är iakttagandet av tillståndsplikten en förutsättning för att en fungerande tillsyn skall kunna ske. Dessutom skall som huvudregel ett tillstånd återkallas om bestämmelse i lagen eller föreskrift som meddelats med stöd av denna eller villkor som uppställts i något väsentligt avseende inte iakttas. Om tillståndet återkallas får hantering och i vissa fall överföring eller import inte ske och den som fortsätter med detta kan då straffas på grund av att tillstånd saknas.

12.4.5 Bör utökad straffansvar för grova brott införas?

Inledning

I lagen om brandfarliga och explosiva varor finns det en ansvarsregel som tar sikte på grova brott och den bestämmelsen drabbar dem som uppsåtligen bryter mot tillståndsplikten såvitt avser explosiva varor (11 § första stycket). Enligt utredningen bör även fortsättningsvis det straffbara området avseende grova brott förbehållas brott som begåtts uppsåtligen. Frågan är dock om straffskärpning bör ske så att straffansvar för grova brott bör omfattar alla typer av uppsåtliga brott mot lagen.

Brandfarliga varor

När straffansvaret infördes för grova brott motiverades ansvarsregeln med att man skulle komma till rätta med hoten från kriminella gäng. Regeringen anförde i propositionen (prop.

2001/02:59) att motsvarande skäl för att låta den nya straffskalan avse även grova brott mot tillståndskravet avseende brandfarliga varor inte framkommit i lagstiftningsärendet. Utredningen delar denna uppfattning och har på förfrågan från bl.a. företrädare från rikskriminalpolisen och roteln för särskilda objekt inom polisen fått information om att det inte finns något aktuellt hot från kriminella gäng när det gäller brandfarliga varor. Emellertid kan konsekvenserna av felaktig hantering avseende brandfarliga varor bli förödande. Även här är det därför viktigt att de som hanterar brandfarliga varor har tillstånd till det när det krävs och följer de regler som uppställs för hanteringen.

Tillståndsplikten i 11 § lagen om brandfarliga och explosiva varor avseende brandfarliga varor är kriminaliserad, dock inte som grovt brott. Denna ansvarsbestämmelse harmoniserar med miljöbalkens regler som i 29 kap. 4 § föreskriver att den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar någon annan åtgärd utan att ha inhämtat tillåtighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan som föreskrivs enligt balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen att straffskalan för grova brott inte bör utsträckas till att omfatta också brandfarliga varor.

Explosiva varor

Som ovan redogjorts för motiverades ansvarsregeln för grova brott med att man skulle komma till rätta med hoten från kriminella gäng. I propositionen (prop. 2001/02:59 s. 53–54) där utökat straffansvar föreslogs för grova brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor angav regeringen att vid bedömningen av om brottet skall anses som grovt bör samma typ av omständigheter kunna beaktas som motsvarande bedömning enligt vapenlagen. Regeringen angav vidare att en viktig omständighet vid bedömningen därför bör vara om det har funnits en konkret risk för att de explosiva varorna skall komma till brottslig användning. Andra viktiga omständigheter som regeringen angav var de aktuella varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

Det är av stor vikt att begränsa tillgängligheten till explosiva varor för att dessa inte skall komma till farlig och kriminell användning. För att visa allvaret i handlingar som underlättar olaglig tillgång till explosiva varor kunde en särskild straffskala för uppsåtliga grova brott gälla generellt avseende explosiva varor, dvs. inte begränsas till situationer då någon utan tillstånd hanterar explosiva varor utan även gälla i det fall någon t.ex. uppsåtligen grovt åsidosätter föreskrifter om förvaring av sprängämnen. Ett sådant straffansvar skulle även kunna anses harmonisera bättre med lagens syfte att undvika att skador och olyckor uppstår i samband med hanteringen. Enligt nuvarande regler skulle man kunna säga att den som ”enbart” brutit mot ett formellt krav som tillståndsplikten döms hårdare än den som faktiskt har orsakat allvarliga risker.

Argument mot att införa straffansvar för grova brott vid åsidosättande av t.ex. förvaringsföreskrifter är att viss kontroll redan finns för att säkerställa säker förvaring genom att kontroll kan genomföras innan tillstånd meddelas. Om säker förvaring inte kan visas erhålls inget tillstånd. Därtill kommer att ett missbruk av vad som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten som huvudregel skall föranleda återkallelse. Även denna bestämmelse måste anses förebygga missbruk av reglerna. Ytterligare ett argument mot ett straffansvar avseende grova brott för alla uppsåtliga brott i fråga om explosiva varor är att ett sådant ansvar inte skulle harmonisera med vapenlagens regler som i 9 kap. 2 § reglerar straffsanktioner för bl.a. bristande förvaring. Den som bryter mot förvaringsbestämmelserna i vapenlagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Mot bakgrund av det ovan anförda och den omständigheten att försiktighetsmått alltid bör gälla vid överväganden om utvidgad kriminalisering och straffskärpning anser utredningen att ett generellt straffansvar för uppsåtliga grova brott avseende explosiva varor inte bör införas.

12.4.6 Straffskalorna

De ansvarsbestämmelser som i dag finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor utgör till viss del s.k. blankettstraffstadganden. Dessa kännetecknas av att brottsbeskrivningen utfylls genom hänvisning till en primär regel på ett annat ställe i regelverket eller till föreskrift meddelad i annat regelverk.

Högsta domstolen har i NJA 2005 s. 33 slagit fast att det står i strid med 8 kap. 7 § regeringsformen att straffsanktionera föreskrifter på lägre nivå än lag eller förordning genom straffstadganden såvitt det ingår fängelse i straffskalan.

Högsta domstolen anförde ”att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärningen som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter”. I domen konstateras även att blankettstraffstadganden inte är grundlagsstridiga om bestämmelsen fylls ut av myndighetsföreskrifter så länge sanktionen stannar vid ett bötesstraff.

Den nuvarande straffbestämmelsen i 21 § lagen om brandfarliga och explosiva varor utgör exempel på blankettstraffstadganden genom att den hänvisar till bestämmelser i lagen och till föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Hänvisningen avser föreskrifter i författningar på lägre konstitutionell nivå än lag, nämligen föreskrifter av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av Statens räddningsverk som är en förvaltningsmyndighet. Den nuvarande straffbestämmelsen i 21 § som föreskriver böter eller fängelse i högst ett år strider därför i vissa delar mot regeringsformen.

Frågan är hur man mot bakgrund av Högsta domstolens dom skall lösa straffansvaret på sådana områden där en stor del av de materiella reglerna meddelas i författning på lägre nivå. Som utredningen tidigare redogjort för anser utredningen att straffansvaret som tar sikte på tillståndsplikten är det viktigaste. Ett tillstånd medför att viss kontroll har skett avseende övriga straffbelagda gärningar samt att en fungerande tillsyn avseende hanteringen av de farliga varorna kan ske. Vidare skall som huvudregel tillstånd återkallas om regler som uppställs inte iakttas vilket medför att man inte kan fortsätta med hanteringen och om så sker straffas man för brott mot tillståndsplikten.

Med hänsyn till det ovan anförda anser utredningen att straffskalorna för de straffbelagda gärningarna kan modifieras. De viktigaste reglerna om skydd mot skador och olyckor är de om tillstånd och aktsamhet. Vid brott mot dessa regler skall följa fängelse. I övrigt kan den straffrättsliga sanktionen stanna vid böter. Ändringar föreslås således på så sätt att straffet för brott mot tillståndsplikten i den föreslagna 19 § samt aktsamhetskravet i den föreslagna 7 § skall vara böter eller fängelse i högst ett år (med undantag för grovt brott). För övriga brott, som i dag straffbeläggs,

skall straffet vara böter. I fråga om grovt brott skall samma regler gälla som i nuvarande lagstiftning.

Vid en ändring av straffskalorna som här föreslås harmoniserar inte dessa med straffskalorna i miljöbalken där vissa liknande förfaranden medför straffansvar med fängelse som påföljd. Utredningen är medveten om att detta inte är optimalt men förutsätter att straffskalorna för miljöbrotten ses över med hänsyn till den dom Högsta domstolen nu meddelat och som redovisats ovan.

Vidare harmoniserar inte straffansvaret med miljöbalkens då denna föreskriver böter eller fängelse i högst två år för den som bedriver otillåten miljöverksamhet. Däremot harmoniserar straffskalan med vapenlagen då det gäller brott mot tillståndsplikten. Ett straffansvar på fängelse i högst ett år anser utredningen som rimligt när det gäller brott mot tillståndsplikten beträffande brandfarliga och explosiva varor.

När det gäller straffansvaret för den som bryter mot aktsamhetskravet i föreslagen 7 § lagen om brandfarliga och explosiva varor anser utredningen att det ur allmänpreventivt syfte är av vikt att straffskalan stadgar fängelse. Det är av stor vikt att alla som hanterar de farliga varorna gör detta på ett aktsamt sätt och vidtar de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs. Poängteras skall här att föreslagen 7 § tar sikte på ett allmänt försiktighetsmått/aktsamhetskrav vilket innebär att paragrafen inte är knuten till de föreskrifter som finns för hanteringen. En mera tydlig avvikelse från sådan aktsamhet bör därför enligt utredningen, i likhet med nuvarande reglering, medföra straffansvar med böter eller fängelse i högst ett år som påföljd. Krav på uppsåt eller grov oaktsamhet skall krävas på den subjektiva sidan. Att en allmän aktsamhetsregel av detta slag skall kunna straffbeläggas har godtagits av Lagrådet i lagrådsremissen över föreslagen lag om transport av farligt gods (se prop. 2005/06:51). Även i 29 kap. 3 § miljöbalken finns ett liknande exempel på brott mot en oaktsamhetsregel.

När det gäller ansvar för underlåtenhet att efterkomma en begäran av tillsynsmyndigheten att få de handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen medför detta enligt nuvarande lagstiftning straffansvar med böter eller fängelse i högst ett år. Regleringen avseende denna bestämmelse finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor och fängelse som påföljd strider därmed inte mot regeringsformen. Utredningen anser ändå att fängelse som påföljd skall tas bort i fråga om denna gärning. Enligt utredningen är det inte motiverat att ha fängelse som påföljd här utan den

sanktion som bör drabba den som underlåter att efterkomma en begäran härom bör vara böter samt som huvudregel återkallelse av tillståndet. Det är av allra största vikt att en fungerande tillsyn kan ske. Medvetandet om att tillståndet kan återkallas om handlingar eller upplysningar som begärs av tillsynsmyndigheten inte lämnas, är enligt utredningen en väl så effektiv sanktion som fängelse i detta fall. Vidare skulle en sådan ändring harmonisera med reglerna i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor där straffansvaret för underlåtenhet att tillhandahålla de handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen är böter.

12.4.7 I lagtexten bör anges vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt

Enligt nuvarande lagstiftning anges inte vad som särskilt skall beaktas vid bedömningen om brottet skall anses som grovt. Enligt utredningen skulle en uttrycklig uppräkningslista av vilka omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt ge domstolarna bättre ledning för rättstillämpningen och skapa en större enhetlighet. Rättssäkerheten skulle också främjas genom att det står klart vilka faktorer som tillmäts särskild vikt. En sådan reglering skulle också harmonisera med miljöbalkens regler där en hänvisning görs till vad som särskilt skall beaktas vid bedömning av om brottet är grovt (29 kap. 1 § 2 st miljöbalken). Här skall dock uppmärksammas att någon sådan uppräkningslista inte görs i vapenlagen.

Utredningen anser på grund av det ovan anförda att de omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt skall anges uttryckligen i lagtexten. Där bör framkomma att vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna skall ha kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Viktigt att påpeka är dock att uppräkningslistan av försvårande omständigheter inte är uttömmande. En helhetsbedömning måste göras där samtliga omständigheter vägs mot varandra.

12.4.8 Förverkandereglerna ändras

Som utredningen redogjort för i avsnitt 12.4.6 Straffskalorna har Högsta domstolen i NJA 2005 s. 33 slagit fast att det står i strid med 8 kap. 7 § regeringsformen att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden som har fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärningen som straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges i föreskrifter.

I 8 kap. 7 § anges ”annan rättsverkan av brott än böter”. Högsta domstolens uttalande får därför anses omfatta annan rättsverkan av brott vid sidan av böter än fängelse såsom t.ex. förverkande. Detta innebär att det inte heller är förenligt med regeringsformen att förverka brandfarliga och explosiva varor som varit föremål för brott om gärningen som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i föreskrifter från förvaltningsmyndighet. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att förverkandebestämmelsen i lagen om brandfarliga och explosiva varor ändras på så sätt att förverkande får ske endast om det finns fängelse i straffskalan.

Utredningen anser inte att det bör föranleda några problem att ta bort förverkandebestämmelserna och möjligheten därtill då den brottsliga gärningen helt eller i det väsentliga anges i föreskrifter och där nu utredningen föreslagit att straffskalan skall vara böter. I stället för att använda förverkandebestämmelserna i dessa fall kan bestämmelsen om återkallelse av tillståndet användas. För det fall den tillståndspliktiga hanteringen då inte upphör finns då möjligheter att utnyttja förverkandebestämmelserna då brott mot tillståndsplikten har fängelse i straffskalan.

13 Överklagandebestämmelser

13.1 Nuvarande ordning för överklagande

Överklagandebestämmelser beträffande beslut rörande brandfarliga och explosiva varor finns upptagna i 27–28 §§ lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Beslut i tillståndsärenden fattade av sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsende får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Statens räddningsverk får överklaga nämndens beslut om tillstånd.

Polismyndighetens beslut i tillståndsärenden får överklagas hos Statens räddningsverk. Talan mot Statens räddningsverks avgöranden beträffande till verket överklagade beslut får inte föras.

Statens räddningsverks beslut i tillståndsärenden, som verket prövat som första instans, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut avseende tillsynsärenden fattade av en polismyndighet eller av en kommunal nämnd som svarar för räddningstjänsten får överklagas hos Statens räddningsverk. Verkets beslut får inte överklagas.

Statens räddningsverks beslut i tillsynsärenden och i övriga ärenden som Statens räddningsverk prövar som första instans får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Med övriga ärenden avses beslut som verket fattar och tar sikte på annat beslut än tillstånds- och tillsynsbeslut över hanteringen. Detta kan t.ex. vara beslut om godkännande av varor, och godkännande att använda en viss typ av teknik.

Vidare gäller att beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. rege-ringsformen och som har meddelats med stöd av bemyndigande enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor inte får överklagas.

13.2 Tidigare utredningar som har samband med överklagande av tillståndsbeslut

Två tidigare utredningar, PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har bl.a. haft till uppdrag att effektivisera beslutsprocessen och i samband med detta se över instansordningarna i plan- och bygglagen och miljöbalken. I betänkandena (SOU 2004:40) Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation, (SOU 2005:77) Får jag lov? Om planering och byggande och (SOU 2004:38) Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation, diskuteras olika lösningar till prövningsorganisationer. Dessa utredningar har samband med de frågor som behandlas här eftersom det i stora delar är likartade frågor som prövas enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor som enligt plan- och bygglagstiftningen och miljölagstiftningen.

Utredningarna kommer fram till att det finns brister i samordningen av miljöbalken och plan- och bygglagen och att effekterna av dessa kan förväntas öka om inga åtgärder vidtas. Strävan bör vara att successivt öka samordningen mellan regelsystemen. Hur långt en samordning skall gå bör man inte binda sig för nu och stegvisa reformer är därför att föredra. En gemensam instansordning vid överklaganden skulle vara ett första steg för att närma de båda regelverken. Ett gemensamt förslag till ny prövningsorganisation har tagits fram som innebär en samordnad överprövning i länsstyrelser – miljödomstolar – Miljööverdomstolen. PBL-kommittén har också övervägt andra prövningsorganisationer och funnit att en alternativ modell är intressant att redovisa lite mer utförligt. Denna modell innebär att de beslut som i dag överprövas i förvaltningsdomstolarna fortsättningsvis skall överprövas direkt i länsrätt efter överklagande. Därefter skall besluten kunna överklagas till kammarrätt och Regeringsrätten, dvs. länsstyrelserna skall enligt detta förslag inte längre ingå i instanskedjan.

Enligt PBL-kommittén bör en samordning av överklagande ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som begränsar sig till att tidsmässigt koordinera förfarandena leda till en ökad effektivitet i de fall de fordras prövningar enligt båda lagarna. En samordnad organisation kan ha den effekten att de materiella bedömningarna, bland annat i prejudikathänseende, koordineras. Förutsättningarna för en enhetlig praxis kan öka. Ett sådant exempel är en utvecklad samordning i fråga om miljökonsekvensbedömningar för planer och sådana för verksamheter och åtgärder.

Organisationen skulle ge förutsättningar att utveckla en samlad och djupare kompetens i de olika markanvändningsfrågor som följer av de båda regelsystemen.

Acceptansen för regleringen kan öka om överprövning sker inom samma instanskedja och man tydliggör att man väljer en organisation där man kan överpröva stora delar av en verksamhet eller en åtgärd från planering till uppföljning av verksamheten. För verksamhetsutövare och allmänheten skulle en sådan samordnad organisation framstå som mer begriplig och överskådlig än den nuvarande. En annan fördel är att värdefulla erfarenheter för framtida ytterligare samordningsåtgärder skulle kunna vinnas (SOU 2004:40 s. 83).

I det slutbetänkande PBL-kommittén redovisat (SOU 2005:77) föreslås slutligen att en samordnad överprövning skall ske på så sätt att plan- och byggärenden och miljöbalksärenden skall prövas inom samma organisation. Överprövningen skall ske i länsstyrelser – miljödomstolar och övermiljödomstolar. Den samordnade instanskedjan kräver dock ett nytt namn på domstolarna för att tydliggöra att domstolarna ska få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och plan- och byggärenden. Kommittén har föreslagit att domstolarna kallas plan- och miljödomstolarna respektive Plan- och miljööverdomstolen. Vid val av namn har kommittén försökt eftersträva att hitta ett namn som gör att man inte riskerar att behöva namnändra var gång det övervägs att föra över nya målgrupper till domstolarna.

13.3 Överväganden och förslag

Förslag: Statens räddningsverk tas bort som överklagandeinstans. Kommunens beslut i tillsynsärenden föreslås få samma instansordning som överklaganden av kommunens tillsynsbeslut enligt lagen om skydd mot olyckor. Även kommunens tillståndsbeslut föreslås få denna instansordning. Detta innebär att kommunens beslut enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

När det gäller överklagandebestämmelser avseende tillsyns- och tillståndsärenden där beslut meddelats av Statens räddningsverk föreslås ingen ändring. Statens räddningsverks beslut skall

således även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd skall i likhet med nu gällande reglering krävas vid överklagande till kammarrätten samt även gälla för övriga beslut som Statens räddningsverk prövar som första instans.

Statens räddningsverks rätt till överklagande av kommunens tillståndsbeslut föreslås slopad.

13.3.1 Bakgrund

I direktiven anges att utredningen skall se över överklagandebestämmelserna. Skillnaden i författningarna vad gäller instansordningen vid överklagande av miljöbalkens bestämmelser om kemikaliehantering skall uppmärksammas. Vidare anges att bestämmelser om överklagande i Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter bör iakttas.

Övervägandena i denna del utgår från de förslag till beslutsfattande som utredningen lägger fram i betänkandet. Dessa förslag går sammanfattningsvis ut på följande. Statens räddningsverk skall pröva frågor om tillstånd beträffande brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket. Vidare skall verket pröva frågor om tillstånd till explosiva varor såvitt de avser

1. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning,
2. annan hantering, som sker i anslutning till sådan hantering som nämns i 1,
3. gränsöverskridande överföring,
4. import och
5. inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket tillverkning, sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning, förvaring av explosiva varor på fasta platser och hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.

Där Statens räddningsverk är tillståndsmyndighet har utredningen föreslagit att verket även skall vara tillsynsmyndighet och i denna egenskap fatta olika beslut.

Kommunerna skall pröva frågor om tillstånd beträffande hantering av brandfarliga varor som rör annan än Försvarmakten,

Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket samt tillstånd beträffande hantering av explosiva varor i övriga fall än vad som angetts ligga på Statens räddningsverk dvs. kommunen skall pröva tillstånd till innehav, förvaring och försäljning av explosiva varor. Kommunen skall även pröva frågan om nationella överföringstillstånd.

Där kommunerna är tillståndsmyndighet har utredningen föreslagit att kommunerna även skall vara tillsynsmyndighet och i denna egenskap fatta olika beslut.

13.3.2 Utgångspunkter för överklagandeordning

Den instansordning som i dag finns i lagen om brandfarliga och explosiva varor följer inte instansordningen avseende beslut enligt andra lagar som har beröring med lagen om brandfarliga och explosiva varor. T.ex. skall kommunernas beslut enligt 19 kap. miljöbalken oftast prövas av länsstyrelsen och därefter av miljödomstolarna. Frågan är vad som är av betydelse när instansordningen skall bestämmas. Utredningen berör här nedan några grundläggande utgångspunkter för utformningen av instansordningen.

Överklagandebestämmelserna måste vara *förenliga med Europakonventionen om mänskliga rättigheter*. I konventionen anges bl.a. att en person har rätt till domstolsprövning. Detta innebär att de överklagandebestämmelser som i dag finns och som anger att ett beslut får överklagas till Statens räddningsverk och att verkets beslut inte får överklagas kan ifrågasättas.

Enligt gällande regler prövar allmän förvaltningsdomstol de beslut som kan överklagas till domstol. Detta följer huvudregeln att förvaltningsbeslut prövas i allmän förvaltningsdomstol. Enligt utredningen kan det dock ifrågasättas om det måste vara så. Vissa beslut skulle med all sannolikhet lika gärna kunna avgöras i miljödomstolarna som i sin beredningsorganisation har en hög sakkompetens i vissa av de frågor som beslutas med stöd av lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Ett måste när det gäller all överprövning är att den sker hos *en opartisk instans*. Med hänsyn härtill kan Statens räddningsverks roll som överklagandeinstans ifrågasättas (se mer härom under avsnitt 13.3.3).

Enligt utredningen är det givetvis viktigt att den myndighet som överprövar beslut har *erforderlig kompetens*. Den myndighet som

måste anses ha högst kompetens på området är Statens räddningsverk. Som ovan anförts kan av olika anledningar inte Statens räddningsverk utgöra överprövande myndighet. Då antalet handlagda överklagade beslut inte blir så stor på varje myndighet kan det antas att hög kompetens och handlingsberedskap för ärendetyperna är svår att upprätthålla. En sådan avsaknad av kompetens bör dock kunna läkas genom att myndigheten utnyttjar sig av sakkunnighetsutlåtande från Statens räddningsverk.

Av stor vikt vid överprövningen är att denna *inte tar för lång tid*. I vissa fall kan en lång handläggningstid vara förödande för framförallt näringslivet. Så är det t.ex. i fyrverkeribranschen. Här sker oftast försäljning bara under en period per år nämligen mellan jul och nyår. Erhålls inte tillstånd och överprövningen tar för lång tid hinner inte verksamheten få besked innan försäljningsperiodens utgång vilket innebär att någon försäljning inte får och kan ske.

Eftersom tidsaspekten är viktig och man bör sträva efter en snabb process till ett slutligt avgörande talar detta för färre instanser. Att ta bort någon av de högre domstolsinstanserna dvs. kammarrätterna eller Regeringsrätten skulle, enligt utredningen, vara ett allt för stort avsteg från den gällande generella ordningen. Valet står då, om man skall korta instansordningen, mellan att ta bort länsstyrelserna eller länsrätterna ur överprövningskedjan.

I detta sammanhang vill dock utredningen påpeka att resultatet av att korta instansordningskedjan ger ett snabbare lagakraftvunnet beslut endast om parterna väljer att överklaga beslutet upp till sista instans. Om parterna väljer att endast klaga till en överprövningsinstans vinner man ingen tid genom att korta instanskedjan. Vid en sådan situation är det handläggningstiden i första instans som är av betydelse.

Samordning med andra regelsystem genom gemensam instansordning är viktig. Som tidigare redogjorts för överlappar och överlappas lagen om brandfarliga och explosiva varor med annan lagstiftning. När beslut i lagen om brandfarliga och explosiva varor ska sakprövas under samma förutsättningar eller liknande förutsättningar som beslut enligt annan överlappande lagstiftning finns det en fördel såsom ökad effektivitet genom att samordning kan ske av överklagandeärendena om de är tidsmässigt koordinerade. När det gäller tillsynsbeslut har dessa beslut ett mycket nära samband med beslut enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

När det däremot gäller beslut i tillståndsärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor kommer beslut om tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor vid nyetablering och beslut om bygglov enligt plan- och bygglagen att sakprövas på vissa liknande förutsättningar. Dessa tillståndsbeslut kommer även ha samband med miljöfrågor. En samordning skulle kanske inte alltid ge direkt resultat men kan med största sannolikhet vara att steg mot att få regelverken att närma sig varandra.

Vid ställningstagande i fråga om vilken myndighet som skall överpröva beslut enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor med tillhörande förordning, anser utredningen att det är viktigt, att hänsyn tas till om samordningen i instansordningen med överlappande lagstiftning kan ge effektivitetsvinster.

Mot bakgrund av de nu skisserade utgångspunkterna övergår utredningen till att överväga de lämpligaste lösningarna vad gäller överklagandeordningen.

13.3.3 Krav på opartisk domstolsprövning

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 upprättats enligt lag. Detta framgår av artikel 6 Europakonventionen. Såvitt gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter framgår av Europadomstolens praxis att rätt till domstolsprövning föreligger om det är fråga om en reell och seriös tvist mellan enskilda eller mellan en enskild och en myndighet, som rör en rättighet som är erkänd i den nationella rätten och som kan karaktäriseras som en civil rättighet. Till enskilda i detta sammanhang hänförs även näringsverksamhet. Särskilda svårigheter uppkommer när det gäller att avgöra om den omtvistade rättigheten kan karaktäriseras som en civil rättighet.

Någon egentlig definition av detta begrepp har inte givits i domstolens praxis. Klart är emellertid att uttrycket omfattar inte bara sådana rättigheter som kan hänföras till den traditionella civilrätten utan även sådana rättigheter som regleras i offentligrättslig ordning. Men bestämmelsen syftar inte till att skapa nya materiella rättigheter utan till att garantera rätten till en opartisk prövning av tvister om existerande sådana rättigheter och dessas innehåll.

Innebörden av begreppet civila rättigheter har belysts i en serie avgöranden som har sin utgångspunkt i målet Ringeisen mot Österrike (Ser. A No. 13) i vilket bl.a. slogs fast att rätten till domstolsprövning av tvister om civila rättigheter innefattar alla förfaranden där utgången är avgörande för den enskildes privata rättigheter och skyldigheter och att det saknar betydelse huruvida tvisten avgjorts i förvaltningsrättslig ordning enligt den nationella rättsordningen. Begreppet har därefter genomgått en fortlöpande utveckling och dess innebörd, och därmed rätten till domstolsprövning, har med tiden blivit tämligen vidsträckt.

Den praxis som Europadomstolen utvecklat rörande tolkningen av begreppet civila rättigheter och skyldigheter och tillämpligheten av artikel 6 på tvisten kan sammanfattas på följande vis. Artikeln är tillämplig på tvister som rör eller påverkar äganderättsförhållanden, t.ex. expropriation eller expropriationsliknande förfaranden (se t.ex. målen Sporrong-Lönnroth mot Sverige, Ser. A No. 52, Bodén mot Sverige, Ser. A No. 125-B och Lithgow mot Storbritannien, Ser. A No. 102), tvister om förvärvstillstånd (Håkansson-Stuesson mot Sverige, Ser. A No. 171-A), bygglovs- och byggnadsplane-tvister (målen Allan och Mats Jacobsson mot Sverige, Ser. A No. 163 och 180-A), tvist om utnyttjande av grustäkt (målet Fredin mot Sverige, Ser. A No. 192). Hit hör även tvister om tillstånd att bedriva viss näringsverksamhet (se t.ex. målen Benthem mot Nederländerna, Ser. A No. 97, Pudas mot Sverige, Ser. A No. 125-A, och Tre Traktörer mot Sverige, Ser. A No. 159).

Av de redovisade domarna kan man utläsa att en tvist i ett tillståndsärende eller i ett tillsynsärende rör en civil rättighet/skyldighet vilket innebär att artikel 6 Europakonventionen är tillämplig på dessa ärenden. Detta innebär att de överklagandebestämmelser som i dag finns och som anger att ett beslut får överklagas till Statens räddningsverk och att verkets beslut inte får överklagas inte är förenligt med artikel 6 i Europakonventionen. Tvist om civila rättigheter som t.ex. tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor måste alltid kunna prövas av domstol.

Vidare kan Statens räddningsverks opartiskhet ifrågasättas i vissa fall. När den beslutsfattande myndigheten skall fatta beslut samråder den ofta med Statens räddningsverk som central förvaltningsmyndighet i vars uppgifter ingår att samverka med och ge råd till myndigheter. Att Statens räddningsverk därefter överprövar ett beslut som verket redan varit inblandade i kan, enligt utredningen, inte anses vara en lämplig ordning. Då Statens räddningsverks roll

som överklagandeinstans kan framstå som principiellt tveksam och kan minska förtroendet för prövningssystemet föreslår utredningen att verket tas bort som överklagandeinstans. Statens räddningsverk, som besitter sakkunskap, bör i stället utnyttjas som sakkunnig myndighet och begäran om sakkunnighetsutlåtande utnyttjas bättre (jfr 24 § förvaltningslagen).

En ändring föreslås därför där samtliga beslut får överklagas till domstol.

13.3.4 Beslut i tillsynsärenden

Kommunala beslut i tillsynsärenden

Enligt utredningen har tillsynsärenden beträffande brandfarliga och explosiva varor ett mycket nära samband med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. I stort sett är det samma sakprövning som görs enligt den lagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor. Båda lagarna är ofta tillämpliga parallellt.

Lagen om skydd mot olyckor innehåller bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Enligt dessa bestämmelser skall vissa bestämda åtgärder samt i övrigt nödvändiga åtgärder vidtas för att förebygga brand och för att hindra och begränsa skador till följd av brand. Lagen har en allmän karaktär och påverkar i vissa avseenden verksamheter, vari ingår hantering av brandfarliga och explosiva varor. Skyldigheter med åtföljande tillsyn kan uppkomma enligt båda lagstiftningarna. Tillsynsmyndighet i lagen om skydd mot olyckor är kommunerna och kommunernas tillsynsärenden överklagas till länsstyrelsen och därifrån till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Det föreligger ett nära samband mellan lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om skydd mot olyckor när det gäller tillsynen. Vidare kan skyldigheter med åtföljande tillsyn uppkomma enligt båda lagstiftningarna. Därför anser utredningen att kommunala beslut i tillsynsärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor bör överklagas i samma ordning som gäller enligt lagen om skydd mot olyckor. Då utredningen föreslagit att tillsynen över explosiva varor som tidigare legat på polismyndigheterna skall föras över till kommunerna kommer även dessa tillsynsärenden att överklagas till länsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten.

rätten – Regeringsrätten. Prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätten.

Upplysas skall här att detta förslag på överklagandebestämmelser avseende tillsynsärenden där beslut meddelats av kommunen inte överensstämmer med tillsynsutredningens förslag på överklagandebestämmelser i föreslaget till tillsynslag. Tillsynsutredningen har i sitt betänkande anfört att det inte finns skäl för att det bör gälla andra principer för överklagande av kommunala beslut i tillsynsärenden än för överklaganden av statliga myndigheters tillsynsbeslut. Det är därför tillsynsutredningens mening att kommunala tillsynsbeslut i första instans generellt sett bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol (SOU 2004:100 s. 146).

Eftersom utredningen anser att det är av stor vikt att kommunens tillsynsbeslut enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor har samma instansordning som överklaganden av kommunens tillsynsbeslut enligt lagen om skydd mot olyckor anser utredningen att överklagandebestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör avvika från dem som anges i föreslagen tillsynslag. För det fall överklagandebestämmelserna skulle ändras i lagen om skydd mot olyckor på så sätt att länsstyrelsen tas bort som överklagandeinstans i tillsynsärenden anser utredningen att så bör ske även i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Utredningen har inte ansett att det legat inom utredningens ram att föreslå ändrade regler om överklagande även beträffande lagen om skydd mot olyckor.

Beslut av Statens räddningsverk i tillsynsärenden

När det gäller överklagandebestämmelserna avseende tillsynsärenden där beslut meddelats av Statens räddningsverk föreslås ingen ändring. Enligt utredningen skall dessa tillsynsbeslut även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätten. Detsamma skall gälla även för övriga beslut som Statens räddningsverk prövar som första instans.

13.3.5 Beslut i tillståndsärenden

Inledning

När det gäller beslut avseende tillstånd i lagen om brandfarliga och explosiva varor har dessa beslut vid nyetablering ofta ett nära samband med beslut om bygglov enligt plan- och bygglagen. För att kunna starta verksamheten måste bygglov finnas och vid denna prövning tas hänsyn till risken för brand och explosion. Besluten har även ofta ett samband med miljöfrågor och miljöbalkens bestämmelser på så sätt att verksamheten kan ha en miljöpåverkan som inte förorsakas genom brand eller explosion och då skall prövas enligt miljöbalkens regler. Även här bör därför, enligt utredningen, en samordning av överklagandenärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, plan- och bygglagen och miljöbalken som begränsar sig till att tidsmässigt koordinera förfarandena leda till en ökad effektivitet i de fall de fordras prövning enligt lagarna.

Emellertid är tillståndsbeslut enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor som rör nyetablering få. Majoriteten av beslut avseende tillstånd enligt lagen rör således inte nyetablering och det är just tillståndsbeslut vid nyetablering där en effektivitetsvinst kan göras genom samordning. Argumentet om effektivitet väger därför inte så tungt. Därtill kommer att det vore märkligt att låta Statens räddningsverks beslut överprövas av länsstyrelsen. Verket är ofta remissinstans till länsstyrelsen samt bistår länsstyrelsen med råd i många fall. Att vid sådana omständigheter låta länsstyrelsen pröva Statens räddningsverks beslut anser utredningen inte vara lämpligt. Ytterligare ett argument mot att samordna tillståndsbeslut enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor med instansordningskedjan enligt plan- och bygglagen och miljöbalken är att instansordningen då inte skulle vara densamma i tillståndsbeslut som i tillsynsbeslut eftersom utredningen anser att tillsynsärenden har ett närmare samband med lagen om skydd mot olyckor och därför bör följa denna instansordning.

På grund av det ovan anförda anser utredningen att även för det fall PBL-kommitténs förslag genomförs så bör instansordningen för tillståndsbeslut enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor inte samordnas med överklaganderegler för plan- och miljöbeslut. I stället föreslår utredningen att nedan angivna instansordningskedja

bör gälla för beslut i tillståndsärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Kommunala beslut i tillståndsärenden

När det gäller överklagandebestämmelserna beträffande de kommunala tillståndsärendena avseende brandfarliga varor föreslås inte någon ändring. Besluten här föreslås således även fortsättningsvis få överklagas till länsstyrelsen för att därefter gå vidare till allmän förvaltningsdomstol. Genom en sådan instansordning uppnås en samordning med plan- och bygglagen i första instans. Där kan då tillståndsärenden som har ett nära samband avgöras samtidigt och i ett sammanhang. Fördelen med en sådan ordning är också att samma instansordning då gäller såväl för kommunala tillståndsbeslut som tillsynsbeslut.

När det gäller tillståndsärenden rörande hantering av explosiva varor, som enligt nuvarande lagstiftning handläggs av polismyndighet, har utredningen föreslagit att dessa ärenden skall överföras till kommunerna.

Polisverksamhetsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att kommunens beslut om tillstånd i ärenden om explosiva varor skall överklagas hos Statens räddningsverk på samma sätt som i dag gäller för polismyndighetens beslut. Statens räddningsverks beslut skulle därefter få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (SOU 2002:70 s. 119).

Det som talar för en sådan ordning är att Statens räddningsverk redan i dag besitter den särskilda kompetens som kan behövas vid prövning av överklaganden av dessa ärenden. Utredningen har dock kommit fram till att Statens räddningsverk skall tas bort som överklagandeinstans då verkets roll som överklagandeinstans kan framstå som principiellt tveksam och kan minska allmänhetens förtroende för överklagandesystemet.

Utredningen föreslår i stället att överklagande av kommunernas beslut om tillstånd till hantering av explosiva varor överklagas på samma sätt som kommunernas tillståndsbeslut avseende hantering av brandfarliga varor. Samma argument för detta förslag kan anföras som ovan redovisats avseende tillståndsbeslut i fråga om brandfarliga varor.

Beslut av Statens räddningsverk i tillståndsärenden

När det gäller överklagandebestämmelser avseende beslut om tillståndsärenden meddelade av Statens räddningsverk föreslår utredningen ingen ändring; besluten föreslås således även för framtiden få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Påpekas skall dock att ytterligare en ärendetyp tillkommer då utredningen föreslagit att de importärenden som i dag handläggs av polismyndigheten avseende explosiva varor skall handläggas av Statens räddningsverk (se avsnitt 6.4.5).

13.3.6 Beslut om föreskrifter får inte överklagas

Enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) gäller som huvudregel att förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om inget annat är föreskrivet. Från tillämpningsområdet har man dock uttryckligen undantagit beslut i administrativa ärenden och normbeslut. Sådana beslut av förvaltningsmyndigheter överklagas med stöd av 35 § verksförordningen (1995:1322) till regeringen. När det gäller kommunala föreskriftsbeslut kan dessa prövas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

I lagen om brandfarliga och explosiva varor har emellertid införts en bestämmelse i 28 § 3 stycket som anger att beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som har meddelats med stöd av bemyndigande enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor inte får överklagas. Detta innebär att en bestämmelse finns att normbeslut inte får överklagas. Beslut om föreskrifter är ingen tvist rörande civila rättigheter eller skyldigheter. Här gäller därför inte artikel 6 i Europakonventionen och kravet på rätt till domstolsprövning föreligger således inte vilket får till följd att regleringen i sig inte strider mot Europakonventionen.

Det kan dock ändå ifrågasättas om en sådan avskuren överklagandemöjlighet är lämplig. Motsvarande reglering finns inte i t.ex. lagen (1982:821) om transport av farligt gods eller i förslaget om ny sådan lag (prop.2005/06:51) eller i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Enligt Statens räddningsverk har föreskrifter enligt dessa lagar inte överklagats. Därmed kan det förefalla som om något praktiskt behov inte finns att stoppa överklagandemöjligheten. Å andra sidan kan det förefalla onödigt att ha en sådan

överklagandemöjlighet eftersom det i 11 kap. 14 § regeringsformen regleras att om domstolar eller annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid mot bestämmelser i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften inte tillämpas. Detta innebär att om föreskrifter tillkommit i strid mot eller utan ett bemyndigande skall föreskriften inte tillämpas. Någon prövning i sak om t.ex. normen i föreskriften är rimlig kan dock inte göras.

Utredningen anser att någon större ändring i nuvarande reglering inte skall göras. Föreskrifter meddelade genom bemyndigande i lagen om brandfarliga och explosiva varor skall i likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning inte få överklagas. Dock föreslår utredningen att ett tillägg skall göras så att kommunens beslut om avgifter skall få överklagas enligt 10 kap. kommunallagen, dvs. att laglighetsprövning skall få ske, eftersom detta är en så grundläggande tanke i kommunalrätten.

13.3.7 Beslut om avgift

De förslag som utredningen lagt fram avseende överklagandebestämmelser får till följd att kommunernas och Statens räddningsverks föreskrifter beträffande avgifternas storlek inte kan överklagas. En laglighetsprövning kan emellertid ske av kommunernas meddelade föreskrifter om avgifternas storlek. Ett enskilt beslut om uttag av avgift går dock att överklaga och överklagas i samma ordning som övriga meddelade beslut. Ett sådant överklagande kan t.ex. avse att ansökan inte avser sådan ansökan som avgiftsuttaget avser eller att om avgiftens storlek är beroende på nedlagd arbetstid den tid som ärendet tagit inte accepteras. En sakprövning kan alltså ske av den individuella avgiftens fastställande enligt de föreslagna överklagandebestämmelserna.

13.3.8 Statens räddningsverks roll i överklagandeförfarandet

Statens räddningsverk får överklaga kommunal nämnds beslut om tillstånd enligt vad som framgår av 27 § första stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt utredningen kan det

ifrågasättas vilken funktion denna reglering har och om den bör finnas kvar.

Nämndens beslut får överklagas av Statens räddningsverk inom tre veckor från beslutet (23 § 2 st förvaltningslagen [1986:223]). Problemet är dock att Statens räddningsverk som regel inte får information om meddelade beslut. Då verket inte har vetskap om besluten hinner verket således inte reagera i tid och möjligheten att överklaga kan i princip inte användas.

När det gäller tillståndsärenden sker ofta flera kontroller av etableringen, t.ex. kontrolleras planärenden, byggärenden och miljöprocessen. Enligt utredningen kan det ifrågasättas om det måste finnas en ytterligare reglering som ger Statens räddningsverk rätt till kontrollmöjligheter som att överklaga beslutet. Utredningen har inte i något fall funnit att Statens räddningsverk utnyttjat denna möjlighet.

Ytterligare ett argument för att denna reglering inte bör finnas kvar är att Statens räddningsverk bör finnas med i processen redan vid tillståndsgivningen eftersom regler om samråd finns i föreslagen 14 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt denna paragraf skall kommunen innan den meddelar tillstånd, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med bl.a. Statens räddningsverk. Genom denna reglering är verket garanterad en viss insyn och en viss påverkansmöjlighet vid tillståndsgivningen. Någon bestämmanderätt finns dock inte men utredningen har inte funnit att detta föranleder problem. Det torde vara ytterst sällsynt att kommunen beslutar i strid med Statens räddningsverks uppfattning vid ett samråd.

Utredningen anser att regleringen avseende Statens räddningsverks rätt till överklagande av kommunens tillståndsbeslut inte fyller någon beaktansvärd funktion och föreslår därför att verkets möjlighet att överklaga beslut tas bort.

14 Konsekvenser

14.1 Inledning

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1988:1474).

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Tillstånd och tillsyn

Utredningen har föreslagit en förändring av tillståndshandläggningen och tillsynsansvaret när det gäller den hantering av de explosiva varorna som inte faller under Statens räddningsverks område. Ansvaret härför föreslås överflyttat från polismyndigheten till kommunerna. Därtill har utredningen föreslagit att kommunerna även skall vara tillstånds- och tillsynsmyndighet för nationella

överföringstillstånd. Statens räddningsverk skall vara tillstånds- och tillsynsmyndighet för samtliga importärenden avseende explosiva varor. En förändring avseende tillståndsärendena för sprängning och användning av pyrotekniska varor enligt ordningslagen har också föreslagits på så sätt att kommunerna skall ta över tillståndshandlingen från polismyndigheten för detta.

I detta sammanhang kan redovisas den beräkning som Polisverksamhetsutredningen gjorde med anledning av sitt förslag. Polisverksamheten redovisade följande beräkningar avseende uppskattad intäktsförlust. Intäktsförlusten avseende tillståndsärenden enligt 3 kap. ordningslagen (1993:1617) uppskattades till 12 miljoner kr. När det gäller intäkter för tillstånd beträffande explosiva varor som handläggs av polismyndigheten kunde endast en grov uppskattning göras. Avgiften varierar mellan 200 kr och 1 650 kr. Vid antagande om genomsnittlig intäkt om 800 kr uppstår ett intäktsbortfall på 1,6 miljoner kr. Vidare angav Polisverksamhetsutredningen att förslaget om att den tillståndshandläggning beträffande explosiva varor som i dag handläggs av polismyndigheterna överförs till kommunerna uppskattas innebära en resursbesparing på tio årsarbetskrafter.

Ett genomförande av utredningens förslag avseende vem som skall vara tillstånds- och tillsynsmyndighet kommer att resultera i att vissa intäkter som tidigare gått till staten nu uteblir och i stället går till kommunerna som finansiering för de uppgifter som förs över till kommunerna. Staten får således minskade intäkter. Emellertid kommer staten genom denna förändring även att få minskade kostnader då arbetsuppgifter överförs till kommunerna. Enligt utredningens bedömning kommer förslaget avseende vem som skall vara tillstånds- och tillsynsmyndighet inte att innebära några ökade kostnader för staten. Snarare kommer kostnaderna att minska då den tillsyn som polismyndigheten nu utövar är helt subventionerad av staten och föreslås i framtiden att bli avgiftsfinansierad.

Avgifter

Utredningen har föreslagit att avgifter skall få tas ut för tillståndsprovning eller liknande arbete, tillsyn, kostnader för provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut avseende om en vara är att anse som en explosiv vara. Det angivna avgiftsuttaget är snävare än det avgiftsuttag som Statens räddningsverk i dag tar ut såsom grund-, mängd-, tillstånds-, projekt- eller ansökningsavgift och som är satt för att Statens räddningsverk skall få in intäkter för de kostnader som Statens räddningsverk har för sin verksamhet enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Detta innebär att Statens räddningsverk inte kommer att kunna ta ut avgifter så som de gör i dag för att täcka vissa kostnader. Ett intäktsbortfall kommer således att uppstå. Enligt utredningen är dock detta inkomstbortfall oundvikligt då det avgiftsuttag som Statens räddningsverk i dag tar ut i vissa fall är att ses som en skatt. Skatter skall beslutas av riksdagen vilket innebär att grunderna för finansieringen måste regleras i lag. Att driva in intäkter genom en ny lag som reglerar skatt på brandfarliga och explosiva varor medför stora kostnader. Enligt utredningen kommer kostnaden för att ta in skatten inte att vara försvarbar i förhållande till vad staten kommer att få in på denna skatt. Utredningen har därför kommit fram till att en ny lag som reglerar skatt på brandfarliga och explosiva varor inte bör införas.

I kapitel 7 Tillsynsmyndighet har utredningen redogjort för tillsyn i form av myndigheters marknadskontroll av produkter i Sverige. I propositionen Riktlinjer för marknadskontroll av produkter m.m. (prop. 2004/05:98) har regeringen uttalat att marknadskontrollen som huvudregel skall finansieras på samma sätt som myndighetens övriga verksamhet. Riktlinjerna har antagits av riksdagen (rskr. 2004/05:296).

Av Marknadskontrollutredningens betänkande framgår att Statens räddningsverks kostnader för marknadskontrollen i dag finansieras till cirka 50 procent genom de avgifter som Statens räddningsverk tar ut genom sina föreskrifter SÄIFS 1999:4 om avgifter för inspektionens verksamhet. Vidare framgår att Statens räddningsverk har bedömt att ca en fjärdedels årsarbetskraft i dag läggs på marknadskontroll. Vad gäller de brandfarliga och explosiva varorna borde enligt verket resurserna ökas med ytterligare ett manår. Verket gör vidare en skattning att kostnaden för marknads-

kontroll för transportabla tryckkärl och det väntade utökade behovet av marknadskontroll på explosivvaruområdet och finner att ytterligare fem årsarbetskrafter borde tillkomma samt 500 000 kr för kontrollkostnader och 350 000 kr för rese- och andra omkostnader. Den sammanlagda skattningen uppgår till cirka 5 miljoner kr (SOU 2004:57 s. 243–244).

När det gäller marknadskontroll har utredningen föreslagit att avgift för tillsynen och kostnader för provtagning och undersökning av prover av varan endast skall få tas ut om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav. Genom den föreslagna bestämmelsen kommer en viss del av kostnaden för marknadskontroll att finansieras genom ersättning från näringsidkare medan en viss del kommer att få finansieras genom anslag. Detta ligger i linje med hur Statens räddningsverks verksamhet finansieras i dag.

Överklagande

Utredningen har föreslagit en förändring av instansordningen avseende de tillståndsbeslut som meddelas av polismyndigheterna och som föreslagits gå över till kommunerna. Utredningen har föreslagit att dessa beslut skall överklagas till länsstyrelsen och därefter till allmän förvaltningsdomstol.

Överklagandefrekvensen vid tillståndsbeslut är inte särskilt hög. År 2003 överklagades endast ett beslut och även år 2004 ett beslut av samtliga tillståndsbeslut som meddelats av Statens räddningsverk. Av samtliga kommuners meddelade tillståndsbeslut överklagades tre stycken år 2003 och fyra stycken år 2004 (enligt en av utredningen företagen enkätundersökning). Av polismyndigheternas tillståndsbeslut överklagades fyra stycken år 2003 och tre stycken år 2004 (enligt uppgifter från Statens räddningsverk).

Genom förslaget kommer en ny typ av ärenden att tillföras länsstyrelserna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Om överklagandefrekvensen inte förändras innebär detta ca fyra stycken nytillkomna tillståndsärenden för länsstyrelserna och eventuellt länsrätterna per år. Därtill kommer att några av dessa kan komma att överklagas till kammarrätterna. Med hänsyn till att de förmodade antalen nytillkomna mål för länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna är väldigt få anser utredningen att kostnaderna härför bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

När det gäller överklagande av tillsynsbeslut har utredningen inte föreslagit någon ändring i bestämmelserna såvitt avser Statens räddningsverks meddelade tillsynsbeslut. Någon ändring av överklagandebestämmelserna vad avser beslut i övriga ärenden som Statens räddningsverk prövar som första instans har inte heller föreslagits. När det gäller överklagandebestämmelserna avseende kommunernas tillsynsbeslut och även polismyndigheternas, som utredningen har föreslagit skall gå över till kommunerna, har utredningen föreslagit att dessa tillsynsbeslut skall överklagas till länsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten och Regeringsrätten.

År 2003 prövade Statens räddningsverk endast ett överklagat beslut och år 2004 inga sådana i tillsynsärenden meddelade av kommunen. Några överklagade tillsynsbeslut meddelade av polismyndigheten år 2003 och år 2004 förekom inte. Även när det gäller föreslagna ändringar i överklagandebestämmelserna avseende tillsynsärendena är antalet nytillkomna mål för länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna så få att utredningen anser att kostnaderna härför bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

Destruktion

Utredningen har föreslagit att polisen utpekas som ytterst ansvarig för destruktion av överblivna och explosiva varor från enskilda. Detta kan medföra kostnader för polisen. Emellertid har polisen redan i dag en skyldighet att omhänderta, undersöka och oskadliggöra anträffade föremål som misstänks innehålla explosivt eller annat farligt avfall så några större kostnader för polisen bör förslaget inte innebära.

14.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

I kapitel 11 Uttagande av avgifter kommer utredningen fram till att kostnaderna för tillståndsgivning och tillsyn är att anses som en avgift och att en sådan avgift får tas ut för all tillståndsgivning och tillsyn. Huvudregeln skall vara att den som orsakar kostnader också betalar för dem. Detta innebär att om kommunerna övertar tillståndsgivningen avseende explosiva varor kommer kommunerna att få ta betalt för denna handläggning. Dagens avgifter i avgiftsförordningen täcker, enligt uppgifter från polismyndigheterna, inte

den kostnad (tid) som läggs ner vid handläggningen. Kostnaderna kommer med stor sannolikhet att öka för den som söker tillstånd.

För kommunernas del kommer dock ingen kostnad i den löpande handläggningen att uppstå i och med övertagandet av tillståndsgivningen och tillsynsverksamheten. Detta då de kommer att ha rätt att ta ut avgift för uppkommen kostnad i samband med handläggningen. Kommunerna ges genom de föreslagna lagbestämmelserna också möjlighet att samverka, vilket gör att det skapas förutsättningar för de små kommunerna att klara uppgifter som inte är vanligt förekommande.

I ett inledningsskede kommer emellertid kommunerna att ådra sig kostnader i form av tillskapande av en fungerande administration och kompetensutveckling.

Det är lämpligt att Statens räddningsverk understödjer den kompetensutveckling som måste ske inom kommunerna. En kostnad kommer därmed att uppstå hos Statens räddningsverk. Därtill uppkommer den kostnad som uppstår i form av den arbetstid som måste tas i anspråk när kommunens personal ska kompetenshöjas.

I detta sammanhang skall påpekas att det i en av utredningen gjord enkätundersökning framkommit att kommunerna i cirka hälften av de tillståndsansökningar avseende explosiva varor som handläggs i dag har samråd med polismyndigheten. Därtill kommer att kommunerna i viss utsträckning är med vid avsyning av objekt för att titta på brandskyddet/risken. För denna kostnad i form av nedlagd tid får kommunerna i dag ingen kostnadsersättning. När de gäller de ökade kostnader som kommunerna i ett inledningsskede kommer att ådra sig kommer därför dessa under en längre period totalt att vara mindre än de kostnader kommunerna redan i dag löpande har med anledning av det samråd som sker med polismyndigheten och den avsyning som görs. Den ökade kostnad som kommer att uppstå för Statens räddningsverk i form av kompetensutveckling är enligt utredningen inte större än att den bör kunna inrymmas i befintlig budget.

I detta sammanhang skall framhållas att utredningen även föreslagit att kommunerna och Statens räddningsverk åläggs en skyldighet att informera polismyndigheten när ett tillståndsärende avseende explosiva varor anhängiggörs. Detta för att upprätthålla behovet av kvalificerat polisiärt ordnings- och säkerhetstänkande. En sådan samverkan kräver att polisen även i fortsättningen måste bibehålla viss kompetens inom området, vilket resulterar i att polisen måste avsätta ekonomiska medel för verksamheten. Dessa

kostnader är så små att de enligt utredningens bedömning kan rymmas inom befintliga anslag.

14.4 Ekonomiska konsekvenser för företag

Avgifterna

Utredningen har föreslagit att kommunerna övertar tillståndshandlingen och tillsynen avseende explosiva varor som i dag handläggs av polismyndigheten med undantag för importtillstånden, som samtliga skall handläggas av Statens räddningsverk. Därtill har utredningen föreslagit att kommunerna får ansvaret även för tillståndsprövning och tillsyn över nationell överföring.

När det gäller avgifterna för tillståndsprövningen som handläggs av polismyndigheten är dessa, vilka tidigare redogjorts för, fastställda i avgiftsklasser. När det gäller den tillsyn som polismyndigheten ansvarat för har ingen avgift utgått. Utredningen har föreslagit att all tillståndsprövning och tillsynsverksamhet skall avgiftsbeläggas. Det skall överlåtas åt Statens räddningsverk och kommunerna, för sina respektive områden, att fastställa avgifternas storlek. Detta förslag kommer att innebära en ökad kostnad för verksamheter. Avgifterna för tillståndsprövningen kommer med all sannolikhet att bli högre då de avgiftsklasser som i dag gäller inte täcker den kostnad som uppstår till följd av prövningen och kommunerna måste erhålla full kostnadstäckning. När det gäller tillsynsverksamheten kommer även här avgifter att tas ut så att full kostnadstäckning erhålles.

Hur stor kostnadsökningen kommer att bli är mycket svår att uppskatta. En jämförelse kan göras med den avgift som kommunerna i dag tar ut vid ansökan om tillstånd till hantering av brandfarliga varor. Enligt uppgift från byggnadsnämnden i Göteborg kostar en ansökan till tillstånd till gasolhantering i restaurang, tillstånd till försäljning i butik och tillstånd till förvaring ca 4 000 kr. Tillståndet löper på 12 år om inga förändringar sker.

För större verksamheter är med all sannolikhet den ökade kostnaden inga större problem. För mindre verksamheter kan dock en ökad kostnad befaras bli betungande. När det gäller t.ex. försäljning av fyrverkeriartiklar är överskottet per år av intäkten för försäljningen minskat med kostnaden för inköpet av fyrverkeriartiklarna för en medelförsäljare ca 13 000 kr (enligt uppgifter från

pyroteknikbranschen). Detta överskott skall täcka lönekostnader, tillståndsavgift och andra omkostnader. Med hänsyn till det relativt låga överskottet som finns i mindre verksamheter som säljer fyrverkeriartiklar kan det befaras att en allt för stor ökning av tillståndsavgiften gör det omöjligt lönsamhetsmässigt att fortsätta med försäljningen. I dag finns ca 2 500 försäljningsställen i Sverige som säljer fyrverkeriartiklar.

Utredningens förslag har resulterat i att en samordning med andra lagar har genomförts så att tillstånds- och tillsynsmyndighet så långt som möjligt är densamma. Detta innebär att verksamheter slipper att vända sig till flera myndigheter. Därtill kommer att risken minskar för att verksamheter får motstridiga beslut enligt olika lagar då myndigheter skall tillämpa dessa. Ett sådant förfarande bör rationalisera handläggningen och servicen hos myndigheter och medföra kostnadsminskningar. Därtill underlättar det för företagen i administrativ hantering och speciellt för små företag som inte har samma resurser som stora företag.

Terminalverksamhet

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor avseende tillstånd, tillsyn och vissa av lagens uppräknade krav också skall vara tillämpliga på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där. Detta gäller inte enligt nuvarande lagstiftning. En sådan reglering kommer att innebära ökade kostnader för näringslivet på så sätt att tillstånds- och tillsynsavgifter kommer att tas ut. Därtill kommer samtliga terminalverksamheter att behöva gå igenom sin organisation m.m. för att anpassa verksamheterna till den nya regleringen. Initialt kommer därför den föreslagna regleringen få konsekvenser för näringslivet. Av de uppgifter som utredningen fått in bör dock några större kostnadsökningar med anledning av förslaget inte uppkomma. Med hänsyn till den genomgång som företagen måste göra i sin organisation för att anpassa sin verksamhet till den föreslagna regleringen anser utredningen att en längre övergångstid måste gälla för dessa regler.

Återtagandeansvar

Utredningen har föreslagit att det skall införas ett återtagandeansvar i lagen för den som tillverkar, överför eller importerar explosiva varor om en saluförd sådan vara till konsument är felaktig eller har en särskilt angiven begränsad livslängd. Detta återtagandeansvaret kan föranleda kostnader för företag. Emellertid finns nästan motsvarande reglering redan i dag men på föreskriftsnivå genom Statens räddningsverks föreskrifter SÄIFS 1998:4. Kostnaderna för företagen kommer därmed inte att öka. Ett utökat ansvar har emellertid gjorts på så sätt att återtagandeansvaret även skall gälla de som överför och importerar varor. För dessa kan därmed ökade kostnader uppstå.

14.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Explosiva varor är intressanta för kriminella gäng. Då polismyndigheten enligt förslaget inte längre skall vara tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet försvinner den kontroll som polisen haft över de explosiva varorna. Genom att en informationsskyldighet åläggs kommunerna och även Statens räddningsverk kommer dock polisens brottsförebyggande arbete inte att påverkas.

14.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommunerna har föreslagits bli tillstånds- och tillsynsmyndighet även för explosiva varor som tidigare låg på polismyndigheten. Genom förslaget får kommunerna ett helhetsansvar inom närliggande och i vissa fall överlappande skyddsprinciper eftersom kommunerna redan i dag är tillstånds- och tillsynsmyndighet vad gäller brandfarliga varor. Vidare har kommunerna ansvar för räddningstjänsten (med vissa undantag) enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Kommunen har även ett övergripande ansvar enligt plan- och bygglagen (1987:10). Detta helhetsansvar bör innebära en förbättring av kommunernas självstyrelseförmåga.

14.7 Konsekvenser för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag bedöms inte innebära några nämnvärda förändringar när det gäller sysselsättningen i olika delar av landet. Förslaget innebär inte heller några lagstiftningsändringar som på något negativt sätt påverkar tillgången till service, de ekonomiska förutsättningarna i olika delar av landet eller den regionala fördelningen i landet.

15 Författningskommentar

15.1 Förslag till lag (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor

Lagens tillämpningsområde och syfte

1 § Denna lag gäller hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor samt sådana förberedande åtgärder som behövs från brand- och explosionssynpunkt.

Lagens syfte är att förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga och explosiva varor. Lagen skall även förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Paragrafen motsvarar 1 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Paragrafen har omarbetats språkligt för att tydliggöra syftet samt för att förtydliga att lagen kan tillämpas för att ställa krav på sådana anordningar som är avsedda för att användas vid hantering, överföring och import. Inga materiella ändringar är dock avsedda. Begreppet överföring har förts in som nytt fristående begrepp i lagen, se föreslaget 4 §. Eftersom lagen även har ett brottsförebyggande syfte har ett förtydligande skett i lagtexten där det uttryckligen anges att lagen syfte även är att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Se avsnitt 3.3.2.

2 § Lagen gäller inte sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (1982:821) om transport av farligt gods. Lagen gäller inte heller transporter av brandfarliga eller explosiva varor som sker som bulklast i fartyg i den mån transporten sker i dess fasta tankar. Inte heller gäller lagen när brandfarliga varor används som drivmedel i fartyg eller luftfartyg.

Bestämmelserna i 7–8, 10–12 och 19 §§ skall tillämpas på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med

transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där.

Lagen gäller inte pyrotekniska artiklar när de utgör en del av ett fordon och inte heller sådana delar i ett fordon's bränslesystem för vilka föreskrifter har meddelats med stöd av fordonsförordningen (2002:925).

Paragrafen motsvarar till viss del 4 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

I förtydligande syfte har s.k. bulktransporter och drivmedel i fartyg och luftfartyg uttryckligen undantagits i lagen. Även pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon, t.ex. monterad krockkudde har undantagits i lagen. Övrig hantering, överföring och import som skall undantas lagens tillämpningsområde kommer att ske på myndighetsnivå genom lagens och förordningens bemyndiganden.

En ny reglering har tillkommit som gör att bestämmelserna om tillstånd och vissa i lagen uppräknade krav också blir tillämpliga på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker där. Se avsnitt 4.

3 § Bestämmelser av betydelse för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor finns också i

– miljöbalken, i form av bestämmelser avsedda att förebygga andra skador än sådana som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av dessa varor,

– arbetsmiljölagen (1977:1160), i form av bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare och arbetstagare att vidta skyddsåtgärder mot skador som kan uppkomma genom brand eller explosion vid hantering av dessa varor,

– lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, i form av bestämmelser om skyldighet för enskilda att vidta åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand,

– produktsäkerhetslagen (2004:451), i form av bestämmelser om sådana varor som är avsedda för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter och

– lagen (1992:1300) om krigsmateriel, i form av bestämmelser avseende krigsmateriel.

I fråga om sprängning och användning av pyrotekniska varor finns även bestämmelser i 2 kap. 20 § och 3 kap. 6 § ordningslagen (1993:1617).

Paragrafen som är en upplysningsparagraf motsvarar i stort 4 § andra stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Därtill har ytterligare en hänvisning skrivits in till lagen (1992:1300) om krigsmateriel för att uppmärksamma att även här finns bestämmelser som måste beaktas. Det behövs nämligen två tillstånd om man tillverkar explosiva varor som utgör krigsmateriel. I samband härmed har regleringen i 28 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor tagits bort som anger att tillstånd till tillverkning av sådana explosiva varor som utgör krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel endast får meddelas den som har fått tillstånd enligt den lagen eller den som enligt den lagen har undantagits från tillståndsplikten. Det skall därmed inte åligga Statens räddningsverk att konstatera vad som är krigsmateriel eller inte.

Definitioner

4 § I denna lag avses med

1. hantering: tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.

2. överföring: varje fysisk förflyttning av explosiva varor inom Europeiska gemenskapen, land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och land som enligt avtal med den Europeiska gemenskapen utgör en del av den Europeiska gemenskapens inre marknad för varor, med undantag för förflyttning inom en och samma anläggning.

3. import: införsel från annat land än land inom Europeiska gemenskapen, land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och land som enligt avtal med den Europeiska gemenskapen utgör en del av den Europeiska gemenskapens inre marknad för varor.

I paragrafen redovisas vissa definitioner. Definitionen avseende hantering motsvarar den som anges i 3 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor med undantag av att ordet återvinning lagts till och att ordet förstöring bytts ut mot ordet

destruktion. Detta beroende på att orden återfinns på olika ställen i den föreslagna lagen. Se kapitel 5.2.1.

I förslaget har ordet överföring brutits ut från hanteringsbegreppet och blivit ett fristående begrepp. Definitionen följer i stort explosivvarudirektivets definition. Till denna definition har lagts till att den fysiska förflyttningen även gäller inom EES-land och land som har bilaterala avtal med Europeiska gemenskapen, för närvarande Turkiet då även dessa länder anslutit sig till explosivvarudirektivet. Se avsnitt 5.2.2.

Begreppet import definieras i förslaget eftersom det framkommit att oklarhet råder om vad som avses med import enligt lagen. Se kapitel 5.2.3.

Det skall uppmärksammas att det både för import och överföring inte främst i första hand är den fysiska hanteringen som är av intresse. I stället är det kontrollaspekter som kommer i första hand. Regleringen förutsätter tillstånd för import och överföring och är till för att myndigheterna både inom landet och i andra länder skall veta var farliga varor befinner sig.

5 § Till brandfarliga varor hänförs

- 1. brandfarliga gaser,*
- 2. brandfarliga vätskor och*
- 3. brandreaktiva varor.*

Paragrafen motsvarar i stort 5–6 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Med hänsyn till att det framstår som näst intill omöjligt att uttömmande och heltäckande definiera brandfarlig vara ges i lagen endast en kortfattad definition av klasser som följer de internationella reglerna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i 39 § 1 förslaget att utfärda föreskrifter där den tekniska beskrivningen uttömmande anger vilka varor som avses. Se avsnitt 5.2.4.

6 § Till explosiva varor hänförs

- 1. explosivämnen,*
- 2. pyrotekniska sätser,*
- 3. explosiva föremål och*
- 4. ämnen och föremål som inte omfattas av 1–3 men som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt.*

Paragrafen motsvarar i stort 8 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Med hänsyn till att det även beträffande explosiva varor är näst intill omöjligt att uttömmande och täckande definiera explosiv vara ges i lagen endast en kortfattad definition av klasser som följer de internationella reglerna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i 39 § 1 förslaget att utfärda föreskrifter där den tekniska beskrivningen uttömmande anger vilka varor som avses. Se avsnitt 5.2.4.

Krav vid hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor

Aktsambetskrav

7 § Den som hanterar, överför eller importerar brandfarliga och explosiva varor skall vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av sådana varor samt att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Paragrafen motsvarar 7 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor men har omarbetats språkligt. Inga materiella ändringar är avsedda. Denna paragraf är grundläggande för all hantering av varor och har därför flyttats så att den inleder avsnittet under rubriken krav vid hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor.

Utredningskrav

8 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall avseende hantering se till att det finns tillfredsställande utredning om riskerna för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av sådana varor samt om konsekvenserna av sådana händelser.

Utredningskravet motsvarar i stort 9 § nuvarande lag men har omarbetats språkligt. Den materiella förändring som skett är att kravet knutits till tillståndsplikten i stället för till verksamhet som avser yrkesmässig hantering. Vad den utredning som skall göras

skall innefatta varierar allt efter situationen. Det kan t.ex. vara fråga om beskrivning, bedömning, analys och värdering av risker och konsekvenser.

Kompetenskrav

9 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till hanteringens omfattning och varornas egenskaper.

Kompetenskravet motsvarar i stort 8 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Den förändring som skett är att kompetenskravet har knutits till tillståndspliktig verksamhet och inte som i nuvarande ordning till yrkesmässig verksamhet. Även en hantering av en vara som inte är yrkesmässig kan vara så riskabel att den kräver särskild kompetens. För att få med riskmomenten när kompetenskraven bedöms har detta knutits till tillståndsplikten.

Föreståndarkrav

10 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall utse en eller flera föreståndare för verksamheten.

Föreståndaren har till uppgift att, under verksamhetsledningens ansvar, verka för att hanteringen sker enligt de aktsamhetskrav och övriga skyldigheter som följer av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter.

Tillståndsmyndigheten skall godkänna föreståndaren för tillståndspliktig hantering av explosiva varor. För övrig tillståndspliktig hantering skall föreståndare meddelas till tillsynsmyndigheten.

Reglering om föreståndarkrav finns i 36–37 §§ förordningen. I sak föreslår utredningen inga ändringar i regleringen om föreståndarkravet men regleringen föreslås överflyttad till lagen då även detta är ett grundläggande krav vid tillståndspliktig hantering. Föreståndarkravet knyts till tillståndspliktig verksamhet i likhet med vad som föreslagits gälla för vissa andra krav.

Föreståndarens uppgift och därmed det ansvar som åvilar föreståndaren tydliggörs på så sätt att det klart anges att föreståndarens uppgifter ligger under verksamhetsledningens ansvar. Verksamhetsledningens ansvar följer allmänna regler om ansvar inom ett bolag. Se avsnitt 12.4.3.

Det kompetenskrav som finns uttryckligen reglerat i 37 § förordningen gäller alltså, vilket framgår av 9 § förslaget till ny lag. Regleringen av lämplighetsprövning avseende föreståndaren i 37 § förordningen finns kvar men framkommer i 22 § förslaget till ny lag där det tydliggörs vad en tillståndsprövning skall avse.

Byggnads-, anläggnings- och anordningskrav

11 § Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor skall vara inrättade så att de är betryggande från brand- och explosionssynpunkt och förlagda på sådant avstånd ifrån omgivningen som behövs med hänsyn till hanteringen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

Paragrafen motsvarar 6 § nuvarande lag. En viss omarbetning har skett för att tydliggöra att bestämmelsen även ställer krav på anordningar i betydelsen utrustning, maskiner, behållare och förvaringskärl m.fl. objekt som inte är att betrakta som byggnader och anläggningar. En språklig omarbetning har även gjorts för att tydliggöra att placeringen i förhållande till omgivningen inte bara skall prövas med hänsyn till avståndet utan även i förhållande till andra geografiska faktorer.

Förvarings- och förpackningskrav

12 § Olika slag av brandfarliga och explosiva varor får inte förvaras eller förpackas tillsammans eller med andra varor om risken för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion ökar i mer än ringa omfattning.

Förvarings- och förpackningskrav finns i 15–16 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Då kravet på förvaring och förpackning är ett grundläggande krav har regleringen flyttats till lagen. En ändring har skett på så sätt att det nu anges att risken för olyckor och skador inte får öka mer än i ringa omfattning. Detta beroende på att riskerna alltid måste anses öka när volymerna ökar.

Godkännandekrav

13 § För att en explosiv vara skall få släppas ut på marknaden skall den ha genomgått sådan bedömning av överensstämmelse som skall godtas enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller ha godkänts av Statens räddningsverk.

Krav på produktgodkännande finns i 10 § förordningen. Exempel på sådant produktgodkännande är CE-märkning. Då kravet på produktgodkännande är ett grundläggande krav för en explosiv vara har regleringen flyttats till lagen. Därtill har kravet på produktgodkännande knutits till tiden då den explosiva varan släpps ut på marknaden och inte som enligt nuvarande reglering till tiden då hanteringen börjar. Att knyta produktgodkännandet till tidpunkten då den explosiva varan släpps ut på marknaden harmoniserar med EG-rättens krav. Se avsnitt 9.2.3.

Spårämneskrav

14 § Explosiva varor som består av plastiska sprängämnen, inklusive sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform, får föras in i och ut ur landet eller annars hanteras eller importerar endast om sprängämnena är märkta med spårämnen i syfte att kunna detekteras.

Paragrafen kommer från den promemoria som för närvarande bereds i Regeringskansliet. I promemorian föreslås att Sverige bör tillträda konventionen av den 1 mars 1991 om märkning av plastiska sprängämnen i detekterings syfte och att lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor kompletteras med ovanstående paragraf för att kunna uppfylla åtagandena enligt konventionen. Utredningen har inte närmare analyserat förslaget utan endast fört över det till den här föreslagna lagtexten.

Informationskrav

15 § Den som tillverkar, överför, importerar eller annars för in till Sverige, eller på marknaden släpper ut brandfarliga eller explosiva varor skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som är av betydelse från brand- och explosionssynpunkt.

Paragrafen motsvarar i stort 10 § nuvarande lag.

Överlåtelsekrav

16 § Explosiva varor får endast överlåtas till den som har rätt att hantera explosiva varor av det slag och i den mängd som överlåtelsen avser.

Paragrafen motsvarar i stort 33 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Den förändring som skett är att regleringen stärkts upp på så sätt att regleringen nu klart anger när en explosiv vara får överlåtas. I nuvarande reglering anges endast att den som har tillstånd till att överlåta explosiva varor skall förvissa sig om att förvärvaren har rätt att inneha sådana varor av det slag och i den mängd som överlåtelsen avser.

Återtagande

17 § Den som tillverkar, saluför, överför eller importerar explosiva varor skall, om en till konsument saluförd sådan vara är felaktig eller har en särskilt angiven begränsad livslängd, svara för att den tas emot och för att felet avhjälpas eller att varan destrueras.

Ett förslag till ny lagreglering avseende återtagandeansvar för explosiva varor från konsument finns upptaget i förevarande paragraf. Regler avseende återtagandeansvar finns i dag i föreskrifter meddelade av Statens räddningsverk. Se avsnitt 10.2.3.

18 § Kan en konsument inte lämna en explosiv vara i retur enligt 17 § skall polismyndigheten bistå konsument som har överbliven explosiv vara och ta emot denna och svara för att den destrueras.

En ny reglering införs som utpekar polismyndigheten som ytterst ansvarig mottagare för destruktion av överblivna och utgångna explosiva varor från enskilda för det fall återtagandeansvaret enligt 17 § inte kan aktualiseras. Se avsnitt 10.2.3.

Tillstånd

All reglering avseende vem som prövar frågor om tillstånd föreslås upptagen i lagen. Enligt nuvarande författningstext finns reglering både i lagen och i förordningen.

19 § Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som i sådan mängd hanterar brandfarliga varor som genom brand eller explosion kan orsaka olycka och skada på liv, hälsa, miljö eller egendom skall ha tillstånd till det.

Den som enligt 2 kap. 8 § vapenlagen (1996:67) har rätt att inneha ammunition, behöver inte sådant tillstånd för den hantering av explosiv vara som är avsedd för samma ändamål.

Tillstånd behövs inte för hantering av brandfarliga varor som avser transport i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2000:599). Sådan verksamhet skall dock uppfylla krav för tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag.

Paragrafens första stycke motsvarar i stort 11 § lagen. Det nuvarande kravet på att tillståndsplikt föreligger vid all yrkesmässig hantering av brandfarliga varor tas emellertid bort. Kravet uppställs i stället att gälla hantering av brandfarliga varor i sådan mängd som genom brand eller explosion kan orsaka olycka och skada på liv, hälsa, miljö eller egendom. Detta för att det är riskerna vid hanteringen som skall vara det avgörande för tillståndsplikten, inte om hanteringen bedrivs yrkesmässigt eller ej.

En ny reglering införs i andra stycket där tillståndsplikt undantas för explosiva varor som har ett samband med och anknytning till vapen som man har tillstånd att inneha enligt vapenlagen (1996:67). Se avsnitt 6.4.2.

I tredje stycket framkommer i likhet med vad som gäller enligt nuvarande ordning att tillstånd inte behövs för hantering av brandfarliga varor som avser transport i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller naturgaslagen (2000:599). Med hänsyn till att flertalet av föreslagna krav i lag och förordning knutits till tillståndspliktig verksamhet har ett tillägg gjorts för att sådan verksamhet som avses i första meningen ändå skall omfattas av de krav som gäller för tillståndspliktig verksamhet även om tillstånd inte krävs.

20 § Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket skall avgöras av Statens räddningsverk.

Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall skall avgöras av den kommun där hanteringen skall bedrivas.

Regleringen i första stycket motsvarar 22 § förordningen.

I andra stycket har formuleringen ändrats från att som i dag utpeka speciell nämnd till att hänvisa till kommunen. Till skillnad från tidigare kommunallag innehåller den nuvarande kommunallagen (1991:900) inga bestämmelser om vilka nämnder som skall finnas i en kommun. Enligt 3 kap. 3–4 §§ kommunallagen (1991:900) skall kommunfullmäktige tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar.

21 § Frågor om tillstånd till explosiva varor som avser

1. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning,

2. annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering som nämns i 1,

3. gränsöverskridande överföring,

4. import och

5. sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till, skall avgöras av Statens räddningsverk.

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall skall avgöras av den kommun där hanteringen skall bedrivas. Gäller frågan förvaring i flyttbart förråd och skall förvaringen ske i fler än en kommun, skall frågan avgöras i den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen skall bedrivas.

Reglering avseende tillståndsmyndighet för explosiva varor finns i 23 § förordningen.

En förändring av tillståndsmyndighet läggs fram på så sätt att kommunerna föreslås bli tillståndsmyndighet avseende hanteringen av explosiva varor där Statens räddningsverk inte är tillståndsmyndighet. Tidigare var det polismyndigheten som hade denna uppgift. Se avsnitt 6.4.2.

När det gäller överföringstillstånd föreslås kommunerna bli tillståndsmyndighet för nationella överföringstillstånd, vilka bör vara en del av beslutet om tillstånd till innehav och förvaring av explosiva varor när så krävs. Gränsöverskridande överföringstillstånd skall liksom i dag prövas av Statens räddningsverk. Se avsnitt 6.4.4.

Statens räddningsverk föreslås vidare bli tillståndsmyndighet för all prövning när det gäller importtillstånd. Se avsnitt 6.4.5.

22 § Tillståndsmyndigheten skall pröva om den som söker tillstånd och dess föreståndare, för det fall denne skall godkännas, har förutsättningar för att hantera, överföra och importera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillstånd skall begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen och importen skall ske i enlighet med lagens syfte.

Om det finns särskilda skäl från brand- eller explosionssynpunkt får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet.

I första stycket föreslås en ny reglering som tydliggör vad en tillståndsprövning skall innehålla. Se avsnitt 6.4.2.

I andra stycket föreslås en uppstramning avseende nya och ändrade villkor. Det skall krävas att tillståndsmyndigheten kan ange särskilda skäl från brand- eller explosionssynpunkt för att nya eller ändrade villkor skall få beslutas. Enligt nuvarande ordning 14 § 2 stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor stadgas att detta får ske om det behövs från brand- eller explosionssynpunkt.

23 § Ett tillstånd skall återkallas, om

1. bestämmelse i lagen eller föreskrift som meddelats med stöd av denna eller villkor som uppställts med stöd av 22 § i något väsentligt avseende inte iakttas, eller

2. det i annat fall är av väsentlig betydelse från brand- eller explosionssynpunkt.

Reglering avseende återkallelse finns i 15 § nuvarande lag. Enligt föreslagen lydelse har återkallelsesanktionen skärpts så att huvudregeln skall vara att den som inte följer den reglering som finns om brandfarliga och explosiva varor skall drabbas av återkallelse av tillstånd. Se avsnitt 8.2.2.

Tillsyn

24 § Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt denna lag skall också vara tillsynsmyndighet.

Försvarsmakten får i samråd med Statens räddningsverk i stället för verket utöva viss tillsyn över Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Därutöver svarar Statens räddningsverk för tillsynen över hantering av brandfarliga varor som avser transport i sådana rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2000:599).

Statens räddningsverk svarar även för tillsynen över brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utsläppande på marknaden. Statens räddningsverk skall också svara för tillsynen över sådana produkter som används för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor och för vilka Statens räddningsverk utfärdat föreskrifter.

Begreppen ”central” och ”lokal” tillsyn har tagits bort i lagen. I paragrafen uppges endast vem som är tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndighet skall vara samma myndighet som är tillståndsmyndighet. Detta innebär att kommunerna kommer att bli tillsynsmyndighet i större utsträckning. Se kommentaren till 15 § samt avsnitt 7.5.4.

I tredje stycket regleras tillsynen över varorna som sådana. Denna tillsyn skall Statens räddningsverk ansvara för. En sådan tillsyn kan inte överlåtas till kommunerna då en överträdelse av reglerna kan kräva att samtliga varor stoppas i Sverige. En sådan befogenhet har inte en enskild kommun. I denna reglering inryms marknadskontrollen.

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

Paragrafen motsvarar 17 § nuvarande lag.

26 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon underlåter att iaktta vad som har angivits i ett föreläggande eller ett förbud enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet förordna om rättelse på dennes bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande eller förbud, får ett sådant förordnande ges utan att föreläggande eller förbud meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör ske utan dröjsmål.

Paragrafen motsvarar 18 § nuvarande lag.

27 § För tillsyn enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med hanteringen av brandfarliga och explosiva varor och får göra undersökningar och ta prover. För uttaget prov betalas inte ersättning.

Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

Paragrafen motsvarar 19 § nuvarande lag.

28 § En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har enligt denna lag helt eller delvis skall utföras av den andra kommunen. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun.

En kommun får även efter överenskommelse med en annan kommun 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 skall tillämpas på den som fattar sådana beslut.

Av kommunallagen följer att kommuner kan ha en gemensam organisation för uppgifter enligt denna lag.

Eftersom kommunerna föreslås bli tillstånds- och tillsynsmyndighet när det gäller viss hantering och nationell överföring av explosiva varor föreslås även en ny reglering som ger kommunerna rätt att samverka med varandra. Motsvarande samverkansmöjlighet för kommunerna finns i 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Se avsnitt 6.4.3.

29 § Statens räddningsverk skall bistå kommunerna med hjälp vid tillsynen av en tillståndspliktig verksamhet när risken för olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion orsakad av sådana varor samt konsekvensen av sådana händelser kräver det.

En ny reglering föreslås som ålägger Statens räddningsverk en skyldighet att bistå kommunerna vid begäran med hjälp vid tillsynen när riskerna och konsekvenserna av olyckor och skador kräver det. Statens räddningsverks uppgift blir att stödja kommunerna vid viss tillsyn. Tillsynsansvaret skall dock ligga på kommunerna. Genom regleringen garanteras kommunerna att få den hjälp de kan behöva.

Avgifter

30 § Avgifter enligt denna lag får tas ut för tillståndsprövning eller annat liknande arbete, tillsyn, kostnader för provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut avseende om en vara är att anse som en explosiv vara.

För sådan tillsyn som avser åtgärd för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav får avgift för tillsynen och kostnader för provtagning och undersökning av prover av varan tas ut endast om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav.

Utredningen föreslår en ny reglering som klart och tydligt redovisar vilka avgifter som får tas ut. Dessa anges i förslaget till förevarande paragraf. Avgiftsuttaget blir på detta sätt likformigt i hela landet. Avgifternas storlek kommer dock att variera eftersom det överlåtits åt Statens räddningsverk och kommunerna att, inom sina respektive områden, fastställa avgifternas storlek. Den fastslagna lydelsen innebär att vissa avgifter som Statens räddningsverk i dag tar ut för sin verksamhet inte längre kommer att avgiftsbeläggas. Med begreppet annat liknande arbete avses t.ex. projektarbete. Se avsnitt 11.

I andra stycket regleras tillsynsavgiften för den marknads kontroll som avses i förordningen (2005:893) om marknads kontroll av varor. När det gäller uttagande av avgift vid tillsyn vid marknads kontroll föreslås en motsvarande reglering som finns i

11 § produktsäkerhetsförordningen (2004:469). Se avsnitt 11.2.7. Bestämmelsen om avgift vid marknadskontroll avser även rätten att ta ut avgift för vara som i och för sig inte är brandfarlig eller explosiv men faller inom ramen för tillsynen, t.ex. gasapparater.

Ansvar

31 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 7 § eller 19 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet bryter mot 19 § eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till detta stadgande döms till böter.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 8–16 §§ samt föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till dessa stadganden om ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket, eller

2. lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som avges enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, eller

3. underlåter att efterkomma en begäran enligt 25 §, döms till böter.

Den som med uppsåt bryter mot 19 § såvitt avser tillståndsplikten i fråga om explosiva varor döms, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna skall ha kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

Ansvarsbestämmelserna finns i 21 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Förändring har skett av påföljden på så sätt att det endast stadgas fängelse för uppsåtliga eller av grov oaktsamhet begångna brott mot aktsamhetskravet i 7 § och tillståndskravet i 19 §. För övriga brott är påföljden böter. Ändringen har skett eftersom Högsta domstolen slagit fast att det står i strid med 8 kap. 7 § regeringsformen att straffsanktionera föreskrifter på lägre nivå än lag eller förordning genom straffstadganden såvitt det ingår fängelse i straffskalan, jfr NJA 2005 s. 33. Se avsnitt 12.4.6. Därtill har den nya bestämmelsen om spårämneskrav i 14 § i lagen straffbelagts med böter vid överträdelse, i enlighet med det förslag som för närvarande övervägs i Regeringskansliet. Samtliga straffbelagda överträdelser är så grundläggande för säker hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor att de bör straffbeläggas.

I tredje stycket har ett förtydligande införts i paragrafen genom att det här nu anges de omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen av om brottet skall anses som grovt. Se avsnitt 12.4.7.

32 § I ringa fall döms inte till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 31 § första och andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Den som har överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Samtliga undantag från straffansvar har i förslaget sammanförts till förevarande paragraf. Första stycket motsvarar 21 § 2 stycket, andra stycket motsvarar 21 § 4 stycket, tredje stycket motsvarar 22 § nuvarande lag.

33 § Brandfarliga eller explosiva varor som varit föremål för brott där fängelse ingår i straffskalan enligt denna lag eller värdet av varorna samt utbytet av sådant brott får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Om en brandfarlig eller explosiv vara förklaras förverkad, får även varans förpackning förklaras förverkad.

Motsvarande bestämmelser avseende förverkande finns i 24 § nuvarande lag. Förändring av förverkandereglererna föreslås ske på så sätt att förverkande får ske endast då brott där fängelse ingår i straffskalan i lagen har begåtts. Förändringen har sin bakgrund i den dom Högsta domstolen meddelat i NJA 2005 s. 33. Se avsnitt 12.4.6. Därtill har en språklig förändring skett på så sätt att det nu anges att det får förklaras förverkad, tidigare stadgades skall. Någon materiell ändring är dock inte avsedd i detta avseende.

34 § Anordningar för hantering av brandfarliga eller explosiva varor som varit föremål för brott där fängelse ingår i straffskalan enligt denna lag eller värdet av anordningarna får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller annan egendom som har använts eller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott där fängelse ingår i straffskalan enligt denna lag, om brottet har fullbordats.

Om en anordning förklaras förverkad, får även anordningens innehåll och förpackning förklaras förverkade.

Motsvarande bestämmelser avseende förverkande finns i 25 § nuvarande lag. Förändring av förverkandereglererna har även här skett på så sätt att förverkande får ske endast då brott där fängelse ingår i straffskalan i lagen har begåtts. Förändringen har skett med hänsyn till den dom Högsta domstolen meddelade i NJA 2005 s. 33. Se kommentaren till 33 § och avsnitt 12.4.6.

Tystnadsplikt

35 § Den som har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Paragrafen motsvarar 26 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

Överklagande

36 § En kommuns beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Statens räddningsverks beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som har meddelats med stöd av bemyndigande enligt denna lag får inte överklagas. En kommuns beslut om avgifter får dock överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

I föreslagen reglering avseende överklagandebestämmelser har Statens räddningsverk tagits bort som överklagandeinstans. I lagen utpekade numera två tillståndsmyndigheter vilka även skall vara tillsynsmyndigheter. Dessa är kommunerna och Statens räddningsverk. Överklagandeordningen när det gäller kommunernas beslut

skall vara lika och följer samma ordning som gäller enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Överklagandeordningen avseende Statens räddningsverks beslut är oförändrade och motsvarar 28 § 2 stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Se avsnitt 13.3.4 och 13.3.5.

Förbudet mot överklagande av beslut om föreskrifter motsvarar 28 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Ett tillägg har gjorts så att laglighetsprövning får göras av kommunens föreskrifter om avgifter. Se avsnitt 13.3.6 och 13.3.7.

37 § En myndighet får bestämma att dess beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall gälla även om beslutet överklagas.

Paragrafen motsvarar 29 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor men har omarbetats språkligt. Inga materiella ändringar är avsedda utan regleringen är till för att användas vid säkerhetsrelaterade beslut.

Bemyndiganden

38 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från spårämneskrav enligt 14 §.

Bemyndigandet kommer från den promemoria som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Se kommentaren till 14 §. Utredningen har tidigare i betänkandet upplyst om att utredningen inte närmare analyserat förslaget utan endast fört över det till den här föreslagna lagtexten. Det kan dock ifrågasättas varför Statens räddningsverk i detta specifika fall inte skall bemyndigas att meddela undantag, jfr 39 § förslaget.

39 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak skall anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,*
- 2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,*
- 3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,*
- 4. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring och import,*

5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 7 §,
 6. utredning som anges i 8 §,
 7. kompetens som anges i 9 §,
 8. föreståndare som anges i 10 §,
 9. byggnad, anläggning och anordning som anges i 11 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om de inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,
 10. förvaring och förpackning som anges i 12 §,
 11. om godkännande som anges i 13 §,
 12. vad som skall förstås med plastiska sprängämnen som anges i 14 § samt om hur sådan märkning med spårämne skall ske,
 13. information som anges i 15 §,
 14. att hantering, överföring eller import av en brandfarlig eller explosiv vara skall vara förbjuden, om det är av särskild betydelse från brand- eller explosionssynpunkt och
 15. avgifternas storlek enligt denna lag.
- Kommunen får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag.

Bemyndiganden till regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer samt till kommunen har tidigare funnits i flera olika paragrafer i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. I förslaget har utredningen valt att bryta ut bemyndigandena från de övriga reglerna och lägga samman dem i en paragraf i lagen för att göra regleringen mer överskådlig och tydlig. Bemyndigandena är hänförliga till nuvarande paragrafer i lagen och förordningen enligt följande. Punkten 1 till 2 § lagen, punkten 2 avser klassificeringsreglering som regleras i 5, 6 och 8 §§ förordningen, punkten 3 till 11 § lagen, punkten 4 till 5 § lagen, punkten 5 till 7 § lagen, punkten 6 till 9 § lagen, punkten 7 till 8 § lagen, punkten 8 avser föreståndare som regleras i 36–37 §§ förordningen, punkten 9 till 6 § lagen, punkten 10 avser förvarings- och förpackningskrav som regleras i 15–16 §§ förordningen, punkten 11 avser produktgodkännande som regleras i 10 § förordningen, punkten 12 till promemorian om märkning av plastiska sprängämnen som för närvarande bereds i Regeringskansliet, punkten 13 till 10 § lagen, punkten 14 till 12 § lagen och punkten 15 till 20 § lagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008, då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor skall upphöra att gälla.

2. Bestämmelsen i 2 § andra stycket träder dock i kraft den 1 januari 2009. Den som vid denna tidpunkt kommit att omfattas av kravet på tillstånd får utöva verksamhet utan tillstånd t.o.m. den 1 januari 2010. Om en ansökan görs innan detta datum får verksamheten fortsätta utan tillstånd till dess ansökan prövats i tillståndsärendet.

3. Hantering av plastiska sprängämnen som har tillverkats eller importerats före ikraftträdandet får äga rum till och med den 31 december 2009 även om de inte är märkta med detekteringsmedel. Om sådana sprängämnen innehas av Försvarmakten eller polisen får dock hantering äga rum till och med den 31 december 2021.

4. Tillstånd och godkännande som meddelats enligt den gamla lagen gäller fortfarande. För de varor som på grund av krav i EG-direktiv skall vara CE-märkta får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om att dessa godkännanden skall ersättas med CE-märkning.

5. Ärenden som kommit in till tillståndsmyndighet före den 1 januari 2008 men ännu inte avgjorts skall prövas av den myndighet som var behörig vid ikraftträdandet och i övrigt handläggas enligt den gamla lagen.

6. Äldre bestämmelser om överklagande gäller för beslut som har meddelats enligt den gamla lagen.

I punkten 4 andra meningen anges att för de varor som på grund av krav i EG-direktiv skall vara CE-märkta får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om att dessa godkännanden skall ersättas med CE-märkning. Denna övergångsbestämmelse avser att reglera de fall där ett godkännande avseende en vara finns men detta måste ersättas av CE-märkning om ett nytt direktiv införs som kräver sådan märkning. Finns inte reglering på en sådan ordning kommer ett godkännande som ofta löper på tio år stå i strid med gällande EG-direktiv.

15.2 Förslag till förordning (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor

1 § Denna förordning gäller brandfarliga och explosiva varor enligt lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor.

Paragrafen motsvarar 1 § nuvarande förordning.

2 § Spårämneskravet i 14 § lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor gäller inte plastiska sprängämnen som

1. i små mängder behövs enbart för

a) forskning, utveckling eller provning av nya eller ändrade sprängämnen,

b) träning i detektering av sprängämnen eller utveckling eller provning av utrustning för detektering av sprängämnen, eller

c) kriminaltekniska undersökningar, utveckling av brottsutredningsmetoder eller rättsvetenskapliga ändamål,

2. hanteras av tillsynsmyndigheterna i samband med deras tillsyn över dessa, eller

3. utgör beståndsdel i vederbörligen godkända militära anordningar som innehas av Försvarmakten eller polisen den 1 januari 2007 eller som tillverkats inom tre månader därefter.

För att få utnyttja undantagen i första stycket 1 a–c krävs tillstånd från Statens räddningsverk.

Paragrafen kommer från den promemoria om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte som för närvarande bereds i Regeringskansliet.

Definitioner

3 § Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen, avger ljus- eller ljudeffekter och är avsedda för nöjesändamål.

Paragrafen motsvarar 8 § 3 stycket nuvarande förordning.

Godkännande av explosiva varor m.m.

4 § För att en fyrverkeripjäsk skall få godkännas av Statens räddningsverk krävs att den

- 1. har annat huvudsakligt syfte än att avge knall, eller*
- 2. är anpassad för inomhusbruk.*

Paragrafen motsvarar 10 § 2 stycket nuvarande förordning.

5 § Statens räddningsverks beslut om godkännande av en explosiv vara skall innehålla

- 1. uppgifter om hur varan skall klassificeras,*
- 2. uppgifter om de villkor som skall gälla för varan, och*
- 3. de upplysningar som i övrigt behövs.*

Paragrafen motsvarar 11 § nuvarande förordning.

6 § Vid begäran skall Statens räddningsverk meddela beslut om en vara är att anse som en explosiv vara. Sökanden skall lämna det underlag som behövs för prövningen.

Paragrafen motsvarar 8 § 5 stycket nuvarande förordning men har omarbetats språkligt. Enligt den föreslagna formuleringen framgår det klart och tydligt att en enskild har rätt att vända sig till Statens räddningsverk och begära prövning och beslut i ett enskilt fall om denne inte vet vad han eller hon hanterar. Utredningen beträffande varan skall dock läggas fram av den enskilde.

7 § Statens räddningsverk skall återkalla ett av verket utfärdat godkännande av en explosiv vara om förutsättningar för godkännande inte längre är uppfyllda.

Paragrafen motsvarar i stort 12 § nuvarande förordning. Den har dock omarbetats genom att ett förtydligande nu ges på så sätt att det anges när återkallande av ett godkännande av en explosiv vara skall ske.

Krav vid hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor

8 § Explosiva varor får hanteras, överföras eller importeras endast av den som fyllt 18 år.

Paragrafen motsvarar 9 § nuvarande förordning.

9 § Inom områden där brandfarliga eller explosiva varor hanteras är det förbjudet att använda eld eller andra tändkällor om detta medför mer än ringa risk för olyckor med varorna.

En tillståndspliktig verksamhet bör samråda med tillsynsmyndigheten om hur risken för olyckor kan minimeras om förändringar i verksamheten, reparations- eller underhållsarbeten eller andra avvikelser från den normala hanteringen motiverar sådant samråd.

Paragrafens första stycke motsvarar 13 § nuvarande förordning men har omarbetats språkligt. Regleringen i 24 § förordningen som anger att generellt undantag samt undantag vid enstaka tillfällen från förbudet i 13 § får meddelas föreslås slopad. I sak har därför en förändring skett på så sätt att ”undantagstillstånd” avseende förbudet att använda eld eller andra tändkällor där brandfarliga och explosiva varor hanteras inte kan erhållas eller meddelas.

I det föreslagna andra stycket införs en reglering som anger att en tillståndspliktig verksamhet bör samråda med tillsynsmyndigheten om hur risken för olyckor kan minimeras om förändringar i verksamheten, reparations- eller underhållsarbeten eller andra avvikande åtgärder från den normala hanteringen motiverar sådant samråd. Den föreslagna regleringen innebär således ett förtydligande av principen att brand- och explosionsrisk alltid skall minimeras innan eld eller andra tändkällor används.

Vidare har den i 13 § nuvarande förordning angivna regleringen om att anslag skall finnas om förbudet tagits bort. Reglering om anslag och varning vid hantering är lämpligare att utforma i myndighetsföreskrifter se t.ex. Statens räddningsverks föreskrifter om explosionsfarlig miljö vid hantering av brandfarliga gaser och vätskor (SRVFS 2004:7).

10 § Förlust av explosiva varor vid en tillståndspliktig hantering, överföring eller import skall omedelbart anmälas till polismyndigheten och tillsynsmyndigheten.

Paragrafen motsvarar i stort 17 § 2 stycket nuvarande förordning. Ett tillägg föreslås om att det är förlust vid en tillståndspliktig hantering som skall anmälas. Därtill föreslås en anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten. En förlust av explosiva varor är en ovanlig och allvarlig situation. Syftet med kravet att förlusten skall anmälas är brottsförebyggande, olycksförebyggande och skadeförebyggande. Anmälan till polisen bör ske då polisen har ett intresse av att få vetskap om detta i ett brottsförebyggande syfte. Tillsynsmyndigheten har ett intresse av att få vetskap om förlusten i ett olycksförebyggande och skadeförebyggande syfte.

11 § I en tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag skall tillståndshavaren kunna redovisa de explosiva varor som hanteras, överförs eller importeras.

Paragrafen motsvarar i stort 18 § nuvarande förordning men har omarbetats språkligt. Den förändring som skett är att kravet knutits till tillståndspliktig verksamhet och inte som i nuvarande ordning till yrkesmässig verksamhet.

12 § Inträffar en brand- eller explosionsolycka vid tillståndspliktig hantering av brandfarliga eller explosiva varor eller vid hantering av sådana varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket, skall den som ansvarar för verksamheten snarast underrätta tillsynsmyndigheten om olyckan. Detsamma gäller om det inträffar ett tillbud som har inneburit en hög risk för en sådan olycka.

Paragrafen motsvarar i stort 19 § nuvarande förordning. En språklig förändring har skett på så sätt att det nu anges "en hög risk". Tidigare angavs "allvarlig risk".

Tillstånd

Undantag från tillståndsplikten

13 § Tillsynsmyndighet enligt lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker i ett led i tillsynen. Polismyndigheten behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd endast för

- 1. tillverkning av explosiva varor,*
- 2. sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning,*
- 3. förvaring av explosiva varor på fasta platser,*
- 4. hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.*

Paragrafen motsvarar i stort 20 § nuvarande förordning men har till viss del omarbetats språkligt.

I första stycket utpekas tillsynsmyndighet och inte som i dag de specificerade myndigheter som är tillsynsmyndigheter. Därtill har tillkommit att polismyndigheten, som inte längre skall vara tillsynsmyndighet inte behöver ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Handläggning av tillståndsärenden

14 § Innan Statens räddningsverk eller kommunen meddelar ett tillstånd till hantering skall de, om inte omständigheterna i ärendet gör det onödigt, samråda med varandra och med

- 1. de andra kommunala eller statliga myndigheter vilkas verksamhetsområde berörs av ärendet och*
- 2. polismyndigheten i det distrikt där verksamheten skall bedrivas.*

När ett tillståndsärende beträffande explosiva varor inleds skall tillståndsmyndigheten underrätta polismyndigheten i det distrikt där verksamheten skall bedrivas.

Paragrafen motsvarar i stort 26–27 §§ nuvarande förordning men har omarbetats språkligt. Därtill har en ny reglering föreslagits som ålägger kommunen och Statens räddningsverk en informationsplikt gentemot polismyndigheten. Se avsnitt 6.4.2.

15 § När tillstånd meddelas får tillståndsmyndigheten besluta att hanteringen inte får påbörjas innan avsyning skett av de anordningar och anläggningar som skall användas för hanteringen.

Paragrafen motsvarar i stort 30 § nuvarande förordning. Den förändring som föreslås är att det obligatoriska avsyningskrav som i dag gäller innan den som fått tillstånd får påbörja hanteringen har gjorts fakultativ på så sätt att tillståndsmyndigheten får besluta att

hanteringen inte får påbörjas innan avsyning skett. Därtill har den uttryckliga regleringen om försöksdrift som anger att tillsynsmyndigheten får medge att en anordning eller en anläggning tas i bruk för provning eller liknande förberedelse slopats. Denna reglering behövs inte då en verksamhet kan få tillstånd att påbörja hanteringen innan avsyning. En kontroll kan sedan göras genom att en tillsyn sker.

Särskilda villkor

16 § Om den som har tillstånd ansöker om förlängt eller ändrat tillstånd får hantering, överföring och import ske enligt det tidigare tillståndet intill dess tillståndsmyndigheten har prövat frågan.

Om ett tillstånd att inneha explosiva varor har upphört att gälla, skall den som ändå innehar varorna hantera dem på det sätt som tillståndsmyndigheten anger i ett tillfälligt tillstånd.

Paragrafens första stycke reglerar att, under förutsättning att ett förlängt eller ändrat tillstånd söks inom föreskriven tid, gäller det tidigare tillståndet intill dess tillståndsmyndigheten har prövat frågan.

Paragrafens andra stycke motsvarar i stort 34 § nuvarande förordning. Ett tillägg föreslås genom att det anges ”i ett tillfälligt tillstånd”. Tillägget syftar till att ange för tillståndsmyndigheten ett sätt att agera. Formellt sätt får man nämligen inte hantera explosiva varor utan tillstånd. Därtill har ordet ”ändå” infogats för att förstärka att detta är en undantagssituation.

17 § Då en tillståndspliktig verksamhet övergår till en annan verksamhetsutövare får verksamheten fortsätta att bedrivas enligt det tidigare tillståndet under förutsättning att bytet av verksamhetsutövare anmäls till tillståndsmyndigheten och att en ansökan om nytt tillstånd lämnas in senast tre månader efter bytet av verksamhetsutövare.

Om tillståndshavaren är en fysisk person som avlidit skall dödsboet skyndsamt meddela detta till tillståndsmyndigheten. Dödsboet får fortsätta att hantera de tillståndspliktiga varorna enligt det tidigare tillståndet även om föreståndare saknas. Hanteringen får dock pågå längst i tre månader efter dödsfallet om inte ett nytt tillstånd har sökts. Innan frågan om nytt tillstånd prövats slutligt får dock endast sådan hantering ske som är nödvändig för förvaltningen av dödsboet.

Reglering avseende ny innehavare av en verksamhet finns i 35 § nuvarande förordning. Paragrafen har omarbetats språkligt och en viss förändring av regleringen har skett.

I första stycket har en förändring föreslagits innebärande att som förutsättning för att en verksamhet som övergått till en annan verksamhetsutövare skall få fortsätta att bedrivas enligt det tidigare tillståndet krävs att byte av verksamhetsutövare anmäls till tillståndsmyndigheten. I dag finns inte detta krav på anmälan. Bestämmelsen i nuvarande reglering om att en förutsättning för att utnyttja det gamla tillståndet är att en föreståndare utsetts för hanteringen är borttaget då detta följer av föreståndarkravet i 10 § föreslagen lag om brandfarliga och explosiva varor.

I andra stycket regleras vad som gäller när en tillståndshavare är en fysisk person som avlider. Här föreslås en regel som anger att dödsboet skyndsamt skall meddela tillståndsmyndigheten om dödsfallet. Dödsboet får i likhet med vad som gäller i dag fortsätta att hantera de tillståndspliktiga varorna enligt det tidigare tillståndet i tre månader. Den förändring som gjorts är att det endast är sådan hantering som är nödvändig för förvaltningen av dödsboet som får ske. Därtill har en regel införts som medger att dödsboet får hantera de tillståndspliktiga varorna även om föreståndare saknas. Detta beroende på att dödsboet annars, om det inte direkt utser en ny föreståndare, kommer att göra sig skyldigt till överträdelse avseende föreståndarkravet som är straffbelagd. Detta är inte rimligt eftersom många dödsbon med stor sannolikhet inte har vetskap om kravet och kanske inte heller att brandfarliga och explosiva varor finns i dödsboet. Med hänsyn till den begränsade hanteringen som dödsboet fått behörighet att utföra kan en sådan här regel accepteras.

När det gäller konkursbon finns i dag i förordningen en uttrycklig reglering som anger att ett konkursbo skall jämföras med en ny innehavare. Denna reglering är borttagen vilket innebär att ett konkursbo, som inte är att anse som en ny verksamhetsutövare, kan fortsätta att bedriva verksamheten med stöd av gällande tillstånd. Dock gäller enligt regeln i 10 § föreslagen lag om brandfarliga och explosiva varor att föreståndare skall finnas och att denne i vissa fall skall vara godkänd.

18 § Försvarsmakten och Försvarets materielverk skall, var och en inom sitt område, i varje särskilt fall samråda med Statens räddningsverk innan beslut fattas om transport som sker under ledning av

militärt befäl eller annan person som förordnats av Försvarsmakten respektive Försvarets materielverk om transporten avser sådana explosiva varor som Statens räddningsverk anger.

Paragrafen motsvarar 43 § nuvarande förordning.

19 § Har någon dömts för brott mot bestämmelserna i lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall domstolen sända en kopia av domen till Statens räddningsverk och till den kommun där brottet begicks.

Reglering avseende underrättelseskyldighet om någon dömts för brott enligt lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor finns i 45 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Regleringen har ändrats på så sätt att i stället för som i dag ålägga åklagaren att underrätta om en dom har domstolen fått denna uppgift. En reglering där åklagaren har till uppgift att underrätta andra om en dom är inte vanlig. Detta ligger oftast på domstolen och det torde vara lättare och mer rationellt att låta domstolen svara för denna uppgift då domstolen ändå expedierar domen till ett antal intressenter. För domstolens del är det dock viktigt att regleringen är lätt att följa. Att ålägga domstolen att mer ingående fundera över om, när och till vem domen skall skickas är inte önskvärt. För att göra det lätt för domstolen att fullgöra sitt åliggande har därför den föreslagna regleringen utformats på så sätt att alla domar där någon dömts för brott mot bestämmelser i lagen om brandfarliga och explosiva varor skall skickas till Statens räddningsverk och till den kommun där brottet begicks. Statens räddningsverk har i vissa fall ett intresse av vetskapen såsom central förvaltningsmyndighet och kommunen har intresse av vetskapen i sitt olycks- och skadeförebyggande arbete.

Bemyndiganden

20 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak skall anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,

2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,

3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,

4. undantag från tillståndskravet i 19 § lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor,

5. undantag från tillämpningen av lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring eller import,

6. att bestämmelserna om godkännande och föreståndare för explosiva varor även skall vara tillämpliga på en brandreaktiv vara,

7. sådana föreskrifter som avses i 39 § 5–13 lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor och som behövs ur brand- och explosionssynpunkt,

8. att hantering, överföring eller import av en brandfarlig eller explosiv vara skall vara förbjuden, om det är av särskild betydelse från brand- eller explosionssynpunkt och

9. avgifternas storlek enligt lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor.

I likhet med vad som framgår av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor finns det i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor bemyndiganden i flera olika paragrafer. I förslaget till förevarande paragraf har utredningen valt att även i förordningen bryta ut bemyndigandena från de övriga reglerna och lägga samman dem i en paragraf för att göra regleringen mer överskådlig och tydlig.

Genom punkten 5 förutsätts bl.a. att Statens räddningsverk skall kunna meddela undantag från åldersgräns för fyrverkerier och andra explosiva varor än fyrverkeripjäser om det finns anledning med hänsyn till användningsområdet eller meddela undantag från kravet för godkännande av fyrverkeripjäser.

Punkten 7 är ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om olika aktsamhetskrav. Här förutsätts att Statens räddningsverk skall kunna utveckla krav och ställa detaljkrav på de aktsamhetskrav och principer som kommer till uttryck i lagen.

Bemyndigandena är hänförliga till nuvarande paragrafer i förordningen enligt följande. Punkten 1 till 5, 6 och 8 §§, punkten 2 till 5, 6 och 8 §§, punkten 3 till 10 §, punkten 4 bemyndigandet faller under punkten 5 men i förtydligande syfte har detta bemyndigande specificerats i förordningen i en egen punkt då en grundläggande förutsättning för regleringen om tillståndsplikt är att Statens räddningsverk meddelar undantag, punkten 5 till 3 §, punkten 6 till 5 §, punkten 7 till 41 § samt till promemorian om märkning av

plastiska sprängämnen som bereds inom Regeringskansliet, punkten 8 till 41 § och punkten 9 till 40 §.

21 § Försvarsmakten får, i samråd med Statens räddningsverk, meddela föreskrifter om

1. hantering av brandfarliga och explosiva varor inom sitt eget, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverkets område,

2. undantag från tillämpningen av lagen (0000:000) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, såvitt avser fältmässig övning under höjd beredskap och när det finns skäl av synnerlig betydelse för landets säkerhet.

Punkten 1 i paragrafen motsvarar 42 § och punkten 2 motsvarar 4 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2008, då förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor skall upphöra att gälla.

2. För de varor som på grund av krav i EG-direktiv skall vara CE-märkta får Statens räddningsverk föreskriva om att dessa godkännanden skall ersättas med CE-märkning.

Punkten 2 avser att reglera de fall där ett godkännande avseende en vara finns men detta måste ersättas av CE-märkning om ett nytt direktiv införs som kräver sådan märkning. Finns inte reglering på en sådan ordning kommer ett godkännande som ofta löper på tio år stå i strid med gällande EG-direktiv.

15.3 Förslag till ändring i ordningslagen (1993:1617)

3 kap.

6, 6 a, 7, 14, 17 a, 17 b, 18–23, 25, 26 och 28 §§

I 6 § föreslås kommunen, i stället för polismyndigheten, vara tillståndsmyndighet när det gäller ansökan om sprängning och ansökan att använda pyrotekniska varor.

I 17 a § föreslås en bestämmelse om rätt för en kommun att träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter. I samma paragraf föreslås en bestämmelse om att en kommun får delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i en annan kommun. Regleringen möjliggör en samverkansmöjlighet mellan kommunerna.

En reglering föreslås i 17 b § som ger kommunen rätt att ta ut avgift för tillståndsärendena.

Resterande föreslagna ändringar är en följd av att kommunen föreslås bli tillståndsmyndighet för sprängning och användning av pyrotekniska varor. Se avsnitt 6.

Kommittédirektiv



Översyn av bestämmelserna om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor

Dir.
2004:142

Beslut vid regeringssammanträde den 21 oktober 2004

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och den därtill hörande förordningen. Utredaren skall utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig. Huvudsyftet är att förenkla och modernisera regelsystemet.

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 mars 2006.

Internationella bestämmelser om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor

Det finns inte några internationella konventioner eller överenskommelser som direkt reglerar det som i Sverige avses med hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. En expertgrupp tillsatt av FN:s ekonomiska och sociala råd ger ut rekommendationer för transport av farligt gods. Rekommendationerna, som uppdateras kontinuerligt, inbegriper brandfarliga och explosiva varor och innehåller grunder för klassificering och bestämmelser om samhantering m.m.

Två EG-direktiv är av särskild betydelse för hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Rådets direktiv 90/396/EEG av den 29 juni 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (EGT L 196, 26.7.1990, s. 15, Celex 31990L0396), gasapparatdirektivet, gäller för sådana anordningar som är avsedda bl.a. för matlagning, uppvärmning, varmvattenberedning, kylning,

belysning eller tvätt. Medlemsstaterna åtar sig i direktivet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att anordningarna får släppas ut på marknaden och tas i bruk endast om de inte äventyrar säkerheten för personer, husdjur eller egendom. Direktivet ändrades genom rådets direktiv 93/68/EEG av den 22 juli 1993 om ändring av bl.a. direktiv 90/396/EEG om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (EGT L 220, 30.8.1993, s. 1, Celex 31993L0068). Ändringen var föranledd av en harmonisering av bestämmelserna om anbringande och användning av CE-märkning.

Rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (EGT L 121, 15.5.1993, s. 20, Celex 31993L0015), explosivvarudirektivet, innebär att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa eller hindra utsläppande på marknaden av explosiva varor som omfattas av direktivet och som uppfyller de krav som ställs upp där.

Även följande direktiv har betydelse på området.

– Rådets direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT P 196, 16.8.1967, s. 1, Celex 31967L0548), farliga ämnesdirektivet.

– Rådets direktiv 75/324/EEG av den 20 maj 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar beträffande aerosolbehållare (EGT L 147, 9.6.1975, s. 4, Celex 31975L0324), aerosoldirektivet. Medlemsstaterna får, enligt direktivet, inte begränsa, hindra eller förbjuda att aerosolbehållare som uppfyller kraven i direktivet släpps ut på marknaden.

– Rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39, Celex 31975L0442), avfallsdirektivet, och rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, 26.3.1991, s. 32, Celex 31991L0156). Syftet med avfallsdirektivet är att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kontrollerad hantering av farligt avfall. Direktiven behandlar utrangerade sprängämnen i den utsträckning de inte redan omfattas av annan lagstiftning.

– Kommissionens direktiv 91/155/EEG av den 5 mars 1991 om införandet och den närmare utformningen av ett särskilt informationssystem avseende farliga preparat (beredningar) i enlighet med artikel 10 i direktiv 88/379/EEG (EGT L 076,

22.3.1991, s. 35, Celex 31991L0155), varuinformationsbladsdirektivet. I direktivet anges att den som är etablerad inom gemenskapen som tillverkare, importör eller distributör och som ansvarar för att ett farligt ämne eller ett farligt preparat släpps ut på marknaden skall förse den som erhåller produkten och som använder den industriellt med ett säkerhetsdatablad.

– Europaparlamentets och rådets direktiv 97/23/EG av den 29 maj 1997 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tryckbärande anordningar (EGT L 181, 9.7.1997, s. 1, Celex 31997L0023), tryckkärlsdirektivet. Direktivet gäller för konstruktion, tillverkning och bedömning av överensstämmelse för tryckbärande anordningar och aggregat. Medlemsstaterna åtar sig i direktivet att vidta de åtgärder som krävs för att anordningarna och aggregaten inte skall kunna släppas ut på marknaden och tas i bruk om de utgör en risk för hälsa och säkerhet för människor och, i förekommande fall, husdjur eller egendom när de installeras, underhålls och används ändamålsenligt.

– Europaparlamentets och rådets direktiv 99/45/EG av den 31 maj 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat (EGT L 200, 30.7.1999, s. 1, Celex 31999L0045), preparatdirektivet.

– Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet (EGT L 11, 15.1.2002, s. 4, Celex 32001L0095), produktsäkerhetsdirektivet. Direktivet syftar till att säkerställa att de produkter som släpps ut på marknaden och som är avsedda för konsumenter eller som under vissa förutsättningar kan komma att användas av konsumenter är säkra.

Vidare finns det flera direktiv på arbetsmiljöområdet som påverkar utformningen av de nationella reglerna om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Direktiven, som redovisats ovan, omfattar inte transport av farligt gods.

Inom EU pågår för närvarande ett arbete under Kommissionen på expertnivå med att utforma ett förslag till en EG-förordning som skall reglera förutsättningarna för bl.a. när pyrotekniska artiklar skall få släppas ut på marknaden. Det är i dagsläget osäkert när ett förslag kommer att föreligga.

Nationella bestämmelser om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor

I lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor finns de grundläggande reglerna för hantering m.m. av brandfarliga och explosiva varor (prop. 1987/88:101, bet. NU 1987/88:39, rskr. 1987/88:341 och regeringens förordningsmotiv 1988:5). Bestämmelserna gäller inte sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (1982:281) om transport av farligt gods.

Lagen har till syfte att hindra att brandfarliga och explosiva varor orsakar brand eller explosion som inte är avsedd samt att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion vid hantering av sådana varor. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. allmänna skyddsprinciper, tillstånd, tillsyn, avgifter och ansvar samt bemyndiganden. Förordningen ansluter till lagen.

De flesta materiella regler finns i föreskrifter meddelade av Sprängämnesinspektionen, som fram till den 1 oktober 2001 var föreskrivande myndighet. Med hänsyn till de olika varornas sammansättning och egenskaper har det i vissa fall varit nödvändigt med detaljerade tekniska föreskrifter för att åstadkomma en så säker hantering som möjligt av varorna. Föreskrifterna, som är omfattande, kan därför uppfattas som svåröverskådliga. Statens räddningsverk är numera föreskrivande myndighet (prop. 2000/01:77 bet. 2000/01:FöU11, rskr. 2000/01:215). Statens räddningsverk har föreskrivit att Sprängämnesinspektionens föreskrifter skall fortsätta att gälla.

EG-direktiv på kemikalieområdet genomförs i Sverige dels i författningarna om brandfarliga och explosiva varor och därtill hörande föreskrifter, dels i miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter meddelade av Kemikalieinspektionen. Reglerna på kemikalieområdet kan med anledning av detta uppfattas som svåröverskådliga.

Behovet av en utredning

Lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor utarbetades under senare delen av 1980-talet och trädde i kraft den 1 juli 1989. Författningarna är detaljerade och har inte efter sin tillkomst i tillräcklig utsträckning anpassats till utvecklingen på området. Det finns således ett allmänt behov av att modernisera och förenkla dem. Det har vidare på grund av den nuvarande detaljeringsnivån visat sig vara komplicerat att författningstekniskt genomföra EG:s rättsakter. Det har också ifrågasatts om avgränsningen mot bl.a. miljöbalkens regler på kemikalieområdet är ändamålsenlig.

En översyn av lagen och förordningen är således angelägen. Grundläggande krav på författningarna är dels att de stämmer överens med EG:s regelverk, dels att de möjliggör ett enkelt genomförande av framtida EG-direktiv utan att de blir svårtolkade och överskådliga.

En moderniserad författningsreglering bör leda till att reglerna blir enklare och mer enhetliga och därmed att författningsområdet blir mer överskådligt, inte minst för de företag som omfattas av reglerna.

Uppdraget

En särskild utredare skall, mot bakgrund av vad som har redovisats, göra en översyn av lagen och förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Huvudsyftet med översynen är att förenkla och modernisera författningarna.

Utredaren skall vid sin översyn särskilt analysera och ta ställning till om lagens syfte är tillräckligt klart angivet. Utredaren skall därvid beakta uttalanden av Pyroteknikutredningen i betänkandet Ja till fyrverkerier - men med färre skador (SOU 1999:128 s. 49).

Utredaren skall särskilt se över bestämmelserna om vilka myndigheter som skall pröva frågor om tillstånd att handha brandfarliga och explosiva varor. Utredaren skall i detta sammanhang beakta de förslag som Polisverksamhetsutredningen lämnade i sitt delbetänkande Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) och ta hänsyn till de remissyttranden som lämnats i anledning av betänkandet.

Utredaren skall vidare särskilt se över bestämmelserna om tillsyn. Utredaren skall därvid följa arbetet som föranleds av Tillsynsutredningens (Ju 2000:06) förslag. Utredaren skall ta ställning till om det finns anledning att ändra tillsynsordningen och om någon tillsynsmyndighets uppgifter skall övertas av annan myndighet? Utredaren skall vid sina överväganden i denna del beakta det förslag till ändring i tillsynsordningen som Polisverksamhetsutredningen lämnade i delbetänkandet Polisverksamhet i förändring och de remissyttranden som lämnats med anledning av detta.

Utredaren skall särskilt granska bestämmelserna om destruktion av överblivna eller utgångna explosiva varor och föreslå författningsändringar i de delar regleringen inte är tillräcklig.

Utredaren skall också särskilt se över bestämmelserna om att ta ut avgifter. Hur förhåller sig bestämmelserna till gemenskapsrätten? Är avgiftssystemet ändamålsenligt? Vad innebär det för avgifternas storlek om uppgifter att lämna tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor överförs till annan huvudman?

Vidare skall utredaren särskilt se över straffskalorna för uppsåtliga brott i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Den 1 juli 2002 infördes i lagen en särskild straffskala för uppsåtliga grova brott mot tillståndsplikten såvitt avser explosiva varor (prop. 2001/02:59 s. 53 f, bet. 2001/02:KU23, rskr. 2001/02:234). Regeringen uttalade i propositionen att den inte utslöt att lagens straffskalor kunde behöva ses över i lämpligt sammanhang. Borde en straffskala för grovt brott gälla ytterligare uppsåtliga brott mot lagen?

Utredaren skall också särskilt se över överklagandebestämmelserna. Härvid bör särskilt iakttas bestämmelser om överklagande i Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Utredaren skall också utreda om gränsdragningen mot miljöbalkens bestämmelser om kemikaliehantering är ändamålsenlig. Skillnader i författningarna vad gäller straff, administrativa sanktioner, tillsynsbefogenheter, och instansordning vid överklagande skall därvid särskilt uppmärksammas.

Utredaren skall vid eventuella överväganden om särskild kontroll av att krav som ställs på en produkts egenskaper i vissa avseenden är uppfyllda beakta EES-utskottets uttalande att en anpassning av kontrollordningen till EG:s regler kräver ett öppet system (bet. 1992/93:EU1 s. 48 f). Ett sådant system går ut på att såväl

offentliga som enskilda, som uppfyller kraven på kompetens, skall kunna medverka inom systemet. Utredaren skall vidare vid sina överväganden beakta de förslag till ändringar i lagen om brandfarliga och explosiva varor som Polisverksamhetsutredningen, utöver vad som angetts ovan, lämnade i delbetänkandet Polisverksamhet i förändring och de remissyttranden som lämnats med anledning av dessa. Utredaren skall vidare följa arbetet med den lagstiftning som föranleds av förslag lämnade av Utredningen om marknadskontrollens framtida organisation och finansiering (UD 2003:01). Utredaren skall också följa det arbete som pågår inom EU med att utarbeta en EG-förordning om utsläppande av pyrotekniska artiklar på marknaden.

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder. Utredaren skall även i övrigt överväga och lämna förslag till förändrade regler i de fall det bedöms lämpligt för att modernisera regelverket och anpassa det till de krav som numera bör ställas på det aktuella området. I detta sammanhang kan även ändringar i syfte att förenkla för små företag och minska företagens administrativa bördor övervägas. Utredaren bör beakta företagens intresse av att hålla nere antalet myndigheter med vilka företagen behöver hålla kontakt inom ett och samma föreskriftsområde. Författningsförslagen skall göra det möjligt att på ett smidigt sätt genomföra framtida ändringar av EG-direktiv i svensk rätt.

Det står utredaren fritt att också annars lämna förslag till förändrade regler i de fall detta bedöms lämpligt.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att göra någon organisationsöversyn inom författningsområdet. Om utredaren emellertid finner brister eller överlappningar av organisatorisk natur bör dessa noteras.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, organisationer däribland företrädare för berörda delar av näringslivet samt, vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, Näringslivets Regelnämnd. Vad gäller frågan om uttagande av avgifter skall utredaren samråda med Ekonomistyrningsverket.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 mars 2006.

(Försvarsdepartementet)

Statens räddningsverks föreskrifter

SRVFS 2005:11

Statens räddningsverks föreskrifter om upphävande av vissa författningar m.m. som beslutats med stöd av Sprängämnesinspektionen. Upphävandena har i huvudsak samband med anpassningen av Statens räddningsverks och Sprängämnesinspektionens föreskrifter till Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter vilka genomför direktiven 67/548/EEG och 99/45/EG.

SRVFS 2005:10

Statens räddningsverks föreskrifter med vissa bestämmelser om brandfarliga vätskor. Statens räddningsverks föreskrifter kompletterar Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter vilka genomför direktiven 67/548/EEG och 99/45/EG.

SRVFS 2005:1

Statens räddningsverks föreskrifter om identifiering och om överföring av vissa explosiva varor. Genomför kommissionens direktiv 2004/57/EG av den 23 april 2004 om identifiering av pyrotekniska artiklar och viss ammunition för rådets direktiv 93/15/EEG om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och kontroll av explosiva varor för civilt bruk samt kommissionens beslut 2004/388/EG av den 15 april 2004 om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen.

SRVFS 2004:7

Statens räddningsverks föreskrifter om explosionsfarlig miljö vid hantering av brandfarliga gaser och vätskor. Föreskriften genomför, parallellt med Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2003:3) om arbete i explosionsfarlig miljö, direktiv 99/92/EG, ATEX 137.

SRVFS 2004:7 gäller dock enbart för explosionsfarlig miljö orsakad av brandfarliga vätskor och gaser medan AFS 2003:3 har samma räckvidd som direktivet. SRVFS 2004:7 omfattar dessutom skydd för människors liv och hälsa i allmänhet och inte enbart arbetstagare.

SRVFS 2003:8

Föreskrifter om upphävande av Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd (SÄIFS 1989:3).

SRVFS 2003:3

Statens räddningsverks föreskrifter om fortsatt giltighet för vissa föreskrifter som beslutats av Sprängämnesinspektionen.

SÄIFS 2001:2

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om brandfarliga gaser och vätskor i husvagnar, husbilar, manskapsvagnar m.m. Föreskrifterna måste i stor utsträckning justeras med hänsyn till direktiven 2004/78/EG och 2001/56/EG om värmesystem för motorfordon och släpvagnar till dessa fordon. Dessa direktiv bygger i sin tur på direktivet 70/156/EEG. I Sverige kommer direktiven att införlivas genom ändringar i fordonsförordningen och genom Vägverkets föreskrifter.

SÄIFS 2000:7

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om kompetens och utrustning hos organ som kontrollerar och certifierar öppna cisterner och rörledningar m.m. för brandfarliga vätskor.

SÄIFS 2000:6

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om gasapparater. Genomför direktiv 90/396/EEG om tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen.

SÄIFS 2000:4

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om cisterner, gasklockor, bergtrum och rörledningar för brandfarlig gas.

SÄIFS 2000:2

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om hantering av brandfarliga vätskor. Med ändringar enligt SÄIFS 2000:5 införda. Utformningen påverkas av direktiv 99/45/EG, och särskild hänsyn är tagen till artikel 9.1.1.

SÄIFS 1999:4

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om avgifter för inspektionens verksamhet.

SÄIFS 1999:2

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om hantering av väteperoxid.

SÄIFS 1998:7

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om brandfarlig gas i lös behållare m.m. Med ändringar enligt SÄIFS 2000:3 införda. Hänsyn tagen till aerosoldirektivet 75/324/EEG men föreskrifterna är även beroende av direktiv 94/55/EG (ADR direktivet) om transport av farligt gods på väg och 96/49/EG (RID direktivet) om transport av farligt gods på järnväg eftersom dessa föreskrifter innehåller tekniska krav på behållare och flaskor.

SÄIFS 1998:5

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tankstationer för metangasdrivna fordon. Föreskriften är numera i viss mån beroende av direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar. Direktivet syftar egentligen till att skydda miljön från utsläpp av kemikalier från t.ex. tankstationer och inte till att skydda mot skador på miljön på grund av brand eller explosion.

SÄIFS 1998:4

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tillverkning av explosiva varor.

SÄIFS 1997:9

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om öppna cisterner och rörledningar m.m. för brandfarliga vätskor.

SÄIFS 1997:5

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om import och om överföring av explosiva varor. Med ändringar enligt SÄIFS 1999:3 införda. Genomförande av EG-direktivet explosivvarudirektivet, 93/15/EEG.

SÄIFS 1997:4

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om kontroll och om utsläppande på marknaden av explosiva varor för civilt bruk. Genomförande av EG-direktivet explosivvarudirektivet, 93/15/EEG.

SÄIFS 1996:8

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om naturgas. Föreskrifterna kommer att ersättas första kvartalet 2006 och genomför då de tekniska kraven i direktiv 2003/55/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas. Direktivets huvuddel genomförs genom naturgaslagen (2000:599) och genom Energimyndighetens föreskrifter. Föreskrifterna har också tagit hänsyn till direktiv 97/23/EG om tryckbärande anordningar.

SÄIFS 1996:4

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om hantering av organiska peroxider.

SÄIFS 1996:3

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om förbudsanslag och varningsanslag samt om märkning av rörledningar vid hantering av brandfarliga varor. Föreskrifterna är anpassade till direktiv 92/58/EG om varselmärkning och signalering för hälsa och säkerhet i arbetet. Direktivet är genomfört genom Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter AFS 1997:11.

SÄIFS 1996:2

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om hantering av brandfarliga gaser och vätskor på försäljningsställen.

SÄIFS 1995:6

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om hantering av ammoniumnitrat.

SÄIFS 1995:3

Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor. Med ändringar enligt SÄIFS 1997:3 införda.

SÄIFS 1994:5

Sprängämnesinspektionens föreskrifter om tillsyn och olycksrapportering i anslutning till lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

SÄIFS 1993:4

Sprängämnesinspektionens förteckning över godkända explosiva varor m.m.

SÄIFS 1992:2

Sprängämnesinspektionens föreskrifter om godkännande av fyrverkeripjäser och pyrotekniska sceneffekter med anslutande allmänna råd.

SÄIFS 1990:2

Sprängämnesinspektionens föreskrifter om hantering av brandfarliga gaser och vätskor i anslutning till vissa transportmedel med anslutande allmänna råd. Med ändringar enligt SÄIFS 1995:4 införda. Hänsyn tagen till ADR direktivet 94/55/EG och RID direktivet 96/49/EG.

SÄIFS 1989:16

Sprängämnesinspektionens föreskrifter med allmänna bestämmelser om godkännande av explosiva varor samt bestämmelser om godkännande av elsprängkapslar.

SÄIFS 1989:8

Sprängämnesinspektionens föreskrifter om hantering och import av explosiva varor.

SÄIFS 1989:5

Sprängämnesinspektionens föreskrifter om hantering av varor innehållande lågnitrerad nitrocellulosa samt anslutande allmänna råd.

SÄIFS 1989:4

Sprängämnesinspektionens föreskrifter om hantering av brandfarlig biograffilm med anslutande allmänna råd.

SIND-FS 1983:7

Sprängämnesinspektionens kungörelse om märkning av explosiva varor. Beslutade med stöd av 20 § förordningen (1949:341) om explosiva varor.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter

AFS 1986:14

Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om sprängarbete samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

AFS 1995:5

Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om utrustningar för explosionsfarlig miljö samt styrelsens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna. Genomförande av EG-direktivet Atex 100 direktivet, 94/9/EEG.

AFS 1996:10

Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om sömlösa gasflaskor av stål. Genomförande av EG-direktivet Sömlösa gasflaskor av stål 84/525/EEG.

AFS 1996:11

Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om sömlösa gasflaskor av legerad och olegerad aluminium. Genomförande av EG-direktivet Sömlösa gasflaskor av legerad olegerad aluminium 84/526/EEG.

AFS 1996:12

Arbetskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om svetsade gasflaskor av oreglerat stål. Genomförande av EG-direktivet Svetsade gasflaskor av oreglerat stål 84/527/EEG.

AFS 1997:7

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om gaser samt styrelsens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

AFS 1999:4

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om tryckbärande anordningar samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna. Genomförande av EG-direktivet tryckkärlsdirektivet, 97/23/EG.

AFS 2000:1

Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om manuell hantering samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

AFS 2002:1

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om användningen av trycksatta anordningar samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

AFS 2003:3

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbete i explosionsfarlig miljö samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna. Genomförande av EG-direktivet Atex 137 direktivet, 1999/92/EG.

AFS 2005:2

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om tillverkning av vissa behållare, rörledningar och anläggningar.

AFS 2005:3

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om besiktning av trycksatta anordningar.

AFS 2005:19

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om förebyggande av allvarliga kemikalieolyckor samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna. Genomförande av Seveso II direktivet, 96/82/EG.

Exempel på definition avseende brandfarlig och explosiv vara

Brandfarliga varor är:

1. Brandfarlig gas – Brandfarlig gas är ett antändbart ämne eller en blandning av ämnen som är fullständigt gasformigt vid en temperatur av +20 °C och ett tryck på 101,3 kPa eller ett antändbart ämne som vid en temperatur av +50 °C har ett ångtryck högre än 300 kPa. Som antändbar räknas gaser som är antändbara i en blandning med luft vid en koncentration av högst 13 volymprocent eller har ett brännbarhetsområde i luft om minst 12 procentenheter oavsett vilken den nedre explosionsgränsen är. Brandfarlighet skall bestämmas genom provning eller beräkning enligt metoder antagna av ISO, se ISO 10156:1996.

2. Brandfarlig vätska – Brandfarlig vätska är ett antändbart ämne eller en blandning av ämnen som vid en temperatur på 50 °C har ett ångtryck på högst 300 kPa och vid 20 °C inte är fullständigt gasformigt och som

a. vid ett tryck av 101,3 kPa har en smältpunkt eller smältstart vid högst 20 °C,

b. enligt provningsmetoden ASTM D 4359-90 är flytande eller

c. enligt penemetermetoden i ADR-S (SRVFS 2004:14) marg.nr. 2.3.4 inte är tjockflytande.

Som antändbart räknas ett ämne eller en blandning av ämnen med flampunkt på högst 93 °C. Flampunkten skall bestämmas med en metod som anges i ADR-S (SRVFS 2004:14) marg.nr 2.3.3.1 eller av annan metod som Statens räddningsverk föreskriver. Beroende på flampunkt indelas vätskorna i fyra kategorier.

3. Brandreaktiva varor – Brandreaktiva varor är ett ämne eller en blandning av ämnen som inte är explosiv vara, brandfarlig gas eller brandfarlig vätska men som antingen är antändbart, oxiderande

eller på annat sätt bidrar till att brand eller explosion kan uppkomma. De brandreaktiva varor delas in i följande grupper:

a. *Brandfarliga fasta ämnen, självreaktiva ämnen och okänsliggjorda explosivämnen.*

Brandfarliga fasta ämnen är lättantändliga fasta ämnen och fasta ämnen som kan antändas genom friktion. Lättantändliga ämnen är pulverformiga, korniga eller pastaartade ämnen, som är farliga om de lätt kan antändas genom en kortvarig kontakt med en tändkälla t.ex. en brinnande tändsticka och lågorna snabbt sprider sig.

Självreaktiva ämnen är termiskt instabila vätskor eller fasta ämnen eller blandningar som kan sönderfalla kraftigt exotermt även utan medverkan av syre.

Fasta okänsliggjorda explosivämnen är ämnen som fuktats med vatten eller alkohol eller spätts med andra ämnen för att hämma deras explosiva egenskaper. (Klass 4.1 enligt ADR).

b. *Självantändande ämnen, självupphettande ämnen.*

Självantändande ämnen är s.k. pyrofora ämnen (vätskor eller fasta ämnen) som även i små mängder antänds inom 5 minuter vid kontakt med luft. Självupphettande ämnen och föremål inklusive blandningar och lösningar, som vid kontakt med luft är benägna till temperaturhöjningar utan energitillförsel. Dessa ämnen kan fatta eld endast i stora kvantiteter (flera kg) eller efter längre tid (timmar eller dagar). (Klass 4.2 enligt ADR).

c. *Ämnen som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten.*

(Klass 4.3 enligt ADR).

d. *Oxiderande ämnen.*

Oxiderande ämnen är vätskor eller fasta ämnen, som inte nödvändigtvis är brännbara men som genom avgivande av syre kan orsaka eller underhålla brand hos andra ämnen. (Klass 5.1 enligt ADR).

e. *Organiska peroxider.*

Organiska peroxider är organiska ämnen som innehåller den tvåvärda –O–O–strukturen och som kan anses som derivat av väteperoxid, där den ena eller båda väteatomerna har ersatts av organiska radikaler. (Klass 5.2 enligt ADR).

Explosiva varor är:

1. Explosivämnen – Explosivämne (eller en explosiv blandning) är ett fast eller flytande ämne (eller blandningar av ämnen) som i sig själv genom kemisk reaktion kan alstra gaser med sådan temperatur, tryck och hastighet att de kan skada omgivningen.

2. Pyrotekniska satser – Pyrotekniska satser är ämnen eller blandningar av ämnen avsedda att framkalla en verkan genom värme, ljus, ljud, gas, dimma eller rök eller en kombination av dessa som resultat av icke detonativa självunderhållande exoterma kemiska reaktioner.

3. Explosiva föremål – Explosiva föremål är föremål som innehåller ett eller flera explosivämnen eller pyrotekniska satser med undantag av anordningar som innehåller explosivämnen eller pyrotekniska satser i så liten mängd eller av sådant slag, att en oavsiktlig tändning eller initiering inte ger verkan utanför anordningen genom splitter, brand, rök, värme eller högt ljud.

4. Ämnen och föremål som inte omfattas av 1–3 men som tillverkas i avsikt att framkalla en praktisk verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt.

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Omrövning av medborgarskap. [2]

Rattfylleri och sjöfylleri. [12]

Ny häkteslag. [17]

Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]

Utrikesdepartementet

Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]

Försvarsdepartementet

Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]

Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]

Finansdepartementet

Kontroll av varor vid inre gräns. [9]

Spel i en föränderlig värld. [11]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]

Studieavgifter i högskolan. [7]

Mångfald och räckvidd. [8]

Ett förnyat programkontor. [10]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [5]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]

Samernas sedvanemarkor. [14]