

Regeringens proposition

2009/10:203



Ny lag om brandfarliga och explosiva varor

Prop.
2009/10:203

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 april 2010

Mats Odell

Sten Tolgfors
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till en ny lag om brandfarliga och explosiva varor som ska ersätta den nu gällande. Förslaget utgör en förenkling och modernisering av de befintliga reglerna på området. Nytt i sak är att tillståndshanteringen beträffande explosiva varor fortsättningsvis ska skötas av kommunerna, i stället för som i dag av polismyndigheten. Vidare föreslås viss modifiering av brotten mot lagstiftningen och de straffskalor som är knutna till dessa.

Den nya lagen innehåller huvudsakligen allmänna krav som ger uttryck för skyddsprinciperna, dvs. att lagens syfte är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom samt förebygga obehörigt förfarande med brandfarliga och explosiva varor. Därutöver innehåller lagen de bemyndiganden som behövs samt vissa administrativa bestämmelser.

Propositionen behandlar även vissa följdändringar i annan lagstiftning. Lagarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2010.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om brandfarliga och explosiva varor	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	14
2.3	Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)	15
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel	16
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Huvuddragen i nuvarande reglering	17
4.1	Internationella konventioner, rekommendationer och EU-direktiv	17
4.2	Nationell reglering	20
4.3	Förordningen om brandfarliga och explosiva varor och myndighetsföreskrifter	21
4.4	Tillsyn i form av marknadskontroll	22
5	Ny lagstiftning om brandfarliga och explosiva varor	22
6	Lagens syfte och tillämpningsområde	23
6.1	Syftet förtydligas	23
6.2	Den nya lagens tillämpningsområde	24
6.3	Förhållande till annan lagstiftning	29
7	Krav vid hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor samt definitioner	33
8	Tillståndsplikt och tillståndsmyndigheter	38
8.1	Tillståndspliktens omfattning	38
8.2	Tillståndsmyndigheter	40
9	Tillsyn	46
9.1	Tillsynsmyndigheter	46
9.2	Marknadskontroll	51
10	Godkännande av explosiv vara	52
11	Avgifter	55
12	Straffansvar	58
13	Förverkanderegler	62
14	Överklagande	62
15	Övriga lagändringar	64
16	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	65
17	Konsekvenser och genomförande	66
18	Författningskommentar	67
18.1	Förslag till lag om brandfarliga och explosiva varor	67

18.2	Förslag till ändringar i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, vapenlagen (1996:67) och lagen (1992:1300) om krigsmateriel	77
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16)	78
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet (SOU 2006:16)	82
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	98
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	99
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	110
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 april 2010.....	118
	Rättsdatablad.....	119

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2009/10:203

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om brandfarliga och explosiva varor,
2. lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,
3. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
4. lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Regeringen har följande förslag till lagtext

2.1 Förslag till lag om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom förskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde och syfte

1 § Denna lag gäller hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor samt sådana förberedande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisiken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion.

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

2 § Lagen gäller inte sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Lagen gäller inte heller transporter av brandfarliga varor som sker som bulklast i fartyg i den mån transporten sker i fartygets fasta tankar. Inte heller gäller lagen när brandfarliga varor används som drivmedel i fartyg eller luftfartyg.

Lagen gäller inte pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon och inte heller sådana delar i ett fordons bränslesystem som regleras i annan författning.

3 § Till brandfarliga varor hänförs i denna lag

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

4 § Till explosiva varor hänförs i denna lag

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

Definitioner

5 § 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 inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor. Förflyttning inom en och samma anläggning utgör dock inte överföring.

3. import: införsel till Sverige från annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor.

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

Aktsamhetskrav

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

Utredningskrav

7 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska 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 brandfarliga eller explosiva varor samt om konsekvenserna av sådana händelser.

Kompetenskrav

8 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och varornas egenskaper.

Föreståndarkrav

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

En föreståndare har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. En tillståndshavare ska se till att en föreståndare ges de befogenheter och möjligheter i övrigt som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

10 § Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska vara inrättade på ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. De ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

Förvarings- och förpackningskrav

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

Godkännandekrav

12 § För att en explosiv vara ska få släppas ut på marknaden ska den ha bedömts överensstämma med vad som ska godtas enligt bestämmelser som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, om det inte finns sådana bestämmelser, ha godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.

Spårämneskrav

13 § Explosiva varor som består av sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform eller av andra plastiska sprängämnen får föras in i och ut ur landet eller hanteras här endast om sprängämnena är märkta med spårämnen så att varorna ska kunna upptäckas.

Informationskrav

14 § Den som tillverkar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor till Sverige, eller släpper ut sådana varor på marknaden ska genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter om varorna som är av betydelse för att bedöma brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion eller för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Överlåtelsekrav

15 § Explosiva varor får överlätas eller överlämnas endast till den som har rätt att hantera explosiva varor av det slag och i den mängd som överlåtelsen eller överlämnandet avser.

Tillstånd

16 § Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det.

Tillstånd enligt denna lag 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 (2005:403). Verksamheten ska dock uppfylla kraven för tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag.

17 § Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket ska prövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

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

18 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska pröva 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.

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras. Gäller frågan förvaring i flyttbart förråd och ska förvaringen ske i mer än en kommun, ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas.

19 § Tillståndsmyndigheten ska pröva om den som söker tillstånd och dess föreståndare, om föreståndaren ska godkännas enligt 9 §, har förutsättningar för att hantera, överföra och importera brandfarliga och explosiva varor i enlighet med lagen och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Tillståndet ska begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen eller importen ska ske i enlighet med 1 § andra stycket.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till brand- eller explosionsrisiken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller ändrade villkor för tillståndet.

20 § Ett tillstånd ska återkallas, om

1. en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats i anslutning till lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs, eller

2. det i annat fall är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Prop. 2009/10:203

Tillsyn

21 § Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt denna lag har också, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen.

Försvarsmakten får, efter medgivande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i stället för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utöva viss tillsyn över Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över hanteringen av brandfarliga varor som transporteras i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2005:403).

22 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utövar marknadskontroll över

1. brandfarliga och explosiva varors egenskaper, utsläppande och tillhandahållande på marknaden, samt
2. sådana produkter som används för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor och för vilka myndigheten har utfärdat föreskrifter.

23 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen enligt denna lag.

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

För tillsynen har tillsynsmyndigheten 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 ett prov som myndigheten tar betalas inte ersättning.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

25 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon inte följer vad som har angivits i ett föreläggande eller ett förbud enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet besluta om rättelse på dennes bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande eller förbud, får ett sådant beslut meddelas utan att något föreläggande eller förbud meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

Kommunal organisation

26 § En kommuns uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av en eller flera nämnder.

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. 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 ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

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

Avgifter

27 § Avgifter enligt denna lag får tas ut för tillståndsprovning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut om huruvida en vara är att anse som en explosiv vara.

För sådan tillsyn som utgör marknadskontroll enligt denna lag får avgift för tillsynen och för provtagning och undersökning av prov av varan tas ut endast om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav.

Ansvar

28 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 6 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot något av kraven i 7–15 §§ eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 36 § och ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket,

2. lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som ska lämnas enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, eller

3. underlåter att efterkomma en begäran enligt 24 § första stycket.

29 § Den som av oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Om uppsåtligt brott avser explosiva varor och är att anse som grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att de explosiva

varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Prop. 2009/10:203

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

Till ansvar enligt 28 § eller enligt 29 § första eller 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 ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

31 § Om det inte är uppenbart oskäligt, ska följande egendom förklaras förverkad:

1. vara som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet av en sådan vara, och

2. utbyte av brott enligt denna lag.

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

32 § En anordning för hantering av brandfarliga eller explosiva varor eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat. I 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.

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

Tystnadsplikt

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

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Överklagande

34 § En kommuns beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

35 § En myndighet får bestämma att dess beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska gälla även om beslutet överklagas.

Bemyndiganden

36 § 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 ska 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 6 §,

6. utredning som anges i 7 §,

7. kompetens som anges i 8 §,

8. föreståndare som anges i 9 §,

9. byggnad, annan anläggning och anordning som anges i 10 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om den inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,

10. förvaring och förpackning som anges i 11 §,

11. godkännande som anges i 12 §,

12. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,

13. information som anges i 14 §,

14. hantering av frågor om tillstånd,

15. att hantering, överföring eller import av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion, och

16. avgifternas storlek enligt denna lag.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

2. Genom lagen upphävs lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

3. Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten får till och med den 31 december 2021 fortsätta hantera plastiska sprängämnen som har tillverkats eller importerats före den 1 april 2007 även om de inte är märkta med spårämne.

4. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att varor, som har tillstånd eller godkännande enligt den gamla lagen men som på grund av krav i EU-direktiv ska vara CE-märkta, ska förses med CE-märkning.

5. Ärenden som kommit in till tillståndsmyndigheten före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts ska prövas enligt den gamla lagen. Den gamla lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut i sådana ärenden. Prop. 2009/10:203

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatsabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befatning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, 15. brott enligt 29 § tredje stycket lagen (2010:000) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,
18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 § vapenlagen (1996:67) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §¹

Bestämmelser om ammunition som räknas till explosiva varor finns även i *lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.*

Bestämmelser om ammunition som räknas till explosiva varor finns även i *lagen (2010:000) om brandfarliga och explosiva varor.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

¹ Senaste lydelse 1998:852.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk.

Tillstånd enligt första eller andra stycket behövs inte för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller. Inte heller behöver innehavare av tillverkningsstillstånd ha tillstånd enligt första eller andra stycket, om verksamheten avser tillhandahållande av krigsmateriel som tillhör tillståndshavaren och som finns inom landet eller tillhandahållande av uppfinning eller metod för framställning av krigsmateriel till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i *lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor*.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i *lagen (2010:000) om brandfarliga och explosiva varor*.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

¹ Lagen omtryckt 1997:689.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 21 oktober 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av lagen (1988:868) och förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Huvudsyftet var att förenkla och modernisera regelverket.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om brandfarliga och explosiva varor (BEX-utredningen), överlämnade sitt betänkande Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16) i mars 2006. BEX-utredningen föreslog bl.a. en ny lag om brandfarliga och explosiva varor. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Lagförslagen i betänkandet framgår av *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2006/632/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 25 februari 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringens lagförslag har i huvudsak utformats i enlighet med vad Lagrådet förordat. När det gäller straffbestämmelserna har dock regeringen föreslagit en något annorlunda utformning. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 8.1, 8.2, 9.1, 12 och i författningskommentaren. Därutöver har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Huvuddragen i nuvarande reglering

4.1 Internationella konventioner, rekommendationer och EU-direktiv

Den i Montreal den 1 mars 1991 ingångna konventionen om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte (prop. 2006/07:22) är den enda internationella konventionen eller överenskommelsen som direkt reglerar det som i Sverige avses med hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Konventionen är en följd av det s.k. Lockerbie-attentatet 1988 då ett passagerarplan sprängdes i luften och är en del i det internationella samarbetet mot terrorism. Genom märkningen av sprängämnen ska dessa lättare kunna upptäckas och personer bakom illegala aktioner kunna spåras. Konventionen behandlar bl.a. märkning och förstöring av omärkta sprängämnen samt nödvändiga och effektiva åtgärder för att förbjuda och hindra tillverkning eller förflyttning av omärkta sprängämnen inom en stat eller från dess territorium.

FN:s ekonomiska och sociala råd har tillsatt en expertgrupp som ger ut rekommendationer i fråga om transport av farligt gods. Rekommendationerna, som uppdateras kontinuerligt, inbegriper transport av brandfarliga

och explosiva varor och innehåller grunder för klassificering och bestämnelser om samhantering m.m.

Det finns ett flertal EU-direktiv som har betydelse på området. Två av dessa är av särskild betydelse för hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Dessa är Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/142/EG av den 30 november 2009 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (*gasapparatdirektivet*, EUT L 330, 16.12.2009, s. 10, Celex 32009L0142) 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 (*explosivvarudirektivet*, EGT L 121, 15.5.1993, s. 20, Celex 31993L0015). *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. *Explosivvarudirektivet* innebär att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa eller hindra att explosiva varor som omfattas av direktivet släpps ut på marknaden om de uppfyller de krav som ställs upp enligt direktivet.

Dessutom är följande direktiv av betydelse i sammanhanget. Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/23/EG av den 23 maj 2007 om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar (EGT L 154, 14.06.2007, s. 1, Celex 32007L0023). I detta direktiv regleras förutsättningarna bl.a. för när pyrotekniska artiklar såsom fyrverkerier ska få släppas ut på marknaden. Kommissionens direktiv 2008/43/EG av den 4 april 2008 om inrättandet av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EEG (EUT L 94, 5.4.2008, s. 8–12, Celex 32008L0043). Genom detta direktiv inrättas ett harmoniserat system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk.

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), det s.k. *aerosoldirektivet*. Medlemsstaterna får enligt direktivet inte begränsa, hindra eller förbjuda att aerosolbehållare som uppfyller kraven i direktivet släpps ut på marknaden.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 27.4.2006, Celex 32006L0012) det s.k. *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 EU-lagstiftning.

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), det s.k.

tryckkärlsdirektivet. Direktivet gäller för konstruktion, tillverkning, märkning och kontroll av tryckbärande anordningar och aggregat. Medlemsstaterna åtar sig i direktivet att vidta de åtgärder som krävs för att anordningarna och aggregaten inte ska kunna släppas ut på marknaden och tas i bruk om de utgör en risk för människors hälsa och säkerhet och, i förekommande fall, för husdjur eller egendom när de installeras, underhålls och används ändamålsenligt.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008, om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (EUT L 353, 31.12.2008, s. 1, Celex 32008R1272), den s.k. *CLP-förordningen*. Förordningen trädde i kraft den 20 januari 2009. CLP står för classification, labelling and packaging. De nya reglerna i förordningen införs stegvis. Senast den 1 december 2010 måste dock företagen ha klassificerat enligt CLP när det gäller ämnen och senast den 1 juni 2015 när det gäller blandningar. Förordningen ska successivt ersätta 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 196, 16.8.1967, s. 1, Celex 31967L0548), det s.k. *farliga ämnesdirektivet*, samt 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), det s.k. *preparatdirektivet*. Dessa direktiv innehåller också bestämmelser om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen och preparat.

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), det s.k. *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), det s.k. *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 ska 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). Direktivet föreskriver vissa skyddskrav för där aktuella varor och innehåller regler om till exempel CE-märkning av ifrågakvarande artiklar.

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). Beslutet syftar bl.a. till att upprätthålla säkerhetskraven för överföring av explosiva varor. Det föreskriver ett krav på ett överföringsdokument som ska stämplas och skrivas

under av berörda myndigheter i dels mottagarlandet, dels transitländerna. Denna procedur måste genomföras innan en transport av explosiva varor får inledas.

Det finns dessutom flera direktiv som rör arbetsmiljöområdet och 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), det s.k. *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), det s.k. *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), det s.k. *Seveso II direktivet*.

Direktiven, som redovisats ovan, omfattar inte transport av farligt gods. Dock bör den internationella IMDG-koden (International Maritime Dangerous Goods Code) nämnas i detta sammanhang. Det är en rad föreskrifter om transport av farligt gods till sjöss som är utarbetade av IMO (Internationella sjöfartsorganisationen). Dessa har översatts till svenska av Sjöfartsverket och gäller för transport av farligt gods till sjöss. Föreskrifterna handlar till viss del även om brandfarliga och explosiva ämnen.

4.2 Nationell reglering

Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor trädde i kraft den 1 juli 1989 (prop. 1987/88:101, Ds 1987:4). Avsikten var att med bibehållande av skyddsnivåerna skapa ett modernt och lättillgängligt regelsystem. Lagen är en allmänt hållen ramlag och regelverket får sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Lagen reglerar hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Begreppet hantering har en vid innebörd och omfattar till exempel även användning och innehav. Avsikten är att allt som går att göra med en brandfarlig eller explosiv vara ska omfattas av begreppet (jfr prop. 1987/88:101 s. 29). Lagens syfte 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 (1§). Bestämmelsen utgör en avgränsning i förhållande till annan lagstiftning. Åtgärder för att förebygga andra skador som kan uppkomma vid hantering av dessa varor ska 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 §§), märkning av explosiva varor som består av plastiska sprängämnen (10 a §), 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 §§).

4.3 Förordningen om brandfarliga och explosiva varor och myndighetsföreskrifter

I förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor meddelas kompletterande föreskrifter.

I de inledande bestämmelserna görs ytterligare avgränsningar av lagstiftningens tillämpningsområde (1–4 §§). Därefter följer bestämmelser som definierar brandfarliga och explosiva varor, viss reglering avseende hantering samt ett bemyndigande för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att meddela föreskrifter som rör plastiska sprängämnen (5–12 §§). I 13–19 §§ föreskrivs skyldigheter avseende hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Därefter följer regler om tillstånd (20 och 21 §§), tillståndsmyndigheter (22–24 §§), handläggning av tillståndsärenden (25–31 §§), särskilda villkor (32–35 §§), föreståndare (36 och 37 §§), tillsyn (37a–39 §§), avgifter (40 och 40a §§), vissa bemyndiganden m.m. (41–45 §§) samt bestämmelser om vissa äldre tillstånd (46 §).

Detaljbestämmelser av utpräglat teknisk karaktär har undvikits på förordningsnivå. Den typen av bestämmelser har i stället utfärdats på myndighetsnivå, där den tekniska kompetensen finns. Nödvändiga detaljbestämmelser med utpräglat tekniskt innehåll har meddelats i föreskrifter av Sprängämnesinspektionen samt, efter 2001 och fram till utgången av 2008, av Statens räddningsverk. Sprängämnesinspektionens föreskrifter har kungjorts i Sprängämnesinspektionens författningssamling (SÅIFS) och Statens räddningsverks föreskrifter har kungjorts i Statens räddningsverks författningssamling (SRVFS). Statens räddningsverks verksamhet på området har fr.o.m. den 1 januari 2009 övertagits av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kungör sina föreskrifter i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling (MSBFS).

Även andra statliga myndigheter har meddelat föreskrifter med anledning av de EU-direktiv och EU-förordningar som är av betydelse för hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. Arbetsmiljöverket har till exempel meddelat föreskrifter som kungörs i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS). Likaså har Kemikalieinspektionen (KEMI) meddelat föreskrifter av betydelse på området i Kemikalieinspektionens föreskrifter, (KIFS).

Med marknadskontroll avses enligt förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor en myndighets åtgärder för att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav. Regeringen beslutade i mars 2003 att tillkalla en utredning 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 marknadskontroll 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). Därefter har även en EU-förordning antagits som anger vilka närmare krav som ställs på medlemsstaternas marknadskontroll (Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93). Se mer om detta i avsnitt 9.2.

5 Ny lagstiftning om brandfarliga och explosiva varor

Regeringens förslag: Lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor ska upphävas och ersättas av en ny lag om brandfarliga och explosiva varor.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är huvudsakligen positiva till en ny reglering om brandfarliga och explosiva varor och till de principer som utredningen presenterat som utgångspunkter för den nya lagstiftningen.

Skälen för regeringens förslag: I det moderna samhället är brandfarliga och explosiva varor ett vanligt inslag i olika typer av verksamhet. Hanteringen av sådana varor är förknippad med faror för människor, egendom och miljö. Sådan verksamhet måste därför omgärdas av säkerhetskrav så att risken för skador minimeras. Samtidigt måste verksamhet i vilken brandfarliga och explosiva varor hanteras kunna bedrivas på ett effektivt och rationellt sätt. Mot behovet av ett så heltäckande och fullständigt skydd som möjligt mot de faror som brandfarliga och explosiva varor medför står alltså intresset av att inte i onödan försvåra och fördyra verksamhet. Regelverket måste således balanseras så att kostnaderna för uppfyllandet av säkerhetskrav står i rimlig proportion till det ekonomiska utfallet av verksamheten med varorna.

Hantering av brandfarliga och explosiva varor har sedan länge betraktats som ett problem som kräver lösningar över nationsgränserna. Detta har bidragit till att regelverket inte är helt lättillgängligt. Samtidigt finns det ett värde i att detaljerade regler fastställs på internationell nivå, eftersom skyddsnivån då blir likartad över nationsgränserna. Det är dock

viktigt att lagstiftningen är avpassad för de särskilda behov och problem som finns just på detta område såväl nationellt som internationellt. Kritik mot det nuvarande nationella regelverket har framförts för att det inte i tillräcklig utsträckning anpassats till utvecklingen på området.

Behovet av en ny lag

De lösningar som finns i den gällande lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor är anpassade efter de förutsättningar som rådde vid tillkomsten av lagen och förordningen. Mycket har hänt – inte minst på det internationella planet – sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft. Sveriges medlemskap i EU ställer krav på en löpande anpassning av det nationella regelverket till det detaljrika regelkomplex som med tiden utarbetats inom EU.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser regeringen att det krävs en omarbetning av regelverket för att det ska stå i bättre överensstämmelse med de krav på förändringar som löpande ställs och kommer att ställas på det. Det finns också ett allmänt behov av att modernisera och förenkla reglerna.

Dessutom bör ökad överskådlighet eftersträvas.

Utgångspunkter för en ny reglering

Regeringen anser att en ny lag i stort bör bygga på nu gällande regelverk. Oklar och överflödigt reglering måste dock tas bort. De nya reglerna ska vara väl avvägda och ge en så hög säkerhet som möjligt. Regleringen bör utformas så att tillämpningen underlättas för de berörda företagen. Utgångspunkten är att den svenska lagstiftningen ska överensstämma med de krav som EU ställer på området. Särreglering ska endast finnas där den verkligen behövs och får finnas. Slutligen måste det vara möjligt att i framtiden på ett funktionellt sätt genomföra ändringar i det aktuella regelverket till följd av EU-direktiv på området.

6 Lagens syfte och tillämpningsområde

6.1 Syftet förtydligas

Regeringens förslag: Den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor ska syfta till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor bör, liksom den nu gällande lagen på området, innehålla en inledande och övergripande bestämmelse om lagens syfte.

En klar och tydlig redogörelse för lagens syfte är av pedagogisk och upplysande betydelse. Härigenom ökar förståelsen för regelverket. Flera andra lagar, vars område angränsar till den lagstiftning som nu föreslås, innehåller en angivelse av syftet, se t.ex. 1 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 1 § lagen (2006:263) om transport av farligt gods och 1 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

I den nu gällande lagen om brandfarliga och explosiva varor anges att syftet 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. Man kan således säga att lagens syfte i dag är att hindra, förebygga och begränsa skador och olyckor. Detta syfte bör naturligtvis gälla även fortsättningsvis. En liknande beskrivning ska således finnas i den nya lagen.

Den gällande lagen saknar emellertid en uttrycklig bestämmelse om att lagen även har ett brottsförebyggande syfte. Lagen innehåller dock ansvarsbestämmelser som tar sikte på den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot vissa angivna regler. Det finns också möjlighet att förverka bl.a. brandfarliga eller explosiva varor eller hjälpmedel som varit föremål för brott enligt lagen. Syftet med detta är att samhället vill försäkra sig om att föremålen inte kommer till användning på felaktigt sätt på nytt. Regeringens uppfattning är att därför att lagen har och även i framtiden ska ha, ett brottsförebyggande syfte. Detta syfte bör också tydliggöras i den nya lagen. Påpekas ska dock att det brottsförebyggande syftet inte sträcker sig så långt att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna åläggs polisiära uppgifter. Sådan uppgifter ska även fortsättningsvis vara förebehållna polisen.

6.2 Den nya lagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Lagen ska gälla hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor samt sådana förberedande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Lagen ska inte tillämpas

- på sådan transport av brandfarliga och explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods,
- på transporter av brandfarliga varor som sker som bulklast i fartyg i den mån transporten sker i dess fasta tankar,
- när brandfarliga varor används som drivmedel i fartyg eller luftfartyg, eller
- i fråga om pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon eller sådana delar i ett fordons bränslesystem för vilka föreskrifter finns i annan författning.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att vissa angivna bestämmelser i den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor ska tillämpas på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering som sker där.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utredningens förslag utan erinran. Några remissinstanser, bl.a. *Banverket*, *Transportindustriförbundet* och *Karin Mannerstedts Juridiska byrå AB*, avstyrker förslaget att vissa bestämmelser i den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor ska tillämpas på sådana byggnader och andra anläggningar som används i samband med transport av farligt gods och för den hantering som sker där. *Försvarsmakten* anser att undantaget i lagförslaget för pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon eller delar i ett fordons bränslesystem bör utökas till att även omfatta motsvarande artiklar och bränslesystemdelar när de utgör en del av Försvarsmaktens luftfartyg, fartyg, och stridsfordon.

Skälen för regeringens förslag

Vad som ska omfattas av lagen

Av den nuvarande lagen om brandfarliga och explosiva varor framgår att lagen gäller hantering och import av de aktuella varorna. Begreppet hantering omfattar tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, förstöring, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförbara förfaranden. Utredningen har föreslagit att även den nya lagen ska gälla hantering och import. Dessutom anser utredningen att lagen ska omfatta överföring av aktuella varor. Med överföring menas fysisk förflyttning av aktuella varor inom EU, land som ingår i EES och land som enligt avtal med den EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor, med undantag för förflyttning inom en och samma anläggning. Orsaken till utredningens förslag i denna del är bestämmelser i det s.k. explosivvarudirektivet (se avsnitt 4.1). För att införliva direktivets regler om just överföringstillstånd infördes 1996 begreppet överföring i förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Utredningen anser nu att begreppet är så centralt att det bör definieras i lagen i stället och att det ska stämma överens med definitionen i direktivet. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot detta. Regeringen delar utredningens förslag att lagen ska gälla hantering, import och överföring, och anser att det är av största vikt att använda definitioner så långt som möjligt överensstämmer med de internationella som finns på området.

Vidare har utredningen föreslagit att det tydligt ska anges att lagen gäller sådana förberedande åtgärder som behövs från brand- och explosionssynpunkt. Detta för att förtydliga att lagen bl.a. innehåller krav som ska förbereda för ett så bra och säkert resultat som möjligt vid hantering, överföring och import av brandfarliga varor. Detta är krav på exempelvis aktsamhet, utredning, kompetens, föreståndare, byggnader, anläggningar, anordningar, förvaring, förpackning, godkännande och information. Remissinstanserna har inte haft något att invända mot detta. I likhet med

utredningen anser regeringen att förtydligandet ska införas i den nya lagen för att tydliggöra vikten av de föreberedande åtgärdernas betydelse.

Slutligen har utredningen föreslagit att lagens tillämpningsområde ska kompletteras på så sätt att vissa av lagens krav, bl.a. avseende tillstånd, aktsamhet, utredning, föreståndare och förvaring ska 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 (i fortsättningen terminaler). Utredningen har anfört att det anses att det inte går att ställa krav på verksamhet i terminaler och terminalbyggnader som används i samband med transport av farligt gods till följd av att gränsdragningen mellan lagen om brandfarliga och explosiva varor och lagen om transport av farligt gods har uppfattats som ett problem. Ett antal remissinstanser har avstyrkt förslaget i denna del. *Banverket* har menat att regelverket för transport av farligt gods på järnväg redan omfattar verksamheten vid terminaler och terminalbyggnader eftersom definitionen av transport av farligt gods innefattar också mellanlagring av farligt gods för att byta transportsätt eller transportmedel (omlastning) (SRVFS 2006:8, bilaga 1 del 1). Detta innebär att krav på t.ex. säkerhetsrådgivare och åtgärder för att förhindra obehörig åtkomst till aktuella varor redan finns för denna verksamhet genom regelverket för transport av farligt gods. Verket menar att det vore olyckligt om det skulle komma att ställas flera parallella krav med likartat syfte, i flera olika lagstiftningar på företag som bedriver verksamhet vid terminaler i samband med transport av farlig gods på järnväg. *Transportindustriförbundet* anser att utredningen inte har beskrivit den lagstiftning som är tillämplig i dag på hanteringen av farligt gods tillräckligt. Någon slutsats om behovet av ytterligare krav för hanteringen kan därför inte dras. Utredningen har inte heller på ett tillfredsställande sätt beskrivit skälen för förslaget eller vilka krav man menar verkligen behövs och inte heller vilka byggnader/anläggningar som förväntas omfattas av de nya bestämmelserna. De ekonomiska konsekvenserna kan därför inte överblickas. Mer underlag krävs för att kunna ta ställning till förslaget. Förbundet menar att det framgår med särskild tydlighet att hantering av farligt gods i avvaktan på vidaretransport eller mellanlagring, omfattas och regleras av lagen om transport av farligt gods. Denna innehåller straffsanktionerade krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Transport av farligt gods har med avseende på skydds- och säkerhetsyhänsyn utretts tidigare, i samband med annan lagstiftning, och man har vid dessa tillfällen inte funnit några skäl att dubbelreglera. *Karin Mannerstedts Juridiska byrå AB* har framhållit att utredningen inte visat att säkerhetsyhänsynen kräver en sådan omfattande reglering. Regleringen av säkerheten avseende farligt gods i samband med förvaring under pågående transport ska ske genom lagen om transport av farligt gods för att samordning ska kunna ske vad gäller krav avseende specifikt farligt gods, vissa terminaler samt de olika transportslag.

I fråga om terminaler kan följande sägas. I lagen om transport av farligt gods finns bestämmelser om aktsamhetskrav, 2 §, säkerhetsrådgivare, 11 §, och möjlighet för tillsynsmyndighet att meddela de föreläggande och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska följas. Vad som regleras i lagen om transport av farligt gods är själva transporten. I transporten inbegrips dock också lastning,

omlastning och lossning och därtill ansluten lagring. Det har inte framkommit att den nuvarande ordningen är bristfällig. Av utredningens kontakter med de större företagen i Sverige som har terminalverksamhet har framkommit att det finns ett stort skydds- och säkerhetstänkande och att flödena inne på terminalerna är mycket kontrollerade. Samtliga av de kontaktade företagen har rutiner och regler för förvaringen av de farliga varorna i terminalerna. Företagen gör egna riskbedömningar och har samarbete med räddningstjänsten i kommunen som informeras om hur farligt gods hanteras. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ställer upp regler om att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. I vissa fall ska en redogörelse för brandskyddet upprättas och lämnas till tillsynsmyndigheten (kommunen). Ägaren/utövaren är vidare skyldig att vid farlig verksamhet, i skälig omfattning, hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa skador. De som utövar verksamheten ska analysera riskerna för olyckor. Kommunen, som tillsynsmyndighet, har i lagen givits befogenhet att meddela de förelägganden och förbud som krävs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbete i explosionsfarlig miljö (AFS 2003:3) uppställs aktsamhets-, kompetens- och utredningskrav vid hantering. Vidare finns regler även i plan- och bygglagen (1987:10) där det bland annat regleras att byggnader avsedda för sådan verksamhet ska placeras och utformas så att de inte medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen. I Boverkets föreskrifter (BFS 1993:57, ändrad och omtryckt i BFS 2002:19), finns byggregler som i vissa delar är tillämpliga vid byggnation av terminaler. Mot bakgrund av det nu anförda anser regeringen att det redan finns en i nuläget tillfredsställande reglering av verksamhet med brandfarliga och explosiva ämnen vid terminaler och terminalbyggnader. Regeringen anser också – i likhet med bl.a. Banverket – att det behov som kan finnas av att ställa krav på sådant som inte regleras direkt i till exempel lagstiftningen om transport av farligt gods ändå kan tillgodoses genom redan existerande lagstiftning. Med hänsyn till detta anser regeringen att utredningens förslag i denna del inte bör genomföras.

Undantag från lagens tillämpningsområde

Vissa områden är generellt undantagna från den nu gällande lagen om brandfarliga och explosiva varor. I lagen anges att denna inte gäller sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen om transport av farligt gods. Dessutom anges, med stöd av bemyndigande, i den till lagen knutna förordningen, att lagen inte ska tillämpas i fråga om sådana delar i ett fordons bränslesystem för vilka föreskrifter har meddelats med stöd av fordonsförordningen (2009:211). 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.

När det gäller frågan om undantag från lagens tillämpningsområde, så har utredningen föreslagit att det ska göras ett undantag från sådana transporter av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen om transport av farligt gods. Detta överensstämmer såväl med gällande lag som med den reglering som gällde innan den nu gällande lagen trädde i kraft. Regeringen delar denna bedömning. Utredningen har vidare föreslagit att det undantag rörande fordons bränslesystem som i dag framgår av den till lagen knutna förordningen fortsättningsvis ska finnas i lagen. Detta för att överskådligheten och tydligheten ska öka. Regeringen delar denna uppfattning. Bestämmelser om generella undantag från lagens tillämpning bör, enligt regeringen, finnas i lagen. Det undantag för sådana pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon eller delar i ett fordon bränslesystem, t.ex. en monterad krockkudde, är sådana pyrotekniska artiklar eller delar som det redan finns, ur brand- och explosionssynpunkt, reglering för i fordonsförordningen eller i någon annan bestämmelse som utfärdats med stöd av förordningen. Fordonsförordningen tillämpas dock inte på t.ex. fordon som tillverkats för särskilda militära ändamål. *Försvarsmakten* har anfört att undantaget även bör omfatta *Försvarsmaktens* luftfartyg, fartyg, och stridsfordon. Även i de fall dessa farkoster inte omfattas av fordonsförordningen är det enligt myndigheten inte rimligt att mer långtgående krav ställs på dem inom ramen för regelverket om brandfarliga och explosiva varor än vad som görs på motsvarande civila farkoster. Regeringen anser att *Försvarsmaktens* verksamhet ställer mycket höga krav på att säkerhets- och skyddsaspekter iakttas, inte minst ur brand- och explosionssynpunkt. Regeringen anser därför inte att det är lämpligt att låta de av *Försvarsmaktens* fordon, som inte omfattas av föreskrifter i annan författning, helt stå utanför reglering. Det sagda medför, enligt regeringens mening, att det är lämpligt att lagen inte ska tillämpas på sådana delar som utgör del av ett fordon och inte heller sådana delar i ett fordon bränslesystem för vilka föreskrifter har meddelats med stöd av fordonsförordningen eller annan författning.

Utredningen har vidare föreslagit att transporter av brandfarliga och explosiva varor som sker i ett fartygs egna och fasta tankar, s.k. bulktransporter, ska undantas från lagens tillämpningsområde. 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, anser utredningen. Remissinstanserna har inte motsatt sig förslaget. Regeringen har ingen annan uppfattning än utredningen i denna del. I likhet med utredningen konstaterar regeringen att något behov av reglering i lagen om transport av farligt gods inte heller förefaller finnas, eftersom sådana transporter i stället omfattas av annan reglering, t.ex. i fartygssäkerhetslagen (2003:364). Utredningen menar vidare att det av den nya lagen även bör framgå att fartygs och luftfartygs drivmedel undantas från tillämpningsområdet. Anledningen till detta är att sådan hantering annars skulle omfattas av tillståndskraven. Remissinstanserna har inte haft något att invända mot detta. Inte heller i denna fråga har regeringen någon annan uppfattning än utredningen. Även här torde en annan ordning bli olämplig och praktiskt ohållbar.

6.3 Förhållande till annan lagstiftning

Regeringens bedömning: Någon förteckning över andra lagar som gäller parallellt bör inte tas in i den nya lagen.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att det i den nya lagen, liksom i den nu gällande, ska tas in en upplysningsparagraf som innehåller en icke-uttömmande uppräkningslista av aktuella lagar på området.

Remissinstanserna: Några remissinstanser anser att den förslagna uppräkningslistan ska kompletteras med andra lagar som kan vara relevanta på området. *Statens räddningsverk* (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) är av uppfattningen att hänvisning till andra lagar kan underlätta för den som ska tillämpa lagstiftningen, men att risken är stor för att hänvisningen uppfattas som uttömmande; dessutom måste den kontinuerligt uppdateras. *Plast- och kemiföretagen* anser att det är ett alternativ att inte räkna upp några andra regelverk men att uppräkningslistan fyller en viktig funktion samt att det bör tydliggöras att den endast är exemplifierande. *Naturvårdsmyndigheten* och *Statens kärnkraftsinspektion* har inget emot en sådan uppräkningslista i lagen i och för sig, dock betonar myndigheterna i sammanhanget vikten av att berörda myndigheter utvecklar ett nära samarbete. *Boverket* anmärker att en dylik hänvisning inte behövs.

Skälen för regeringens bedömning: Såväl gällande som här föreslagna lagstiftning om brandfarliga och explosiva varor är speciallagstiftning som syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö och egendom. Lagstiftningen har även ett brottsförebyggande syfte (se avsnitt 6.1). Självklart är det inte möjligt att i denna typ av lagstiftning reglera allt som har med varorna ifråga att göra. Utöver den förslagna lagen kan bestämmelser i annan lag reglera den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde. Lagarna ska då tillämpas parallellt. Exempel på sådana lagar är, som utredningen har angett, bl.a. följande.

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. Lagen om brandfarliga och explosiva varor ska tillämpas för att förebygga miljöskador på grund av brand eller explosion i fråga om kemiska produkter medan miljöbalken har en vidare tillämpning.

Regleringen i lagen om brandfarliga och explosiva varor i fråga om att förebygga miljöskador genom brand eller explosion medför att lagens krav på kompetens och utredning av risker även omfattar varornas miljöfarlighet utifrån syftet att förebygga sådana miljöskador som orsakats direkt på grund av brand eller explosion. Detsamma gäller vid tillståndsmyndigheternas prövning där miljöriskerna genom brand eller explosion

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. Lagen tillämpas på hela arbetsmiljöområdet och i lagen finns bestämmelser om skyldigheter för arbetsgivare, arbetstagare, 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. Den sistnämnda lagen tar sikte på att skydda alla människor, arbetstagare såväl som andra.

Lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor 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.

Enskilda (ägare eller nyttjanderättshavare) har enligt lagen viss skyldighet att bl.a. hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka. Vidare har enskilda – i vissa byggnader eller anläggningar med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand – skyldighet att lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Vid sådan verksamhet som anses innebära fara för olyckor eller allvarliga skador är den enskilde vidare skyldig att hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom. Den enskilde verksamhetsutövaren är också skyldig att analysera riskerna för olyckor på visst sätt. Den enskilde måste vidare underrätta länsstyrelse, polismyndighet och kommun om giftiga eller skadliga utsläpp och om utsläppet påkallar särskilda åtgärder till skydd för allmänheten.

Kommunens skyldigheter enligt lagen består bl.a. av att vidta åtgärder för att förebygga bränder och skador samt verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor. I brandförebyggande syfte ska kommunen bl.a. ansvara för sotning och brandskyddskontroll.

Kommunen ansvarar vidare för räddningstjänsten och dess skadeavhjälpande arbete inom kommunen.

Lagen om skydd mot olyckor inriktar sig, således, i stor utsträckning på samma skyddsintresse som lagen om brandfarliga och explosiva varor, nämligen att förebygga brand och skador till följd av brand. Utredningen anser att de båda lagarna kan och bör tillämpas parallellt. Verksamhetsutövare måste således 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 och syfte enligt lagen om skydd mot olyckor.

Utöver den grundläggande allmänna skyddslagstiftning som lagen om skydd mot olyckor utgör är lagen om brandfarliga och explosiva varor en specialskyddslagstiftning.

Prop. 2009/10:203

Produktsäkerhetslagen

Produktsäkerhetslagen (2004:451) syftar till att säkerställa att varor och tjänster som tillhandahålls konsumenterna inte orsakar skada på person. Lagen är sekundär i förhållande till annan lagstiftning på så sätt att produktsäkerhetslagens bestämmelser om säkerhetskrav, presumtion för uppfyllande av säkerhetskrav och bedömningskriterier inte ska tillämpas på varor när det gäller risker som omfattas av särskilda säkerhetskrav i någon annan författning eller i en EU-förordning. Lagens övriga bestämmelser ska inte tillämpas på varor, om det i någon annan författning som genomför ett EU-direktiv eller i en EU-förordning finns bestämmelser som reglerar samma fråga och som har samma syfte. Dessa bestämmelser i lagen ska 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.

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 (1987:10) 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. 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 hanteringsstillståndet som krävs enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

I proposition 2009/10:170, En enklare plan- och bygglag, föreslår regeringen en ny plan- och bygglag som ska ersätta bl.a. den nu gällande plan- och bygglagen. Syftet med bestämmelserna i den nya lagen är i allt

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. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 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 vilka ämnen som avses 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 som prövar frågor om tillstånd. Lagen är ett regelkomplex skilt från lagen om brandfarliga och explosiva varor och det behövs således tillstånd såväl enligt denna lag som enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor om man tillverkar explosiva varor som utgör krigsmateriel.

Regeringen anser att en uppräknig av parallellt tillämpliga lagar i den nya lagen visserligen kan vara av pedagogiskt värde. Det kan vara viktigt att den som bedriver verksamhet på området uppmärksammas på att den nya lagen inte är den enda som innehåller bestämmelser på området. Samtidigt kan en sådan förteckning inte bli annat än exemplifierande, och man kan därför ifrågasätta värdet med att tynga lagen med en sådan.

Syftet att åstadkomma en mer överskådlig och modern lagstiftning kan också motverkas med en ofullständig uppräkningsverk. En sådan uppräkningsverk kommer också – som *Statens räddningsverk* (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) påpekat – vara i behov av kontinuerlig uppdatering och riskera att snabbt blir föråldrad och leda till viss förvirring och felaktigt agerande. Detta gäller även om det såsom *Plast- och kemiföretagen* framhållit, tydliggörs att uppräkningsverken endast är exemplifierande. Sammantaget är regeringen av uppfattningen att en förteckning i lag av aktuellt slag varken är lämplig eller behövs.

Tillämpningsområdena i olika lagstiftningar tenderar, som framgått, att ibland överlappa varandra. Det är naturligtvis mycket viktigt att berörda myndigheter utvecklar ett nära och bra samarbete samt samråder under effektiva och ordnade former. Det är även regeringens uppfattning att ett sådant samarbete kan medföra att myndigheterna får ett bättre helhetsgrepp över verksamheten samt att de utvecklar harmoniserande bedömningsgrunder. *Naturvårdsverket* och *Statens kärnkraftsinspektion* har också betonat vikten av att berörda myndigheter utvecklar ett nära samarbete. Det kan här påpekas att regeringen övervägt att i den nya lagen införa en särskild bestämmelse om just det ovan nämnda samarbetet. Det framgår dock redan av 6 § förvaltningslagen (1986:223) att myndigheter har skyldighet att lämna varandra erforderlig hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Vidare finns i 6 § myndighetsförordningen (2007:515) en uttalande skyldighet för myndigheter att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Dessa bestämmelser bör enligt regeringens mening vara tillräckliga i sammanhanget. Vidare kan framhållas att de eventuella problem som kan uppstå i den parallella tillämpningen av lagen om skydd mot olyckor och nu aktuell lag kan minskas betydligt om tillstånds- och tillsynsmyndighet är desamma i de båda lagarna. Det är i allt väsentligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som utövar den centrala tillsynen över både lagen om skydd mot olyckor och lagen om brandfarliga och explosiva varor. Någon tillståndsmyndighet finns inte i lagen om skydd mot olyckor men kommunen har ett vidsträckt ansvar för förebyggande verksamhet. I den nya lagen om brandfarliga och explosiva ämnen föreslår regeringen att kommunen ska handha all tillståndsgivning. Dessa förhållanden kommer enligt regeringens mening att underlätta den parallella tillämpningen av lagarna och medföra att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna får ett övergripande ansvar inom närliggande områden samt kan ta ett helhetsgrepp om det – i princip gemensamma – skyddsintresset. (Se avsnitt 8 och 9 om tillstånd och tillsyn.)

7 Krav vid hantering, överföring och import av brandfarliga och explosiva varor samt definitioner

Regeringens förslag: De grundläggande skyldigheterna vid verksamhet med brandfarliga och explosiva varor ska, i likhet med vad som

gäller enligt nu gällande regelverk, framgå av lagen. Lagen ska också innehålla övergripande definitioner av vad som är brandfarliga respektive explosiva varor.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att det ska tydliggöras att föreståndarens uppgifter ligger under verksamhetsledningens ansvar samt en något annorlunda definition av explosiva varor. Utredningen har också lämnat förslag då det gäller återtagande och destruktion.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot utredningens förslag. *Statens räddningsverk* (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) anser att bestämmelsen om föreståndare bör ersättas med en bestämmelse som reglerar verksamhetens planering, ledning och kontroll. Enligt verket är säkerheten i en verksamhet beroende av hur väl verksamheten organiserats och hur systematiskt arbetet med säkerhetsfrågor bedrivs. Vidare anser verket att kravet på att föreståndaren för explosiva varor ska godkännas bör ändras till att föreståndare ska meddelas till tillsynsmyndigheten eftersom det är mycket svårt att avgöra vem som kan anses lämplig eller olämplig. *Plast- och kemiföretagen* avstyrker utredningens förslag till bestämmelse om krav på föreståndare i den del det tillagts ”under verksamhetsledningens ansvar” vilket enligt utredningen avser att klargöra verksamhetsledningens ansvar, och anför sammanfattningsvis följande. Den nuvarande regleringen har inneburit en stark position för föreståndarna som har kunnat utnyttjas för att säkra resurser för och driva det säkerhetshöjande och skadeförebyggande arbetet framåt. Enligt utredningen har dock dagens ansvarspresumtion för föreståndaren övertolkats på ett sätt som inneburit att ett för strängt ansvar har lagts på föreståndare och, som en följd därav, ett för lindrigt ansvar på företagsledningar. Utredningen har inte presenterat något som helst underlag för sin kritik. Förslaget är mycket otydligt och skulle skapa en synnerligen oklar, förvirrande och olycklig situation med avseende på ansvarets placering och fördelning samt för säkerhetsarbetet. Det saknas anledning att ändra det nu gällande systemet. Även *Kompetens Centrum Energetiskt Material* (KCEM) avstyrker förslaget i denna del och anför bl.a. som skäl att utredningens förslag i denna del inte skulle öka tydligheten. Även *Åklagarmyndigheten* är kritisk till förslaget och anför bl.a. följande. Vem det straffrättsliga ansvaret ska drabba ska avgöras utifrån allmänna principer om företagens straffansvar. *Försvarsmakten* menar att för att föreståndaren ska kunna verka enligt lag och förordning är det viktigt att denne har erforderliga kunskaper samt ges de befogenheter och möjligheter i övrigt som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sin uppgift. Myndigheten förespråkar därför att en reglering som ålägger tillståndshavaren att tillse att föreståndaren har för uppgiften tillräckliga kunskaper, befogenheter och möjligheter att fullgöra sin uppgift införs i lagen. *Tullverket* har framfört synpunkter på definitionerna av hantering, import och överföring och dessas förhållande till samma begrepp inom tullagstiftningen.

Justitieombudsmannen ifrågasätter om den föreslagna 18 § i utredningens förslag om återtagande/destruktion som utförs av polisen i praktiken kan inskränkas till konsument. *SWEDAC* påpekar att en konsument redan

i dag har rätt att t.ex. reklamera en felaktig vara enligt konsumentköplagen (1990:932). *Svenska Brandskyddsföreningen* anser att det är viktigt att kunna lämna in defekta eller överblivna explosiva varor till försäljare eller polis. *Rikspolisstyrelsen* ifrågasätter om destruktion av aktuella varor ska vara en polisiär angelägenhet.

Skälen för regeringens förslag: De grundläggande skyldigheterna för den som bedriver verksamhet med brandfarliga och explosiva varor framgår av den gällande lagen om brandfarliga och explosiva varor och den därtill knutna förordningen. I lagen finns bl.a. aktsamhetskrav, kompetenskrav och märkningskrav. Förordningen ställer krav på bl.a. föreståndare, förvaring och förpackning.

Ett av de grundläggande kraven som i dag har förordningsform är alltså kravet på verksamhetsutövaren att utse en eller flera föreståndare. Föreståndaren ansvarar i dag för att hantering och import bedrivs enligt gällande föreskrifter och villkor. Föreståndaren anses vara en garant för att tillräcklig sakkunskap i tekniska frågor och skyddsfrågor knyts till verksamheten. Föreskrifter om godkännande, kompetens och arbetsuppgifter finns t.ex. i de alltjämt gällande SÄIFS 1998:4, Sprängämnesinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tillverkning av explosiva varor. *Statens räddningsverk* (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) har föreslagit att detta krav helt ska omprövas och att skyldigheterna för den som bedriver verksamheten i stället ska förtydligas ytterligare. Ett sådant förtydligande skulle, enligt myndigheten, kunna ske i överensstämmelse med vad som gäller enligt arbetsmiljölagen, och utformas så att säkerhetstänkandet i hela verksamheten betonas.

Regeringen gör i fråga om föreståndare och ansvar följande bedömning. Begreppet föreståndare har funnits i författningstext sedan 1940-talet (se bl.a. 11 § förordningen (1949:341) om explosiva varor). Föreståndaren har sedan dess haft i allt väsentligt samma uppgifter. Det är således ett väl inarbetat begrepp i den aktuella typen av verksamhet. I många företag är föreståndaren en naturlig kontaktperson och har en viktig roll i säkerhetsarbetet. Såsom *KCEM* anfört framgår föreståndarens omfattande ansvar för att se till att kraven vid hantering m.m. uppfylls, tydligt av förordningen. Det framgår dock också att detta ansvar balanseras av en skyldighet för tillståndshavaren, d.v.s. i normalfallet den högsta ledningen i det företag som driver verksamheten, att se till att föreståndaren ges de befogenheter och möjligheter som behövs för att denne ska kunna fullgöra sitt ansvar. Utredningen har inte övervägt om kravet på föreståndare ska tas bort utan tvärtom betonat kravet ytterligare, genom att föreslå att det tas in i lag. Huvuddelen av remissinstanserna har inte haft något att erinra i denna fråga utan har tvärtom, såsom *KCEM* samt även *Plast- och kemiföretagen* och *Svenska Brandskyddsföreningen*, betonat bestämmelsens vikt. De speciella risker som är förknippade med verksamhet med aktuella varor gör att det är väsentligt att tillräcklig sakkunskap i tekniska frågor och skyddsfrågor finns i mycket nära anknytning till hanteringen. Mot bakgrund av detta och då det inte finns några skäl till att kravet på föreståndare behöver ställas i motsatsförhållande till det helhetsperspektiv och det systematiska skyddsarbete som varje aktör på området förväntas ha och bedriva ser regeringen inte något behov av att ändra på det sätt som *Räddningsverket* har föreslagit. Det tillägg som utredningen föreslagit, för att markera att föreståndarens

uppgifter ligger under verksamhetsledningens ansvar, framstår som förvirrande och otydlig i ett system som enligt remissinstanserna i dag fungerar bra och ändamålsenligt. Det framgår också av remissvaren att ansvarspresumtionen för föreståndaren fungerat som avsett, dvs. som en presumtion och inte som en bestämmelse om klart och bestämt ansvar. Regeringen anser därför inte att den delen i utredningens förslag bör genomföras.

Statens räddningsverk anser vidare att de krav som finns, och som utredningen har föreslagit ska fortsätta att gälla, om att föreståndaren för explosiva varor ska godkännas av tillståndsmyndigheten ska ändras på så sätt att något godkännande inte ska ges. I stället menar verket att företagsledningen, på samma sätt som gäller för brandfarliga varor, till tillsynsmyndigheten ska meddela vem som utsetts till föreståndare. Om kravet ska finnas kvar anser verket att grunderna för den lämplighetsprövning som ska göras ska belysas i lagens förarbeten. Regeringen anser att det finns starkt vägande säkerhetsaspekter som talar för att tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare. Explosiva varor skiljer sig från de flesta andra varugrupper i ett viktigt avseende, nämligen genom deras användbarhet i viss brottslig verksamhet. På den som ansvarar för verksamhet med explosiva varor måste därför ställas särskilda krav. Detta gör att det framstår som nödvändigt med myndighetsgodkännande av föreståndare i sådan verksamhet. Det är – ur bl.a brottsförebyggande och säkerhetssynpunkt – viktigt att inte vem som helst kan bli föreståndare, och att tillståndsmyndigheten sålunda kan vägra att godkänna föreståndare som på något sätt framstår som olämplig. Tillståndsmyndigheten är den myndighet som har en heltäckande överblick över området och därmed har kunskap och erfarenhet om vilka krav som bör ställas på en föreståndare. Mot bakgrund av det anförda menar regeringen att godkännandekravet ska finnas kvar. Det är svårt – som alltid när det gäller krav på lämplighet – att ange några exakta kriterier för när någon ska anses lämplig. Denna prövning måste rimligen ske mot bakgrund av tillståndsmyndighetens kunskaper och erfarenheter om vad som krävs för att driva aktuell verksamhet på ett säkert sätt och måste, i varje enskilt fall, vara en prövning av samtliga omständigheter. Lämplighetsprövningen bör i princip ske på samma sätt och i samma omfattning som i dag.

Utredningen har föreslagit att de grundläggande krav som bör ställas vid verksamhet med brandfarliga och explosiva varor fortsättningsvis ska ha lagform, och därmed återfinnas i den nya lagen. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot detta och några – t.ex. *Svenska Brandskyddsföreningen* – har uttryckligen stött detta. Regeringen menar att det är fråga om grundläggande och centrala krav inom det aktuella området. Enligt regeringens uppfattning bidrar en samlad placering i lagen av de aktuella skyldigheterna till att lagstiftningen blir tydligare och lättare för verksamhetsutövaren att ta till sig och förstå. I denna del delar regeringen således utredningens bedömning. Regeringen menar också, i likhet med utredningen, att de grundläggande och centrala definitionerna av vad som är brandfarliga respektive explosiva varor fortsättningsvis ska finnas i lagen, och inte som i dag i förordningen. Den internationella utvecklingen är emellertid, inte minst inom EU, mycket snabb. För att definitionerna enkelt ska kunna anpassas till vad som gäller internationellt bör beskrivningen i lagtexten vara kortfattad och anpassas så långt som möjligt

enligt de internationella regler som finns. Vad gäller definitionen av explosiva varor har *Statens räddningsverk* föreslagit att denna, i den nya lagen, ska anpassas så att formuleringarna stämmer ännu bättre med den definition av explosiva varor som utarbetats inom GHS (FN:s modellregelverk) och som från den 1 januari 2009 är införlivad i EU-lagstiftningen. Denna definition skiljer sig något från vad utredningen har föreslagit. Regeringen delar myndighetens uppfattning och anser därför att definitionen av explosiva varor ska lyda som myndigheten har föreslagit. För en enkel anpassning till den utveckling som sker av vad som gäller internationellt bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, även bemyndigas att komplettera bestämmelserna med föreskrifter.

Tullverket har framfört synpunkter på definitionerna av hantering, import och överföring i förhållande till samma begrepp inom tullagstiftningen. Verket menar bl.a. att det för verkets del vore önskvärt om lagen använder samma importbegrepp som används i tullagstiftningen. Utredningen har i denna del anfört bl.a. följande. Den nu föreslagna definitionen av hantering motsvarar i sak den som redan gäller i lagen om brandfarliga och explosiva varor med undantag av att ordet återvinning lagts till. Definitionen ska vara bred och så långt som möjligt stämma överens med lagstiftning som har samma syfte, t.ex. den om kemiska produkter. Detta eftersom bl.a. miljöbalkens regler om kemiska produkter och lagen om brandfarliga och explosiva varor har överlappande bestämmelser. Brandfarliga och explosiva produkter är vidare farliga produkter och allt som har att göra med dessa är skyddsvärt. Hanteringsbegreppet bör därför vara brett. Export ingår inte i begreppet hantering, däremot krävs tillstånd för att hantera en brandfarlig eller explosiv vara som ett led i exporten.

Ordet överföring har i förslaget brutits ut från hanteringsbegreppet och blivit ett fristående begrepp och ordets definition följer i stort explosivvarudirektivets. Till denna definition har dock lagts till att den fysiska förflyttningen även gäller beträffande EES-land och land som har bilaterala avtal med EU. När det gäller överföring är det centrala inte hanteringen i form av förflyttningen utan själva tillståndet till förflyttning. Det är den som är mottagare av varorna som ska ha överföringstillstånd. Med hänsyn till att det inte är den fysiska befattningen som avses vid regleringen av överföring bör detta begrepp vara fristående i lagen, och kan i många avseenden likställas med vad som gäller för import.

Begreppet import definieras i förslaget. Förslaget till den definitionen grundar sig på följande. Innan Sverige gick med i EU avsågs med import all införsel från annat land. Efter medlemskapet avsågs införsel från tredje land, dvs. land som inte ingår i EU. Den fria rörligheten för varor ska gälla även varor från EFTA-stat som under undertecknat EES-avtalet. Vidare ska den fria rörligheten för varor gälla länder som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor har ett annat syfte än tullagstiftningen. Varken för import eller överföring enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor är det den fysiska hanteringen som är av intresse. I stället är det kontrollaspekter som kommer i första hand, vilket är en följd av lagstiftningens syfte att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkom-

ma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Tillstånd för import och överföring är till för att myndigheterna både inom landet och i andra länder ska veta var de farliga varorna befinns. Mot bakgrund av det anförda delar regeringen utredningens uppfattning om hur hantering, överföring och import ska definieras i lagen. Viss justering behöver emellertid ske med hänsyn till att begreppen ska användas i den nationella rätten.

Utredningen har även lämnat förslag då det gäller återtagande och destruktion av felaktiga eller utgångna explosiva varor. Utredningen har föreslagit att den som tillverkar, saluför, överför eller importerar explosiva varor ska, om en saluförd 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. För det fall återtagandansvar inte kan aktualiseras utpekas polismyndigheten direkt i lagen som ansvarig myndighet för destruktion av överblivna och utgångna explosiva varor från konsument.

Regeringen konstaterar att det i dag finns regler i konsumentköplagen (1990:932) om påföljder vid försäljning av felaktiga varor. En dubbelreglering bör undvikas. Inte heller i övrigt finner regeringen att det finns skäl att frångå den gällande regleringen då det gäller återtagande och destruktion.

8 Tillståndsplikt och tillståndsmyndigheter

8.1 Tillståndspliktens omfattning

Regeringens förslag: Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska som huvudregel ha tillstånd till detta.

Utredningens förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att tillståndskravet vid yrkesmässig verksamhet av brandfarliga varor ska tas bort. Enligt utredningen ska kravet i den delen i stället gälla hantering av brandfarliga varor i sådan mängd som genom brand eller explosion kan orsaka olycka och skada på liv, hälsa, miljö eller egendom. Utredningen har också föreslagit att explosiva varor som har ett samband med ett vapentillstånd ska undantas från tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker i huvudsak förslaget eller har lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Kravet på att man ska ha tillstånd för verksamhet med brandfarliga och explosiva varor i nu gällande lagstiftning är ett led i att uppnå lagens syften: att förhindra olyckor och förebygga och begränsa skador. Lagstiftningen bör därför, enligt regeringens mening, även fortsättningsvis innehålla regler om skyldighet att ha tillstånd för dylik verksamhet.

De nu gällande reglerna för brandfarliga varor innebär att all yrkesmässig hantering samt hantering i större mängd som huvudregel kräver tillstånd. Utredningen har föreslagit att begreppet ”yrkesmässig hanter-

ing” ska utmönstras ur lagstiftningen och att kravet i stället ska knytas till storleken på själva riskerna vid hanteringen. Regeringen instämmer i och för sig i utredningens uppfattning att det bör vara just det faktum att verksamheten innebär ökad risk som medför att tillstånd behövs för densamma. Emellertid menar regeringen att det för en enskild person, och kanske till och med för ett företag, blir mycket svårt att bedöma, om sådan ökad risk föreligger eller ej vid hanteringen i det enskilda fallet. I praktiken lär dessutom de här diskuterade förhållandena – ökad risk respektive yrkesmässighet eller större mängd – oftast sammanfalla. Den nuvarande skrivningen är också en regel som är väl inarbetad och fungerande bland dem som måste följa den. Regeringen finner därför inte skäl att göra den modifiering som utredningen föreslagit. Vad beträffar explosiva varor ställer gällande regelverk som huvudregel krav på tillstånd för hantering och import. Utredningen har föreslagit att tillstånd också ska krävas vid överföring, vilket inte innebär någon förändring i sak. Regeringen delar utredningens bedömning.

Lagrådet har efterfrågat ett klarläggande om varför tillståndskraven föreslås se olika ut för brandfarliga och för explosiva varor. Tillståndskravet avseende brandfarliga varor gäller vid hantering, både enligt gällande rätt och enligt regeringens förslag ovan. Utredningen har inte föreslagit någon ändring i den delen. Vad gäller explosiva varor finns krav på tillstånd för hantering, import och nu – enligt förslaget ovan – även för överföring. Bestämmelserna om tillstånd till import och överföring av explosiva varor syftar bl.a. till att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Enligt vad regeringen erfar finns detta behov i dagsläget inte på motsvarande sätt för de brandfarliga varorna.

Enligt utredningen är det inte är lämpligt att vapenlagen (1996:67) och lagen om brandfarlig och explosiva varor kolliderar vid tillståndsgivningen när det gäller vapenhandlars hantering av ammunition som räknas till explosiva varor. Utredningen har därför föreslagit att den som har rätt att inneha ammunition enligt 2 kap. 8 § vapenlagen undantas från tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Regeringen menar för sin del att utredningens utgångspunkt att vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor kolliderar vid tillståndsgivningen inte är riktig. Bestämmelsen i 2 kap. 8 § vapenlagen omfattar inte vapenhandlare, utan tar i första hand sikte på enskilda som har rätt att inneha ett visst vapen för skjutning. En vapenhandlars skyldighet att söka tillstånd när det gäller ammunition som räknas till explosiva varor följer endast av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Enligt regeringen saknas det därför skäl att genomföra utredningens förslag i den delen.

Ett tillstånd kan återkallas under vissa i lagen angivna omständigheter. I gällande lag om brandfarliga och explosiva varor föreskrivs att ett tillstånd får återkallas, om en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av lagen i något väsentligt avseende inte iakttas. Detsamma ska gälla om det i annat fall är av väsentlig betydelse från brand- eller explosionssynpunkt. Utredningen har inte föreslagit någon ändring i den här aktuella delen. Däremot har utredningen föreslagit en skärpning av återkallelse sanktionen så att det ska vara huvudregel att ett tillstånd ska återkallas vid vissa i lagen angivna situationer. *Lagrådet* har därvid ifrågasatt kravet på vä-

sentlighet eftersom det är fråga om varor som kan vålla omfattande och svåra skador på människor och egendom. Regeringen anser att utredningens förslag bör genomföras. Det har inte framkommit några skäl att ändra gällande rätts krav på väsentlighet. Här bör också noteras att det utöver bestämmelsen om återkallelse av tillstånd finns bestämmelser om straffansvar för brott mot lagstiftningen, se avsnitt 12.

8.2 Tillståndsmyndigheter

Regeringens förslag: Någon förändring beträffande vilka myndigheter som ska pröva frågor om tillstånd för hantering av brandfarliga varor ska inte göras.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska pröva frågor om tillstånd för import och gränsöverskridande överföring av explosiva varor. Myndigheten ska även pröva frågor om tillstånd för tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning av sådana varor samt annan hantering som sker i anslutning till sådant förfarande. Slutligen ska myndigheten pröva frågor om tillstånd då det gäller Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitutets och Fortifikationsverkets hantering av explosiva varor.

Övriga frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor ska prövas av kommunen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra emot förslaget. *Justitieombudsmannen* menar bl.a. att det i den nya lagen bör, på motsvarande sätt som anges i 3 kap. 11 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, framgå att en kommuns uppgifter enligt lagen fullgörs av en eller flera nämnder. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* (SWEDAC) anför bl.a. följande. Tillståndsgivningen kommer sannolikt att fungera olika i olika kommuner. Det finns vidare risk för tidsutdräkt, prioritetsproblem och bristande kompetens vid kommunerna. Explosiva varor är intressanta för kriminella, vilket talar för att tillståndsgivningen bör finnas kvar hos polismyndigheten. *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* anför bl.a. att det finns risk för bristande kompetens och långa handläggningstider hos kommunerna. *Sveriges Kommuner och Landsting* anför bl.a. följande. Tillståndsgivningen kan flyttas till kommunerna. Ansvarig myndighet bör erbjuda kompetenshöjande utbildningar, rådgivning och stöd till kommunerna. De kommuner som yttrat sig är huvudsakligen positiva till förslaget att tillståndshandlingen för explosiva varor flyttas till kommunerna. *Göteborgs, Vadstena, Gnosjö, Helsingborgs, Halmstads, Östersunds, Umeå, Österåkers och Borlänge kommun* har bl.a. anført att det finns risk för kompetensproblem, att det krävs ökade resurser och att självstyret hotas genom samverkan med andra kommuner eller meddelandet av allmänna råd och föreskrifter på området. Några av dessa kommuner har vidare menat att det finns uppenbara samordningsfördelar med bl.a. tillståndsverksamheten avseende brandfarliga varor och plan- och bygglagen samt

att det förefaller effektivt och ändamålsenligt med den föreslagna delegationsmöjligheten till annan kommun. *Svenska Brandskyddsföreningen* är positiv till att kommunen blir tillståndsmyndighet för explosiva varor och anför bl.a. att det är lämpligt att polisen ger kommunen stöd i dess beslut och menar också att resurser måste tillföras. *Kompetens Centrum Energetiska Material (KCEM)* framhåller bl.a. att polisen har en naturlig koppling till dessa frågor. *Plast- och kemiföretagen* anför bl.a. följande. Tillståndshandlingen av explosiva varor bör ligga kvar hos polisen. Annars finns risk för effektivitetsförluster och minskad säkerhet. En överflyttning kommer att kräva ökade resurser. Kommunerna kommer att behöva mer kompetens. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap måste bidra med utbildning, handledning och anvisningar till kommunerna för likformighet i handläggningen hos kommunerna.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har föreslagit att antalet tillståndsmyndigheter ska reduceras till två och att polismyndighetens nuvarande uppgifter att pröva frågor om tillstånd till import och hantering av explosiva varor ska ges till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive kommunen. Ingen ändring föreslås när det gäller de brandfarliga varorna. I den del som gäller överflyttning av uppgifter till kommunerna har utredningen hänvisat till Polisverksamhetsutredningen (SOU 2002:70) i vilken bl.a. följande föreslogs. Den tillståndshandling avseende explosiva varor som i dag sker hos polismyndigheten ska flyttas till kommunen, kommunen ska informera polismyndigheten när ett tillståndsärende anhängiggörs och en kommun ska få träffa avtal med en annan kommun om att helt eller delvis ombesörja kommunens uppgifter enligt lagen samt att en kommun ska få delegera beslutanderätten i frågan till en anställd i en annan kommun. Skälet för Polisverksamhetsutredningens förslag är huvudsakligen att ifrågavarande tillståndsuppgifter saknar relevans för polisen och inte heller kräver sådan kompetens eller utbildning som en polis besitter. Polisverksamhetsutredningen har vidare menat att skäl som talar för att kommunen får överta aktuella uppgifter är god lokalkännedom, redan befintlig kompetens inom tillståndshandling avseende närliggande områden som brandfarliga varor och plan- och bygglagen och möjlighet till samordningsvinster.

Utredningen har i sin tur dragit huvudsakligen följande slutsatser. Kommunerna är redan tillståndsmyndighet avseende brandfarliga varor men även vad gäller t.ex. bygglov. Att göra kommunerna till tillståndsmyndighet även för de explosiva varorna kommer att medföra att brand- och explosionsriskerna blir bedömda på ett likartat sätt av en och samma myndighet – kommunen – och att kommunen får en samordningsfördel och en god överblick över hela sitt ansvarsområde. Denna överblick kan komma att innebära en förbättring av kommunernas självstyrelseförmåga eftersom kommunerna då får ett helhetsansvar inom ramen för närliggande och i vissa fall överlappande skyddsprinciper. Det skulle också innebära en förbättrad och förenklad service för medborgarna. Kommunerna har också betydande lokalkännedom, något som utgör ett viktigt inslag i tillståndshandling av explosiva varor. Det finns heller inte, enligt utredningen, några skydds- eller säkerhetsintressen som medför att polismyndigheten måste sköta tillståndshandlingen. Den polisiära kompetens som kan bli nödvändig i undantagsfall, kan säkerställas genom att

kommunerna åläggs en informationsskyldighet gentemot polismyndigheten när ett tillståndsärende avseende explosiva varor anhängiggörs.

Kommunernas kostnader för tillståndshandlingen av explosiva varor kan helt täckas genom avgifter som får tas ut för all tillståndshandling. Utredningen anser inte att det finns någon större risk att en ökad kostnad för tillståndserhållandet kommer att innebära att tillståndspliktig hantering sker trots att tillstånd saknas.

Vad gäller de uppgifter som utredningen föreslår ska anförtros Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anför utredningen huvudsakligen följande. Gränsöverskridande överföringstillstånd prövas redan av myndigheten och ska lämpligen, även fortsättningsvis, prövas av denna. Vidare bör samtliga importärenden handläggas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som i dag redan prövar frågor om tillstånd till import av explosiva varor som sker i anslutning till tillverkning, bearbetning, behandling, förstöring, underhåll och återvinning. De tillstånd till import i övriga fall som i dag handhas av polismyndigheten bör alltså flyttas till myndigheten. Detta skulle, enligt utredningen, även vara positivt på så sätt att myndigheten därigenom får en helhetskontroll över varor som finns på den svenska marknaden. Utredningen anser vidare att den nuvarande regleringen som innebär att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska 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, alltså ska gälla. Utredningen avser med annan hantering som sker i anslutning till uppräknad hantering sådan hantering som sker i en geografisk närhet. Om det är fråga om annan hantering, t.ex. förvaring som en verksamhet vill ha på annan ort, ska denna enligt utredningen inte vara sådan annan hantering som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap enligt den aktuella bestämmelsen ska pröva. Denna, dvs. förvaringen, ska då prövas av kommunen på den ort där varorna ska förvaras eftersom utredningen menar att det blir fråga om att göra en fristående riskbedömning.

Regeringens bedömning är följande. Dagens regler för erhållande av tillstånd kan framstå som komplicerade och oklara. Regeringen anser att det är en fördel ur förenklings- och tydlighetsperspektiv om antalet tillståndsmyndigheter minskas från tre till två. Detta kan i sin tur positivt påverka säkerhetsaspekterna som är mycket viktiga i sammanhanget. Vad gäller de brandfarliga varorna ser regeringen, liksom utredningen, inte något behov av ändring. Frågor om tillstånd till hantering eller import av explosiva varor i övrigt prövas för närvarande av polismyndigheten. Polismyndigheten prövar då bl.a. sökandens lämplighet (t.ex. om denna är registrerad som juridisk person och inte är försatt i konkurs), föreståndarens lämplighet, sökandens kompetens (bl.a. genom intyg avseende genomgången utbildning för föreståndaren) samt gör en teknisk besiktning på plats (då man kontrollerar t.ex. låsanordningar, skyddsavstånd och brandrisk). Regeringens uppfattning är att dessa uppgifter inte är av sådan karaktär att de nödvändigtvis måste utföras av polismyndigheten. Vidare är detta uppgifter som är nära besläktade med andra uppgifter som kommunen redan handhar. Kommunerna sysslar bl.a. med fysisk planering och prövning av bygglov. De är också tillståndsmyndigheter avseende brandfarliga varor. Vidare har kommunerna genom lagen

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 tillståndshandlingen av aktuella varor från polismyndighet till kommun kommer att medföra att brand- och explosionsriskerna blir bedömda på likartat sätt av en och samma myndighet. Kommunerna får då ett stort ansvarsområde som tar sikte på skydd och säkerhet, och som nära ansluter till annan till dem anförtrodd tillståndsgivning och planering och får därmed mycket god överblick över hela sitt ansvarsområde. Detta framstår som ändamålsenligt och lämpligt av såväl skydds- och säkerhetsmässiga som rationella skäl. Regeringen menar att detta bör leda till stora samordningsfördelar för kommunerna. Vidare har kommunerna en lokalkännedom som i fråga om bedömning av risker med explosiva varor är mycket viktig. Några av remissinstanserna, t.ex. *SWEDAC* och *KCEM*, har menat att överflyttandet av uppgifterna från polismyndigheten till kommunerna kommer att påverka den nationella likformigheten negativt. Regeringen tror att denna likformighet i ett inledningsskede kan komma att bli något lägre. Mot bakgrund av de fördelar som regeringen nämnt ovan och efter en tids inarbetning och uppnådd effektivitet, samt genom meddelande av föreskrifter och allmänna råd, bör den nationella likformigheten av besluten i förlängningen därefter tvärtom komma att utvecklas i positiv riktning, med den nu föreslagna ordningen.

Regeringen anser att kommunerna redan har en mycket god kompetens avseende tillståndsverksamhet i allmänhet och det aktuella området i synnerhet och därför har goda förutsättningar att ta över nu aktuella uppgifter. Kommunerna har dessutom möjlighet att få stöd, råd och utbildning via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. De problem med eventuell bristande kompetens hos kommunerna som befaras av bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Plast- och kemiföretagen* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*, kan mot bakgrund av detta lösas vid behov, och är därmed inte att betrakta som ett allvarligt eller långsiktigt problem. Som *Svenska Brandskyddsföreningen* har framhållit bör polismyndigheten vara särskilt lämplig att ge stöd eftersom den ändå, enligt förslaget, ska ta del av tillståndsärendena gällande explosiva varor. Här vill regeringen framhålla möjligheten för den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter. I sammanhanget kan även nämnas de ökade resurser som flera av kommunerna ansett sig behöva för de nya uppgifterna. Regeringen delar utredningens uppfattning att kommunerna kommer att kunna finansiera sina nya uppgifter helt genom uttagande av avgifter. Vidare finns det, enligt regeringens uppfattning, inte någon risk att självstyrelseförmågan begränsas. Kommunerna handlägger redan tillståndsärenden som gäller brandfarliga varor, har sitt tillsynsansvar enligt lagen om skydd mot olyckor samt ett övergripande ansvar enligt plan- och bygglagen. Att låta kommunerna handha även tillståndsärendena avseende explosiva varor bör därför i stället innebära en förbättring av kommunernas självstyrelseförmåga eftersom de får ett helhetsansvar inom ramen för närliggande och i vissa fall överlappande skyddsprinciper. Överföringen av uppgifterna kommer också, som tidigare nämnts, vilket även bl.a. *Halmstads* och *Helsingborgs kommun* varit inne på, att

medföra samordningsfördelar. I detta sammanhang kommer även den av utredningen föreslagna möjligheten till delegation till såväl annan kommun som anställd i kommunen att vara ändamålsenlig enligt regeringens uppfattning. Det har nämligen framkommit att den aktuella ärendefrekvensen inom vissa polisdistrikt är mycket låg. Regeringen menar att detta skulle kunna leda till en något mindre effektiv handläggning, bl.a. eftersom det finns risk att handläggarna tappar rutiner och kompetens. Regeringen anser därför, liksom utredningen, att kommunerna ska ges möjlighet att samverka inom området. En kommun ska få träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter kommunen har på detta område helt eller delvis ska få utföras av den andra kommunen. Det innebär inte att kommunens ansvar för ärendena kan överlåtas, utan endast själva utförandet. Dessutom ska kommunen efter en överenskommelse med en annan kommun kunna uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar. Om samverkansmöjligheten används kommer det möjligen att medföra en viss risk för att den tidigare nämnda, viktiga, lokalkännedomen minskar i ärendehantering. Det är dock regeringens uppfattning att det ändå finns så stora effektivitets- och kompetensvinster i möjligheten att fördelarna klart överväger denna risk. Dessutom torde det i de flesta fall bli fråga om samverkan mellan kommuner som har ett nära geografiskt samband vilket talar för att lokalkännedomen i de flesta fall inte påverkas i någon större omfattning.

Lagrådet har haft synpunkter på den bestämmelse som reglerar den kommunala organisationen och ifrågasatt om inte det av lagtexten bör framgå att det är själva utförandet som kan överlåtas till en annan kommun, och inte kommunens ansvar för ärendena. Regeringen menar dock att detta redan framgår av den föreslagna lagtexten. Där anges bl.a. att genom ett avtal om sådan samverkan mellan kommuner ”får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun”. Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår också tydligt att det endast är utförandet av ärendena som kan överlåtas och inte ansvaret. Den av regeringen föreslagna lagtexten är vidare helt överensstämmande med 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor i den aktuella delen.

Den typ av hantering som det är fråga om är huvudsakligen, vilket framgått ovan, inriktad på mer eller mindre rutinartade kontroller. Detta har redan i nuläget bl.a. fått till följd att några av polismyndigheterna har delegerat beslutsbefogenheterna till civilanställd personal. Den besiktning som görs från brandskyddssynpunkt genomförs oftast, i dag, av kommunen på uppdrag av polisen. Även de övriga undersökningar som bör göras t.ex. av låsanordningar och förråd torde utan svårighet kunna genomföras av annan än polisman. Enligt regeringens uppfattning finns därför inga intressen av ordnings- eller brottsförebyggande slag som talar för att tillståndshanteringen av explosiva varor måste utföras av polis. Inte heller finns det några andra intressen i tillståndshanteringen som förutsätter polisiärt deltagande. Det kan dock inte uteslutas att det ändå finns enskilda fall där det kan finnas behov av den särskilda kompetens som polisen besitter. Därför bör kommunerna ha skyldighet att informera polismyndigheten när ansökningsärenden avseende explosiva varor anhängiggörs. Regeringen avser att införa en sådan informationskyldighet i förordningen om brandfarliga och explosiva varor. För att systemet inte ska leda till onödig tidsutdräkt och ineffektivitet bör denna informations-

skyldighet inte föranleda faktiska insatser av polismyndigheten om inte omständigheterna i ärendet är sådana att polisiär kompetens verkligen erfordras. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser regeringen således att tillståndshanteringen av de explosiva varorna ska flyttas till kommunerna. Som *Justitieombudsmannen* påpekat bör det framgå av lagen att en kommuns uppgift enligt lagen ska fullgöras av en eller flera nämnder.

Regeringen övergår nu till Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (som från den 1 januari 2009 övertagit Statens räddningsverks uppgifter) roll i tillståndsärenden avseende explosiva varor.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap prövar i dag frågor om tillstånd till såväl gränsöverskridande överföringar som överföringar inom landet av explosiva varor. Bestämmelserna om överföringstillstånd avseende explosiva varor är en del av införlivandet i svensk rätt av explosivvarudirektivet. Varje medlemsland har rätt att dokumentera tillstånd till överföring inom det egna landet, nationell överföring, på det sätt som passar landets behov bäst. Kravet på överföringstillstånd gäller för den som är varans mottagare. För att få ett överföringstillstånd 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 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gör vid tillståndsprövningen av överföringstillstånd begränsar sig således till att kontrollera att tillstånd finns från polismyndigheten för förvärv och innehav av explosiva varor. Finns dessa tillstånd anses det tillräckligt och överföringstillstånd ges utan ytterligare granskning och prövning, eftersom polismyndighetens prövning väl täcker in de faktorer som är av betydelse även vid denna prövning.

EU-rätten ställer inte upp några krav vid nationell överföring på att ett särskilt tillståndsdokument ska utfärdas.

Utifrån nyss redovisade omständigheter drar regeringen slutsatsen 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. Detta innebär att den myndighet som prövar frågor om tillstånd till innehav och förvaring av explosiva varor, dvs. kommunen enligt regeringens förslag, också ska pröva nationella överföringstillstånd. Genom ett sådant förfarande menar regeringen att kommunens tillståndshantering effektiviseras. 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 även den administrativa bördan för företag. Med hänsyn till explosivvarudirektivet måste det dock av tillståndet framgå att tillståndsdokumentet ska medfölja de explosiva varorna tills de når mottagaren.

Gränsöverskridande överföringstillstånd bör enligt regeringens uppfattning emellertid även fortsättningsvis prövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

När det gäller frågor om tillstånd till import av explosiva varor som sker i anslutning till tillverkning, bearbetning, behandling, förstöring, underhåll och återvinning prövas de i dag av Myndigheten för samhälls-

skydd och beredskap. Frågor om tillstånd till import i övriga fall prövas av polismyndigheten i det distrikt där verksamheten ska bedrivas.

Importärenden är få till antalet och oftast komplicerade. För effektiv tillståndshandling bör, enligt regeringens uppfattning, samtliga importärenden handläggas av en myndighet och företrädesvis Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Den centrala förvaltningsmyndigheten skulle då få en helhetskontroll över vilka varor som finns på den svenska marknaden vilket skulle vara positivt. En nackdel med detta är emellertid att importärendena oftast hänger ihop med handel. Sökanden måste då begära tillstånd för import hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och därefter tillstånd för handel hos en annan myndighet. Eftersom handläggningen av importärenden borde kunna skötas effektivare, om endast en myndighet hanterar dessa, dvs. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, torde fördelarna för nu berörda företag uppväga de nackdelar som eventuellt kan uppstå i ett begränsat antal fall. De berörda myndigheterna bör i dessa fall, genom väl utvecklade rutiner för samarbete, underlätta för sökanden i så stor utsträckning som möjligt. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att importtillstånden ska prövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. För de explosiva varornas vidkommande är det redan i dag så att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap prövar frågor om tillstånd till tillverkning, bearbetning, behandling, förstöring, underhåll och återvinning av explosiva varor, annan hantering eller import av sådana varor som sker i anslutning till nyss nämnda förfaranden, överföring, och, viss hantering som sker inom Försvarsmakten eller Försvarets materielverk. Utredningen har ansett att denna ordning bör bestå. Det har inte framkommit några uppgifter som tyder på att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap nu nämnda uppgifter inte fungerar ändamålsenligt. Myndigheten bör därför, enligt regeringens uppfattning, även fortsättningsvis hantera dessa uppgifter.

9 Tillsyn

9.1 Tillsynsmyndigheter

Regeringens förslag: De myndigheter som prövar frågor om tillstånd enligt lagen ska också inom samma område utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till denna.

Efter medgivande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får dock Försvarsmakten, i stället för myndigheten, utöva viss tillsyn över den hantering och import av brandfarliga och explosiva varor som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över hanteringen av brandfarliga varor som transporteras i vissa rörledningar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet samt bistå dem med hjälp i deras tillsynsarbete enligt lagen.

Prop. 2009/10:203

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens räddningsverk* (numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) anför bl.a. följande. Myndigheten instämmer i princip i utredningens förslag om att tillståndsmyndigheter också ska vara tillsynsmyndigheter. Föreslagen bestämmelse är dock oklar när det gäller att reglera tillsynen av den hantering som inte kräver tillstånd beroende på undantag i författning. Det bör vidare finnas fortsatt möjlighet för staten att följa upp, utvärdera och kontrollera kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn inom området. Kommunerna bör också kunna få tillgång till vägledning i dessa frågor. Det nuvarande systemet med central och lokal tillsyn bör behållas. Det bör finnas en befogenhet för staten att i sin tillsynsverksamhet ingripa mot enskilda om den kommunala tillsynen inte sköts. Enligt myndighetens uppfattning kan den fortsatt ges uppgiften att svara för den centrala tillsynen. Myndigheten motsätter sig inte heller att det statliga tillsynsansvaret fördelas i enlighet med principerna i lagen om skydd mot olyckor där länsstyrelserna i första hand svarar för tillsynen gentemot kommunerna. Även *Statens haverikommission* (SHK) anser att den tillsyn som utförs av kommunen behövs kvalitetssäkras. *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI) anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska utöva den huvudsakliga tillsynen över FOI:s verksamhet. Försvarsmaktens tillsyn bör endast avse brandfarlig och explosiv vara för militärt bruk tillhandahållen av Försvarsmakten. *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Uppsala län* stödjer utredningens förslag om kommunerna som tillsynsmyndighet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påpekar att det, för att stärka statens möjlighet att utöva inflytande över kommunernas verksamhet, finns anledning att överväga om länsstyrelserna ska ges en tillsynsuppgift – med erforderligt resurstillskott – liknande den som finns enligt lagen om skydd mot olyckor. *Länsstyrelsen i Uppsala* framhåller behovet av tillsynsvägledning och tillsyn över tillsynen. *Göteborgs kommun* anser att det faktum att kommunerna övertar tillsynsansvaret medför att kommunens tillsynsförättare måste ta ställning till brottsförebyggande åtgärder vid förvaringsplatsen. Denna kompetens finns inte i dag. *Vadstena, Helsingborgs och Halmstads kommun* är positiva till att tillstånds- och tillsynsuppgifterna hamnar på samma aktör. *Vadstena och Helsingborgs kommun* pekar på behovet av ökade resurser. *KCEM* anser att ordningen med samma myndighet som tillstånds- och tillsynsmyndighet i vissa fall är mindre lämplig. Dagens ordning, där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan ta över viss tillsyn bör behållas. *Plast- och kemiföreningen* menar att det vore lämpligt om lagtexten kompletterades med ett avsnitt om samordning av tillsynen såväl mellan som inom myndigheter. *M och R Konsulten* motsätter sig förslaget att tillståndsmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet.

Skälen för regeringens förslag: Tillsyn är ett viktigt verktyg för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter riksdag och regering beslutat. En fungerande tillsyn är således betydelsefull, inte minst på ett sådant områ-

de som regleringen av brandfarliga och explosiva varor. En grundläggande utgångspunkt vid val av tillsynsmyndighet är att myndigheten i fråga ska ha en oberoende ställning i förhållande till aktörerna inom den tillsynspliktiga verksamheten. Enligt den nu gällande lagen om brandfarliga och explosiva varor utövar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap den centrala tillsynen. Den lokala tillsynen utövas, om inte regeringen föreskriver annat, i fråga om brandfarliga varor av den eller de kommunala nämnder som svarar för räddningstjänsten och i fråga om explosiva varor, av polismyndigheten.

Av avsnitt 8 framgår att regeringen föreslår att polismyndigheten inte längre ska vara tillståndsmyndighet för explosiva varor. Merparten av de tillståndsfrågor som polisen har haft att pröva, föreslås i stället prövas av kommunerna. Enligt regeringens uppfattning innebär bland annat detta att man också behöver se över vem som ska utöva tillsyn enligt den nya lagstiftningen.

Utredningen har föreslagit att tillståndsmyndigheten som huvudregel också ska vara tillsynsmyndighet. Enligt utredningens förslag ska Statens räddningsverk (vars verksamhet från den 1 januari 2009 övergått till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) bli tillsynsmyndighet över samtliga gränsöverskridande överföringstillstånd och importtillstånd samt när det gäller hanteringen av brandfarliga varor som transporteras i rörledningar som meddelats koncession enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2005:403). Utredningen har vidare föreslagit att kommunerna ska bli tillsynsmyndighet avseende nationella överföringstillstånd. I sina förslag har utredningen beaktat Polisverksamhetsutredningens förslag (SOU 2002:70) samt Tillsynsutredningens förslag (SOU 2004:100). Tillsynsutredningens förslag har lett till en skrivelse från regeringen, Regeringens skrivelse 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Där har regeringen bedömt att begreppet tillsyn bör bli snävare. Det bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektansvarige. Vidare bör begrepp som ”central tillsyn”, ”regional tillsyn” och ”lokal tillsyn” inte användas. Om ansvaret för tillsynen inom ett visst område ska vara uppdelat bör uppdelningen av ansvar göras tydlig genom att respektive myndighets uppgifter anges specifikt. I skrivelsen har regeringen också gjort bedömningen att det inte är lämpligt med någon allmän tillsynslag, bl.a. eftersom det finns motiverade behov av särregleringar för flera områden.

M och R Konsulten har motsatt sig att tillståndsmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet. Även *KCEM* har pekat på att det i vissa fall kan vara mindre lämpligt. I likhet med utredningen anser regeringen dock att det är viktigt att den myndighet som utövar tillsyn kan göra det på ett effektivt sätt och har de kunskaper och i många fall den lokalkännedom som behövs. Givetvis är det också att föredra att samma myndigheter har närliggande tillsynsuppgifter inom områden som har anknytning till varandra eller som till viss del överlappar varandra. Enligt 5 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor utövas tillsynen av en kommun inom kommunens område, och av länsstyrelsen inom länet. Den centrala tillsynen utövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller den

myndighet som regeringen bestämmer. Kommunen har bl.a. tillsyn över att enskilda vidtar de förebyggande åtgärder mot brand som lagen föreskriver samt att de iakttar vissa skyldigheter vid farlig verksamhet. Kommunen har dessutom tillsynsuppgifter enligt den s.k. sevesolagstiftningen och enligt miljöbalken (MB). Kommunen har, enligt sevesolagstiftningen, bl.a. tillsyn över verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt MB i enlighet med den ansvarsfördelning för tillsynen av miljöfarlig verksamhet som följer av MB. Av MB följer vidare att kommunen har tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. MB, med vissa undantag, över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. MB och över avfallshanteringen enligt 15 kap. MB. Med hänsyn till detta delar regeringen utredningens bedömning att den som är tillståndsmyndighet också ska ha ansvaret för tillsynen inom det aktuella området. På det sättet kan effektivitetsvinster göras. Genom en sådan uppgiftstilldelning tas den information och kunskap som tillståndsmyndigheten har tillvara samtidigt som verksamheten effektiviseras eftersom arbetsuppgifterna avseende tillstånd och tillsyn ofta har beröringspunkter.

Ett par remissinstanser, bl.a. *Statens räddningsverk*, har behandlat frågan om länsstyrelsens roll, och pekat på att man bör överväga om inte länsstyrelsen skulle kunna få en tillsynsuppgift liknande den som myndigheten har enligt lagen om skydd mot olyckor (regional tillsyn). Utredningen har behandlat frågan om länsstyrelsernas roll. Därvid har utredningen kommit fram till att ett överförande av tillsynsuppgifter till länsstyrelserna skulle vara förenat med betydande principiella och praktiska problem. Det skulle bl.a. behövas en mycket stor ökning av antalet anställda. Ur förvaltningspolitiskt perspektiv skulle det inte vara önskvärt med en utbyggnad av länsstyrelserna till att bli en sådan "tillsynstung" statlig myndighet. Dessutom har flertalet av de kommunala tillsynsuppgifterna ett nära samband med andra kommunala uppgifter och ansvar. En överföring av tillsynsuppgifter till länsstyrelserna skulle vidare innebära att tillsynsverksamheten skulle gå miste om den lokala förankring som följer av de insatser och det engagemang de tusentals förtroendevalda och kommunalt anställda i kommunen i dag tillför. Utredningen menar därför att länsstyrelserna inte bör ta över kommunens tillsynsuppgifter inom området för brandfarliga och explosiva varor. Regeringen delar utredningens bedömning i denna del. *Statens räddningsverk* har förespråkat att begreppet central tillsyn bibehålls och att myndigheten kan åta sig den rollen. Utredningen har inte utrett eller föreslagit någon form av central tillsyn. Detta är också ett begrepp som enligt regeringens skrivelse ovan (Regeringens skrivelse 2009/10:79) inte bör användas. Regeringen anser mot bakgrund härav och med beaktande av kommunernas kapacitet och kompetens som tillsynsorgan, att någon sådan central tillsyn inte ska införas i nuläget.

Skulle de strukturella förändringar av den statliga förvaltningen på nationell och regional nivå som Ansvarskommittén föreslagit i sitt betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) leda till avsevärda förändringar i den statliga förvaltningsstrukturen samtidigt som ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen förändras kan frågan emellertid komma att behöva övervägas på nytt.

Försvarsmakten har i dag möjlighet att utöva viss tillsyn över bl.a. sin egen hantering och import av aktuella varor, efter medgivande av Myn-

digheten för samhällsskydd och beredskap. Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i denna del ett väl utvecklat och fungerande, löpande, samarbete för att avgöra vilka anläggningar och objekt som Försvarmakten ska få utöva tillsyn över när det gäller den egna hanteringen och importen och på motsvarande sätt för Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket. Bestämmelsen som reglerar detta sätt att arbeta har hittills funnits i förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Regeringen menar att denna ordning ska finnas kvar eftersom den fungerar på ett tillfredsställande, ändamålsenligt och säkert sätt. Skäl att ändra denna ordning som *Totalförsvarets forskningsinstitut* varit inne på har inte framkommit. *Lagrådet* ifrågasätter om inte förutsättningarna för tillstånd och tillsyn ska samordnas och överensstämma i den här aktuella delen. Den nu gällande ordningen har funnits länge och anses, som anges ovan, vara väl fungerande. Utredningen har inte föreslagit någon sådan ändring. Det har inte heller på annat sätt framkommit några skäl att nu ändra den gällande ordningen. Reglerna bör dock fortsättningsvis finnas i den nya lagen eftersom samtliga grundläggande bestämmelser om tillsyn bör vara samlade i lagen.

Statens räddningsverk har pekat på frågan om s.k. tillsynsvägledning. Även andra remissinstanser, såsom *Statens haverikommission*, har pekat på behovet av kvalitetssäkring av tillsynen. Utredningen har föreslagit att Statens räddningsverk (från den 1 januari 2009 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) ska bistå kommunerna med hjälp vid tillsynen i vissa fall. Av det resonemang som utredningen för följer att kommunerna ska garanteras att få den hjälp de kan behöva, men att det är kommunerna som ska ha ansvaret för tillsynsuppgiften. Regeringen finner det angeläget att expertmyndigheten, numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, bistår de övriga tillsynsmyndigheterna med den sakkunskap, de råd och den vägledning i tillsynen som tillsynsmyndigheten kan behöva i det enskilda fallet. Myndigheten bör i varje enskilt fall kunna avgöra vilken hjälp en viss kommun behöver eftersom hjälpbehovet kan variera mellan olika kommuner. För tydlighets skull bör Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps skyldighet att lämna bistånd regleras särskilt.

Lagrådet har haft synpunkter på hur bestämmelsen om Myndighetens för samhällsskydd och beredskaps skyldighet att lämna bistånd ska vara utformad. Myndigheten bör, enligt *Lagrådet*, åläggas att samordna ”de övriga” tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete” eller ”samordna verksamheten med tillsyn och hjälpa övriga tillsynsmyndigheter i deras arbete”. Regeringen konstaterar dock att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap själv är tillsynsmyndighet och måste kunna se över och samordna sin egen tillsynsverksamhet med de andra tillsynsmyndigheternas. Detta är viktigt för att myndigheten ska kunna ha en helhetssyn och ta ett samlat grepp över samordningen av tillsynsverksamheten.

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 (2005:403) behövs inte tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det är ändå, enligt regeringens uppfattning, viktigt att sådan verksamhet

uppfyller de krav som gäller för tillståndspliktig verksamhet i den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor. En sådan bestämmelse föreslås därför i den nya lagen. För denna, icke tillståndspliktiga verksamhet, föreslås i den nya lagen även en uttrycklig bestämmelse om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska sköta tillsynen.

9.2 Marknadskontroll

Regeringens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska utöva marknadskontroll över brandfarliga och explosiva varor.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Har inte haft några synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Inom EU har krav som ställs på produkter inom olika områden harmoniserats genom olika EU-direktiv. Regelverket innehåller de skydds- och egenskapskrav som en produkt ska uppfylla för att få släppas ut på marknaden. Direktiven ska främja en fri rörlighet för varor inom EU och av dem följer 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 ska övervaka marknaden i syfte att upptäcka och kunna ingripa mot produkter som inte uppfyller uppställda krav, s.k. marknadskontroll.

Med marknadskontroll avses den tillsyn som en tillsynsmyndighet utför stickprovvis av produkter som har släppts ut på marknaden, för att säkerställa att dessa uppfyller ställda krav. Marknadskontroll syftar till att tillvarata konsumenters och andra användares intressen och till att undvika oseriösa företag och illojal konkurrens på marknaden. Marknadskontroll innefattar dels att tillsynsmyndigheten, genom direkta eller indirekta metoder, övervakar de produkter som släpps ut på marknaden, dels att myndigheten kan kräva korrigerande åtgärder, eller vidta andra åtgärder mot en produkt och dess tillverkare, importör eller distributör, om det kommer fram att produkten inte uppfyller ställda krav.

Begreppet marknadskontroll omfattar inte kontroll av produkter som i vissa fall krävs i konstruktions- och tillverkningsskedet, dvs. förhandskontroll innan en produkt släpps ut på marknaden. Marknadskontroll 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 marknadskontrollen initierat en översyn av den harmoniseringsmodell som föreskriver om marknadskontroll. Översynen resulterade bl.a. i en helt ny EU-förordning som anger närmare regler för medlemsstaternas marknadskontroll; Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93. Denna förordning började tillämpas den 1 januari 2010.

Förordningens krav innebär att medlemsstaterna ska utse marknadskontrollmyndigheter som har nödvändiga befogenheter och resurser att

utföra marknadskontroll avseende produkter som omfattas av harmoniserad gemenskapslagstiftning, vilka kan vara både konsument- och industriprodukter. Myndigheterna ska ha befogenheter att kontrollera att produkter på marknaden uppfyller ställda krav, begära in nödvändig dokumentation och ta prover på produkten. Varje medlemsstat ska informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om sin marknadskontrollverksamhet och om åtgärder som vidtas för att stoppa produkter som utgör en allvarlig risk.

I Sverige har SWEDAC utsetts till samordnings- och kontaktorgan för svensk marknadskontroll. Detta regleras bl.a. i förordningen (2007:1223) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll och förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor. SWEDAC ska t.ex. samverka med berörda myndigheter vid planering och genomförande av sådan kontroll samt bevaka och aktivt delta i internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde.

I förordningen om marknadskontroll av varor anges bl.a. vad som ska avses med marknadskontroll och vilken bedömning som ska ligga till grund för behovet av marknadskontroll. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utpekas som en myndighet som har till uppgift att utöva marknadskontroll.

Inom det aktuella området ställs krav på marknadskontroll i flera olika EU-direktiv bl.a. rådets direktiv 90/396/EEG av den 29 juni 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (*gasapparatdirektivet*, EGT L 196, 26.7.1990, s. 15, Celex 31990L0396) 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 (*explosivvarudirektivet*, EGT L 121, 15.5.1993, s. 20, Celex 31993L0015).

För att uppfylla EU-direktivens krav avseende marknadskontroll är det därför viktigt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, såsom marknadskontrollmyndighet, ges tillräckliga befogenheter att kontrollera produkter, att begära in nödvändiga upplysningar från näringsidkare och att göra stickprovskontroller. Dessa befogenheter föreslås myndigheten få i den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Här bör nämnas att den tillsyn som avses i avsnittet – marknadskontrollen – är närliggande den tillsyn som bedrivs över kemiska produkter enligt miljöbalken. Det är därför viktigt att berörda myndigheter samverkar för att uppnå en ändamålsenlig fördelning av tillsynen.

10 Godkännande av explosiv vara

Regeringens förslag: För att en explosiv vara ska få släppas ut på marknaden ska den ha bedömts överensstämma med vad som ska godtas enligt bestämmelser som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, om det inte finns sådana bestämmelser, ha godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringen förslag: Enligt 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, samt 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, ska de produkter som omfattas av respektive direktiv kontrolleras av ett s.k. anmält organ innan de släpps ut på marknaden. Kraven omfattar inte explosiva varor för militärt bruk, för polisärt bruk eller pyrotekniska varor. Kraven på bedömning av anmälda organ gäller numera även pyrotekniska varor. Rådets och Europaparlamentets direktiv 2007/23/EG av den 23 maj 2007 om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar (EGT L 154, 14.06.2007, s. 1, Celex 32007L0023) ska nämligen vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 4 januari 2010. Det sistnämnda direktivet ska genomföras i svensk rätt genom föreskrifter av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som kommer att träda ikraft och börja tillämpas vid halvårsskiftet 2010, i enlighet med direktivets bestämmelser.

Enligt 10 § förordningen om brandfarliga och explosiva varor gäller i dag att en explosiv vara, innan den får hanteras eller importeras, måste godkännas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller gå igenom någon annan form av bedömning för överensstämmelse som ska godtas enligt EES-avtalet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får föreskriva om undantag från nämnda krav och ska också upprätta en förteckning över bl.a. godkända explosiva varor. Statens räddningsverk har redan tidigare meddelat föreskrifter om godkännande av fyrverkeripjäser (SÅIFS 1992:2). I dessa föreskrifter finns krav på vad en ansökan om godkännande ska innehålla (bl. a. mängd och sammansättning av pyrotekniska satser) och vem som ska göra ansökan (tillverkare eller importör). För godkända fyrverkerier utfärdas ett bevis. Godkännandet kan vara förenat med villkor. Det kan också gälla för viss, bestämd tid, eller tillsvidare. En godkänd pjäs ska vara försedd med märkning och bruksanvisning på visst sätt och denna märkning ska innehålla vissa uppgifter om bl.a. tillverkaren eller importören och godkännandet och dess villkor.

Utredningen har föreslagit att den svenska lagstiftningen ska anpassas till gasapparat- och explosivvarudirektivet på så sätt, att krav ska ställas på att en vara ska vara godkänd innan den släpps ut på marknaden, och inte som i dag, då godkännandet är knutet till hantering eller import. Regeringen instämmer i utredningens förslag. Kraven i svensk rätt är inte ändamålsenliga. Den nuvarande ordningen medför ett ständigt behov av undantag för att möjliggöra till exempel 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 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller bedömt av anmält organ. För att kravet på godkännande ska fungera i praktiken och harmonisera med EU-direktiv på området bör detta krav, så som utredningen föreslagit, gälla först då

den explosiva varan släpps ut på marknaden. Detta förslag har inte heller mött några invändningar från remissinstanserna.

Den här föreslagna regeln innebär att viss hantering av den explosiva varan kommer att få ske innan den godkänns. Godkännandekravet i lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor kan här emellertid anses ha som huvudsakligt syfte att skydda användare, såsom konsumenter och tredje man samt möjliggör fri cirkulering inom EU. Detta är också i allt väsentligt de ovan nämnda EU-direktivens syfte. Kravet syftar inte till att skydda de arbetstagare som arbetar med produktutveckling, tillverkning och lagring av de explosiva varorna innan de släpps ut på marknaden. Dessa skyddas i stället genom kravet på tillstånd för hantering, tydliga aktsamhetskrav vid hanteringen samt annan tillämplig skyddslagstiftning, såsom t.ex. arbetsmiljölagen (1977:1160) och lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att den hantering och import av de explosiva varorna som sker innan dessa släpps ut på marknaden kan ske med ett tillfredsställande högt skydd.

Vid eventuella överväganden om särskild kontroll av produkttegenskaper, har utredningen haft i uppdrag att beakta EES-utskottets uttalande att en anpassning av kontrollordningen till EU: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, ska kunna medverka inom systemet t.ex. i form av anmälda organ på harmoniserade områden. Utredningen har i sina överväganden av denna fråga anfört bl. a. följande. Ett helt öppet system beträffande kontroll och godkännande av pyrotekniska varor skulle, för det fall Myndigheten för samhällsskydd och beredskap helt tas bort som godkännande organ, för vissa smala produkttyper orsaka kostnadsökningar för dem som vill få produkterna godkända. Att öppna upp systemet för nu nämnda varor kan också innebära att det inte finns något ackrediterat provningsorgan. Detta skulle, enligt utredningen, var mycket olyckligt. Vidare är det ett stort och tidskrävande arbete att utarbeta föreskrifter. Ett arbete som i här aktuellt fall skulle falla på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Mot bakgrund av detta ifrågasätter utredningen om det är rimligt att i dagsläget kräva att systemet öppnas upp för de pyrotekniska varorna. Utredningen har också beaktat att det, parallellt med det egna arbetet, arbetades med ett EU-direktiv om just pyrotekniska varor. Med hänsyn till att nya regler alltså snart kommer att träda i kraft och att dessa inte helt kommer att överensstämma med de regler som gäller i dag för pyrotekniska varor, har utredningen menat att det finns skäl att avvakta med att öppna upp systemet för aktuella varor. Regeringen delar utredningens bedömning. Det ovan nämnda direktivet är numera beslutat (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/23/EG om utsläppande på marknaden av pyrotekniska artiklar (EGT L 154, 14.06.2007, s. 1, Celex 32007L0023). Direktivet ska som nämnts ovan vara genomfört i svensk rätt i januari 2010. I detta direktiv finns en europeisk kravspecifikation samt regler om ett öppet system, genom att anmälda organ utför bedömning av överensstämmelse. Sverige är självklart skyldigt att genomföra direktivet och vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa kravspecifikationerna för där aktuella varor. Sverige får då också ansvara för att organ som ansöker om att bli utsedda till anmälda organ anmäls till EU-kommissionen. Som

framgår ovan är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som genomför direktivet genom föreskrifter. Prop. 2009/10:203

Explosiva varor för militärt bruk, t.ex. luftvärnsrobotar med räckvidd på flera mil, är ofta mycket komplicerade och har hemliga räckvidder och prestanda. Det kan här vara fråga om försvarshemligheter. Det är enligt utredningens uppfattning inte önskvärt eller lämpligt att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för sådana varor föreskriver kravspecifikationer. Detsamma gäller i viss mån explosiva varor för polisiärt bruk. Mot bakgrund av dessa varors speciella syfte har utredningen menat att det även saknas anledning att öppna upp systemet för dessa och att de således, även fortsättningsvis, ska godkännas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Regeringen delar i den delen utredningens uppfattning.

11 Avgifter

Regeringens förslag: Avgifter ska få tas ut för tillståndsprovning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara samt för beslut avseende om en vara är att anse som en explosiv vara.

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och kommunerna ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock också föreslagit att avgift ska få tas ut för annat liknande arbete kopplat till tillståndsprovning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Justitieombudsmannen* anför att den kommunala självkostnadsprincipen bör uppmärksammas vid det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Ekonomistyrningsmyndigheten* anför bl.a. att om avgifterna blir alltför höga finns risk för att brandfarliga och explosiva varor inte blir föremål för provning eller tillsyn. *Statskontoret* påpekar att ett bemyndigande för kommunerna att besluta om avgift för egen verksamhet erfarenhetsmässigt kan leda till ganska stora skillnader i avgifter för jämförbara objekt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör därför få i uppdrag att följa avgiftssättningen i kommunerna och att vid behov föreslå åtgärder för att få en mer enhetlig avgiftssättning. *Plast- och kemiföretagen* avstyrker förslaget. *Myndigheten för näringslivsutveckling* anser att utredningens förslag torde innebära att avgifterna kommer att öka, ibland avsevärt, för dem som exempelvis söker tillstånd. Man bör undersöka möjligheten att på något sätt undanta de som drabbas orimligt hårt eller utforma avgifterna på annorlunda sätt för dem.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har tagit sin utgångspunkt i det nuvarande systemet med avgifter enligt lagstiftningen om

brandfarliga och explosiva varor. Därvid har utredningen kommit fram till att de avgifter som i dag tas ut för tillstånd och direkt tillsyn och som projektavgifter är att anse som avgifter enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen, medan avgifter som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tar ut i form av grund- och mängdavgifter enligt utfärdade föreskrifter om avgifter (SÄIFS 1999:4) ligger på gränsen till att kunna ses som en skatt. Enligt utredningen bör avgiftsfinansiering inte ske, om det råder tveksamheter avseende skattebegreppet. Regeringen delar denna bedömning. När föreskrifter om avgifter beslutas måste alltid gränsdragningen mellan skatt och avgift beaktas. Gränsen har betydelse eftersom riksdagen enligt regeringsformen inte får delegera beslutanderätten rörande skatter till regeringen eller underlydande myndigheter. Någon definition av begreppen skatt och avgift finns inte i regeringsformen. I lagstiftning och rättstillämpning har det antagits i princip vara fråga om en avgift i de fall denna motsvaras av en direkt motprestation från myndighetens sida till den som betalar avgiften. Avgiftsbegreppet har dock även ansetts kunna inbegripa vissa fall där vederlaget inte är individuellt bestämt utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. Det nya regelverket om brandfarliga och explosiva varor ska givetvis utformas så, att eventuell delegation av beslutanderätt rörande intäkter till myndigheter och kommuner ska avse avgifter.

Utredningen har stannat för att myndigheternas verksamhet i form av tillsyn, godkännande m.m. även i fortsättningsvis ska vara avgiftsfinansierad. Utgångspunkten på detta område bör, enligt utredningen, vara att den som orsakat kostnader vid myndigheterna också betalar för dem. Regeringen delar utredningens bedömning.

Nedan redovisas de myndighetsuppgifter som regeringen bedömer bör få finansieras genom avgifter.

- Tillståndsprövning. Utredningen har även föreslagit att ”annat liknande arbete” ska få finansieras genom avgifter. Med det senare menar utredningen bl.a. projektarbete. Vad detta arbete skulle bestå i, när denna avgift ska betalas och till vem är dock oklart. Regeringen anser därför att förslaget i den delen inte är lämpligt att genomföra.
- Tillsyn. Den aktuella myndigheten ska få ta ut avgift när den utövar direkt tillsyn.
- Provtagning och undersökning av prov. Här avses sådan provtagning och undersökning som tillsynsmyndigheten utför inom sitt tillsynsuppdrag. Detta är avgifter för konkreta merkostnader som tillsynsmyndigheten kan få, till exempel för att göra en kemisk analys av ett ämne för att fastställa vad det har för fysikaliska egenskaper.
- Godkännande av föreståndare.
- Godkännande av explosiv vara samt för beslut om en vara är att anse som en explosiv vara eller inte.
- Inom området för s.k. marknads kontroll genom avgift för tillsynen och kostnader för provtagning och undersökning av prover av varan. Avgift får här dock endast tas ut om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav. Regeringen återkommer till detta nedan.

Justitieombudsmannen har anmärkt att den kommunala självkostnadsprincipen bör uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. För

kommunalt bedriven verksamhet gäller bl.a. enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) den s k självkostnadsprincipen. Principen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot de nödvändiga kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Kommunen får alltså inte bestämma sina avgifter så att kommunen tillförs en ekonomisk vinst på bekostnad av avgiftskollektivet. Detta gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner (eller landsting) bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Självkostnadsprincipen medför således även här att kommunerna inte kan ta ut ett högre pris än vad som motsvarar de nödvändiga kostnaderna för tjänsten. Det innebär alltså att kommunerna får full kostnadstäckning. Systemet kan innebära att viss avgiftsskillnad uppstår kommunerna emellan, något som även *Statskontoret* pekat på i sitt remissvar. Detta är inget specifikt för just den här typen av verksamhet utan förekommer även inom andra områden där kommunerna har avgifter att ta ut (till exempel tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen eller tillstånd enligt plan- och bygglagstiftningen).

Regeringen har i avsnitt 9.2 föreslagit att det av lagen ska framgå att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utövar tillsyn i form av marknads kontroll över brandfarliga och explosiva varor. Utredningen har föreslagit att finansieringen av marknads kontrollen ska harmonisera med produktsäkerhetslagstiftningen på så sätt, att avgift för tillsyn, provtagning och undersökning endast får tas ut, om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller gällande krav. Marknads kontrollen 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. Undersökning vid marknads kontroll sker endast när tillsynsmyndigheten inte själv kan göra en bedömning av produkten. Det blir då aktuellt att ta ut en avgift. Marknads kontrollen måste anses ha ett huvudsakligt syfte som ligger mycket nära det som produktsäkerhetslagen har, nämligen att säkerställa att endast varor som uppfyller gällande krav på bl.a. säkerhet görs tillgängliga på marknaden, Enligt produktsäkerhetslagstiftningen har tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga en näringsidkare att tillhandahålla varuprover eller liknande. Om provet sedan skulle visa sig vara farligt, blir näringsidkaren skyldig att ersätta tillsynsmyndigheten för undersökning av prover och provtagning. Enligt den i denna proposition föreslagna lagen ska tillsynsmyndigheten ha rätt till tillträde till bl.a. lokaler och områden som används i samband med hantering av de aktuella varorna samt få göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten ska även få meddela de förelägganden som behövs för att lagstiftningen ska efterlevas. Regeringen delar utredningens bedömning och finner mot bakgrund av den koppling som finns till produktsäkerhetslagstiftningen, att avgift i samband med marknads kontroll får tas utan endast då varan visat sig inte uppfylla uppställda krav.

Regeringens förslag: Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller aktsamhetskravet ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Den som med uppsåt bryter mot tillståndsplikten i fråga om explosiva varor ska om brottet är grovt dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I lagen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

Straffet för övriga brott enligt lagen ska vara böter.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller mot föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till stadgandet om tillståndsplikten ska dömas till böter. Utredningen har också föreslagit en annan lagteknisk utformning än regeringen.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* anser att det – i förhållande till gällande rätt - saknas skäl att ta bort fängelse i straffskalan för den som endast av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller för den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att efterkomma en begäran från tillsynsmyndighet att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. *Åklagarmyndigheten* noterar att i förslaget till ny ansvarsbestämmelse används uttrycket ”i anslutning till” när föreskrifter, villkor eller förbud straffbeläggs. Det bör enligt *Åklagarmyndigheten* klart framgå med stöd av vilket bemyndigande som den straffbelagda föreskriften, villkoret eller förbudet har meddelats. *Åklagarmyndigheten* menar också att exemplifieringen av vilka omständigheter som bör föranleda att brottet bedöms som grovt lika gärna kan framgå av förarbetena. *Tullverket* anser att ansvaret för grovt brott mot tillståndskravet endast ska gälla subsidiärt i förhållande till lagen om straff för smuggling och anför bl.a. följande. Verket har förståelse för utredningens strävanden att jämställa grova brott mot lagen med grovt vapenbrott i fråga om både bedömningsgrunder och straffskala. *Tullverket* anser att även grovt fall av import utan tillstånd av brandfarliga och explosiva varor ska bedömas enligt lagen om straff för smuggling. Därmed kan *Tullverket* utöva de befogenheter, till exempel att vidta tvångsmedel, och ha de uppgifter i övrigt som framgår av lagen om straff för smuggling, såsom att inleda förundersökning.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten vid diskussioner om straffansvar kopplat till lagens bestämmelser måste givetvis vara lagens syfte, dvs. att förebygga skador och olyckor samt brott. 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.

Utredningen har föreslagit följande. Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot aktsamhetskrav eller tillståndsplikten döms till böter eller fängelse i högst ett år, med undantag för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, då fängelse i högst fyra år kan utdömas. Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller föreskrif-

ter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till bestämmelsen om tillståndsplikt, döms till böter. Den som bryter mot 8–16 §§ i förslaget eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till dessa stadganden eller som underlåter att efterkomma en begäran av tillsynsmyndigheten att lämna handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen döms till böter. Utredningen föreslår vidare att det i lagen ska anges vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen om brott mot tillståndsplikten i fråga om explosiva varor är att betrakta som grovt. I övrigt föreslås inga materiella ändringar i gällande regler.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag följande förändringar i sak gentemot nu gällande rätt.

- Straffskalan för brott mot tillståndsplikten modifieras.
- Oaktsamma brott mot tillståndsplikten kommer att kunna straffas med böter medan grovt oaktsamma och uppsåtliga brott kan leda till fängelse i högst ett år. I dag kan man straffas med böter eller fängelse i högst ett år om man med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten.
- Straffskalan för brott mot aktsamhetskravet (nuvarande 7 §) modifieras. Man ska kunna straffas med böter eller fängelse i högst ett år om man med uppsåt eller grov oaktsamhet bryter mot aktsamhetskravet. Enligt gällande rätt råder samma förutsättningar i den delen. Dock kan man i nuläget även straffas med böter eller fängelse i högst ett år om man till följd av oaktsamhet bryter mot föreskrift, villkor eller förbud som meddelats med stöd av bl.a. bestämmelsen om aktsamhetskrav. I utredningens förslag tas fängelse bort som påföljd för denna gärning.
- Straffskalan för underlåtelser att efterkomma en begäran av tillsynsmyndigheten att få de handlingar eller upplysningar som behövs för tillsynen modifieras (17 § i dag, 25 § i utredningens förslag). I dag kan sådant oaktsamt eller uppsåtligt handlande straffas med böter eller fängelse i högst ett år. I utredningens förslag tas fängelse bort som påföljd för denna gärning.
- Därutöver ska omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet mot tillståndsplikten avseende explosiva varor är grovt, enligt utredningens förslag, framgå av lagen. Uppräkningen föreslås emellertid inte var uttömmande.

Regeringen gör följande överväganden. De förfaranden som i nuvarande lagstiftning straffbeläggs medverkar väl till att lagens syfte uppfylls. Återkallelse av ett tillstånd, vilken är den alternativa sanktion som står till buds, är 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. Det är rimligt att den som allvarligt riskerar människors liv, hälsa, egendom eller miljö blir straffad för detta. Genom straffbeläggningsvisar lagstiftningen allvaret av avvikelser från de krav som har uppställts.

Straffansvaret som tar sikte på tillståndsplikten framstår som den viktigaste sanktionen. När tillstånd ges sker en kontroll av de krav som ställs i lagen. Iakttagande av tillståndsplikten är en mycket viktig förutsättning för att en fungerande tillsyn ska kunna ske. Dessutom ska, enligt vad utredningen föreslår, som huvudregel ett tillstånd återkallas om en be-

stämmelse 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 ändå fortsätter med sådan verksamhet kan då straffas på grund av att tillstånd saknas. En sådan återkallelse utgör en sanktion som kan tillämpas utöver straffansvarsbestämmelserna. Det är, mot bakgrund av det nu anförda, lämpligt att något utveckla svårighetsgraderna av det centrala brottet mot tillståndsplikten. Indelningen bör vara att brottet kan vara oaktsamt, grovt oaktsamt, uppsåtligt samt, vad gäller uppsåtliga fall och explosiva varor, även grovt. *Åklagarmyndigheten* har inte ansett att det finns skäl att ta bort fängelse i straffskalan i de fall som utredningen föreslagit. Men för den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller för den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att efterkomma en begäran från tillsynsmyndighet att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, bör det enligt regeringens uppfattning vara tillräckligt med böter som möjlig påföljd. I dessa fall torde medvetandet om att tillståndet kan komma att återkallas vara en nog så effektiv sanktion som fängelse. Kriminalisering är något som självklart ska användas med försiktighet och när alternativa sanktioner inte står till buds. Straffsanktioner ska stå i proportion till faran eller skadan som det kriminaliserade beteendet kan föranleda. Det är därför regeringens uppfattning att fängelse i straffskalan endast bör stadgas för de fall där hanteringen innebär att regelverket åsidosätts i väsentlig mån. Det senare innebär, enligt regeringens mening, t.ex. vissa fall där överträdelsen av regeln har skett uppsåtligt eller av grov oaktsamhet.

Vad gäller tillståndsplikten och oaktsamma brott mot denna bör inte, enligt regeringens uppfattning, brott mot föreskrifter, villkor eller förbud som meddelats i anslutning till bestämmelsen om tillståndsplikten straffbeläggas, såsom utredningen har föreslagit. Den som bryter mot ett villkor som ingår i ett tillstånd bryter mot tillståndsplikten. Det kommer vidare inte finnas några möjligheter att meddela föreskrifter eller förbud i anslutning till tillståndsplikten som kan medföra att någon bryter mot sådana. Regeringen anser därför att utredningens förslag om oaktsamma brott mot föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats i anslutning till stadgandet om tillståndsplikten inte ska genomföras.

De ansvarsbestämmelser som finns i den nu gällande lagen om brandfarliga och explosiva varor utgör till viss del s.k. blankettstraffstadganden. Dessa kännetecknas av att brottsbeskrivningen fylls ut 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 i lag eller förordning om 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 ett blankettstraffstadgande genom att den hänvisar till bestäm-

melser 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 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (eller den tidigare ansvariga myndigheten Statens räddningsverk). Den nuvarande straffbestämmelsen i 21 § som föreskriver böter eller fängelse i högst ett år strider därför i vissa delar mot regeringsformen. En stor del av de materiella reglerna meddelas i myndighetsföreskrifter. Straffskallorna i lagens ansvarsbestämmelse bör naturligtvis justeras för att inte stå i strid med regeringsformen.

Föreskrifter som meddelats med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 36 § straffbeläggs enligt förslaget. Regeringen instämmer i Åklagarmyndighetens uppfattning att det bör framgå av ansvarsbestämmelsen med stöd av vilket bemyndigande som den straffbelagda föreskriften har meddelats. Av rättsäkerhets-, tydlighets- och förutsägbarhetsskäl bör omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet mot tillståndsplikten avseende explosiva varor är grovt framgå av lagtexten.

Enligt gällande rätt döms inte till ansvar för brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor i fall där ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff mot smuggling. Denna subsidiaritetsregel gäller emellertid inte om gärningen är att betrakta som grovt brott mot tillståndsplikten i fråga om explosiva varor. Den nu aktuella regeln tillkom i juli 2002. Regeringen uttalade då (prop. 2001/02:59 s. 54) att subsidiaritetsregeln inte bör gälla om gärningen är att bedöma som grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det skulle nämligen kunna leda till oönskade konsekvenser. Det är många gånger helt olika omständigheter som ska läggas till grund vid bedömningen av allvaret av en viss gärning, beroende på vilken lagstiftning som skall tillämpas. Att t.ex. förvara en spränggranat som stulits ur ett militärförråd torde med hänsyn till dess begränsade ekonomiska värde vara att bedöma som normalgraden av häleri. Om samma granat tas med in på en restaurang torde det inte leda till att häleriet anses allvarligare, men däremot kan gärningen vara att bedöma som grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Att i ett sådant läge ge bestämmelsen om häleri i brottsbalken företräde vore stötande. I stället bör i en sådan situation dömas i brottskonkurrens, dvs. det bör dömas till ansvar både för häleri och för grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2000:88 s. 67). Konkurrenssituationer bör således hantearas på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav. (Se även Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:59 och dess hänvisning till NJA 2001 s 464). Utredningen har inte berört frågan i sitt betänkande. Regeringen anser därför att det saknas såväl skäl som beredningsunderlag för att – såsom *Tullverket* anser – låta ansvaret för grovt brott mot tillståndskravet endast gälla subsidiärt i förhållande till lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Konsekvenserna av en sådan ändring får vid behov belysas i ett annat sammanhang.

Lagrådet har föreslagit att den ovan nämnda subsidiaritetsregeln för gärningar där ansvar kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen om straff mot smuggling även ska gälla lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. En gärning enligt lagen som inte utgör grovt brott kan dock

13 Förverkanderegler

Regeringens förslag: Liksom hittills ska gälla att brandfarliga eller explosiva varor som varit föremål för brott enligt lagen eller värdet av sådana varor samt utbyte av brott enligt lagen förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Om en brandfarlig eller explosiv vara förklaras förverkad, får även varans förpackning förklaras förverkad. Samma regler ska gälla för anordningar för hantering av brandfarliga eller explosiva varor.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit att förverkande endast ska få ske om det finns fängelse i straffskalan för det brott som har begåtts.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* pekar på att problem kan uppstå när explosiva och brandfarliga varor av oaktsamhet hanteras i strid mot tillståndskrav. Även vid dessa brott ska det därför enligt myndigheten finnas möjlighet att förverka brandfarliga eller explosiva varor som varit föremål för brott.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har i allt väsentligt föreslagit att förverkande endast ska kunna ske av brandfarliga eller explosiva varor som varit föremål för brott för vilka fängelse ingår i straffskalan enligt lagen. Samma regel ska gälla för anordningar för hantering av brandfarliga eller explosiva varor. I nuvarande lagstiftning krävs inte att fängelse finns i straffskalan för att förverkande ska få ske.

Regeringen finner för sin del att det saknas skäl att göra en sådan koppling mellan fängelse och förverkande som utredningen gör. Det kan finnas behov av att kunna förverka varor även vid oaktsamhetsbrott, vilket även *Åklagarmyndigheten* har påpekat. Det är inte svårt att förutse att det annars kan uppstå problem när explosiva och brandfarliga varor av oaktsamhet hanteras i strid mot kravet på tillstånd. Regeringen anser således att utredningens förslag i dessa delar inte bör genomföras.

14 Överklagande

Regeringens förslag: Kommunens beslut i tillstånds- och tillsyns-ärenden enligt lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Skälen för regeringens förslag

Beslut av en kommun

Enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor (27–28 §§) gäller att 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. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

När det gäller överklagandebestämmelserna beträffande de kommunala tillståndsärendena avseende brandfarliga varor föreslås inte någon ändring av utredningen. Besluten föreslås således även fortsättningsvis få överklagas till länsstyrelsen för att därefter kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Genom en sådan instansordning uppnås en samordning med plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Då kan 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. Regeringen delar utredningens bedömning i den delen.

När det gäller tillståndsärenden rörande hantering av explosiva varor, som enligt nuvarande lagstiftning handläggs av polismyndighet, föreslår regeringen nu att dessa ärenden ska överföras till kommunerna. Utredningen har härvidlag menat att Statens räddningsverk, numera Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i dessa fall bör tas bort som överklagandeinstans. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan till exempel vara inblandad i beslutsmyndighetens handläggning genom sina skyldigheter att samråda och ge råd. En ställning som överklagandeinstans skulle kunna medföra att myndighetens opartiskhet ifrågasätts och att myndighetens roll kan framstå som principiellt tveksam. Detta kan minska allmänhetens förtroende för överklagandesystemet.

Utredningen föreslår i stället att kommunernas beslut om tillstånd till hantering av explosiva varor ska överklagas på samma sätt som kommunernas tillståndsbeslut avseende hantering av brandfarliga varor, det vill säga till länsstyrelsen för att därefter kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För detta förslag kan samma argument anföras som redovisats ovan avseende tillståndsbeslut i fråga om brandfarliga varor. Regeringen delar utredningens bedömning även i nu anförda delar.

Enligt gällande lagstiftning får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap överklaga en kommunal nämnds beslut om tillstånd. Utredningen har föreslagit att denna möjlighet ska försvinna. En tillståndprocess innefattar många olika kontroller av etableringen, till exempel kontroll av planärenden, byggärenden och miljöprocesser. Det kan därför ifrågasättas om det finns behov av en överklaganderätt. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör i normalfallet finnas med i processen redan vid tillståndsgivningen genom samrådsskyldighet innan beslutsmyndigheten fattar sitt beslut. Regeringen har för avsikt att införa en sådan be-

stämmelse i den nya förordningen om brandfarliga och explosiva varor. Detta gör att myndigheten är garanterad viss insyn och påverkansmöjlighet vid tillståndsgivningen. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rätt till överklagande av kommunens tillståndsbeslut bör tas bort.

Beslut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

När det gäller Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut i tillståndsärenden, tillsynsärenden och i övriga ärenden som myndigheten prövat som första instans, får dessa i dag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Med övriga ärenden avses beslut som myndigheten fattar och som tar sikte på annat än tillstånd och tillsyn över hanteringen. Detta kan till exempel vara beslut om godkännande av varor, och godkännande att använda en viss typ av teknik. Utredningen föreslår ingen ändring i dessa delar. Regeringen anser att det är en lämplig, effektiv och rättssäker ordning som råder i dag. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut bör därför även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om avgift får överklagas

Enligt 22 a § förvaltningslagen gäller som huvudregel att förvaltningsmyndigheters beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Från tillämpningsområdet har man dock uttryckligen undantagit beslut i anställningsärenden och normbeslut. När det gäller kommunala föreskriftsbeslut kan dessa prövas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

I 28 § tredje stycket nu gällande lag om brandfarliga och explosiva varor anges 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 skulle dock ha gällt även utan en särskild bestämmelse, eftersom beslut om föreskrifter är generella och inte kan anses angå någon på ett sådant sätt att han eller hon får överklaga beslutet. Att kommunens beslut om avgifter får överklagas enligt 10 kap. kommunallagen är en mycket viktig och grundläggande tanke i kommunalrätten. Någon särskild bestämmelse som upplyser om att kommunens beslut om avgifter ska få överklagas enligt 10 kap. kommunallagen, dvs. att laglighetsprövning ska få ske, behövs dock inte.

15 Övriga lagändringar

Regeringens förslag: Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, vapenlagen (1996:67) och lagen (1992:1300) om krigsmateriel ändras på så sätt att hänvisningar till lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor ersätts av hänvisningar till den nya lagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit vissa ändringar i ordningslagen (1993:1617) som huvudsakligen innebär att kommunen skulle överta polismyndighetens tillståndshantering i fråga om sprängning och viss användning av pyrotekniska varor.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker i huvudsak eller har inget att erinra mot utredningens förslag till lagändringar.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget att en ny lag om brandfarliga och explosiva varor ska ersättas av en ny sådan föranleder följdändringar i andra lagar. Exempelvis behöver hänvisningar till den gamla lagen ersättas av hänvisningar till den nya lagen.

När det gäller de ändringar som utredningen förordar ska göras i ordningslagen, finner regeringen att det saknas tillräckligt underlag för att regeringen nu ska kunna gå vidare i denna del.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor ska träda i kraft den 1 oktober 2010 då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor ska upphöra att gälla.

Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten får till och med den 31 december 2021 fortsätta hantera plastiska sprängämnen som har tillverkats eller importerats före den 1 april 2007 även om de inte är märkta med spårämne.

För de varor som på grund av krav i EU-direktiv ska vara CE-märkta får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om att tillstånd eller godkännanden enligt gamla lagen ska ersättas med CE-märkning.

Ärenden som kommit in till tillståndsmyndigheten före ikraftträdandet ska prövas enligt bestämmelserna i den gamla lagen.

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

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att lagen bör träda i kraft den 1 januari 2008.

Remissinstanserna: Enligt *Justitieombudsmannen* synes lokutionen, ”ännu inte avgjorts”, i punkten 5 i övergångsbestämmelserna i utredningens förslag till den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor något oprecis i fråga om vilken tidpunkt som avses. *Göteborgs kommun* anser att utredningens förslag innebär så stora omställningar för kommunen att förslaget inte bör träda i kraft den 1 januari 2008 utan tidigast den 1 juli 2008. Vidare är det enligt kommunen viktigt för kommunerna i omställningsarbetet att ikraftträdandet inte sker tidigare än ett år efter riksdagens beslut.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har stor förståelse för att kommunerna och andra berörda behöver tid för att anordna verksamhe-

ten. Det är dock viktigt att den nya lagstiftningen kommer på plats bl.a. för att den innehåller bemyndiganden som behövs för att genomföra vissa EU-direktiv i svensk rätt. De föreslagna lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 oktober 2010. Regeringen instämmer även i *Justitieombudsmannens* synpunkter. Regeringen föreslår därför att den aktuella övergångsbestämmelsen formuleras på ett sätt som innebär att alla ärenden som inkommit till tillståndsmyndigheten innan ikraftträdandet ska prövas, dvs. handläggas och avgöras, av den myndigheten enligt de gamla reglerna. I övriga delar har regeringen ingen annan uppfattning än utredningen.

17 Konsekvenser och genomförande

De förändringar som föreslås i lagstiftningen kommer att innebära konsekvenser för samtliga inblandade myndigheter, kommuner, företag och enskilda. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att tro att förslaget kommer att innebära ekonomiska konsekvenser i form av ökade kostnader för någon inblandad på längre sikt.

Kommunerna får ta ut avgifter enligt självkostnadsprincipen för sitt arbete. I detta sammanhang ska påpekas 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 nedlagt tid får kommunerna i dag ingen kostnadsersättning. Det kan här också påpekas att Polisverksamhetsutredningen angett att förslaget om att överföra tillståndshandläggningen av explosiva varor till kommunerna uppskattas medföra en resursbesparing på tio årsarbetskrafter hos polisen. Detta får anses innebära att det är fråga om en relativt liten arbetsbörda sett i antal ärenden som överförs.

De andra myndigheterna som berörs av förslaget kommer också få ta ut avgifter för sitt arbete i så stor utsträckning att förslaget inte kan anses öka kostnaderna annat än i mycket ringa omfattning för dessa.

Vad gäller länsstyrelserna och de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms förslaget innebära ett mycket litet antal extra ärenden och mål per år. Enligt utredningens efterforskningar tyder överklagandefrekvensen 2003 och 2004 på, att det kommer att tillkomma ca fyra stycken ärenden för länsstyrelserna och därefter, om dessa överklagas, lika många mål för förvaltningsrätterna per år.

För samtliga ovan nämnda aktörer kommer de eventuellt ökade kostnaderna, enligt regeringens uppfattning, att uppvägas av den ökade effektivitet, till exempel genom förbättrad samordning, som möjliggörs genom förslaget.

Även för enskilda och företag kommer fördelar att uppstå eftersom förslaget samordnas med andra lagar inom närbesläktade områden vad gäller bland annat tillstånds- och tillsynsmyndigheter. De aktuella verksamheterna kommer alltså slippa vända sig till flera olika myndigheter. Handläggningen och servicen kommer att rationaliseras och därmed medföra administrativa lättnader för företagen och enskilda.

18.1 Förslag till lag om brandfarliga och explosiva varor

1 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 1 § lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor (BEX-lagen). Den har omarbetats språkligt för att tydliggöra syftet med lagen. Lagen kan tillämpas vid sådana förberedande åtgärder som behövs från brand- och explosionsskyddssynpunkt. Begreppet överföring är nytt som fristående begrepp i lagen. Eftersom lagen även har ett brottsförebyggande syfte anges det uttryckligen att lagen också syftar till att förebygga obehörigt förfarande med varorna, se avsnitt 6.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. För tydlighets skull har dock tillagts att lagen även gäller konsekvenserna av en brand eller en explosion. Någon skillnad i förhållande till vad som gäller i dag med uttrycket ”från brand- och explosionssynpunkt” är inte avsedd. Det är således både åtgärder som behövs med hänsyn till sannolikheten för en brand eller explosion samt åtgärder som behövs med hänsyn till konsekvenserna av sådana händelser som lagen gäller.

2 §

Paragrafen motsvarar till viss del 4 § BEX-lagen.

Från lagens tillämpningsområde undantas transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods och transporter av brandfarliga 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. Även sådana delar – pyrotekniska artiklar som t.ex. en monterad krockkudde – som utgör en del av ett fordon, undantas från lagens tillämpningsområde om det redan, i annan författning, finns regler. Regler som avses här är sådana som i dag finns i fordonsförordningen (2009:211) och föreskrifter som utfärdas med stöd av fordonsförordningen. Fordonsförordningen gäller t.ex. inte för fordon som tillhör staten och som tillverkats särskilt för militära ändamål eller fordon som används uteslutande inom inhägnade områden. För sådana fordon gäller därmed bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor. I 35 § första stycket punkten 4 denna lag bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring och import.

3 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 och 6 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.

Det finns många ämnen som kan orsaka eller förvärra en brand utan att de är brandfarliga vätskor, brandfarliga gaser eller explosiva varor. Det gäller bland annat ämnen med oxiderande och självreaktiva egenskaper, ämnen med högt energiinnehåll och brandfarliga fasta ämnen. Vissa

utvalda kemiska produkter med sådana egenskaper omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor genom att de är "brandreaktiva varor". Vad som är brandreaktiva varor och därmed brandfarliga varor i lagens mening anges genom att det utfärdas föreskrifter om det (av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i 36 § första stycket 1 denna lag att meddela föreskrifter där den tekniska beskrivningen uttömmande anger vilka varor som avses.

Se avsnitt 7.

4 §

Paragrafen motsvarar i stora delar 8 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. I bestämmelsen görs en kortfattad uppräkningslista av de klasser med explosiva varor som följer av de internationella reglerna. Bestämmelsen är utformad i enlighet med den definition som utarbetats inom FN:s modellregelverk för ett globalt harmoniserat system för klassificering och märkning av kemikalier (GHS). Vid årsskiftet 2008/2009 infördes GHS-systemet i EU:s lagstiftning genom förordning 1272/2008, den så kallade CLP-förordningen (CLP står för "Classification, Labelling and Packaging"). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i 36 § första stycket 1 denna lag att utfärda föreskrifter där den tekniska beskrivningen uttömmande anger vilka varor som avses. Se avsnitt 7.

5 §

I paragrafen anges vissa definitioner. Definitionen avseende hantering motsvarar den som anges i 3 § BEX-lagen med undantag för att ordet återvinning lagts till och att ordet förstöring bytts ut mot ordet destruktionshantering.

Export ingår inte i begreppet hantering, däremot krävs tillstånd för att hantera en brandfarlig eller explosiv vara vid export eftersom hantering utgör ett led i exporten.

Med "därmed jämförliga förfaranden", som anges i definitionen av begreppet hantering, avses sådan fysiskt befattning med varorna som kan jämföras med de övriga termerna i definitionen. Det kan t.ex. vara fråga om upplåtelse.

Ordet överföring har brutits ut från hanteringsbegreppet och blivit ett fristående begrepp. Definitionen har sin bakgrund i det s.k. explosivvarudirektivet.

Begreppet import innefattar införsel från land som inte omfattas av EU:s regler för inre marknad.

I fråga om import och överföring är det inte den fysiska hanteringen som är av det främsta intresset. 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 ska veta var farliga varor befinner sig.

Punkt 3 har utformats i enlighet med vad som framgår av *Lagrådets* yttrande.

6 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 7 § BEX-lagen. Bestämmelsen är grundläggande för all hantering av varor. Vad gäller aktsamhetskravet har en viss utvidgning skett i förhållande till gällande rätt, genom att den som bl.a. hanterar brandfarliga och explosiva varor ska vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs inte enbart för att förebygga olyckor m.m. utan även för att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Med obehörigt förfarande avses till exempel stöld eller sabotage.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

7 §

Bestämmelsen motsvarar i stora drag 9 § BEX-lagen. Den materiella förändring som skett är att kravet på utredning knutits till tillståndsplikten i stället för till verksamhet i vilken en yrkesmässig hantering av brandfarliga eller explosiva varor ingår. Den utredning som ska göras varierar allt efter situationen. Det kan till exempel vara fråga om beskrivning, bedömning, analys och värdering av risker och konsekvenser.

I utredningskravet ligger inte att tillståndsinnehavaren behöver utreda riskerna eller konsekvenserna av obehörigt förfarande med varorna till följd av till exempel stöld, sabotage eller terrorhandlingar.

Liknande krav på utredning om risken för olyckor och konsekvenserna av sådana händelser finns i annan lagstiftning, till exempel i 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) och 6 kap. miljöbalken. I de flesta fall uppfyller en utredning enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor även kraven enligt denna lag. I de fall det finns en relevant utredning eller analys enligt en annan lag, bör tillstånds- och tillsynsmyndigheterna nöja sig med denna, och endast begära in ny eller kompletterande utredning, om det finns skäl för det.

8 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 8 § BEX-lagen. Den förändring som skett är att kompetenskravet har knutits till tillståndspliktig verksamhet i stället för till yrkesmässig verksamhet i vilken ingår hantering av brandfarliga eller explosiva varor. Även en hantering som inte är yrkesmässig kan vara så riskabel att den kräver särskild kompetens.

9 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 36 och 37 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. I sak görs inga ändringar men regleringen förs in i lagen för att markera att föreståndarkravet är ett grundläggande krav vid tillståndspliktig hantering. Föreståndarkravet knyts till tillståndspliktig verksamhet.

I *tredje stycket* regleras att tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare i vissa fall. Den lämplighetsprövning som tillståndsmyndigheten har att göra av föreståndare måste ske med beaktande av tillståndsmyndighetens kunskap och erfarenhet av vad som krävs för en säker verksamhet. Lämplighetsprövningen måste ske med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall. Lika långt gående kompetenskrav behöver inte ställas på föreståndaren för verksamhet som bedrivs i enmansföretag eller företag med begränsad verksamhet som för större verksamheter eller

anläggningar för tillverkning. Några av omständigheterna som regelmässigt bör ingå i prövningen är dock den sökandes utbildning, praktiska erfarenhet av explosiva varor, verksamhetens organisation och omfattning samt tilltänkt ansvarsområde. Vidare bör en allmän bedömning göras av den tilltänkta personens lämplighet i övrigt för att bli föreståndare i en aktuell verksamhet. Se avsnitt 7.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om föreståndare, se 36 § första stycket punkten 8.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

10 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 § första stycket BEX-lagen. Med anordningar avses t.ex. utrustning, maskiner, behållare och förvaringskärl. En omarbetning har gjorts för att tydliggöra att placeringen i förhållande till omgivningen inte bara ska prövas med hänsyn till avståndet utan även i förhållande till andra geografiska faktorer som till exempel höjdskillnader.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. För tydlighets skull har dock tillagts att byggnader och anläggningar osv. ska vara inrättade och placerade även med hänsyn till konsekvenserna av en brand eller en explosion. Någon skillnad mot vad som gäller i dag med uttrycket ”från brand- och explosionssynpunkt” är inte avsedd. Således ska byggnader och anläggningar osv. inrättas och placeras med hänsyn till sannolikheten för en brand eller explosion samt inrättas och placeras med hänsyn till bedömningen av konsekvenserna av en brand eller explosion.

11 §

Krav på förvaring och förpackning är grundläggande för verksamheten. I bestämmelsen läggs grundprincipen fast att varje explosiv och brandfarlig vara ska förpackas och förvaras för sig. Paragrafen motsvaras i huvudsak av 15 och 16 §§ förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. 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. Riskerna måste alltid anses öka när volymerna ökar. Vad som är ringa omfattning ska bedömas i varje enskilt fall med hänsyn tagen till samtliga omständigheter.

12 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak det krav på produktgodkännande som finns i 10 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Exempel på sådant produktgodkännande är CE-märkning. Eftersom 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 av varan påbörjas. Se avsnitt 10.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

13 §

Paragrafen motsvarar 10 a § BEX-lagen.

Bestämmelsen är föranledd av Sveriges tillträde till konventionen av den 1 mars 1991 om märkning av plastiska sprängämnen i detekterings-syfte, (SÖ 2007:15). Vad som utgör plastiska sprängämnen framgår av artikel 1 samt bilagan till nämnda konvention.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

14 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 10 § BEX-lagen. En förändring är dock att informationskravet uttryckligen även ska omfatta överföring. Vidare ska informationskravet även omfatta uppgifter av betydelse för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. För tydlighets skull har dock tillagts att märkning och uppgifter om varorna ska lämnas även för att bedöma konsekvenserna av en brand eller en explosion. Någon skillnad mot vad som gäller i dag med uttrycket ”från brand- och explosionssynpunkt” är inte avsedd. Således ska märkning och uppgifter om varorna lämnas för att bedöma sannolikheten för en brand eller explosion samt konsekvenserna av en brand eller explosion.

15 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 33 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Nytt är att bestämmelsen reglerar under vilka omständigheter en explosiv vara får överlätas. En annan nyhet i förhållande till gällande rätt är att den som överlämnar en explosiv vara till annan ska förvissa sig om att mottagaren har rätt att hantera varor av det slag och i den mängd som överlämnandet avser. Detta innebär bl.a. att explosiva varor inte får överlämnas till minderåriga. Ändringen innebär också att den som uppdrar åt annan att förvara explosiva varor, utan att överlåtelse sker, måste kontrollera att erforderliga tillstånd finns.

16 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar 11 § BEX-lagen.

I *andra stycket* anges i likhet med vad som gäller enligt gällande lag 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 (2005:403). Sådan verksamhet ska dock alltid uppfylla kraven enligt denna lag.

17 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar 22 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.

I *andra stycket* har formuleringen ändrats från att som i dag peka ut en speciell nämnd till att hänvisa till kommunen. Till skillnad från tidigare kommunallag innehåller den nuvarande kommunallagen (1991:900) inga bestämmelser om vilka nämnder som ska finnas i en kommun. Enligt 3 kap. 3 och 4 §§ kommunallagen (1991:900) ska kommunfullmäktige tillsätta de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar. En kommuns uppgift kan alltså fullgöras av en eller flera nämnder, se vidare 26 §.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

18 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar i huvudsak 23 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor. Av *andra stycket* framgår att det är kommunerna som är tillståndsmyndighet avseende hanteringen av explosiva varor där Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte är tillståndsmyndighet.

När det gäller nationella överföringstillstånd (överföring inom landet) ska kommunerna vara tillståndsmyndighet. Gränsöverskridande överföringstillstånd ska i likhet med vad som gäller enligt BEX-lagen prövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Lagrådet har ansett att det behöver klarläggas varför uppdelningen i punkterna 1 och 2 behövs (första stycket). Punktindelningen tydliggör uppdelningen av ansvaret mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ansvara för tillstånd gällande tillverkning och ur risksynpunkt närliggande situationer som destruktion. Kommunerna ska svara för den ur risksynpunkt mindre komplicerade hanteringen, som t.ex. förvaring och försäljning. Punkten 2 syftar till att en verksamhetsutövare som t.ex. tillverkar en explosiv vara ska kunna få alla sina tillstånd prövade hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, inklusive förvaringstillstånden. Detta under förutsättning att den övriga hanteringen ”sker i anslutning till” tillverkningen och det således finns anledning att göra en gemensam bedömning av riskerna med tillverkning respektive förvaring när det sker i anslutning till varandra. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

19 §

I *första stycket*, som är nytt, redovisas vad tillståndsmyndighetens prövning ska innefatta. Se avsnitt 8.

Andra och tredje stycket motsvaras – i allt väsentligt – av 14 § första och andra styckena BEX-lagen. I *tredje stycket* har uttrycket ”från brand- eller explosions-synpunkt” ersatts av uttrycket ”med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion”. Någon ändring i sak mot vad som gäller i dag är inte avsedd.

Bestämmelsen har utformats mot bakgrund av *Lagrådets* yttrande.

20 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 15 § BEX-lagen men har skärpts så att huvudregeln ska vara att den som inte följer den reglering som finns ska drabbas av återkallelse av tillstånd. Den som i något väsentligt avseende inte iakttar den reglering som finns om brandfarliga och explosiva varor ska få sitt tillstånd återkallat, enligt punkten 1. Om ett villkor åsidosatts i något mindre betydelsefullt hänseende, eller om det villkor som åsidosatts i och för sig är av mindre vikt, bör återkallelse däremot inte komma ifråga. Endast vid mer allvarliga eller upprepade försummelse från tillståndshavarens sida bör återkallelse tillgripas. Av punkten 2 följer att ett tillstånd ska återkallas även i andra situationer då det är väsentligt med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av sådana händelser. Det kan då handla om tidigare inte uppmärksammade allvarliga brister i samband med en tillståndspliktig verksamhet. Det kan till

exempel krävas att ett tillstånd återkallas med hänsyn till omständigheter, som framkommit först efter det att tillståndet meddelas. Det kan därvid både vara fråga om omständigheter kring de farliga varorna som kring själva hanteringen eller verksamheten. Avsikten är, som tidigare, att återkallelse enligt punkt 2 ska ske endast i undantagsfall.

Återkallelse enligt punkt 2 ska om det är av väsentlig betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Någon skillnad mot vad som gäller i dag med uttrycket ”från brand- och explosionssynpunkt” är inte avsedd. Således ska bedömas sannolikheten för en brand eller explosion samt konsekvenserna av en brand eller explosion.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

21 §

I paragrafen anges vem som är tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndighet ska som huvudregel vara samma myndighet som är tillståndsmyndighet. Det är möjligt för en kommun att besluta att frågor om tillstånd och tillsyn ska prövas av olika nämnder för att undvika att samma nämnd svarar för både tillstånd och tillsyn eller för att uppnå effektivitetsvinster med till exempel tillståndsprövning inom plan- och bygglövsområdet.

Det andra stycket motsvarar 37 a § andra stycket i förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor.

Se vidare avsnitt 8 och 9.

Bestämmelsen har till övervägande del utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

22 §

I bestämmelsen regleras marknadskontrollen över varorna. Denna tillsyn ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvara för. En sådan tillsyn kan inte överlåtas till kommunerna eftersom en överträdelse av reglerna kan kräva att samtliga varor stoppas i Sverige. För produkter som omfattas av harmoniserad gemenskapslagstiftning finns närmare regler om medlemsstaternas utövande av marknadskontroll i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.

Bestämmelsen avser inte att förändra tillsynen enligt miljöbalken utan att komplettera denna.

Se även avsnitt 9.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

23 §

Paragrafen är ny. Den ålägger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en skyldighet att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och att bistå tillsynsmyndigheterna i deras arbete med tillsynen. Myndighetens uppgift blir att stödja kommunerna eller de övriga tillsynsmyndigheterna på det sätt som myndigheten finner lämpligt mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. En mindre kommun som önskar stöd i tillsynsarbetet med en mycket stor anläggning kan komma att behöva hjälp på ett sätt som skiljer sig från en större kommuns tillsynsarbete. Den hjälp som det kan bli fråga om är i första hand teknisk sakkun-

skap, rådgivning och information. Tillsynsansvaret ligger dock kvar på tillsynsmyndigheterna dvs. i de flesta fall kommunerna. Den ansvariga tillsynsmyndigheten får i varje enskilt fall avgöra när den behöver begära stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Lagrådets synpunkter, se avsnitt 9.1.

24 §

Paragrafen motsvarar 17 och 19 §§ BEX-lagen.

25 §

Bestämmelsen motsvarar 18 § BEX-lagen. Ingen ändring i sak är avsedd.

En myndighet ska aldrig tillgripa mer omfattande tvångsåtgärder än som behövs i varje enskilt fall. I enlighet härmed bör ingripanden i första hand ske genom förelägganden och förbud. Ett förordnande om rättelse på den felandes bekostnad bör aktualiseras först om det finns skäl att anta att förelägganden eller förbud, med eller utan vite, inte kommer att åtgärdas eller att det inte skulle ske tillräckligt snabbt eller inte skulle leda till åsyftat resultat (se prop.1987/88:101 s. 38).

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

26 §

Paragrafen är ny och anger att kommunens uppgifter enligt lagen ska fullgöras av en eller flera nämnder. Vidare ges kommunerna rätt att samverka med varandra genom avtal. Motsvarande samverkansmöjlighet för kommunerna finns i 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Det är inte kommunens ansvar som övergår genom avtalet. Avtalet gäller bara själva utförandet av uppgifterna. Se avsnitt 8.

Lagrådets synpunkter, se avsnitt 8.2.

27 §

Paragrafen, som är ny, kommenteras i avsnitt 11. Med tillsyn avses sådan tillsyn som faktiskt utförts av tillsynsmyndigheten. Med provtagning och undersökning av prov avses sådan provtagning och undersökning som tillsynsmyndigheten utför inom sitt tillsynsuppdrag. Avgifterna ska täcka konkreta merkostnader som tillsynsmyndigheten kan få, till exempel för att göra en kemisk analys av ett ämne för att fastställa vad det har för fysikaliska egenskaper.

I *andra stycket* regleras tillsynsavgiften för den marknadskontroll som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvarar för enligt 22 §. 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, till exempel gasapparater.

I 36 § bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifternas storlek. Kommunerna får, när det gäller den egna verksamheten, meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

28 §

I bestämmelsen regleras ansvar för brott mot lagen eller mot föreskrifter, som meddelats med stöd av lagen. Fängelse finns endast med i straffsaka-

lan för uppsåtliga eller av grov oaktsamhet begångna brott mot aktsamhetskravet i 6 §. För övriga brott är påföljden böter.

Bestämmelsen har huvudsakligen utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. I den föreslagna 28 § andra stycket 1 har dock Lagrådet föreslagit en skrivning om ”föreskrift som meddelats i anslutning till 36 §”. För att undvika missförstånd om det straffbelagda området anser regeringen att ordalydelsen istället ska vara ”med stöd av 36 §”. Detta för att undvika att föreskrifter som inte omfattas av riksdagens bemyndigande ingår i det straffbelagda området.

Se avsnitt 12.

29 §

Bestämmelsen reglerar brott mot tillståndsplikten.

I *tredje stycket* föreskrivs om grovt brott avseende explosiva varor samt tydliggörs omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brott med explosiva varor ska anses som grovt.

Bestämmelsen har utformats mot bakgrund av *Lagrådets* yttrande. Eftersom uppräknningen av de försvårande omständigheterna vid grovt brott inte är avsedd att vara uttömmande föreslår regeringen en något annorlunda utformning av paragrafens sista stycke.

Se avsnitt 12.

30 §

Samtliga lagens undantag från straffansvar redovisas i denna paragraf. *Första stycket* motsvarar 21 § andra stycket, *andra stycket* motsvarar huvudsakligen 21 § fjärde stycket och *tredje stycket* motsvarar 22 § BEX-lagen.

Bestämmelsen har utformats mot bakgrund av *Lagrådets* yttrande. Se avsnitt 12.

31 §

Motsvarande bestämmelse finns i 24 § BEX-lagen. Bestämmelsen reglerar möjligheten att förverka en vara som varit föremål för brott m.m. En viss redaktionell ändring har skett. Någon ändring i sak är inte avsedd. Se vidare avsnitt 13.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

32 §

Motsvarande bestämmelse finns i 25 § BEX-lagen. Se avsnitt 12.2. Begreppet anordning förklaras under författningskommentaren till 10 §.

33 §

Paragrafen motsvarar 26 § BEX-lagen. Vid beredning av tillståndsärenden kan känsliga upplysningar om bl.a. enskildas affärsförhållanden förekomma. Det är mycket olämpligt att sådana upplysningar, till exempel uppgifter om förvaringsplatser för explosiva ämnen, lämnas ut till allmänheten. Den som bryter mot tystnadsplikten kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag

34 §

Av lagen framgår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska vara både tillståndsmyndigheter och tillsynsmyndigheter (17 och 18 §§ samt 21 och 22 §§). Överklagandeordningen när det gäller kommunernas beslut motsvarar enligt bestämmelsen vad som gäller enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Överklagandeordningen avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut motsvarar 28 § andra stycket BEX-lagen.

De beslut av kommunerna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som kan överklagas är beslut i tillståndsärenden, tillsynsärenden och godkännande av föreståndare, se 9 §, 17–20 §§ samt 25 §.

Laglighetsprövning får göras av kommunens föreskrifter om avgifter. Sådant överklagande enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) görs till förvaltningsrätten.

Se avsnitt 13.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

35 §

Paragrafen motsvarar 29 § BEX-lagen men har omarbetats språkligt. Inga materiella ändringar är avsedda. Regleringen är till för att användas vid säkerhetsrelaterade beslut, dvs. när risken för skador vid hantering m.m. gör det olämpligt att verksamhet sker i avvaktan på slutligt beslut.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

36 §

I bestämmelsen finns föreskriftsbemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer samt till kommunen. Dessa motsvarar de bemyndiganden som finns i BEX-lagen men har nu alltså samlats i en bestämmelse.

I punkten 15 har det tidigare uttrycket ”från brand- eller explosions-synpunkt” ersatts med uttrycket ”med hänsyn till brand- eller explosions-risken eller konsekvenserna av en brand eller en explosion”. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *punkten 4* i övergångsbestämmelserna till den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor anges att, för de varor som på grund av krav i EU-direktiv ska vara CE-märkta, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om att dessa godkännanden ska visas 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 om en sådan ordning kommer ett godkännande (som ofta kan löpa på tio år) stå i strid med gällande EU-direktiv. I övrigt, se avsnitt 15.

Punkterna 3 och 4 har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

18.2 Förslag till ändringar i lagen (2003:148) om straff
för terroristbrott, vapenlagen (1996:67) och lagen
(1992:1300) om krigsmateriel

Prop. 2009/10:203

**3 § 15 lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, 1 kap. 6 § vapen-
lagen (1996:67) och 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel**

Ändringarna är en följd av den nya lagen om brandfarliga och explosiva varor. Hänvisningen i bestämmelserna till lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor har justerats med anledning av den nya lagen.

Sammanfattning av betänkandet Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16)

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.

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 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. 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 produktenskaper

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

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.

Förverkandereglererna 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. 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.

Lagförslag i betänkandet (SOU 2006:16)

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 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,

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).

- 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.

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 överlätas 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 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.

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.

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 explosions-synpunkt.

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 forskningsinstituts 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 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.

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.

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 innehas 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 EGDirektiv 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.

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 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 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 polismyndigheten.

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

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

någon beaktansvärd olägenhet för person eller egendom.

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.

Prop. 2009/10:203
Bilaga 2

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.

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.

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.

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 till-

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 föreläggandet, 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 föreläggandet, 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 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 7 §, skall den som har vårdnaden om barnet straffas enligt 22 § andra 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.

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

Prop. 2009/10:203
Bilaga 2

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.

26 §²

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

Tillståndsmyndighetens beslut enligt detta kapitel eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av detta kapitel samt länsstyrelsens beslut enligt 11 §

¹ Senaste lydelse 1994:1427.

² Senaste lydelse 2005:68.

stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutats.

eller 13 § andra stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutats.

Prop. 2009/10:203
Bilaga 2

-
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.

Följändringar i vissa författningar

Prop. 2009/10:203
Bilaga 2

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)

Förteckning över remissinstanser

Riksdagens ombudsmän, Göta Hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen (SÄPO), Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens haverikommission, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut (SSI), Statens kärnkraftsinspektion (SKI), Boverket, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Banverket, Järnvägsstyrelsen, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), AB Svensk Bilprovning, Huddinge kommun, Stockholms kommun, Österåkers kommun (yttrande kommer från Södra Roslagens brandförsvarsförening), Flens kommun, Norrköpings kommun, Vadstena kommun, Gnosjö kommun, Jönköpings kommun, Ljungby kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Helsingborgs kommun, Trelleborgs kommun, Halmstads kommun, Alingsås kommun, Göteborgs kommun, Arvika kommun, Örebro kommun, Borlänge kommun, Östersunds kommun, Sorsele kommun, Umeå kommun, Luleå kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Handel, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Fjärrvärme, Svenska Petroleum Institutet, Svenska Brandskyddsföreningen, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets Regelnämnd (NNR), Sveriges Redareförening, Autoliv Sverige AB, Dyno Nobel Sweden AB, Eurenco Bofors AB, Facket för Service och Kommunikation (SEKO), Fackförbundet Tull-Kust, Förbundet Sveriges Hamnar, Hammargren Pyroteknik AB, Internationella kemikaliesekretariatet, Kompetens Centrum Energetiska Material (KCEM), M & R Konsulten, Plast- & Kemiföretagen, Ragn-Sells, SAAB Bofors Dynamics, Svenska Gasföreningen Service AB, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges Fyrverkeribranschförbund, Sveriges Färgfabrikanters Förening, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Transportindustriförbund, Sveriges Åkeriföretag, Swedish Standard Institute (SIS) och Tiogruppen.

Förslag till lag om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom förskrivs 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 hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna.

2 § Lagen gäller inte sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Lagen gäller inte heller transporter av brandfarliga varor som sker som bulklast i fartyg i den mån transporten sker i fartygets fasta tankar. Inte heller gäller lagen när brandfarliga varor används som drivmedel i fartyg eller luftfartyg.

Lagen gäller inte pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon och inte heller sådana delar i ett fordons bränslesystem som regleras i annan författning.

3 § Till brandfarliga varor hänförs i denna lag

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

4 § Till explosiva varor hänförs i denna lag

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

Definitioner

5 § 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 inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Euro-

peiska unionens inre marknad för varor. Förflyttning inom en och samma anläggning utgör dock inte överföring.

3. import: införsel till Sverige från land som ingår i EES eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor.

Prop. 2009/10:203
Bilaga 4

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

Aktsamhetskrav

6 § Den som hanterar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor ska 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 varorna samt för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Utredningskrav

7 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska 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 brandfarliga eller explosiva varor samt om konsekvenserna av sådana händelser.

Kompetenskrav

8 § Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och varornas egenskaper.

Föreståndarkrav

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

Föreståndaren har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. En tillståndshavare ska se till att en föreståndare ges de befogenheter och möjligheter i övrigt som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare för tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. För övrig tillståndspliktig verksamhet ska föreståndare meddelas till tillsynsmyndigheten.

Byggnads-, anläggnings- och anordningskrav

10 § Byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska vara

inrättade på ett betryggande sätt från brand- och explosionssynpunkt. De ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

Prop. 2009/10:203
Bilaga 4

Förvarings- och förpackningskrav

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

Godkännandekrav

12 § För att en explosiv vara ska få släppas ut på marknaden ska den ha genomgått en bedömning som innebär att den överensstämmer med vad som ska godtas enligt bestämmelser som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i andra fall ha godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.

Spårämneskrav

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

Informationskrav

14 § Den som tillverkar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor till Sverige, eller släpper ut sådana varor på marknaden ska genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som är av betydelse från brand- och explosionssynpunkt eller för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Överlåtelsekrav

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

Tillstånd

16 § Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det.

Tillstånd enligt denna lag 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 (2005:403). Verksamheten ska dock uppfylla kraven för tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag.

17 § Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket ska avgöras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

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

18 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska avgöra 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.

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

19 § Tillståndsmyndigheten ska pröva om den som söker tillstånd och dess föreståndare, om föreståndaren ska godkännas enligt 9 §, 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.

Tillståndet ska begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen, överföringen eller importen ska 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.

20 § Ett tillstånd ska återkallas, om

1. en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs, eller
2. det i annat fall är av väsentlig betydelse från brand- eller explosionssynpunkt.

Tillsyn

21 § Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt denna lag har också, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen.

Försvarsmakten får, efter medgivande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i stället för myndigheten utöva viss tillsyn över Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitutets och Fortifikationsverkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över hanteringen av brandfarliga varor som transporterats i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller naturgaslagen (2000:599).

22 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utövar tillsyn (marknadskontroll) över

1. brandfarliga och explosiva varors egenskaper, utsläppande och tillhandahållande på marknaden, samt
2. sådana produkter som används för hanteringen av brandfarliga och explosiva varor och för vilka myndigheten har utfärdat föreskrifter.

23 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete med tillsynen enligt denna lag.

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

För tillsynen har tillsynsmyndigheten 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 ett prov som myndigheten tar betalas inte ersättning.

Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillsynen.

25 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon låter bli att följa vad som har angivits i ett föreläggande eller ett förbud enligt första stycket, får en tillsynsmyndighet besluta om rättelse på dennes bekostnad. Finns förutsättningar att meddela ett föreläggande eller förbud, får ett sådant beslut meddelas utan att något föreläggande eller förbud meddelats, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador eller av andra särskilda skäl finner att rättelse bör göras utan dröjsmål.

Kommunal organisation

26 § En kommuns uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av en eller flera nämnder.

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt denna lag helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. 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 ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.

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

Avgifter

27 § Avgifter enligt denna lag får tas ut för tillståndsprovning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut om huruvida en vara är att anse som en explosiv vara.

För sådan tillsyn som utgör marknadskontroll enligt denna lag får avgift för tillsynen och för provtagning och undersökning av prov av varan tas ut endast om det vid undersökningen visar sig att varan inte uppfyller ställda krav.

Ansvar

28 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 6 § eller 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot något av kraven i 7–15 §§ eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av 35 § och ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket, eller

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

3. underlåter att efterkomma en begäran enligt 24 § första stycket.

Den som med uppsåt bryter mot 16 § första stycket när det gäller tillståndsplikten i fråga om explosiva varor döms, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet särskilt beaktas.

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

Till ansvar enligt 28 § 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.

30 § Om det inte är uppenbart oskäligt, ska följande egendom förklaras förverkad:

1. vara som varit föremål för brott enligt denna lag eller värdet av en sådan vara,

2. utbyte av brott enligt denna lag.

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

31 § En anordning för hantering av brandfarliga eller explosiva varor eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat. I 36 kap. 5 och 5 b §§ brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.

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

Tystnadsplikt

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

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Överklagande

33 § En kommuns beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

Bemyndiganden

35 § 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 ska 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 6 §,

6. utredning som anges i 7 §,

7. kompetens som anges i 8 §,

8. föreståndare som anges i 9 §,

9. byggnad, annan anläggning och anordning som anges i 10 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om den inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,

10. förvaring och förpackning som anges i 11 §,

11. godkännande som anges i 12 §,

12. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,

13. information som anges i 14 §,

14. hantering av frågor om tillstånd,

15. att hantering, överföring eller import av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse från brand- eller explosionssynpunkt, och

16. avgifternas storlek enligt denna lag.

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

2. Genom lagen upphävs lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.

3. Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten får till och med den 31 december 2021 fortsätta hantera plastiska sprängämnen som har tillverkats eller importerats före den 1 april 2007 även om de inte är märkta med detekteringsmedel.

4. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att varor, som har tillstånd eller godkännande enligt den gamla lagen men som på grund av krav i EU-direktiv ska vara CE-märkta, i stället ska förses med CE-märkning.

5. Ärenden som kommit in till tillståndsmyndigheten före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts ska prövas enligt den gamla lagen. Den gamla lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut i sådana ärenden.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagna lydelse

3 §

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatssabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befatning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. uppsåtligt vapenbrott, 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 21 § tredje stycket lagen (1988:868) om stycket lagen (2010:000) om brandfarliga och explosiva varor, 15. brott enligt 28 § tredje stycket lagen (1988:868) om stycket lagen (2010:000) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18 och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,
18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 § vapenlagen (1996:67) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Bestämmelser om ammunition som räknas till explosiva varor finns även i *lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.*

Bestämmelser om ammunition som räknas till explosiva varor finns även i *lagen (2010:000) om brandfarliga och explosiva varor.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel¹ ska ha följande lydelse.

4 §

Verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för framställning av sådan materiel får inte bedrivas här i landet utan tillstånd.

Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte för sådana statliga myndigheter som inte är affärsverk.

Tillstånd enligt första eller andra stycket behövs inte för verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller. Inte heller behöver innehavare av tillverkningsstillstånd ha tillstånd enligt första eller andra stycket, om verksamheten avser tillhandahållande av krigsmateriel som tillhör tillståndshavaren och som finns inom landet eller tillhandahållande av uppfinning eller metod för framställning av krigsmateriel till svenska statliga myndigheter eller sådana tillverkare som har tillstånd att tillverka krigsmateriel av det slag tillhandahållandet gäller.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i *lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor*.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet enligt första och andra styckena i fråga om sådan handel med skjutvapen som regleras genom föreskrifterna i vapenlagen (1996:67) eller sådan hantering av ammunition eller annan explosiv vara som regleras genom föreskrifterna i *lagen (2010:000) om brandfarliga och explosiva varor*.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

¹ Lagen omtryckt 1997:689.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-03-26

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Kjerstin Nordborg och regeringsrådet Carina Stävberg.

Ny lag om brandfarliga och explosiva varor

Enligt en lagrådsremiss den 25 februari 2010 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om brandfarliga och explosiva varor,
2. lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,
3. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
4. lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Elisabet Petersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen föreslås en ny lag om brandfarliga och explosiva varor som ska ersätta den nuvarande lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Den nya lagen innebär en förenkling och modernisering av de befintliga reglerna på området. Lagen innehåller i huvudsak allmänna krav i syfte att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakade av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska också förebygga obehörigt förfarande med varorna. Nytt i sak är att tillståndshandlingen beträffande explosiva varor fortsättningsvis ska skötas av kommunerna i stället för av polismyndigheterna. Vidare föreslås en viss modifiering av brotten mot lagstiftningen och de straffskalor som är knutna till dessa.

Förslaget till lag om brandfarliga och explosiva varor

1 §

Lagrådet föreslår i fråga om första stycket att orden ”behövs från brand- och explosionssynpunkt” byts mot ”behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken”.

5 §

Uppräkningen av de åtgärder som omfattas av begreppet hantering är omfattande och ger intryck av att vara uttömmande. I författningskommentaren bör exempel ges på vad som avses med orden ”därmed jämförbara förfaranden”.

Punkten 3 ska enligt vad som upplysts vid föredragningen ha följande lydelse:

3. import: införsel till Sverige från annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor.

Prop. 2009/10:203
Bilaga 5

6 och 7 §§

Författningstexten i 6 § överensstämmer nära med 1 § andra stycket och en formulering om att ”förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion”. Lagrådet ifrågasätter om denna upprepning är nödvändig men vill, för det fall frågan besvaras jakande, föreslå att ordet ”hindra” förs in i 6 § omedelbart före ordet ”förebygga”.

9 §

Enligt andra stycket ska en föreståndare verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Det innebär att föreståndaren ska beakta också sådana föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigande i en av regeringen beslutad förordning. Orden ”föreskrifter som meddelats med stöd av lagen” bör därför enligt Lagrådet bytas ut mot uttrycket ”föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen”. Av tredje stycket framgår att tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare för tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. När det gäller övrig tillståndspliktig verksamhet ska föreståndare meddelas till tillsynsmyndigheten. Vid föredragningen har upplysts att med ”övrig tillståndspliktig verksamhet” avses tillståndspliktig verksamhet för brandfarliga varor. Lagrådet föreslår att ordet ”meddelande” byts ut mot ”anmälan” och att paragrafen mot bakgrund av vad som anförts får följande lydelse:

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

En föreståndare har till uppgift att verka för att verksamheten bedrivs enligt de aktsamhetskrav och med iakttagande av de övriga skyldigheter som följer av lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. En tillståndshavare ska se till att en föreståndare ges de befogenheter och möjligheter i övrigt som behövs för att han eller hon ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Tillståndsmyndigheten ska godkänna föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor. Föreståndare i tillståndspliktig verksamhet med brandfarliga varor ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

10 §

Lagrådet föreslår att orden ”ett betryggande sätt från brand- och explosionssynpunkt” byts mot ”ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken”.

12 §

Enligt den föreslagna lagtexten ska en vara ”ha genomgått en bedömning som innebär att den överensstämmer med” vissa EU-bestämmelser. Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen ges följande lydelse:

För att en explosiv vara ska få släppas ut på marknaden ska den ha bedömts överensstämma med vad som ska godtas enligt bestämmelser som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, om det inte finns sådana bestämmelser, ha godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.

13 §

Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen ges följande lydelse:

Explosiva varor som består av sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform eller av andra plastiska sprängämnen får föras in i och ut ur landet eller hanteras här endast om sprängämnena är märkta med spårämnen så att varorna ska kunna upptäckas.

14 §

Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen ges följande lydelse:

Den som tillverkar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor till Sverige, eller släpper ut sådana varor på marknaden ska genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter om varorna som är av betydelse för att bedöma brand- eller explosionsrisken eller för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

17 §

Lagrådet föreslår att ordet ”avgöras” byts mot ”prövas”.

Medan 17 § behandlar hantering av brandfarliga varor handlar 18 § inte bara om hantering utan också om bl.a. gränsöverskridande överföring och import av explosiva varor. Det bör i den fortsatta beredningen klarläggas varför det inte anses vara påkallat med bestämmelser om tillstånd till gränsöverskridande överföring och import av brandfarliga varor.

18 §

Lagrådet föreslår att ordet ”avgöra” i olika böjningsformer byts mot ”pröva” i motsvarande form.

I första stycket punkterna 1 och 2 anges olika former av hantering av explosiva varor. Uppräkningen framstår som överflödigt med hänsyn till att hantering definieras i 5 § 1. Det bör i den fortsatta beredningen klarläggas varför denna uppdelning behövs.

Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att andra stycket ges följande lydelse:

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras. Gäller frågan förvaring i flyttbart förråd och ska förvaringen ske i mer än en kommun, ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas.

19 §

Beträffande uttrycket ”föreskrifter som meddelats med stöd av lagen” i första stycket hänvisas till vad som anförts härom under 9 §. Det i andra stycket använda uttrycket ”i enlighet med lagens syfte” bör ersättas med ”i enlighet med 1 § andra stycket”.

20 §

Beträffande uttrycket ”föreskrifter som meddelats med stöd av lagen” i första stycket hänvisas till vad som anförts härom under 9 §.

I paragrafen föreskrivs att ett tillstånd ska återkallas, om en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller ett villkor som uppställts med stöd av 19 § i något väsentligt avseende inte följs. Detsamma ska gälla om det i annat fall är av väsentlig betydelse från brand- eller explosionssynpunkt. I författningskommentaren talas om allvarliga brister när det ges exempel på när ett tillstånd kan återkallas med stöd av punkten 2 och det sägs att avsikten, liksom tidigare, är att återkallelse enligt den punkten ska ske endast i undantagsfall. Lagrådet ifrågasätter om det är rimligt att vara så restriktiv med beslut om återkallelse som kravet på väsentlighet innebär. Det är dock fråga om hantering av brandfarliga och explosiva varor som vid felaktig hantering kan vålla synnerligen omfattande och svåra skador på människor och egendom. Det bör i den fortsatta beredningen övervägas om kravet på väsentlighet kan frångås, helt eller delvis.

21 §

Enligt första stycket har den myndighet som prövar frågor om tillstånd också tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen. Med hänvisning till vad Lagrådet anført under 9 § föreslås att första stycket får följande lydelse:

Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt denna lag har också, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen.

Enligt förslaget till 25 § får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att ”denna lag samt föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas”. Lagrådet ifrågasätter om inte tillsyns- och föreläggandebestämmelserna bör korrespondera. Om avsikten är att det ska vara en skillnad bör det klargöras i motiven.

Avsikten är att den myndighet som ska pröva frågor om tillstånd också ska vara tillsynsmyndighet. Enligt andra stycket får Myndigheten för

samhällsskydd och beredskap lämna över till Försvarsmakten att i viss utsträckning utöva tillsyn över dess egen och andra närbesläktade myndigheters ”hantering och import” av brandfarliga och explosiva varor. I 17 och 18 §§ anges att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska pröva frågor om tillstånd till Försvarsmaktens m.fl. ”hantering” av brandfarliga och explosiva varor. Det bör i den fortsatta beredningen klarläggas varför regleringen av möjligheterna att delegera tillsynsfunktionen inte samordnas med förutsättningarna för tillstånd i 17 och 18 §§, så att de överensstämmer.

I tredje stycket bör, i likhet med vad som anges i 16 §, läggas till ordet ”enligt” framför naturgaslagen, som även bör betecknas med SFS-nummer 2005:403.

22 §

Lagrådet förordar att paragrafen inleds med ”Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utövar marknadskontroll över...”.

23 §

Enligt bestämmelsen ska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete. Men eftersom myndigheten själv är tillsynsmyndighet bör den enligt Lagrådets mening samordna ”de övriga” tillsynsmyndigheternas verksamhet och hjälpa dem i deras arbete, alternativt ”samordna verksamheten med tillsyn och hjälpa övriga tillsynsmyndigheter i deras arbete”.

25 §

Beträffande uttrycket ”föreskrifter som meddelats med stöd av lagen” i första stycket hänvisas till vad som anförts härom under 9 §. I enlighet härmed föreslår Lagrådet att första stycket får följande lydelse:

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter och beslut som har meddelats i avslutning till lagen ska efterlevas.

Tredje stycket bör inledas med orden ”Om någon inte följer vad som har angivits...”.

26 §

I bestämmelsen föreslås bl.a., efter mönster av 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, att en kommun får träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt den föreslagna lagen helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. I den allmänna motiveringen anges att kommunens ansvar för ärendena därmed inte kan överlätas, utan endast själva utförandet. Lagrådet ifrågasätter om inte detta förhållande bör komma till tydligare uttryck i lagtexten.

I tredje stycket bör orden ”fattar sådana beslut” bytas mot ”prövar sådana ärenden”.

Prop. 2009/10:203
Bilaga 5

28, 33 och 34 §§

Beträffande uttrycket ”föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen” hänvisar Lagrådet till vad som anförts under 9 §.

28 §

I första stycket föreskrivs straff för den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot det allmänna aktsamhetskravet i 6 § som gäller för såväl brandfarliga som explosiva varor. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Vidare föreskrivs i första stycket straff för den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot den allmänna tillståndsplikten i 16 § första stycket för den som hanterar explosiva eller brandfarliga varor. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Begås brottet mot tillståndsplikten av enkel oaktsamhet, är straffskalan lindrigare och föreskriver endast böter.

Punkten 1 i andra stycket är ett blankettstraffbud som föreskriver böter för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot något av de särskilda aktsamhetskraven i 7–15 §§ eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av 35 §. Punkten är enligt det remitterade förslaget subsidiär i förhållande till första stycket; den ska endast tillämpas om ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket. Det får förstås så att punkten är subsidiär till bestämmelsen i första stycket om brott mot 6 § som begås uppsåtligt eller av grov oaktsamhet och som därför har en strängare straffskala.

I andra stycket 1 föreskrivs som nämnts straff för den som bryter mot något av kraven i 7–15 §§ eller föreskrifter, villkor eller förbud som har meddelats med stöd av 35 §. I 35 § nämns emellertid inte villkor eller förbud och straffbestämmelsen bör då inte innehålla dessa ord. I enlighet med vad som anförts under 9 § bör dessutom orden ”med stöd av” bytas mot ”i anslutning till”.

Tredje stycket innehåller en straffbestämmelse som tar sikte på bl.a. terroristbrott. Gärningsbeskrivningen avser den som med uppsåt bryter mot 16 § första stycket när det gäller tillståndsplikten i fråga om explosiva varor, och det innebär att den helt omfattas av den del av bestämmelsen i första stycket som gäller uppsåtligt brott mot 16 § första stycket.

I tredje stycket tillkommer emellertid en bestämmelse om grovt uppsåtligt brott mot 16 § första stycket med en skärpt straffskala, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, och särskilda rekvisit som anger när ett brott mot 16 § första stycket ska anses vara grovt. Vid bedömning av om brottet är grovt ska risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet särskilt beaktas.

Den föreslagna utformningen av terroristbrottet är minst sagt svårtillgänglig. Lagrådet föreslår i förtydligande syfte att paragrafen delas upp i två. Den första, betecknad 28 §, inleds med brottet mot det allmänna aktsamhetskravet följt av blankettstraffbudet. Den andra paragrafen, här betecknad 28 a §, behandlar brotten mot tillståndsplikten, med oaktsamhetsbrottet först och terroristbrottet sist. I det remitterade förslaget ska det för att brottet ska anses vara grovt finnas bl.a. en risk för att de explosiva varorna skulle ha kunnat komma till brottslig användning. Med hänsyn till att brottet ska bedömas som grovt och föranleda minst sex månaders fängelse bör risken enligt Lagrådets mening vara påtaglig. I enlighet härmed föreslår Lagrådet följande lagtext:

28 § Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 6 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot något av kraven i 7–15 §§ eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till 35 § och ansvar inte kan dömas ut enligt första stycket,
2. lämnar oriktig uppgift om förhållande av betydelse i en ansökan eller annan handling som ska lämnas enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, eller
3. underlåter att efterkomma en begäran enligt 24 § första stycket.

28 a § Den som av oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år, eller om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Brottet ska anses vara grovt, om det avsett explosiva varor och det funnits en påtaglig risk för att de explosiva varorna skulle ha kommit till brottslig användning med hänsyn till varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

29 §

Lagrådet föreslår att andra och tredje styckena ges följande lydelse:

Till ansvar enligt 28 § första eller andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken, eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

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

30 §

Lagrådet föreslår att ordet ”och” infogas mellan punkten 1 och 2.

32 §

Bestämmelsen om tystnadsplikt bör, i likhet med motsvarande bestämmelser inom samma område, inledas med orden ”Den som tar eller har tagit befattning...”.

Punkten 3. Här anges att vissa myndigheter får fortsätta att hantera plastiska sprängämnen som har tillverkats eller importerats före den 1 april 2007 även om de inte är märkta med detekteringsmedel. Vid föredragningen har uppgetts att bestämmelsen har sin grund i EU-direktiv. Hur detta är utformat, har inte gått att utröna på den korta tid som har stått till buds för granskningen av lagrådsremissen, men Lagrådet ställer sig frågande till om ordet ”importerats” behövs. I vart fall bör ordet ”detekteringsmedel” bytas mot ”spårämnen”.

Punkten 4. I slutet av meningen bör orden ”i stället” kunna utgå.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 april 2010

Närvarande: Statsrådet Odell, ordförande, och statsråden Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Torstensson, Hägglund, Carlsson, Littorin, Borg, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Krantz, Ohlsson

Föredragande: statsrådet Tolgfors

Regeringen beslutar proposition 2009/10:203 Ny lag om brandfarliga och explosiva varor

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag (2010: 000) om brandfarliga och explosiva varor	36 §	31990L0396 31993L0068 32009L0142 31993L0015
---	------	--

Lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel	4 §	
---	-----	--