



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 52 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i brann- og
eksplosjonsvernloven, tolloven og
straffeloven 2005 (utgangsstoffer for
eksplosiver mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	6	4	Fremmed rett	15
2	Lovforslagets bakgrunn	8	4.1	Danmark	15
2.1	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver	8	4.2	Sverige	15
2.2	Gjennomføring i Norge	9	4.3	Storbritannia	15
2.3	Terrorangrepet 22. juli 2011	9	4.4	Nederland	15
2.4	Nasjonale tiltak	9	5	Krav til håndtering av – og restriksjoner i tilgangen til – utgangsstoffer for eksplosiver	16
2.5	Høringsrunden	10	5.1	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver	16
3	Gjeldende rett	12	5.2	Gjeldende rett	16
3.1	Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (Brann- og eksplosjonsvernloven)	12	5.3	Forslaget i høringsbrevet	17
3.2	Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler (Legemiddel-loven)	12	5.3.1	Krav til virksomheters håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver ..	17
3.3	Forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften)	12	5.3.2	Forbud for privatpersoner	17
3.4	Forskrift 16. juni 2002 nr. 1129 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger og forskrift 16. juni 2012 nr. 622 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP)	13	5.3.3	Virksomheters tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver, krav om melding og deklarerer til særskilte registre	18
3.5	Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen (forskrift om håndtering av farlig stoff)	13	5.3.4	Plikt til å rapportere om mistenkelige transaksjoner og til å etablere systemer for registrering av kjøp	18
3.6	Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (eksplosivforskriften)	13	5.3.5	Krav om betaling for destruksjon av beslaglagte eller ulovlige importerte stoffer	19
3.7	Forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods (landtransportforskriften)	14	5.4	Høringsinstansenes syn	19
3.8	Forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av en storulykke i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften)	14	5.5	Departementets vurdering	20
			6	Opprettelse av nasjonalt kontaktpunkt for mistenkelige transaksjoner	22
			6.1	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver	22
			6.2	Gjeldende rett	22
			6.2.1	Personvernlovgivning	22
			6.3	Forslaget i høringsbrevet	22
			6.4	Høringsinstansenes syn	23
			6.5	Departementets vurdering	23
			7	Endringer i lov 21. des 2007 om toll og vareførsel § 12-1 (tolloven)	24
			7.1	Gjeldende rett	24
			7.2	Forslaget i høringsbrevet	24

Prop. 52 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 23. januar 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som legger til rette for implementering av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver (Regulation (EU) No 98/2013 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2013 On the marketing and use of explosive precursors). Rettsakten vil heretter bli omtalt som forordning (EU) nr. 98/2013.

I proposisjonen benyttes begrepet «utgangsstoffer for eksplosiver» om prekursorer/stoffer som kan benyttes til å produsere eksplosiver.

Forordning (EU) nr. 98/2013 pålegger EU/EØS-statene å etablere restriksjoner i tilgangen til stoffer og stoffblandinger som kan benyttes til å produsere eksplosiver. Videre pålegges EØS-statene å etablere et nasjonalt kontaktpunkt som kan motta meldinger om mistenkelige transaksjoner av disse utgangsstoffene for eksplosiver. Departementet foreslår å implementere selve forordningen i

forskrift. Det er imidlertid behov for å foreta enkelte endringer i brann- og eksplosjonsvernloven for å ha tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for en slik forskrift. Samtidig foreslås det enkelte andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven for å sikre et helhetlig regime for regulering og kontroll med utgangsstoffer som kan brukes til å fremstille eksplosiver.

Forordning (EU) nr. 98/2013 forutsetter at landene har regler for å kunne sanksjonere ved overtredelser av forordningens bestemmelser. Det forutsettes at sanksjonene er effektive og proporsjonale i forhold til overtredelsen, samt har en avskrekkende virkning. I proposisjonen foreslås det at strafferammen for de alvorligste overtredelsene etter brann- og eksplosjonsvernloven heves til hhv. 2 og 6 år. Strafferammen heves ved en forskuttet ikrafttredelse av §§ 190 annet ledd og 191 i straffeloven 2005, gjennom en endring av straffebestemmelsen i brann- og eksplosjonsvernloven § 42 tredje og fjerde ledd. Samtidig foreslås endringer i

Straffeloven 2005 for å bringe bestemmelsene på linje med endringene som foreslås i brann- og eksplosjonsvernloven § 42.

Departementet foreslår i samråd med Finansdepartementet, en endring i tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f om tollmyndighetenes adgang til å utlevere informasjon til politi- og påtalemyndighet. Endringen innebærer at kravene til utlevering av taushetsbelagt informasjon til politi- og påtalemyndighet endres fra rimelig grunn til mistanke om det kan foreligge straffbar handling med strafferamme over seks måneders fengsel til «grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder». Videre foreslås det samtidig å presisere i bestemmelsen at tollmyndighetene kan gi opplysninger til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) når de nevnte vilkår er oppfylt.

I proposisjonen foreslås det enkelte andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, som ikke har en sammenheng med gjennomføring av forordning (EU) nr. 98/2013. Det foreslås å etablere en plikt for kommuner til å evaluere hendelser, for å sikre det forebyggende arbeidet og den operative håndteringsevnen i brannvesenet. Videre foreslås det en hjemmel for at tilsynsmyndigheten skal kunne be om rapportering fra kommunen om alle ressurser, hendelser og evalueringer. Det foreslås også en mindre endring av hvem i kommunen som kan fatte enkeltvedtak når det gjelder tilsyn med byggverk.

Kapittel 2 omhandler lovforslagets bakgrunn. Det fremgår at lovforslaget skal bidra til et strengere regime for utgangsstoffer for eksplosiver. Lovforslaget legger til rette for en implementering av forordning (EU) nr. 98/2013. Det redegjøres videre for andre nasjonale tiltak som sammen med forordningen skal bidra til et helhetlig regime for regulering og kontroll med utgangsstoffer for eksplosiver.

Kapittel 3 omhandler gjeldende rett. Det vises til at brann- og eksplosjonsvernloven er det primære regelverk når det gjelder vern mot brann og eksplosjon mv. Videre redegjøres det for øvrige lover/forskrifter som regulerer farlig stoff.

Kapittel 4 omhandler fremmed rett. Her omtales rettstilstanden i Danmark, Sverige, Storbritannia og Nederland.

Kapittel 5 omhandler forordningens krav til håndtering av – og restriksjoner i tilgangen til – utgangsstoffer for eksplosiver. Departementet foreslår at virksomheter pålegges en plikt til å etablere tekniske og organisatoriske tiltak for å håndtere utgangsstoffer for eksplosiver for å sørge for

at disse ikke kommer på avveie eller havner i urette hender. Videre foreslås det at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver. Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny § 20 a i brann- og eksplosjonsvernloven.

Kapittel 6 omhandler forordningens krav til å opprette et system for rapportering av mistenkelige transaksjoner og betydelig svinn og tyveri. Kapitlet omhandler også krav til opprettelse av et nasjonalt kontaktpunkt for mottak av meldinger om mistenkelige transaksjoner. Det redegjøres for personvernlovgivningen og behovet for endringer i lovgivningen drøftes.

Kapittel 7 omhandler tollmyndighetenes adgang til å utlevere informasjon til politi- og påtalemyndighet, samt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I samråd med Finansdepartementet foreslås det endring av tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f, som gir en lavere terskel for tollmyndighetenes adgang til å utlevere taushetsbelagt informasjon til politi- og påtalemyndighet samt DSB.

Kapittel 8 redegjør for at departementet i høringsbrevet foreslo å endre Helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet (HMS) i brann- og eksplosjonsvernloven § 8 til også å omfatte «sikring». Med bakgrunn i at flere høringsinstanser påpekte at HMS-begrepet er et innarbeidet begrep, og at det syntes unødvendig å endre det, har departementet valgt å opprettholde dagens HMS-krav.

Kapittel 9 viser til et behov for å heve strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven. Dette for å harmonere med forordningen som forutsetter at sanksjonene skal være effektive og proporsjonale i forhold til overtredelsen, samt ha en avskrekkende virkning. Departementet foreslår en endring av straffebestemmelsen i brann- og eksplosjonsvernloven § 42, ved en forskuttet ikrafttredelse av straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191 med noen endringer slik at bestemmelsene omfatter de groveste overtredelsene av brann- og eksplosjonsvernloven knyttet til eksplosiver eller utgangsstoffer for eksplosiver. Samtidig foreslås endringer i 2005 – loven §§ 190 og 191 for å bringe bestemmelsene på linje med endringene som foreslås i brann- og eksplosjonsvernloven § 42.

Kapittel 10 omhandler andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven som ikke har sammenheng med gjennomføring av forordningen. Det foreslås en endring i § 13 om tilsyn med særskilte brannobjekt slik at det går tydeligere frem at kommunestyret kan delegere adgangen til å fatte enkeltvedtak til andre organer eller admi-

nistrasjonen i kommunen. Det foreslås videre en endring i § 9 annet ledd som tydeliggjør kommunens plikt til å sørge for at brannvesenet evaluerer hendelser for å sikre kontinuerlig læring og forbedring av det forebyggende og beredskapsmessige arbeidet. Videre foreslår departementet en endring av § 10 som gir generell rapporteringsplikt

for kommunene om alle ressurser, hendelser og evalueringer som er av betydning for det forebyggende og beredskapsmessige arbeidet.

Kapittel 11 redegjør for administrative og økonomiske konsekvenser av lovforslaget.

Kapittel 12 gir merknader til de enkelte lovbestemmelsene.

2 Lovforslagets bakgrunn

2.1 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver

Terroraksjonene i Madrid (2004) og London (2005) førte til at EU i 2006 utarbeidet en handlingsplan for bekjempelse av terrorisme. I 2008 ble det utviklet en handlingsplan for sikring av eksplosiver som inneholder nærmere 50 ulike forslag til forebyggende og beredskapsmessige tiltak. Forslagene følges opp i EU gjennom nye direktiv og forordninger. Å begrense tilgangen på utgangsstoffer har vært sentralt i EUs oppfølging av eksplosivhandlingsplanen.

Ammoniumnitrat er det første stoffet i Norge som er regulert med sikte på å begrense tilgangen til utgangsstoffer som kan brukes til å lage eksplosiver. I 2011 ble det innført forbud mot å omsette ammoniumnitrat med 16 pst eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat til andre enn profesjonelle brukere. I Norge er øvrige stoffer eller stoffblandinger som kan misbrukes til å lage eksplosiver i utgangspunktet regulert ut fra andre hensyn enn at de kan komme på avveie eller i urette hender.

EU vedtok 15. januar 2013 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer hvor det, i tillegg til ammoniumnitrat, legges begrensninger på ytterligere 14 kjemiske stoffer og stoffblandinger. Formålet med forslaget er å redusere risikoen for angrep utført ved hjelp av utgangsstoffer for eksplosiver, og dermed forbedre EU/EØS-borgernes sikkerhet. Forslaget skal også sikre lik kontroll med adgang til disse stoffene i hele EU/EØS-området, og forhindre terrorister og kriminelle i å utnytte forskjeller i EU/EØS-statenes sikkerhetsregler.

Forordningen fastsetter harmoniserte regler i hele EU/EØS-området som skal begrense tilgangen til og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver. Utgangspunktet i forordningen er å begrense tilgangen til disse stoffene for privatpersoner, samt sørge for rapportering av mistenkelige transaksjoner gjennom omsetningskjeden. Forordningen gir

imidlertid visse valgmuligheter med hensyn til reguleringen av tilgangen til stoffene.

Restriksjoner i privatpersoners tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver

Det er to vedlegg til forordningen som lister opp utgangsstoffer for eksplosiver, hvor vedlegg 1 angir de som skal være omfattet av restriksjoner. Stoffene i vedlegg 1 skal i utgangspunktet ikke gjøres tilgjengelige for privatpersoner, jf. artikkel 4 nr. 1. Forordningen åpner imidlertid for at medlemslandene kan gjøre unntak fra denne hovedregelen ved å innføre visse begrensninger i form av et tillatelses- eller registreringssystem, jf. artikkel 4 pkt. 2 og 3. Dersom stoffene i vedlegg 1 gjøres tilgjengelig for privatpersoner er det krav om påføring av en særskilt merking som synliggjør at kjøp, besittelse eller bruk er underlagt begrensninger. For stoffer under konsentrasjonsgrensene angitt i vedlegg 1 stilles det ingen krav i forordningen.

De stoffene som er angitt i vedlegg 2 er kun omfattet av meldeplikt ved mistenkelige transaksjoner. For stoffene i vedlegg 2 er det ikke satt konsentrasjonsgrenser, med unntak av ammoniumnitrat. Både stoffene i vedlegg 1 og 2 skal omfattes av en ordning med rapportering av mistenkelige transaksjoner.

For å møte utviklingen innen området legges det i forordningen opp til mekanismer som gjør at det ved behov kan legges begrensninger på ytterligere stoffer.

Virksomheters plikt til å rapportere om mistenkelige transaksjoner

Forordningen oppstiller et krav om at såkalte markedsdeltakere skal ha rett til å avvise en mistenkelig transaksjon, jf. artikkel 9 nr. 3, og at de skal rapportere om betydelig og uforklarlig svinn eller tyveri av utgangsstoffene for eksplosiver, jf. artikkel 9 nr. 4. De pålegges videre en plikt til å rapportere mistenkelige transaksjoner til et nasjonalt kontaktpunkt.

Etter forordningen artikkel 9 nr. 1 gjelder meldeplikten både for utgangsstoffene i vedlegg 1 og

2, eller med blandinger eller stoffer som inneholder stoffene, uavhengig av angitte konsentrasjonsgrenser. For ammoniumnitrat gjelder allikevel angitt konsentrasjonsgrense, og rapporteringsplikten gjelder kun for stoffer eller stoffblandinger med 16 vektprosent nitrogen eller mer fra ammoniumnitrat.

Opprettelse av nasjonalt kontaktpunkt for mistenkelige transaksjoner

Forordningen stiller krav om at medlemslandene etablerer en ordning for rapportering av mistenkelige transaksjoner av alle stoffene i vedlegg 1 og 2, jf. artikkel 9. I situasjoner hvor en kjøper oppfører seg mistenkelig kan markedsdeltakeren nekte å selge stoffet til denne personen. Forordningen artikkel 9 nr.1 fastsetter at stoffene som er oppført i vedleggene, eller med blandinger eller stoffer som inneholder dem, skal meldes i samsvar med denne artikkel. Forordningen forutsetter at det etableres ett eller flere kontaktpunkt for mottak av meldinger om mistenkelige transaksjoner. Kontaktpunktet skal registrere slike meldinger og foreta nødvendige undersøkelser for å få verifisert om transaksjoner, eller forsøk på transaksjoner er legitime. Betydelig og uforklarlig svinn eller tyveri av stoffene i vedlegg 1 og 2 skal også rapporteres. I slike tilfeller forutsettes det at de nasjonale kontaktpunktene, når de finner det hensiktsmessig, gjør bruk av Europols *Early Warning System*.

Sanksjoner

Forordningen artikkel 11 forutsetter at landene har regler for å kunne sanksjonere ved overtredelser av forordningens bestemmelser. Det forutsettes at sanksjonene skal være effektive og proporsjonale i forhold til overtredelsen, samt ha en avskrekkende virkning. Forordningen oppfordrer videre landene til å iverksette forebyggende informasjonstiltak.

2.2 Gjennomføring i Norge

Forordningen trådte i kraft i mars 2013 og det følger av forordningens artikkel 19 at rettsakten må være implementert i EU-landene senest 2. september 2014. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å implementere alle rettsakter som av norske myndigheter er vurdert å være EØS-relevante. Forordningen er behandlet i Spesialutvalget for Samfunnssikkerhet og er funnet å være EØS-relevant og akseptabel.

EØS-komiteen fattet 12. desember 2014 beslutning 269/2014 om å innlemme Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver i EØS-avtalen, ved en endring i EØS-avtalen vedlegg II kapittel XV og XXIX. Samtidig med denne proposisjonen fremmes det en egen proposisjon om Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning, Prop. 53 S (2014–2015).

2.3 Terrorangrepet 22. juli 2011

I NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* ble det påpekt at:

«Terrorangrepet 22/7 ble utført ved bruk av en hjemmelaget bombe og skytevåpen. Gjerningsmannen anskaffet seg disse på lovlig vis. Det er derfor naturlig å spørre om samfunnets barrierer på dette området fungerte, og om de er tilstrekkelige.»

22. juli-kommisjonen anbefalte at taushetspliktbestemmelser ikke bør være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse Politiets sikkerhetstjeneste (PST) der etatene oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging, jf. NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* s. 459. Bakgrunnen er at mens PST har en vid adgang til å åpne forebyggende saker, så kan andre etaters taushetsplikt, som ofte stiller høyere krav til mistanke, forhindre at PST får tilgang til nødvendig informasjon for å kunne avdekke og forebygge terror, jf. NOU 2012: 14 s. 388.

Kommisjonens anbefalinger er fulgt opp i Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap*. Det fremgår av Meld. St. 21 pkt. 7.13.2 at det skal etableres strengere regulering og kontroll med bombekjemikalier og at det skal arbeides for å forby privatpersoners tilgang til en rekke slike stoffer. I meldingen blir det videre uttalt at det kan reises spørsmål ved om beviskravet i tolloven kan gjøre det problematisk for tolltjenestemenn å rapportere en eventuell bekymring, og at det bør vurderes om kravet «grunn til å undersøke» kan være et bedre alternativ enn kravet om «rimelig grunn til mistanke», jf. Meld. St. 21 pkt. 6.5.2.

2.4 Nasjonale tiltak

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Direktoratet for samfunnssikkerhet og bered-

skap (DSB) utarbeidet rapportene «Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat» og «Forslag til regulering av bombekjemikalier», jf. Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*. I rapportene fremmet DSB flere forslag til regulering og kontroll av utgangsstoffer som kan misbrukes til å lage eksplosiver, som gir et godt grunnlag for å vurdere skjerpede tiltak. Enkelte av forslagene gjelder hvordan EUs nye forordning skal gjennomføres i norsk rett. Andre forslag gjelder innføring av nasjonale tiltak. Det presiseres at tiltakene må vurderes i sammenheng.

Utgangspunktet er at det skal være forbudt for privatpersoner å få tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver som følger av vedlegg 1 til forordningen, og som kan misbrukes til å lage eksplosiver. På bakgrunn av forordningen og nasjonale vurderinger arbeides det med følgende tiltak:

- Generelt forbud for privatpersoner
- Oversikt over importører, produsenter og forhandlere
- Informasjon om transaksjoner og sluttbrukerklæring
- Registrering og merking av stoffer
- Krav til fysiske og organisatoriske sikringstiltak
- Tilsynsaktivitet
- Kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner
- Informasjon, opplæring og veiledning
- Forskning og utvikling
- Regelverksendringer

Denne lovproposisjonen redegjør for hvilke lovendringer som er nødvendig for å gjennomføre en slik tiltakspakke, samt opprettelse av kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner. Departementet gjør oppmerksom på at forordningen som sådan vil bli implementert i en egen forskrift, hvor det også vil inntas nærmere nasjonale bestemmelser.

2.5 Høringsrunden

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 9. desember 2013 ut et forslag til endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 på høring.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Datatilsynet

Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Direktoratet for byggkvalitet
 Høyesterett
 KRIPOS
 Miljødirektoratet
 Oljedirektoratet
 Petroleumstilsynet
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Riksadvokaten
 Statens landbruksforvaltning
 Toll- og avgiftsdirektoratet

Sivilombudsmannen

Fylkesmennene

Høgskolen Stord-Haugesund
 NTNU
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Tromsø
 Universitetet for miljø- og biovitenskap

Kommunene

Oslo kommune, Brann- og redningsetaten
 Tromsø kommune, Brann og redning

Norges Brannskole
 Forsvarets Forskningsinstitutt

Bergen brannvesen
 Brannvesenet Sør-Rogaland IKS
 Skien Brannvesen
 Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS

Branntjenestens Yrkesorganisasjon
 Norsk Brannbefals Landsforbund

Avfall Norge
 Kommunenes Sentralforbund
 Landsorganisasjonen i Norge
 Norsk Industri
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
 Tekna
 Norsk Petroleumsinstitutt
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Apotekerforeningen
 Bensinforhandlernes Bransjeforening
 Norsk Brannvernforening
 Handels- og servicenæringens

landsforening
 Logistikk og Transportindustriens Landsforening
 Norsk Kjøleteknisk Forening
 Norsk Naturgassforening BA
 Norsk forening for farlig avfall
 Norsk Energi

Fiskeri og havbruksnæringens landsforbund
 Norges Gullsmeforbund
 Norges Motorsportforbund
 Norsk Gartnerforbund

Norsk Landbruksrådgivning

Institutt for Energiteknikk
 Matmerk
 Sintef Byggforsk
 Sintef

Bransjerådet for fjellsprengning

Felleskjøpet Rogaland Agder
 Norske Felleskjøp SA

AGA AS
 Arcus Kjemi AS
 AS Norske Shell
 Atlas Copco AS
 Apothekernes Laboratorium AS
 Borealis AS
 Borregaard AS
 Brenntag Nordic AS
 Conoco Phillips Jet AS
 Chiron AS
 Clas Ohlson Hovedkontor AS
 DNV GL AS
 DPI Industrier A/S
 Elkem Aluminium ANS
 Esso Norge AS
 EKA Chemicals Rjukan AS

Farma Holding AS
 Fiskå Mølle AS
 Gudbrandsdalens Uldvarefabrik AS
 Gasnor AS

Gassco AS
 Hafslund ASA
 Hydro Aluminium AS
 Hjelle Kjemi AS
 Innvik Sellgren AS
 Jernia ASA
 Jotun AS
 LPG Norge AS
 Lyse Gass AS
 Lilleborg Profesjonell AS
 Maxbo AS
 Norsk Gjennvinning Norge AS
 Norsk Gassenter AS
 Nor-Cargo AS
 Norsk Hydro ASA
 Norske Skog ASA
 Norgesfor AS
 Nemco Certification AS
 Nogusra AS
 Norcem AS
 Norsk Medisinaldepot AS
 Norske Skogindustrier ASA
 Norwegian Modellers AS
 Progas AS
 Pharmaq AS
 Reichhold AS
 Renor AS
 Schenker Linjefods AS
 Södra Cell Tofte AS
 Statoil ASA
 Statoil fuel and retail AS
 Sigma-Aldrich Norway AS
 VWR International AS
 Yara Norge AS
 Yara Praxair AS
 Yara Norge AS, Yara Porsgrunn Hydro
 YX Energi Norge AS

Departementet mottok 32 høringsuttalelser, hvorav 25 hadde merknader/kommentarer til høringsforslaget. 7 har ikke hatt merknader. Noen av merknadene er imøtekommet gjennom mindre endringer i lovtekst, merknader til bestemmelsene samt presiseringer i proposisjonens foredrag.

3 Gjeldende rett

I Norge er utgangsstoffene for eksplosiver som omfattes av forordningen regulert gjennom flere lover og forskrifter ut fra ulike formål og hensyn, blant annet forurensning av det ytre miljø, helse, sikkert arbeidsmiljø og hensynet til mattrygghet. Det er ingen helhetlig regulering som ivaretar hensynet til at stoffene kan komme på avveie eller havne i urette hender. Nedenfor redegjøres det for lover og forskrifter som har bestemmelser som omfatter utgangsstoffer for eksplosiver.

3.1 Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (Brann- og eksplosjonsvernloven)

Brann- og eksplosjonsvernloven er det primære regelverk når det gjelder vern mot brann og eksplosjon. Loven inneholder både alminnelige plikter til å forebygge brann og eksplosjon samt bestemmelser om sentral og lokal organisering og gjennomføring av brann- og eksplosjonsvernarbeid. Loven regulerer også forebyggende og beredskapsmessige forhold ved håndtering av en rekke farlige stoffer, herunder brann- og eksplosjonsfarlig stoff, stoffer under trykk og transport av alle typer farlig gods på veg og jernbane. Virkeområdet til brann- og eksplosjonsvernloven ble i 2009 utvidet til også å omfatte reaksjonsfarlig stoff. En av årsakene til utvidelsen var å kunne regulere og kreve sikringstiltak i forbindelse med utgangsstoffer for eksplosiver og andre farlige stoffer som kan benyttes til uønskede tilsiktede hendelser. Dette ble også tydeliggjort ved at begrepet «uønskede tilsiktede hendelser» ble innført i lovens formålsparagraf.

3.2 Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler (Legemiddeloven)

Med hjemmel i legemiddeloven kan det legges begrensninger på stoffer som kan brukes til ulovlig fremstilling av narkotika. Gjennom forskrift 12.

februar 2010 som implementerer forordning (EF) nr. 273/2004 og forordning (EF) nr. 1277/2005 om narkotikaprekursorer, er det innført kontrollregimer for stoffer som kan brukes ved ulovlig fremstilling av narkotika. I vedlegg 1 til forordning nr. 273/2004 er det definert 3 kategorier av stoffer. For stoffene i kategori 1 må markedsdeltagere være i besittelse av lisens utstedt av Statens legemiddelverk før de kan markedsføre eller besitte disse stoffene. Ved markedsføring av stoffene i kategori 2 er det etablert et registreringsregime hvor Statens legemiddelverk skal underrettes om hvor disse stoffene fremstilles eller markedsføres.

For stoffene i alle tre kategorier har markedsdeltakerne en plikt til umiddelbart å underrette Statens legemiddelverk ved bestillinger eller transaksjoner som gir grunn til mistanke om at stoffene som skal omsettes eller fremstilles kan komme på avveie og benyttes til ulovlig fremstilling av narkotika.

Svovelsyre og aceton er i kategori 3 og omfattes av forordningen om narkotikaprekursorer. Stoffene kan også benyttes til å fremstille eksplosiver, og omfattes av ordningen med rapportering av mistenkelige transaksjoner som er beskrevet i forordning (EU)nr. 98/2013.

3.3 Forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften)

REACH-forskriften implementerer EUs forordning på området. Forskriften er hjemlet i produktkontrollloven, arbeidsmiljøloven, brann- og eksplosjonsvernloven og forurensningsloven. Forordningen har til formål å sørge for et høyt beskyttelsesnivå for helse og miljø, samt styrke bedriftenes konkurranseevne og evne til nyskaping.

REACH fører til at informasjon om kjemiske stoffers helse- og miljøskadelige egenskaper blir lettere tilgjengelig for myndighetene og publikum, mens bedriftene får større selvstendig ansvar for dokumentasjon, vurdering og forsvarlig

håndtering av kjemiske stoffer. Den som fremstiller, produserer eller importerer kjemikalier skal innenfor visse kriterier sørge for registrering av kjemikalet i det Europeiske kjemikaliebyrået (ECHA).

Gjennom REACH er det mulig å forby eller begrense produksjon, import, bruk og omsetning av farlige stoffer i hele EU/EØS-området. Gjennom forordning EF (552/2009), implementert i REACH-forskriften 17. november 2011, er det allerede innført begrensninger på stoffer eller stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat, ut fra at slike kan benyttes til produksjon av eksplosiver.

3.4 Forskrift 16. juni 2002 nr. 1129 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger og forskrift 16. juni 2012 nr. 622 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP)

Forskriftene er hjemlet i produktkontrollloven, arbeidsmiljøloven, brann- og eksplosjonsvernloven og matloven. Alle stoffer og stoffblandinger som er klassifisert som farlige etter forskrift 16. juni 2002 nr. 1139 om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier (merkeforskriften), skal ha merkeetikett som kommuniserer den aktuelle faren til brukeren. Stoffene skal også emballeres på en forsvarlig måte. Reglene om klassifisering, merking og emballering omfatter både stoffer og stoffblandinger som selges til forbrukere og til yrkesmessig bruk. Kjemikaliene skal merkes så snart som mulig, og senest når omsetningen igangsettes i Norge.

EUs nye forordning om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP) trådte i kraft i EU 20. januar 2009. CLP ble implementert gjennom forskrift 16. juni 2012 nr. 622 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP). For stoffer gjelder CLP-forskriften umiddelbart ved ikrafttredelse. For stoffblandinger vil CLP-forskriften gjelde parallelt med dagens merkeforskrift frem til 1. juni 2015. Etter denne dato oppheves merkeforskriften. Den nye CLP-forskriften vil bygge på FNs globalt harmoniserte system for klassifisering og merking av kjemikalier (GHS). Det er klassifiseringen av kjemikaliene som bestemmer hvilke farepiktogrammer og fare- og sikkerhetssetninger som skal være på etiketten. Både merkeforskriften og CLP-forordningen har stofflister,

der en rekke stoffer og stoffblandinger står oppført med en klassifisering og tilhørende farepiktogram og fare- og sikkerhetssetninger. Stofflistene er imidlertid først og fremst anvendbare på helse- og miljøfarlige egenskaper.

3.5 Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen (forskrift om håndtering av farlig stoff)

Forskrift om håndtering av farlig stoff, hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven, har som formål å verne tredjeperson og omgivelsene mot uhell og ulykker med farlige stoffer. Forskriften omfatter enhver som håndterer farlig stoff, samt enhver som eier eller bruker utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen av de farlige stoffene.

For å ha en bedre oversikt over risikobildet for håndtering av farlige stoffer er det krav om at enhver som oppbevarer farlig stoff i et anlegg over visse mengder eller transporterer farlig stoff i rørledning, skal sende en elektronisk melding til DSB via Altinn. Oversikten blir lagret i DSBs base SamBas, og skal danne grunnlag for et risikobasert tilsyn og informasjon om utviklingen innenfor ulike bransjer. For virksomheter som oppbevarer så store mengder farlig stoff at de omfattes av storulykkeforskriften, er det krav om samtykke fra DSB (se pkt. 3.8).

Forskriftens grunnleggende prinsipper er at virksomheter skal kartlegge farer og problemer med håndtering av farlig stoff, og med utgangspunkt i dette vurdere risikoen og hvilke tiltak som må iverksettes for å redusere denne. Det presiseres i forskriften at vurderingen også skal omfatte risikoen for uønskede tilskete handlinger. Utgangsstoffene for eksplosiver listet i forordningen, vedlegg 1 og 2, vil i henhold til forskrift om håndtering av farlig stoff i hovedsak være klassifisert som enten oksiderende væske, oksiderende fast stoff eller brannfarlig væske.

3.6 Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (eksplosivforskriften)

Eksplisivforskriften, som er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven, regulerer sikkerheten ved enhver håndtering av eksplosjonsfarlig stoff, her-

under hensyn til at slike stoffer ikke skal komme på avveie. Håndtering av eksplosiver er strengt regulert med krav om tillatelser i hele kjeden fra import, produksjon, bruk og til destruksjon. Alle som lovlig kan håndtere sprengstoff i Norge, skal være registrert i DSBs register SamBas. Den som vil tilvirke eksplosiver, herunder fyrverkeri, må ha tillatelse fra DSB.

EUs direktiv 2008/43 om opprettelsen av et system for id-merking og sporing av eksplosiver er implementert i eksplosivforskriften. Hensikten med direktivet er å etablere systemer som sikrer at eksplosivene kan spores gjennom hele kjeden fra produsent til sluttbruker. Det er siden 2004 gjort en rekke innskjerpinger i eksplosivforskriften for å sikre at eksplosiver ikke skal komme på avveie eller i urette hender. Endringene har primært vært motivert ut fra nasjonale behov, men de har langt på vei også vært sammenfallende med forventningene i EUs handlingsplan mot terror.

3.7 Forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods (landtransportforskriften)

Regelverket for transport av farlig gods utvikles hovedsakelig i internasjonale fora, basert på anbefalinger fra FN. ADR-avtalen omfatter veitransport av farlig gods, mens RID er det internasjonale reglementet for transport av farlig gods på jernbanen. ADR og RID er en del av norsk rett gjennom landtransportforskriften, som er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven.

Hovedformålet med landtransportforskriften er å forebygge uhell og uønskede hendelser ved transport av farlig gods. Visse konsentrasjoner og mengder av stoffene listet i vedlegg til forordning

(EU) nr. 98/2013 vil være omfattet av forskriften og dermed klassifisert som farlig gods. Forskriften omfatter imidlertid ikke alle konsentrasjoner av stoffene, da prosentgrensen for enkelte går lavere ned i konsentrasjon. Følgelig stilles det heller ikke noen krav til transport av disse stoffene.

3.8 Forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av en storulykke i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften)

Storulykkeforskriften implementerer EUs Seveso II-direktiv, 96/82 EF, om kontroll med farene for storulykker med farlige kjemikalier. Forskriften er en fellesforskrift hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven, produktkontrollloven, sivilbeskyttelsesloven, arbeidsmiljøloven og forurensningsloven.

Forskriften gjelder for enhver landbasert virksomhet der farlige kjemikalier forekommer i bestemte mengder. Disse er listet opp i vedlegg til forskriften. Forskriften stiller ikke konkrete krav til hvordan stoffene skal håndteres. Dette fremkommer av hjemmelslovene og forskriftene som regulerer håndteringen av de farlige stoffene. Forskriften stiller imidlertid krav til at virksomheter gjennom systematisk arbeid skal treffe alle nødvendige tiltak for å forebygge storulykker og begrense konsekvensene for mennesker, miljø og materielle verdier.

Avhengig av konsentrasjon og mengde, vil stoffene listet opp i vedlegg til forordning (EU) nr. 98/2013 også omfattes av bestemmelsene i storulykkeforskriften.

4 Fremmed rett

4.1 Danmark

I henhold til den danske våpenloven og eksplosiv-bekjentgjørelsen er det forbudt å kjøpe, ha eller bruke eksplosiv-stoffer eller enkelte utgangsstoffer uten tillatelse. Forbudet gjelder ikke innførsel til ervervsmessige formål. Forhandlere kan omsette stoffene hvis foretaket er registrert hos myndighetene og stoffene lagres i henhold til regelverket. Politiet kan i spesielle tilfeller gi unntak fra forbudet. Privatpersoner som ønsker å kjøpe utgangsstoffene i konsentrasjoner over det som er angitt må skaffe en lisens fra politiet.

Det er foreslått å innføre en lisensordning for stoffene i forordningens vedlegg 1, på linje med den gjeldende ordning i bekjentgjørelse om utgangsstoffer til eksplosivstoffer. De stoffer som allerede er regulert i ovennevnte bekjentgjørelse skal reguleres på samme måte som etter forordningen, herunder rapportering av mistenkelige transaksjoner. Straff foreslås til bøter og fengsel i inntil fire måneder, eller under skjerpende omstendigheter fengsel i to år.

4.2 Sverige

Mistenkelige transaksjoner og tyveri av utgangsstoffer skal i Sverige meldes til politiet.

I Sverige har regjeringen nedsatt en nasjonal arbeidsgruppe for eksplosivsikkerhet. Gruppen består av representanter fra MSB, politiet og næringen, og har ansvar for at forpliktelser i EUs handlingsplan mot terror implementeres i Sverige.

Det er foreslått å innføre tillatelsesregime for oppbevaring, innførsel, besittelse og bruk av hydrogenperoksid, nitrometan og salpetersyre og blandinger som inneholder slike stoffer, over de konsentrasjonsgrenser som angis i vedlegg 1. Tilsyn skal gjøres av kommunen, med adgang til bistand fra politi. Sanksjoner for overtredelser er foreslått til straff i form av bøter eller fengsel i ett år. Ved grov overtredelse ilegges straff i form av fengsel fra seks måneder til fire år. For unnlatelse av å rapportere mistenkelige transaksjoner eller

forsøk på sådanne eller betydelige svinn og tyveri, foreslås det straff i form av bøter eller fengsel i seks måneder. Det foreslås hjemmel for beslagleggelse av ulovlige utgangsstoffer for eksplosiver og utbytte av lovbrudd knyttet til slike, i tillegg til eiendeler som anvendes som hjelpemiddel ved lovbruddet.

4.3 Storbritannia

Enkelte av stoffene i forordning (EU) nr. 98/2013, vedlegg 1 og 2, er omfattet av regelverk om narkotikaprekusorer klassifisert i eget system. Avhengig av kategoriseringsklasse kreves lisens eller registrering for alle virksomheter. Forretningslokaler må også registreres og mistenkelige transaksjoner skal rapporteres. Det er krav til arkiv («paper trail») for transaksjoner, og det er straff for ikke å registrere seg eller ha korrekt lisens.

I Storbritannia har man for utgangsstoffer for eksplosiver prioritert dialog og bransjeavtaler, samt drevet direkte og oppsøkende informasjonsarbeid, fremfor regulering i lov og forskrift.

Ved gjennomføring av forordning (EU) nr. 98/2013 vil Storbritannia i forskrift innføre et lisensregime fremfor et forbud for stoffene i vedlegg 1.

4.4 Nederland

I Nederland har eksperter fra myndighetene og kjemikalieindustrien gått sammen om å utforme tiltak for å minimere risikoen for bruk av disse kjemikaliene til villede uønskede handlinger. Det er opprettet en egen telefonlinje, Homemade Explosive Information line, som forhandlere kan bruke ved mistenkelige transaksjoner. I påvente av EU-reguleringer finnes det frivillige avtaler for bl.a. hydrogenperoksid og nitrometan. Det foreligger også en frivillig avtale om salpetersyre. I avtalen anbefales et fullstendig forbud mot salg av salpetersyre til privatpersoner uavhengig av konsentrasjon, registrering av transaksjoner og rapportering av mistenkelige transaksjoner.

5 Krav til håndtering av – og restriksjoner i tilgangen til – utgangsstoffer for eksplosiver

5.1 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver

Hovedregelen i forordningen er at utgangsstoffer over de konsentrasjoner som er angitt i vedlegg 1, jf. artikkel 4 nr. 1, ikke skal gjøres tilgjengelig for, innføres, besittes eller brukes av privatpersoner. Det åpnes imidlertid for at medlemslandene kan gjøre unntak fra denne hovedregelen ved å innføre visse begrensninger i form av et tillatelsessystem eller registreringssystem, jf. artikkel 4 pkt. 2 og pkt. 3. Dersom stoffene i vedlegg 1 gjøres tilgjengelig for privatpersoner er det krav om påføring av en særskilt merking som synliggjør at kjøp, besittelse eller bruk er underlagt begrensninger. For stoffer under konsentrasjonsgrensene angitt i vedlegg 1 stilles det ingen krav i forordningen, bortsett fra rapporteringsplikt om mistenkelige transaksjoner mv. etter forordningen artikkel 9. For de stoffene som er angitt i vedlegg 2 oppstilles det ingen konsentrasjonsgrenser, med unntak av ammoniumnitrat. Stoffene i vedlegg 2 er kun omfattet av meldeplikt ved mistenkelige transaksjoner.

Artikkel 3 (8) i forordningen definerer en mistenkelig transaksjon som «ethvert kjøp der det er skjellig grunn til å mistenke at et stoff eller blanding av stoff, som angitt i vedleggene, er innkjøpt med tanke på å produsere eksplosiver».

Markedsdeltakere skal etter artikkel 9 pkt. 3 være pliktig til å innrapportere mistenkelige transaksjoner eller forsøk på slike transaksjoner, samt tyveri eller svinn til et nasjonalt kontaktpunkt (kap. 6). Hvis mulig skal identiteten på kjøper angis.

Artikkel 9 pkt. 3 sier at markedsdeltakere skal ha retten til å avvise en transaksjon i tilfeller hvor:

- Kjøperen er uklar om formålet med kjøp av utgangsstoffer for eksplosiver
- Kjøperen er ukjent med stoffet eller stoffblandingsens legitime bruksområde, eller kan ikke på en plausibel måte gjøre rede for dette

- Kjøperen ønsker å kjøpe uvanlige mengder, uvanlige kombinasjoner eller uvanlige konsentrasjoner av utgangsstoffer for eksplosiver
- Kjøperen er uvillig til å fremvise nødvendig legitimasjon
- Kjøperen ønsker å betale på en uvanlig måte, eksempelvis betaling med store mengder kontanter

Bestemmelsen stiller også krav til innrapportering av tilfeller av tyveri eller der betydelige mengder er forsvunnet av stoffene som er opplistet i vedleggene, samt blandinger og substanser som inneholder disse stoffene. Innrapporteringen skal skje til det nasjonale kontaktpunktet.

5.2 Gjeldende rett

Med unntak av ammoniumnitrat er det i Norge per i dag ingen begrensninger på tilgangen til stoffene som omfattes av forordningen.

Kapittel 4 i Brann- og eksplosjonsvernloven oppstiller en rekke krav til virksomheter. Virksomheter skal blant annet sørge for at sikkerheten knyttet til brann, eksplosjon, håndtering av farlig stoff og transport av farlig gods blir ivarettatt på en forsvarlig måte, jf. § 19. § 20 etablerer en plikt for virksomheter til å sørge for at enhver håndtering av farlig stoff og farlig gods skjer på en slik måte at mennesker, miljø og omgivelser er tilfredsstillende sikret. Sikkerhetsnivået skal etableres gjennom tekniske og organisatoriske tiltak i virksomheten, eventuelt i kombinasjon med arealmessige begrensninger i området rundt denne, og dokumenteres overfor sentral tilsynsmyndighet. Utgangsstoffer for eksplosiver defineres inn under begrepet «farlig stoff», som i brann- og eksplosjonsvernloven § 4 bokstav c også omfatter reaksjonsfarlig stoff.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 5 oppstiller en hjemmel for å gi forskrifter om den enkeltes plikt til å forebygge og begrense skadevirkninger ved blant annet eksplosjon og ulykker. Det kan

hevdes at det å rapportere om mistenkelige transaksjoner med stoffene listet i forordning (EU) nr. 98/2013 inngår som en plikt enhver har for å forebygge eksplosjon eller annen ulykke med stoffene, særlig gitt lovens formål om å forebygge uønskede tilsiktede hendelser. Departementet mener imidlertid at denne hjemmelen ikke er tilstrekkelig for å etablere en plikt for virksomheter til å melde inn mistenkelige transaksjoner. Dette vil heller ikke samsvare med lovens system, da plikten etter § 5 hører under de alminnelige plikter etter loven, og ikke plikter rettet mot virksomheter som sådan.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 22 første ledd pålegger virksomheter som håndterer farlige stoffer eller transporterer farlig gods å etablere et system for registrering av ulykker og hendelser som kunne ha ført til en ulykke. Det fremkommer videre at slike ulykker og hendelser skal rapporteres til sentral tilsynsmyndighet. I tredje ledd følger det at departementet kan gi forskrifter om krav til registrering og rapportering, herunder prosedyre for rapportering og krav til rapportens innhold. Denne bestemmelsen var i utgangspunktet ment å omfatte hendelser relatert til den lovlig håndteringen av farlige stoffer som enten har ført til, eller kunne ha ført til en ulykke. Når lovens formål og virkeområde i 2009 ble utvidet til å omfatte uønskede tilsiktede hendelser ble det ikke vurdert hvordan dette skulle ha innvirkning på lovens øvrige bestemmelser. Det kan hevdes at forskriftshjemmelen, i lys av lovens formål, også kan gi hjemmel for krav om at virksomhetene skal etablere et system for registrering og rapportering av mistenkelige transaksjoner. For å unngå tvil om hjemmelsgrunnlaget mener imidlertid departementet at det bør oppstilles en klar forskriftshjemmel om plikten til å rapportere.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 43 gir hjemmel til å gi utfyllende forskrifter. Etter § 43 bokstav b kan departementet blant annet fastsette forskrifter om krav til håndtering av farlig stoff, herunder krav til meldeplikt. Hjemmelen i § 43 er vid, men det er vanskelig å finne holdepunkter for at denne hjemler krav til virksomheter om å rapportere mistenkelige transaksjoner til kontaktpunktet.

5.3 Forslaget i høringsbrevet

5.3.1 Krav til virksomheters håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver

Departementet påpekte i høringsnotatet at det er naturlig å regulere begrensninger i tilgangen til utgangsstoffene for eksplosiver, som følger av

vedleggene til forordningen, i en ny bestemmelse i brann- og eksplosjonsvernloven.

Forordning (EU) nr. 98/2013 setter ikke krav til at stoffene skal sikres fysisk. Departementet mente imidlertid at det er nødvendig å sette krav til fysisk sikring for å redusere muligheten for at stoffene benyttes til å produsere eksplosiver, og øke sannsynligheten for at illegitime forsøk på å tilegne seg stoffene oppdages.

Virksomheter som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver må sørge for at stoffene håndteres på en sikker måte gjennom tekniske og organisatoriske tiltak. Dette vil hindre at stoffene kommer på avveie eller havner i urette hender. I brann- og eksplosjonsvernloven § 8 er det nedfelt krav om at virksomhetene skal gjennomføre et systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne loven overholdes.

Departementet anbefalte i høringsnotatet at det i tillegg til internkontrollsystemet må etableres en klar plikt for virksomheter som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver, til å sørge for både tekniske og organisatoriske tiltak i virksomheten. For stoffene i vedlegg 1 bør det kunne stilles krav om fysisk sikring, og at stoffene skal være innelåst ved oppbevaring eller lagring. Det skal relativt små mengder til av stoffene i vedlegg 1 for å tilvirke eksplosiver. Departementet foreslo på denne bakgrunn å innføre en ny § 20 a i loven som setter krav til hvordan virksomheter skal håndtere utgangsstoffer for eksplosiver. Ny § 20 a vil gi en nødvendig hjemmel for å implementere forordning (EU) nr. 98/2013, samt øvrige krav som anses nødvendig for å få til et helhetlig regime for sikker håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver. Det ble videre vist til at det er et behov for en nærmere presisering av privatpersoners tilgang til slike stoffer, virksomheters tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver og krav om melding og deklarerings til særskilte registre. Det ble derfor lagt opp til at dette utdypes i forskrifter, som omtalt nedenfor.

5.3.2 Forbud for privatpersoner

I høringsnotatet ble det gjort rede for at det ikke har kommet frem informasjon om at privatpersoner generelt har behov for stoffene i vedlegg 1, verken i underlagsdokumentasjonen fra EU eller i utredning fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) som ble benyttet i forbindelse med utarbeidelse av rapporten om «Forslag til regulering av bombe-kjemikalier». Gjennomgangen har vist at bruksområdene for privatpersoner er begrenset, og at

det for majoriteten av bruksområdene finnes alternative stoffer, eventuelt at stoffene kan benyttes i lavere konsentrasjoner. Departementet foreslo at det innføres et generelt forbud for privatpersoners tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver som følger av forordning (EU) nr. 98/2013, vedlegg 1. Det ble foreslått at en nærmere regulering av privatpersoners tilgang til stoffer i vedlegg 1, gjøres gjennom en forskriftshjemmel i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven § 20 a bokstav a. Det ble videre påpekt at det kan være aktuelt i forbindelse med forskriftsreguleringen å åpne for at det kan gis dispensasjon i helt spesielle tilfeller.

5.3.3 Virksomheters tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver, krav om melding og deklarerer til særskilte registre

Det følger av høringsbrevet at dersom det innføres et generelt forbud for privatpersoner til å innføre, besitte eller bruke stoffene i vedlegg 1, stiller ikke forordning (EU) nr. 98/2013 krav om at produsenter, importører eller forhandlere skal inneha lisenser eller på annen måte registrere seg for å kunne drive handel med disse stoffene. Departementet foreslo likevel at alle som driver produksjon, import eller salg må være registrert for å få tillatelse. En slik registrering vil gjøre at myndighetene får en samlet oversikt over alle som produserer, importerer eller forhandler utgangsstoffene for eksplosiver i vedlegg 1, eller med 16 vektprosent nitrogen eller mer fra ammoniumnitrat.

Det ble foreslått at registreringen skal inneholde informasjon om hvilke av stoffene i vedlegg 1, eller med 16 vektprosent nitrogen eller mer fra ammoniumnitrat som virksomheten er i befatning med. Det ble videre anbefalt at registreringen gjøres i DSBs register SamBas. Et registreringsregime vil bidra til økt sporbarhet, og vil gi en oversikt tilsvarende som oversikten Statens legemiddelverk får gjennom sine systemer for lisens/registrering av narkotikaprekursorer. Informasjonen fra SamBas vil blant annet kunne danne grunnlag for planlegging av tilsynsaksjoner.

Departementet anbefalte ikke at sluttbrukere registreres i SamBas da dette vil gjelde et stort antall aktører. Informasjonsomfanget vil bli omfattende og vil ikke gi myndighetene unik informasjon som ikke kan fremskaffes på annet vis. Departementet mente imidlertid at det bør vurderes om sluttbrukere skal pålegges å fylle ut et transaksjonsskjema og en sluttbrukererklæring i forbindelse med kjøp, som skal lagres hos selger.

I høringsbrevet fremkom det videre at produktregisteret er myndighetenes sentrale register

over stoff og stoffblandinger. Ved deklarerer skal det gis nøyaktige opplysninger om sammensetning og fareklassifisering, samt mengde og bruksområde. Departementet påpekte at det er ønskelig at alle stoffer i vedlegg 1, eller med 16 vektprosent nitrogen eller mer fra ammoniumnitrat, skal deklarerer i produktregisteret, uavhengig av mengde og bruksområde, for å gi nasjonale myndigheter oversikt over innførsel og produksjon av disse stoffene i Norge. Kravet vil gjelde for produsenter og importører av utgangsstoff for eksplosiver. Alle utgangsstoffene i vedlegg 1 er per i dag allerede deklareringspliktige, men for enkelte av stoffene vil endringen innebære krav til deklarerer av nye konsentrasjoner.

Departementet foreslo på denne bakgrunn at det etableres en forskriftshjemmel i ny § 20 a bokstav b som gir mulighet til å utdype dette kravet nærmere.

5.3.4 Plikt til å rapportere om mistenkelige transaksjoner og til å etablere systemer for registrering av kjøp

I høringsnotatet vises det til at forordning (EU) nr. 98/2013 etablerer en plikt for markedsdeltakere i omsetningskjeden til å rapportere om mistenkelige transaksjoner til et nasjonalt kontaktpunkt. Forordningen sier derimot at det ikke skal legges unødvendige begrensninger på legitime markedsaktørers tilgang på stoffene i vedlegg 1. Så lenge et generelt forbud for privatpersoner implementeres, stiller ikke EU krav om at transaksjoner mellom virksomheter skal registreres hos selger, at informasjon skal lagres eller at nasjonale myndigheter skal ha tilgang til denne.

Departementet foreslo imidlertid å innføre strengere nasjonale regler på dette punktet. For å oppfylle formålet i forordningen om å redusere risikoen for angrep utført ved hjelp av utgangsstoffer for eksplosiver, mente departementet at det bør vurderes å etablere en plikt for virksomhetene til å etablere systemer for registrering av kjøp. I tillegg til forslaget om at alle aktører som nevnt over i pkt. 5.3.3 bør registreres i SamBas for å drive import, produksjon eller salg av stoffene i vedlegg 1, foreslo departementet at det skal kunne stilles krav om at alle foretatte transaksjoner skal registreres og lagres hos selger. Ordningen vil bidra til økt sporbarhet for stoffene i vedlegg 1, eller med 16 vektprosent nitrogen eller mer fra ammoniumnitrat. Dette vil gi myndighetene tilgang til informasjon om hvilke sluttbrukere som har kjøpt stoffene, herunder planlagt bruk. Dette er informasjon som ikke fremkommer

gjennom registreringen i SamBas. Det ble påpekt at utfylling av skjema og lagring av informasjon trolig vil bidra til økt årvåkenhet hos aktører som driver handel med stoffene, både hos kjøper og selger. Samlet vil det bidra til å redusere risikoen for at uvedkommende får tilgang til stoffene i vedlegg 1, eller med 16 vektprosent nitrogen eller mer fra ammoniumnitrat.

Departementet foreslo på denne bakgrunn å innta en forskriftshjemmel i ny § 20 a bokstav c som gir mulighet til å utdype dette kravet nærmere.

5.3.5 Krav om betaling for destruksjon av beslaglagte eller ulovlige importerte stoffer

I høringsnotatet kommer det frem at forordningen ikke har krav om at kjøper/importør mv. skal kunne pålegges å betale for destruksjon av beslaglagte eller ulovlig importerte stoffer.

Departementet pekte på at det i bl.a. miljølovgivningen er etablert et «forurensar betaler»- prinsipp. Prinsippet innebærer at den som slipper ut eller har sluppet ut miljøskadelige stoffer til jord, luft eller vann er pålagt å betale kostnadene ved rensing eller tilbakeføring til opprinnelig tilstand. Prinsippet har i senere år fått vid utbredelse blant annet i OECD og EU, og i enkelte regionale og internasjonale konvensjoner og traktater. Det samme prinsippet er også nedfelt i bl.a. tolloven hvor tollskyldner plikter å dekke omkostninger ved tilintetgjørelse og de omkostninger som tidligere er påløpt. Departementet påpekte at det samme prinsippet bør gjelde for destruksjon av beslaglagte eller ulovlig importerte utgangsstoffer.

Departementet foreslo derfor en forskriftshjemmel i ny § 20 a bokstav d som gir mulighet for å utdype dette kravet nærmere.

5.4 Høringsinstansenes syn

Norsk Brannbefals Landsforbund støtter forslag til endringer i ny § 20 a.

Politiets sikkerhetstjeneste er positive til forslaget om en ny § 20 a i brann- og eksplosjonsvernloven. Bestemmelsen vil sørge for at myndighetene får tilgang til en samlet oversikt over alle som produserer, importerer eller forhandler utgangsstoffene for eksplosiver i vedlegg 1, og den åpner videre for nærmere regulering i forskrift.

Oslo kommune v/ Brann og redningsetaten er positive til forslagene til endring som følge av implementering av forordning som fører til

begrenset tilgang til utgangsstoffer. De påpeker at det ikke er nevnt noe om hvilke myndigheter som skal føre tilsyn med at virksomheter overholder plikten etter bestemmelsen eller etterlever krav i ny forskrift. De presiserer at dersom lokalt brannvesen skal føre tilsyn med at virksomheter overholder sin plikt i forbindelse med utgangsstoffer, er det på lik linje som for tollmyndighetene, behov for kompetansehevende opplæring som igjen vil medføre et behov for å få tilførte ressurser.

Det fremgår av høringsnotatet at utgangsstoffer for eksplosiver kan defineres inn under begrepet «farlig stoff», som i brann- og eksplosjonsvernloven § 4 c også omfatter reaksjonsfarlig stoff. I forslaget til lovendring er det ikke lagt inn noen endring i § 4. De mener det ville ha vært klargjørende med en selvstendig eller en presisering av definisjon på utgangsstoffer, spesielt siden dette ikke har vært regulert tidligere. Definisjonen «reaksjonsfarlig stoff» er også likelydende i brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om håndtering av farlig stoff.

Brannvesenet Sør-Rogaland IKS støtter endringen av lovens § 20 med tillegg av § 20 a.

Norsk Medisinaldepot AS påpeker at de verken er importør eller produsent av stoffene i vedlegg 1 eller 2, men er forhandler for apotekene sine av enkelte av stoffene i gruppen. De påpeker at virksomheter som selger stoffene skal registrere seg og stiller spørsmål om de skal registrere sine 280 utsalgsapotek. Disse selger svært små mengder og det vil være sporadisk og i liten grad lagerført i det enkelte apotek. De påpeker at dersom myndighetene skal få oversikt så må alle utsalgssteder inn. Mye av det som selges via apotek går videre inn til produksjon, men det er noe som når privatpersoner. Apotek har i dag ikke lov til å registrere opplysninger på privatpersoner da det ikke eksisterer registreringssystemer som tilfredsstiller krav til informasjonssikkerhet. I reseptregisteret er dette ivaretatt for E-resept.

Riksadvokaten støtter forslaget om å forby privatpersoners tilgang til stoffene i vedlegg 1. De påpeker at det med fordel kan fremgå tydeligere at bestemmelsen gir en hjemmel til å fastsette i forskrift hvilke utgangsstoffer som forbys, for eksempel ved at den utformes etter mønster av legemiddeloven § 22 og reglene om narkotikalist. Det bør også fremgå tydeligere av § 20 a at den gir hjemmel til å forby at privatpersoner setter seg i besittelse av stoffene, da forslaget kan leses slik at bestemmelsen kun gir hjemmel til å forby at noen gir privatpersoner tilgang.

Riksadvokaten påpeker videre at begrepet «privatpersoner» ikke har noen etablert rettslig

forståelse og neppe er godt egnet til å avgrense hvem som skal ha tilgang til stoffene. For å sikre forutberegnelighet og effektiv håndhevelse av reglene er det ønskelig at begrepet defineres eller konkretiseres nærmere i loven eller forskriften.

Riksadvokaten peker på at det ikke fremgår like klart om en tar sikte på å forby noen av stoffene i vedlegg 2 i forskriften, eller om man vil nøye seg med å regulere befatningen med disse stoffene. Så vidt Riksadvokaten forstår har flere av stoffene i vedlegg 2 alminnelige bruksområder uten at det finnes gode substitutter. Etter riksadvokatens syn bør det vises tilbakeholdenhet med å innføre et straffesanksjonert forbud for stoffer som har alminnelig bruksområde hvis det ikke finnes alternativer, selv om stoffene kan misbrukes til å lage eksplosiver. En mulighet er å la forbudet rette seg mot mengder av stoffet som overstiger det som kan begrunnes med en legal bruk. Riksadvokaten har ikke bemerkninger til forslaget om å regulere befatningen med disse stoffene, herunder plikten til å rapportere om mistenkelige transaksjoner av stoffene.

Politidirektoratet og Kripas har sammenfallende høringsuttalelse og støtter forslaget. De påpeker at den foreslåtte bestemmelsens annet ledd, og da særlig bokstav a til c som hjemler forskrifter om utgangsstoffer for eksplosiver er av stor betydning for at bombekjemikalieforordningens formål kan ivaretas på en tilfredsstillende måte. En tydelig regulering på dette området vil gi et tydelig forbud mot privatpersoners tilgang til slike stoffer, en bedre oversikt over virksomheters tilgang til slike stoffer, en klargjøring av plikten til å rapportere om mistenkelige transaksjoner og etablering av systemer for registrering av kjøp. En slik regulering vil også lette Kripas' rolle som nasjonalt kontaktpunkt, all den tid dette vil gi et bedre grunnlag for de undersøkelser som det nasjonale kontaktpunktet skal iverksette.

Askim kommune påpeker at det er meget bra at det stilles strengere krav til de virksomheter som håndterer eksplosiver. De tenker da spesielt på forbudet som innføres for å hindre enkelt personer å få tilgang til slike stoffer.

Toll- og avgiftsdirektoratet støtter et generelt forbud mot privatpersoners tilgang til utgangsstoffene for eksplosiver. De mener forbudet bør omfatte forbud mot å eie, anskaffe og innføre disse stoffene, og at det bør fremkomme klart i loven at forbudet er av et slikt omfang.

5.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med riksadvokatens uttalelse om at § 20 a bør presiseres noe nærmere slik at det blir tydelig at det gis en hjemmel til å fastsette i forskrift hvilke utgangsstoffer som forbys. Departementet har derfor foretatt en presisering i § 20 a annet ledd. Departementet foreslår også å endre § 20 a bokstav a slik at det fremgår tydeligere at den gir hjemmel for å forby privatpersoners innføring, besittelse eller bruk av slike stoffer. Dette vil også fange opp forslaget fra Toll- og avgiftsdirektoratet om at det bør fremkomme klart i loven at forbudet omfatter både å eie, anskaffe og innføre disse stoffene. Departementet har likevel valgt å holde seg til forordningens ordlyd som legger begrensninger på *innføring, besittelse og bruk*. Departementet har også foretatt en presisering i § 20 a bokstav b for å tydeliggjøre at det kan gis bestemmelser om virksomheters tilgjengeliggjøring av utgangsstoffer for privatpersoner.

Riksadvokaten påpekte videre at begrepet «privatpersoner» bør konkretiseres nærmere i loven eller forskriften. Departementet mener det er naturlig at begrepet defineres i forskriften, hvor de konkrete begrensningene for privatpersoner vil reguleres. Det legges opp til at definisjonen av «privatperson» vil være lik den definisjonen som følger av forordningen; «*enhver fysisk person som ikke opptre i forbindelse med sin nærings-, forretnings- eller yrkesvirksomhet*». På samme måte vil også begrepet «utgangsstoffer» defineres i forskriften.

Departementet presiserer at det er stoffene i vedlegg 1 til forordningen som ikke skal gjøres tilgjengelig for privatpersoner. Det tas ikke sikte på å forby stoffene som er listet i vedlegg 2 til forordningen, med unntak av 16 vektprosent nitrogen eller mer fra ammoniumnitrat. Det er allerede innført begrensninger på stoffer og stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent nitrogen eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat gjennom REACH forskriften av 17. november 2011, slik at dette ikke innebærer noen realitetsendring sammenlignet med dagens rettstilstand. Stoffene i vedlegg 2 vil omfattes av meldingsregimet som omtales i kapittel 6. Videre vil det også settes krav til aktsomhet, systematisk HMS-arbeid, sikring og informasjonsplikt for vedlegg 2- stoffene i forskrift.

Lovforslaget innebærer at apotek ikke kan selge disse stoffene til privatpersoner, og da vil heller ikke apotekene få byrden med å registrere kjøp. Departementet vil videre påpeke at apotekenes utfordringer med å registrere privatpersoner kun vil oppstå dersom privatpersoner forsøker å

kjøpe stoffer angitt i vedlegg 1 og apoteket skal rapportere om mistenkelige transaksjoner. Det påhviler imidlertid ikke apotekene en plikt til å registrere opplysninger i slike tilfeller. Det er Kripos som skal registrere disse opplysningene – og apotekene må rapportere til Kripos som nasjonalt kontaktpunkt for mistenkelige transaksjoner. For stoffene angitt i vedlegg 2 er det ikke krav til registrering av transaksjoner. Når det gjelder registrering av apotekene i SamBas er det flere alternativer som kan være aktuelle, og departementet har ennå ikke konkludert med om det er tilstrekkelig at for eksempel apotekkjeden registreres eller om det enkelte apotek må være registrert. Dette vil en komme tilbake til i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Videre vil departementet presisere at det er DSB som er sentral tilsynsmyndighet for disse bestemmelsene. Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 31 kan imidlertid DSB la andre offentlige eller private sakkyndige føre tilsyn på sine vegne. For å utnytte samfunnets samlede tilsynsressurser på en effektiv måte og ikke minst lette byrden

for de som utsettes for tilsyn, kan DSB benytte andre tilsynsmyndigheter til gjennomføring av tilsyn. Departementet bemerker at kommunene allerede er lokal tilsynsmyndighet etter forskrift om håndtering av farlige stoffer. Utgangsstoffene for eksplosiver omfattes også av denne forskriften. I de tilfeller DSB vil benytte seg av brannvesenets tilsyn vil det være knyttet til kampanjer/tilsynsaksjoner som DSB tilrettelegger for. I slike tilfeller vil DSB lage en sjekkliste som brannvesenet skal benytte som utgangspunkt. Det vil derfor ikke være behov for kompetansehevende tiltak for brannvesenet når det gjelder utgangsstoffer for eksplosiver.

Departementet foreslår med dette å innføre en ny § 20 a i loven som setter krav til hvordan virksomheter skal håndtere utgangsstoffer for eksplosiver, samt gi departementet myndighet til å gi nærmere forskrifter. Ny § 20 a vil gi en nødvendig hjemmel for å implementere forordning (EU) nr. 98/2013, samt øvrige krav som anses nødvendig for å få et helhetlig regime for sikker håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver.

6 Opprettelse av nasjonalt kontaktpunkt for mistenkelige transaksjoner

6.1 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver

Forordning (EU) nr. 98/2013 artikkel 9 pkt. 1 oppstiller en plikt for medlemslandene til å etablere et system for rapportering av mistenkelige transaksjoner, tyveri, og betydelig og uforklarlig svinn av stoffer og stoffblandinger som omfattes av vedlegg 1 og vedlegg 2 uavhengig av konsentrasjonsgrenser. For ammoniumnitrat som reguleres i vedlegg 2 gjelder det likevel en konsentrasjonsgrense. Forordningen stiller videre krav om at landene skal etablere et nasjonalt kontaktpunkt med et klart definert telefonnummer og e-postadresse for rapportering av mistenkelige transaksjoner, jf. artikkel 9 pkt. 2.

I fortalen fremgår det at det er ønskelig at kontaktpunktet holder en oversikt over innrapporteringen av mistenkelige transaksjoner. Kompetente myndigheter skal ta de nødvendige grep for å etterforske konkrete tilfeller, herunder om en angitt profesjonell aktør skal bruke stoffene til et legitimt formål. Det oppfordres videre til at kontaktpunktet, når det anses nødvendig, bruker systemet for tidlig varslings, Europol's *Early Warning System*. Videre er det forutsatt at opplysningene behandles i samsvar med Europaparlamentets- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 (personverndirektivet).

EU-kommisjonen er i ferd med å utarbeide en veileder som vil angi nærmere hva som kan være en mistenkelig transaksjon, og Norge deltar i dette arbeidet.

6.2 Gjeldende rett

6.2.1 Personvernlovgivning

Forordning (EU) nr. 98/2013 forutsetter at behandling av opplysninger skjer i samsvar med personverndirektivet. I norsk rett er direktivet

gjennomført i lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

Fra 1. januar 2014 ble Kripos nasjonalt kontaktpunkt i Norge. Siden formålet med behandlingen av disse opplysningene i alle fall delvis er kriminalitetsbekjempelse, vil behandlingen av disse opplysningene bli regulert av lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) med forskrift, som trådte i kraft 1. juli 2014.

Politiregisterloven § 14 legger opp til at det gis egne forskrifter for de ulike registrene.

Behandlingen av informasjon om mistenkelige transaksjoner vil etter departementets vurdering falle inn under politiregisterloven § 11, jf. politiregisterforskriften kapittel 47 (kriminalitetsetterrettingsregistre). Se nærmere om dette i punkt 6.3 og 6.5.

6.3 Forslaget i høringsbrevet

Det fremgår av høringsbrevet at som ledd i kampen mot terror er formålet med forordning (EU) nr. 98/2013 å legge begrensninger på 15 stoffer som kan anvendes til fremstilling av eksplosiver og derigjennom redusere risikoen for angrep med eksplosiver og øke EU/EØS-borgernes sikkerhet. Kontaktpunktets oppgaver vil være å håndtere meldinger om mistenkelige transaksjoner raskt og gjøre nødvendige undersøkelser for å avdekke om transaksjonen har/hadde et legitimt formål eller ikke. Kontaktpunktet skal med andre ord foreta innledende undersøkelser med sikte på å vurdere innkommet informasjon, og der det er nødvendig involvere andre etater.

Det fremgår videre av høringsbrevet at en aktiv samhandling mellom berørte etater er en forutsetning for å oppnå målsettingen i forordningen. Aktørene skal innenfor rammene av taushetspliktreglene dele informasjon og samhandle for å oppnå formålet med forordningen. Samarbeidet skal være tett og preget av gjensidig informasjon

slik at eventuelle uklarheter og faglige spørsmål avklares hurtigst mulig. Informasjonsflyten skal skje på en måte som sikrer at rapportering og oppfølging skjer uten unødig opphold, samt at eventuelle parallelle behandlinger av rapporteringer unngås. Unntakene fra taushetspliktsbestemmelsene i politiregisterloven kapittel VI sikrer at politiet kan utlevere opplysninger både til politimesige formål og i mottakerorganets interesse, og det kreves således ingen lovendringer for å gjennomføre forordningen på dette punkt.

Som nevnt i punkt 6.2.1 vil behandlingen av opplysninger om mistenkelige transaksjoner i utgangspunktet kunne forankres i politiregisterlovens bestemmelser om kriminalitetsetterretningsregistre. Av høringsbrevet fremkommer det at departementet likevel vil vurdere om det bør gis en egen forskrift for behandlingen av disse opplysningene i politiregisterforskriftens del 11, med hjemmel i politiregisterloven § 14, jf. § 57.

6.4 Høringsinstansenes syn

POD og *Kripas* har sammenfallende høringsuttalelse. De påpeker at Kripas har rollen som nasjonalt kontaktpunkt fra 1. januar 2014 og har igangsatt arbeidet med å implementere rollen. Det er opprettet et klart definert telefonnummer og e-postadresse for rapportering. De støtter departementets vurdering av at politiregisterlovgivningens bestemmelser som unntar fra taushetsplikt vil være tilfredsstillende for at politiet kan utveksle relevant informasjon med offentlige etater og private aktører for dette formålet.

De påpeker at den nedre terskelen i direktivets artikkel 3 (8) «skjellig grunn til mistanke» er noe uklart, og at det er viktig at veilederen som EU-kommisjonen utarbeider vil angi nærmere hva som kan være en mistenkelig transaksjon. Et tema for avklaring er for eksempel om det er tilstrekkelig at en person har kapasitet til eller intensjon om produksjon. Et annet tema er om også forsøk på kjøp vil være tilstrekkelig for å iverksette nødvendige undersøkelser.

Det påpekes at dersom Kripas skal være i stand til å ivareta rollen som nasjonalt kontaktpunkt og oppfylle forordningens formål, bør det

vurderes hvorvidt det skal gis en egen registerforskrift for dette formålet. Alternativt bør det etter Kripas syn gis en generell bestemmelse i politiregisterloven som åpner for opprettelse av denne typen registre uten egen forskrift.

Gudbrandsdal politidistrikt er positiv til forordningen og de forslagene som departementet har foreslått. Politidistriktet håper at politiet, med de foreslåtte endringene, kan få de virkemidlene det trenger for effektivt å kunne forebygge og etterforske allmenfarlige forbrytelser (terror) som kan ramme oss alle. De mener også at det er viktig at den felles beredskapen i samfunnet, gjennom de ulike etatene, kan utnyttes på en effektiv måte. På den måten kan vi som samfunn forebygge og avdekke eventuelle tilsiktede handlinger som har til hensikt å ramme uskyldige og samfunnet. Politidistriktet mener at det må etableres opplysningsplikt til politi, påtale og DSB ved funn av utgangsstoffer for eksplosiver.

6.5 Departementets vurdering

Politiregisterloven § 14 stiller krav om at det skal gis en egen forskrift om bl.a. det rettslige grunnlaget for behandlingen, hvem som er behandlingsansvarlig, hvilke opplysningskategorier som kan registreres, hvem som har tilgang, retting, sperring og sletting mv., før etablering av et nytt register. Forordningens krav om å registrere mistenkelige transaksjoner vil imidlertid gå foran det nasjonale kravet i politiregisterloven om å utarbeide en egen forskrift før registeret etableres. Det er derfor ikke nødvendig med en egen forskrift i politiregisterforskriften del 11 for å kunne opprette registeret. Ettersom formålet med registreringen delvis er kriminalitetsbekjempelse, vil behandlingen falle inn under politiregisterlovens virkeområde, slik at politiregisterlovens generelle regler vil regulere behandling av opplysninger i registeret. Departementet vil likevel vurdere om det skal lages en egen bestemmelse i politiregisterloven eller politiregisterforskriften om at registre som opprettes for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser ikke trenger egen forskrift, eller om det er hensiktsmessig med et eget kapittel i politiregisterforskriften del 11.

7 Endringer i lov 21. des 2007 om toll og vareførsel § 12-1 (tolloven)

7.1 Gjeldende rett

Tollmyndighetenes taushetsplikt er fastsatt i tolloven § 12-1. Tolloven § 12-1 annet ledd bokstav b slår fast at opplysninger kan gis til offentlig myndighet for bruk i forbindelse med håndheving av lovgivningen om inn- og utførsel av varer. Unntaksbestemmelsen innebærer at tollmyndighetene kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige myndighetsorganer som forvalter lovgivning vedrørende innførsel og utførsel av varer, herunder Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Departementet legger til grunn at bestemmelsen gir tollmyndighetene hjemmel til å utlevere informasjon til DSB hvis det avdekkes ulovlige utgangsstoffer for eksplosiver i tollkontrollen, da DSB har forvaltningsansvaret for dette regelverket. Det legges også til grunn at bestemmelsen hjemler utlevering av informasjon til politiet i forbindelse med politiets håndhevelse av bestemmelser om inn- og utførsel av varer.

Etter tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f er det adgang for tollmyndighetene å gi politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet opplysninger som ellers er underlagt taushetsplikt i forbindelse med samarbeid med sikte på å «bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tolllovgivningen». Dersom opplysningene gjelder straffbare handlinger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, kan opplysningene bare utleveres hvis det foreligger «rimelig grunn til mistanke» om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Kravet om «rimelig grunn til mistanke» er valgt fordi mistankegrunnlaget skal være det samme som når det kan iverksettes etterforskning etter straffeprosessloven § 224, jf. Ot.prp. nr. 31 (2007–2008) Om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen s. 49 flg. I forarbeidene er det samtidig uttalt at det må foreligge en form for begrunnet interesse for at opplysninger skal kunne utveksles. Det skal således ikke så mye til før beviskravet anses oppfylt. Det er videre uttalt

at skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å formidle informasjon til politi og påtalemyndighet, bør forstås slik at det ikke er noe krav om mistanke om en allerede begått straffbar handling.

Etter dagens regler kreves det ikke mer enn en form for begrunnet interesse for at opplysninger skal kunne utveksles. Det skal således ikke så mye til før beviskravet anses oppfylt. Så lenge det kan være mistanke om ulovlig tilvirkning av eksplosiver, eller terrorisme, vil det trolig være adgang til å varsle politiet etter dagens regelverk. Likevel viser 22. juli-kommisjonens forståelse av bestemmelsen at ordlyden åpner for tolkningstvil om tollmyndighetenes adgang til å utlevere taushetsbelagte opplysninger der det (ennå) ikke foreligger mistanke om at en straffbar handling allerede er begått, jf. *NOU 2012: 14* s. 388. Det kan også stilles spørsmål ved om bestemmelsens ordlyd gir hjemmel for at tollmyndighetene kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til politi- og påtalemyndigheten i saker hvor det ikke foreligger konkret mistanke om straffbare handlinger, men hvor det kun er tale om utviklingstrekk som politiet bør kjenne til. For eksempel i tilfeller der tollmyndighetene avdekker valutasmugling og den kontrollerte er på vei til høyrisikoland for terrorvirksomhet. Det samme gjelder hvor Politiets sikkerhetstjeneste (PST) retter en forespørsel til tollmyndighetene om utlevering av opplysninger uten å ha en konkret mistanke, men der PST etter sitt regelverk har hjemmel til å foreta informasjonsinnhenting i forebyggende virksomhet.

7.2 Forslaget i høringsbrevet

7.2.1 Om forholdet til politi- og påtalemyndighet

I høringsnotatet uttaler departementet at aktiv samhandling mellom involverte etater er en forutsetning for å oppnå målsettingen i EUs forordning om å redusere risikoen for slik virksomhet og tilvirkning av eksplosiver. Det er uheldig dersom taushetspliktbestemmelser i tolloven forhin-

drer tollmyndighetene fra å utlevere opplysninger til politi og påtalemyndighet, som kan bidra til å forebygge og avdekke grove og alvorlige forbrytelser.

På denne bakgrunn foreslo departementet at det lempes på adgangen tollmyndighetene har til å utlevere taushetsbelagt informasjon til politi og påtalemyndighet etter tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f. Departementet foreslo at mistankevilkåret ble endret fra «rimelig grunn til mistanke» til «grunn til å undersøke» som foreslått i *Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap*.

Departementet foreslo i tillegg en omskriving av § 12-1 annet ledd bokstav f) annet punktum for å unngå at det skapes tolkningstvil om det er et krav for utlevering av taushetsbelagte opplysninger at lovbrudd faktisk er begått. Departementet foreslo derfor at det presiseres i lovteksten at opplysninger kan utleveres i de tilfeller der det er grunn til å undersøke om noen «forbereder, begår eller har begått» en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.

Departementet la videre til grunn at «politi og påtalemyndighet» i tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f også må omfatte PST, og foreslo derfor ikke noen presisering i lovteksten på dette punktet.

7.2.2 Om informasjonsutveksling mellom tollmyndighetene og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Departementet la i høringsnotatet til grunn at tolloven § 12-1 annet ledd bokstav b gir tollmyndighetene hjemmel til å informere DSB om kjemikalier som ikke er tillatt etter gjeldende regelverk eller i tilfeller der tollmyndighetene trenger bistand fra DSB for å vurdere mengde, kjemisk sammensetning, mv. Departementet var imidlertid usikker på om bestemmelsen vil dekke informasjonsutveksling mellom tollmyndighetene og DSB når det er klart at innførsel av varene er tillatt etter lov.

I høringsnotatet ble det påpekt at det er viktig at det ikke er begrensninger for tollmyndighetenes mulighet til å kommunisere med DSB og politiet for å avgjøre om forsøk på import eller en import av utgangsstoffer for eksplosiver kan tenkes å være mistenkelig eller ikke. Departementet anbefalte derfor at det også åpnes for at tollmyndighetene kan utlevere informasjon til DSB i medhold av tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f. Departementet presiserte at de samme vilkårene som vil gjelde for utlevering av opplysninger til politi og påtalemyndighet også vil gjelde for informasjonsutveksling med DSB.

7.3 Høringsinstansenes syn

Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget til endring av tolloven § 12-1. Dette vil både videreføre dagens rettsstilstand samtidig som den åpner for at PST får tilgang til opplysninger fra tollmyndighetene i de forebyggende sakene som følger politilovens bestemmelser.

Tjenesten legger til grunn at forslaget åpner for at tollmyndighetene kan utlevere opplysninger når de på eget initiativ finner vilkårene oppfylt, og at PST kan be tollmyndighetene om å få utlevert opplysninger til seg dersom de samme vilkår er oppfylt.

En rekke av de opplysninger PST arbeider med er graderte i medhold av sikkerhetsloven. PST kan derfor ikke alltid gi en nærmere begrunnelse for hvorfor tjenesten ber om tilgang til enkelte opplysninger. Tjenesten er usikker på om det forelagte forslaget tar høyde for denne problemstillingen, da det i høringsnotatet uttales at det «må være en viss begrunnet interesse eller objektive holdepunkter for at opplysningene skal kunne utleveres», og videre at tollmyndighetene må foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

PST bemerker videre at forslaget som slår fast at utleveringsadgangen knytter seg til «opplysninger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde» kan tolkes som at opplysninger innenfor tollmyndighetens forvaltningsområde ikke kan utleveres med mindre vilkårene i bestemmelsens første punktum er oppfylt. For å unngå misforståelser er det trolig en bedre løsning å fjerne ordene «utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde».

POD og Kripos har sammenfallende høringsuttalelse. De imøteser departementets forslag om å lempe på tollmyndighetenes adgang til å utlevere taushetsbelagt informasjon til politi og påtalemyndighet. De påpeker at de er noe usikker på om deler av formuleringen i § 12-1 annet ledd bokstav f annet punktum er heldig. Hvorvidt opplysningene er innenfor eller utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde er neppe avgjørende for om opplysningene kan utleveres, og formuleringen er dermed etter deres oppfatning egnet til å forvirre. De foreslår derfor at § 12-1 annet ledd bokstav f annet punktum endres til «Tollmyndighetene kan videre utlevere opplysninger dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som etter lov....»

Riksadvokaten er enig i forslaget om å endre tolloven for å tydeliggjøre hjemmelen og sikre bedre informasjonsflyt fra tollvesenet til bl.a. politi og påtalemyndighet.

Toll- og avgiftsdirektoratet støtter forslaget til endringer i tolloven § 12-1 bokstav f som utvider tollmyndighetenes adgang til å utlevere opplysninger til politimyndighetene uten hinder av taushetsplikt. De har kun noen forslag til mindre, språklige endringer for å gjøre begrepsbruken i tolloven mer helhetlig. Videre påpeker de at det bør presiseres at tilføyelsen i bokstav f tredje punktum ikke er ment å innskrenke den informasjonsutvekslingen som i dag skjer mellom tollmyndighetene og DSB med hjemmel i tolloven § 12-1 annet ledd bokstav b.

7.4 Departementets vurdering

Særlig om forholdet til EMK

EMK artikkel 8 omhandler retten til respekt for privatliv og familieliv. Artikkel 8 nr. 1 gir enhver rett til respekt for sitt privatliv, familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse. Tollmyndighetene besitter opplysninger som blant annet omfatter identifiserte personers innførsler av varer, overførsler av pengebeløp, reisefølge og reiserute. Dette er opplysninger som omfattes av retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1.

Avgjørende for om et inngrep i privatlivet kan gjøres, er at det er i overensstemmelse med de krav som EMK artikkel 8 nr. 2 setter. EMK artikkel 8 nr. 2 fastslår at offentlig myndighet ikke skal foreta inngrep i utøvelsen av denne rettigheten, med mindre dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Departementet legger til grunn at de foreslåtte lovendringene i tolloven vil tilfredsstille kravet til hjemmel i lov. For øvrig må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta ett eller flere legitime formål. Praksis fra EMD viser at det må være «a pressing social need» (et presserende samfunnsmessig behov) for inngrepet. Det innebærer at inngrepet må være egnet til å nå formålet, at formålet ikke kan nås ved mindre inngripende midler og at inngrepet må fremstå som forholdsmessig. Det må med andre ord foretas en avveining mellom selve inngrepet og det gode samfunnet oppnår ved dette.

I denne saken er det sentrale formålet kriminalitetsbekjempelse. Forslaget om en noe videre adgang for tollmyndighetene til å utlevere opplys-

ninger til politiet og DSB, vil skje med det formål å hindre eller forebygge kriminalitet, herunder kriminalitet som retter seg mot nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, som terrorhandlinger. Som nevnt ovenfor, er aktiv samhandling og utveksling av informasjon på et tidlig stadium mellom berørte etater en forutsetning for å redusere risikoen for terrorvirksomhet og tilvirkning av eksplosiver og derigjennom styrke samfunnets sikkerhet. I den forbindelse må det tillegges vekt at det gjerne bare er tollmyndighetene som offentlig organ som vil ha opplysningene av den art det her er tale om.

Departementet mener at en noe videre informasjonsutveksling vil utgjøre et relativt beskjedent inngrep i personsfæren. Sett opp i mot de vitale hensyn tiltaket skal bidra til å oppnå, legger departementet derfor til grunn at det er proposisjonalitet mellom inngrepet og den som blir rammet. Departementet legger også til grunn at formålet ikke kan oppnås med lempligere midler, da dagens regelverk for utveksling av informasjon kan utgjøre et hinder for effektivt samarbeid på området. På denne bakgrunn vurderer departementet det slik at nødvendighetskriteriet etter EMK er oppfylt og at forslaget vil være i samsvar med EMK art. 8.

Det kan også stilles spørsmål ved om en videre utlevering av opplysninger til politi og påtalemyndighet vil være i strid med reglene om selvinkriminering, jf. EMK artikkel 6.

Tollmyndighetenes regelverk innebærer en omfattende opplysningsplikt og dokumentasjonsplikt for den som inn- eller utfører en vare. Opplysningene avgis primært til tollmyndighetene med tanke på fortolling, og ikke med tanke på at opplysningene som avgis skal brukes i en straffesak mot vedkommende. Når noen er mistenkt eller siktet i en straffesak, har de rettigheter etter straffeprosessloven. Det må derfor vurderes hvorvidt tollmyndighetenes utlevering av opplysninger til politiet griper inn i den enkeltes selvinkrimineringsvern.

Departementet kan vanskelig se at dette vil komme i konflikt med gjeldende regler om mistenktes vern mot selvinkriminering. At en mistenkt persons egen opplysningsplikt i en sak kan bortfalle som ledd i dette vernet, hindrer ikke at de opplysninger som en etat faktisk har mottatt fra personen, kan inngå i en ellers ønskelig informasjonsutveksling med politi og påtalemyndighet. Det vises til at tilsvarende synspunkt ble lagt til grunn i *Ot.prp. 31 (2007–2008)* s. 44.

Tolloven § 12-1 bokstav f

Forslaget om å endre vilkåret for å kunne gi opplysninger til politi og påtalemyndighet fra «rimelig grunn til mistanke» til «grunn til å undersøke» innebærer at politi og påtalemyndighet vil kunne få opplysninger fra tollmyndighetene i flere saker enn i dag. Dette vil være i samsvar med politiloven § 17 d hvor grunnvilkåret er «grunn til å undersøke», for å gi PST adgang til å ta i bruk tvangsmidler som ledd i informasjonsinnhenting i sin forebyggende virksomhet. Det må etter endringsforslaget være klart at det ikke stilles krav om mistanke om en allerede begått straffbar handling.

Det er ikke hensikten at all bekymring av enhver karakter skal meddeles politiet uten videre. Av hensyn til den avgiftspliktige eller kontrollertes krav på taushet, mente departementet at det fortsatt må være en viss begrunnet interesse eller objektive holdepunkter for at opplysningene skal kunne utleveres. Tollmyndighetene må derfor fortsatt for hvert enkelt tilfelle vurdere om det er tilstrekkelig grunn til å gi ut opplysninger.

POD, Kripes og PST påpeker at hvorvidt opplysningene er innenfor eller utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde neppe er avgjørende for om opplysningene kan utleveres, og at formuleringen er egnet til å forvirre. De foreslår derfor å omformulere forslaget i tolloven § 12-1 bokstav f. Departementet er ikke enig i denne forståelsen da det er nødvendig å se tolloven §§ 12-1 bokstav b og f i sammenheng. Tolloven § 12-1 bokstav b regulerer unntak fra taushetsplikt som gjelder informasjon som faller innenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, og det foreslås ingen innskrenkning i denne informasjonsutvekslingen. Som det vises til i pkt 7.1 og 7.2.2, kan tollmyndighetene etter tolloven § 12-1 bokstav b utlevere taushetsbelagte opplysninger til offentlige forvaltningsorganer, herunder politiet og DSB, som forvalter lovgivning knyttet til inn- og utførsel av varer innenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde.

Tollmyndighetene kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet med «sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tolllovgivningen» etter tolloven § 12-1 bokstav f første punktum. Tolloven § 12-1 bokstav f annet punktum regulerer imidlertid utlevering av opplysninger

som ligger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde, og det er på dette området departementet nå foreslår at det skal være en utvidet adgang. For å tydeliggjøre dette foreslår departementet at det i merknaden til bestemmelsen presiseres at endringen i bokstav f annet punktum ikke er ment å innskrenke den informasjonsutvekslingen som i dag skjer etter tolloven § 12-1 annet ledd bokstav b.

PST påpeker at en rekke av de opplysninger PST arbeider med er graderte i medhold av sikkerhetsloven, og at de derfor ikke alltid kan gi en nærmere begrunnelse for hvorfor tjenesten ber tollmyndighetene om tilgang til enkelte opplysninger. Tjenesten er usikker på om det forelagte forslaget tar høyde for denne problemstillingen. Departementet presiserer at det i disse sakene vil være tilstrekkelig for å oppfylle kravet i § 12-1 f at PST faktisk ber om disse opplysningene. Det må kunne forutsettes at dersom PST ønsker å få disse opplysningene utlevert foreligger det gode grunner for dette. Hvis ikke dette kan legges til grunn, vil det være vanskelig å nå formålet bak endringene i bestemmelsen, som nettopp er å avdekke og forebygge grove og alvorlige forbrytelser. I henhold til PSTs retningslinjer vil de dessuten bare ha anledning til å etterspørre informasjon fra tollmyndighetene når de selv har hjemmel til å behandle informasjonen. For å unngå tvil om fortolkningen av bestemmelsen foreslår departementet likevel at det presiseres i merknaden til § 12-1 bokstav f at kravet er oppfylt dersom PST ber om opplysningene. Departementet vil i den forbindelse gjøre oppmerksom på at Stortingets kontrolutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) har adgang til å føre kontroll med både PST og tollmyndigheten med hensyn til hva som etterspørres og utleveres, og hvorvidt slike forespørsler er innenfor PST sitt regelverk. Det er viktig at det både hos tollmyndighetene og PST er notoritet omkring slik utlevering av informasjon.

Departementet har for øvrig hensyntatt de språklige endringer som Toll- og avgiftsdirektoratet foreslår.

På denne bakgrunn foreslår departementet en endring av tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f som gir en lavere terskel for tollmyndighetenes adgang til å utlevere taushetsbelagt informasjon til politi- og påtalemyndighet samt DSB.

8 Krav til virksomhetenes helse, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS)

8.1 Gjeldende rett

Forordning (EU) nr. 98/2013 berører ikke krav til helse- miljø- og sikkerhet (HMS), eller krav til fysisk sikring av utgangsstoffer for eksplosiver angitt i vedleggene.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 8 setter krav til at virksomheter skal ha et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven overholdes. Virksomheter som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver i vedlegg 1 og 2 i forordningen vil være omfattet av kravet til internkontroll. Det vil si at de skal ha et system som sikrer at virksomhetene planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav, blant annet krav i henhold til brann- og eksplosjonsvernlovgivningen. Videre gir forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) 12. juni 1996 nr. 1127 nærmere krav til virksomhetenes internkontrollarbeid. Forskriften er en fellesforskrift for HMS-etatene, og er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven, arbeidsmiljøloven, produktkontrollloven, sivilbeskyttelsesloven, forurensningsloven, el-tilsynsloven, genteknologiloven og strålevernloven.

8.2 Forslaget i høringsbrevet

Departementet pekte i høringsbrevet på at selv om det primære formålet med brann- og eksplosjonsvernlovgivningen har vært å forebygge ulykker forbundet med den lovlige håndteringen av farlige stoffer (safety-tiltak), er det også en målsetting å forebygge at stoffene kommer på avveie og havner i urette hender (security-tiltak). Dette er imidlertid ikke like godt gjenspeilet i virksomhetenes HMS-arbeid.

Viktigheten av at virksomhetene har systemer og rutiner for å sikre at utgangsstoffene for eksplosiver ikke overleveres til, eller kommer i hendene på aktører som ikke lovlig skal ha tilgang

til stoffene ble fremhevet. Dette vil også kunne være aktuelt for enkelte sluttbrukere av utgangsstoffer for eksplosiver som bedriver en aktivitet hvor en rekke personer kan få tilgang til stoffene. Typiske eksempler er universiteter og høyskoler som vil være sluttbruker, men hvor en rekke studenter kan få tilgang til stoffene.

For å øke årvåkenheten knyttet til håndteringen av farlige stoffer og tiltak for å hindre at stoffene kommer på avveie og havner i urette hender (security-tiltak), foreslo departementet at dagens HMS-krav i brann- og eksplosjonsvernloven § 8 ble utvidet til et HMS-S krav. Bakgrunnen var at sikringsarbeidet skulle synliggjøres som en naturlig integrert del av virksomhetens øvrige arbeid for å unngå ulykker. Det ble fremhevet at systemene og tiltakene i likhet med gjeldende HMS-krav skal være tilpasset virksomheten både når det gjelder omfang og innhold.

Departementet foreslo også at det i forbindelse med arbeidet med forskriften som skal implementere forordning nr. 98/2013 ville foreslås en endring i internkontrollforskriften, slik at sikringshensynet også ble ivaretatt her.

8.3 Høringsinstansenes syn

Gudbrandsdal politidistrikt er enig i at sikkerhetsbegrepet også må innbefatte sikring i en god HMS-politikk fra virksomhetenes side. Politidistriktet mener at sikringsbegrepet skulle vært lagt inn i alle internkontrollforskriftene, som en del av HMS-begrepet. Det vises til at sikringsbegrepet er godt etablert i det engelsktalende språket, og det vises i denne sammenheng til HSSE (health, safety, security and environment). Begrepet er med på å forebygge andre typer angrep som kan få store helsemessige og økonomiske konsekvenser for samfunnet. Det vises også til at dette er etablert innenfor forskrifter og rutiner som ikke er underlagt internkontrollforskriften eller som tilleggsbestemmelser til denne.

Norsk Brannbefals Landsforbund uttaler at HMS-begrepet dekker både «safety» og «security». Det er ikke praksis å skille disse to begrepene i Norge selv om det har vært tradisjon å tenke sikkerhet for mennesker og materiell når vi snakker sikkerhet. De mener derfor at det ikke er nødvendig å endre brann- og eksplosjonsvernloven, men heller spesifisere ordet «sikkerhet» i forskriftstekst og veiledninger. Sikkerhet/sikring/security for stoffer gjelder også andre stoffer som ikke knyttes til eksplosiver, men som kan føre til stor skade ved dårlig forebygging og håndtering. Videre er det annet lov- og forskriftsverk som eventuelt må endres om vi skal skille mellom sikring og sikkerhet. HMS er et innarbeidet begrep og de påpeker at de finner det unødvendig å utvide dette til HMS-S da sikkerhet i dag er terminologisk det samme som de engelske ordene «Safety and Security».

Petroleumstilsynet uttaler at de med utgangspunkt i petroleumloven § 9-2 har fulgt opp sikring som en del av sikkerhetsbegrepet. Dette innebærer at HMS-begrepet inkluderer sikring. Likevel har man i petroleumloven innført § 9-3 som ytterligere presiserer beredskap mot bevisste anslag uten at det legges opp til noen utvidelse av HMS-begrepet. Petroleumstilsynet ser det som positivt at man på lovnivå presiserer dette ansvar da det bidrar til å rette oppmerksomhet mer spesifikt mot hvordan pliktsubjektene følger opp sikring mot bevisste anslag. Tilsvarende har petroleumloven med utgangspunkt i brann- og eksplosjonsvernloven fulgt opp sikring på områder hvor denne loven gjelder som en integrert del av sikkerhet slik dette inngår i HMS-begrepet. Det vises videre til formålsbestemmelsen i brann- og eksplosjonsvernloven, og at denne også omfatter uønskede tilsiktede hendelser. Petroleumstilsynet kan ikke se at forslag til endring av brann- og eksplosjonsvernloven § 8 har noen betydning for hvordan sikring som en del av HMS-begrepet følges opp på deres område der brann- og eksplosjonsvernloven gjelder. De påpeker også at HMS-begrepet er et innarbeidet akronym som i seg selv er så komplekst, at det å utvide dette til å bli et HMS-S begrep ikke er å anbefale.

Skien kommune har ingen innvendinger mot innholdet i endringen av paragrafen. De mener

likevel at forslaget om å innføre begrepet «sikringsarbeid» virker noe unødvendig. En presisering i definisjon av sikkerhetsarbeid burde kanskje vært tilstrekkelig. Men dersom dette gjør § 8 klarere rent juridisk bør endringen gjøres.

Brannvesenet Sør-Rogaland IKS påpeker at for å ivareta og sikre at utgangsstoffer for eksplosiver ikke kommer i «urette hender» og på avveie støtter de forslag til endring i lovens § 8, herunder HMS-S krav.

Arbeidstilsynet uttaler at de har stor forståelse for de hensyn som ligger bak endringene. Etter deres syn inneholder imidlertid brann- og eksplosjonsvernloven allerede krav til sikringsarbeid, jf. formålsbestemmelsen i § 1. HMS er et godt innarbeidet begrep, og etter Arbeidstilsynets syn er det uklart om et tillegg for begrepet «sikring» i seg selv vil medføre økt samfunnssikkerhet og beredskap.

8.4 Departementets vurdering

Det er ikke omtvistet at det etablerte Helse, miljø og sikkerhetsbegrepet (HMS) også inkluderer «sikrings»-hensynet. I formålsbestemmelsen til brann- og eksplosjonsvernloven er det også uttrykkelig uttalt at loven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot uønskede tilsiktede hendelser. Dersom HMS begrepet skal endres til et HMS-S begrep er det derfor kun en tydeliggjøring av at sikkerhetsbegrepet både omfatter sikkerhet (safety) og sikring (security), og ingen realitetsendring.

Departementet har etter en samlet vurdering valgt å beholde det gjeldende HMS-begrepet i brann- og eksplosjonsvernloven § 8, og ikke endre det til et HMS-S begrep. Flere høringsinstanser påpeker at HMS-begrepet er et innarbeidet begrep, og at det synes unødvendig å endre dette. Departementet mener at intensjonen bak endringen likeså godt kan synliggjøres ved presiseringer i konkrete krav i forskrifter og veiledninger. Vi ser også at en eventuell endring av begrepet i brann- og eksplosjonsvernloven vil kunne medføre at andre lover og forskrifter på HMS-området bør endres, og at det ikke er heldig å kun endre begrepet i brann- og eksplosjonsvernloven.

9 Endringer i strafferammen

9.1 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver

Forordning (EU) nr. 98/2013 artikkel 11 forutsetter at landene har regler for å kunne sanksjonere overtredelser av forordningens bestemmelser. Det forutsettes at sanksjonene skal være effektive og proporsjonale i forhold til overtredelsen samt ha en avskrekkende virkning.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Brann- og eksplosjonsvernloven

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 42 første ledd har i dag en strafferamme på bøter eller fengsel inntil 3 måneder for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven, sentrale eller lokale forskrifter eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av loven. Medvirkning straffes på samme måte. Brann- og eksplosjonsvernloven trådte i kraft i 2002, og straffebestemmelsene er i det vesentlige en ren videreføring av bestemmelsene i lov om brannfarlige varer fra 1971, lov om eksplosive varer fra 1974 og brannvernloven fra 1987.

9.2.2 Øvrig relevant HMS-lovgivning

Arbeidsmiljøloven har et straffenivå på bøter og/eller fengsel i inntil 3 måneder for forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven. Under særlig skjerpene omstendigheter (som alvorlig fare for liv eller helse) er straffenivået fengsel inntil 2 år.

Forurensningsloven har et straffenivå på bøter og/eller fengsel inntil 3 måneder for forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven. Ved stor skade eller ulempe, eller ved skjerpene omstendigheter er straffenivået fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen har voldt fare for men-

neskers liv og helbred er straffenivået fengsel inntil 5 år.

Strålevernloven har et straffenivå på bøter eller fengsel i inntil 3 måneder for forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven. Dersom overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for helse eller miljø er straffenivået fengsel inntil 2 år.

9.2.3 Straffeloven 2005

Lov om straff 20. mai 2005 nr. 28 (straffeloven) §§ 190 annet ledd og 191 medfører en vesentlig straffskjerpelse for enkelte overtredelser av brann- og eksplosjonsvernloven. Bestemmelsene er ikke trådt i kraft. Bestemmelsen i § 190 annet ledd lyder:

«På samme måte straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, gjentatt eller på en graverende måte, overtrer bestemmelsene om ulovlig overlatelse, tilvirkning, erverv eller innføring i forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff, gitt i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven 14. juni 2002 nr. 20»

§ 190 annet ledd henviser til første ledd, hvor straffen er bot eller fengsel i inntil 2 år. I § 191 er strafferammen inntil 6 års fengsel for grov overtredelse. Straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191, slik de er utformet i dag, rammer eksplosiver (sprengstoff, krutt, tennmidler, ammunisjon og pyroteknisk vare) og ikke utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av forordning (EU) nr. 98/2013.

At disse straffetrukslene ble gitt i straffeloven 2005 er en følge av et mer generelt standpunkt til hvilke straffebud som bør stå i straffeloven og hvilke som bør stå i særlovgivningen, jf. *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* side 54. I *Ot.prp. nr. 8 (2007–2008)* tok departementet utgangspunkt i uttalelsene fra *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* ved vurderingen av hvordan ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff, burde reguleres i straffeloven 2005. Resultatet ble at grove overtredelser skal reguleres i straffeloven 2005, mens de min-

dre alvorlige (såkalte «formalovertrедelser») ble stående i særlovgivningen under henvisning til handlingens alvorlighet og sammenhengen med lovforslaget §§ 188 og 189 (hhv. uforsiktig omgang med skytevåpen mv. og ulovlig bevæpning på offentlig sted). Handlingsnormen vil fortsatt fremgå av særlovgivningen.

Inntil straffeloven 2005 trer i kraft, vil overtredelser av forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff kun være sanksjonert gjennom brann- og eksplosjonsvernloven § 42, jf. forskriften § 17-5.

Bestemmelsen i straffeloven 2005 § 190 rammer «gjentatt» eller «graverende» ulovlig befatning med skytevåpen eller eksplosiver mv. Ikke-gjentatte og ikke-graverende overtredelser vil, også etter ikraftsetting av straffeloven 2005, måtte subsumeres under brann- og eksplosjonsvernloven § 42, med en strafferamme på 3 måneder. Denne avgrensningen har trolig liten praktisk betydning, ettersom terskelen for hva som er graverende er forholdsvis lav. I *Ot.prp. nr. 8 (2007–2008)* punkt 10.10.3 på side 256 heter det at § 190 kommer til anvendelse når overtredelsen etter en helhetsvurdering «ikke fremstår som liten». Små overtredelser vil antagelig også i dag uansett sanksjoneres med lavere straff enn fengsel i 3 måneder.

9.3 Forslaget i høringsbrevet

Departementet fremhever i høringsbrevet at de vanlige prinsippene om fastsetting av strafferammer i utgangspunktet må være veiledende for hvilke handlinger som henføres under de ulike strafferammene, jf. *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* punkt 11, side 121 følgende. Det følger også av *Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)* at grove overtredelser bør reguleres i straffeloven 2005, mens mindre alvorlige (såkalte «formalovertrедelser») bør bli stående i særlovgivningen.

Det fremgår videre av høringsbrevet at departementet har vurdert det slik at den generelle strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven, som i dag er bot eller fengsel inntil 3 måneder, er tilstrekkelig. Dette har bakgrunn i at strafferammene i straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191 for de grovere overtredelsene av brann- og eksplosjonsvernloven, er blitt vesentlig skjerpet. Også øvrig HMS-lovgivning har en nedre strafferamme på inntil 3 måneder.

I høringsbrevet ble det påpekt at straffeloven 2005 ikke har trådt i kraft, og at det har skjedd en utvikling på eksplosiv- og kjemikaliefeltet siden

loven ble vedtatt. Blant annet har EUs handlingsplan mot terror (2006) satt sikring av eksplosiver på dagsorden gjennom en egen handlingsplan for sikring av eksplosiver. Å begrense tilgangen til utgangsstoffer for eksplosiver har vært sentralt i EUs oppfølging av eksplosivhandlingsplanen. Videre har terrorangrepet 22. juli 2011 gjort at privatpersoners tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver har blitt høyaktuelt. 22. juli-kommisjonen stilte også spørsmål ved om samfunnets barrierer på dette området fungerte og var tilstrekkelige.

Straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191, slik de er utformet i dag, rammer kun eksplosiver (sprengstoff, krutt, tennmidler, ammunisjon og pyroteknisk vare) og ikke utgangsstoffer for eksplosiver (stoffer som kan benyttes til å produsere eksplosiver) som omfattes av forordning (EU) nr. 98/2013. Straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191 vil derfor ikke være tilstrekkelig for å kunne sanksjonere på brudd etter forordning (EU) nr. 98/2013 eller andre overtredelser av brann- og eksplosjonsvernloven som omhandler håndtering av slike stoffer. På denne bakgrunn fremhevet departementet et behov for en tilpassing av straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191. Samtidig foreslo departementet en endring av straffebestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven § 42, ved en forskuttet ikrafttredelse av straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191 med noen endringer slik at bestemmelsene omfatter de groveste overtredelsene av brann- og eksplosjonsvernloven knyttet til eksplosiver eller utgangsstoffer for eksplosiver. Det ble videre foreslått endringer i 2005 – loven §§ 190 og 191 for å bringe bestemmelsene på linje med endringene som ble foreslått i brann- og eksplosjonsvernloven § 42.

9.4 Høringsinstansenes syn

Gudbrandsdal politidistrikt mener at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven § 42 må heves betraktelig, slik at denne blir i samsvar med straffeloven.

Norsk Brannbefals Landsforbund støtter forslaget til endringer i strafferammen.

Skien kommune anbefaler de foreslåtte endringene.

Brannvesenet Sør-Rogaland IKS støtter endringen til lovens § 42.

Riksadvokaten støtter forslaget om å fremskynde ikrafttredelsen av straffeskjerpelsen som er vedtatt (i straffeloven 2005) ved at strafferammene i brann- og eksplosjonsvernloven heves. Straffeskjerpelsen får også prosessuelle virkninger.

ger, bl.a. slik at det blir mulig å benytte noen flere tvangsmidler og at påtalekompetansen flyttes fra politiet til statsadvokaten for overtredelser av § 42 nytt tredje og fjerde ledd. Disse konsekvensene er også ønskelig på grunn av sakenes alvorlige karakter.

9.5 Departementets vurdering

Høringsinstansene er enstemmig positive til en heving av strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven i tråd med straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191. Tilsvarende endringer foreslås i straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191.

Inntil skjerpelsene i straffeloven 2005 trer i kraft, har brann- og eksplosjonsvernloven per i dag en vesentlig lavere strafferamme for de alvorligste overtredelsene enn andre lover som regulerer helse, miljø og sikkerhet (HMS). En handling som har «voldt fare for menneskers liv og helse» kan etter forurensningsloven straffes med inntil 5 års fengsel. Etter arbeidsmiljøloven kan det ved særlig skjerpene omstendigheter (som alvorlig fare for liv og helse) straffes med fengsel inntil 2 år. Tilsvarende gjelder i strålevernloven. Dette taler også for en forskuttet ikrafttredelse av straffeloven 2005.

Som påpekt i høringsbrevet mener departementet at den vedtatte straffeskjerpelsen på eksplosivområdet ikke kan utsettes i påvente av at straffeloven 2005 trer i kraft. Departementet foreslår derfor en «forskuttet ikrafttredelse» av straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191 i brann- og eksplosjonsvernloven, i tråd med forslaget i høringsbrevet.

Det foreslås at § 42 i brann- og eksplosjonsvernloven utformes i tråd med de nevnte bestemmelsene i straffeloven 2005, men at den også utvides til å ramme håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver og andre relevante bestemmelser som

omhandler håndtering av farlig stoff og farlig gods. Det foreslås at den som forsettlig eller grovt uaktsomt, gjentatt eller på en graverende måte overtrer brann- og eksplosjonsvernloven §§ 5, 19, 20 og 20 a skal kunne straffes med fengsel inntil 2 år. Brann- og eksplosjonsvernloven § 5 regulerer den enkeltes plikt til å forebygge og begrense skadevirkningene ved brann, eksplosjon eller annen ulykke. Skadepotensialet kan være meget stort ved overtredelse av handlingsnormen, og en strafferamme på 2 år vil signalisere at brudd på denne bestemmelsen er alvorlig. Brann- og eksplosjonsvernloven §§ 19, 20 og 20 a regulerer plikter i virksomheter som håndterer farlig stoff (herunder utgangsstoff for eksplosiver) og farlig gods. En overtredelse av disse bestemmelsene bør ha en strafferamme på inntil 2 år da slike handlinger vil kunne ha et meget stort skadepotensiale. Tilsvarende endringer foreslås i straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191.

Ved en endring som foreslått vil strafferammen for alvorlige overtredelser av brann- og eksplosjonsvernloven heves til inntil 2 år, og for grove overtredelser inntil 6 år. Om bakgrunnen for dette vises det til *Ot.prp. nr. 8 (2007–2008)* punkt 10.10.3.

Avgjørelsen av om overtredelsen er grov hører prosessuelt til skyldspørsmålet, og må omfattes av gjerningspersonens forsett. Om en overtredelse av § 42 tredje ledd skal regnes som grov må bero på en skønnsmessig vurdering, og oppregningen i § 42 fjerde ledd nevner momenter som det er mest nærliggende å legge vekt på i vurderingen. Momentene er imidlertid verken nødvendige eller tilstrekkelige for avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov, jf. «særlig legges vekt på».

Når straffeloven 2005 trer i kraft, vil den skjerpede strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven måtte oppheves, og straffebudet vil således ivaretas gjennom den nye straffeloven.

10 Andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven

10.1 Endring av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd – adgang til å fatte enkeltvedtak om tilsyn med andre byggverk enn særskilte brannobjekt

10.1.1 Gjeldende rett

Kommuneloven § 6 fastsetter prinsippet om den såkalte residualkompetansen for kommunestyret. Dette innebærer at kommunestyret har all kommunal myndighet som ikke positivt er lagt til andre ved lov eller lovlig delegasjonsvedtak. Kommunene skal i utgangspunktet ha frihet til selv å bestemme hvordan egen virksomhet skal organiseres. Dette er også understreket i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. En myndighet på et særlovsområde skal derfor normalt legges til kommunen som sådan. Den samme organisasjonsfriheten tilsier at det vanligvis skal være opp til kommunestyret å bestemme om myndigheten som ligger til kommunen, skal delegeres til andre organer eller administrasjonen i kommunen.

Kommunen har ingen generell hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven til å føre tilsyn med byggverk eller andre brannobjekter. Ved siden av fyringsanlegg skal kommunene som hovedregel bare føre tilsyn med særskilte brannobjekter, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13 første ledd. Brann og eksplosjonsvernloven § 13 regulerer kommunens plikter og fullmakter med hensyn til særskilte brannobjekter. Særskilte brannobjekter er byggverk og lignende der brann kan medføre tap av liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier. Kommunen skal sørge for at det føres tilsyn med byggverk m.m. for å påse at disse er tilstrekkelig sikret mot brann. Kommunen skal videre overfor sentral tilsynsmyndighet kunne dokumentere hvordan tilsynet er gjennomført og hvordan eventuelle pålegg er fulgt opp.

I § 13 fjerde ledd følger det at kommunestyret selv gjennom lokal forskrift eller enkeltvedtak kan bestemme at det skal føres tilsyn med andre byggverk m.m. enn det som er definert som særskilte

brannobjekt etter første ledd. I *Ot.prp. nr. 28 (2001–2002)* fremgår det at fullmakten til å gi lokal forskrift er begrenset til kommunestyret. Det står ikke konkret at fullmakten til å gi *enkeltvedtak* er begrenset til kommunestyret, selv om dette vil være en naturlig fortolkning av ordlyden i § 13 fjerde ledd.

I forvaltningspraksis har det vært noe tvil om forståelsen av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd. Tvilen gjelder adgangen til å delegere kommunestyrets myndighet til å fatte enkeltvedtak om at det skal føres tilsyn med byggverk m.m. som ikke faller inn under definisjonen av særskilte brannobjekter. Bestemmelsen reiser også et prinsipielt spørsmål om hvor langt et eventuelt delegasjonsforbud bør rekke.

10.1.2 Forslaget i høringsbrevet

I høringsbrevet påpeker departementet at ordlyden i § 13 fjerde ledd tilsier at delegasjonsforbudet både gjelder myndigheten til å utferdige forskrifter og fatte enkeltvedtak. Forarbeidene indikerer imidlertid at delegasjonsforbudet kun er ment å avgrense forskriftsmyndigheten. Det er grunn til å tro at et forbud mot delegasjon av myndigheten til å fatte enkeltvedtak, ville vært nærmere begrunnet av departementet. Dette synes også underforstått når merknaden til bestemmelsen uttrykkelig nevner at det er delegasjonsforbud for forskriftsmyndigheten, men unnlater å si noe om myndigheten til å fatte enkeltvedtak. Det fremgikk videre av høringsbrevet at departementet ikke kan se at det er noen gode grunner til å ha et forbud mot delegasjon av myndigheten til å beslutte at det i enkelte tilfeller skal gjennomføres tilsyn med annet enn særskilt brannobjekt.

Departementet foreslo derfor en endring av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd som gjør det tydeligere at kommunestyret kan delegere sin myndighet til å fatte enkeltvedtak etter bestemmelsen, ved å gi myndigheten til kommunen.

Av høringsbrevet fremgikk det videre at departementet dessuten var noe i tvil om forbudet mot delegasjon av kommunestyrets adgang til å

fastsette forskrifter skal videreføres da dette vanligvis vil angå overordnede styringsformål i kommunene og ba om høringsinstansenes synspunkt på dette.

10.2 Krav til at kommunen/brannvesenet skal evaluere hendelser

10.2.1 Gjeldende rett

Det er ingen konkrete krav i brann- og eksplosjonsvernloven om at kommunen skal evaluere hendelser. Det kan innfortolkes visse krav til evaluering og læring i kommunenes plikter og oppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven §§ 9 og 11.

Disse kravene anses likevel ikke dekkende for behovet for å sikre læring fra planlagte og reelle hendelser. Plikten til å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse etter § 9 annet ledd skal i første rekke sikre en bemanning og utrustning som står i forhold til risiko- og sårbarhetsforholdene i kommunen. Denne plikten har dermed en mer statisk eller intervallmessig karakter. Det er dessuten ikke stilt nærmere krav til struktur på prosessen slik at læringseffektene sikres. Det er derfor uklart hvor langt kravene rekker og hvilken dokumentasjonsplikt som utløses.

Både lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23 og forskrift 12. juni 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) stiller krav om en viss vurdering av brannvesenene som en del av kommunens internkontroll. Begge disse regelverkene tar imidlertid sikte på en overordnet overvåking av at brannvesenene drives i samsvar med lover, forskrifter og instruksjoner. Kravene tar ikke sikte på en kvalifisert evaluering av enkelthendelser med tanke på faglig utvikling.

Det primære formålet med internkontrollforskriften er dessuten arbeidstakernes helse og trivsel, samt miljøhensyn. Denne forskriften har ikke som mål å ivareta de offentlige oppgavene som kommunene er tillagt, slik som etablering og drift av brannvesen. Evaluering av hendelser for å styrke brann- og eksplosjonsvernarbeidet faller dermed utenfor internkontrollforskriftens formål.

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) §§ 14 og 15 gir krav til at kommunene skal ha en generell beredskapsplikt. Dette er en sektorovergripende plikt som gjelder for hele kommunens geografiske område, og er ikke begrenset til ansvarsområder

som er tillagt kommunen etter øvrig lovgivning. Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 8 gir krav om at kommunen skal evaluere krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner. Denne evalueringen er rettet mot kommunens krisehåndtering, og er ikke et krav som direkte kan la seg gjøre gjeldende innenfor bestemte sektorområder.

Det foreligger dermed ingen plikt for kommunene i dag til å evaluere hendelser som grunnlag for kontinuerlig styrking av brann- og eksplosjonsvernarbeidet som sådan.

10.2.2 Forslaget i høringsbrevet

I høringsnotatet vises det til NOU 2012: 4 *Trygg hjemme* som peker på behovet for å styrke brannvesenets kompetanse på forebyggende arbeid. Kompetansen skal bygge opp under brann- og redningstjenesten som en bredt anlagt ressurs i lokalmiljøet når det gjelder alle spørsmål om samfunnssikkerhet og skadeforebyggelse. Utvalget mener at det blant annet bør legges vekt på kunnskap om metoder for analyse av branner, forståelse av samspill mellom årsaksfaktorer (tekniske, menneskelige/psykososiale, organisatoriske mv.) og kunnskap om risiko- og sårbarhetsanalyse. NOU 2012: 8 *Ny utdanning for nye utfordringer* understreker nytten av læring fra hendelser, og viser til behov for økt kompetanse på evaluering av gjennomførte innsatser, erfaringsutveksling og erfaringslæring.

I høringsnotatet fremgår det at brannvesenet ikke kan driftes på en effektiv og sikker måte uten at de i noen grad kartlegger hendelser og søker å forbedre gjeldende praksis og metoder. Tilsvarende kan de ikke være innsatsstyrke ved brann eller andre akutte ulykker uten at de i tilstrekkelig grad er forberedt på dette gjennom læring av tidligere hendelser. Evaluering av tidligere hendelser bør dessuten inngå i en risiko- og sårbarhetsanalyse. Operative miljøer som brann- og redningsvesenet, politiet og helsevesenet utvikler i stor grad sin evne til håndtering gjennom læring fra reelle hendelser eller øvelser. Dersom man skal unngå tilsvarende hendelser i fremtiden og oppnå en forbedring av virksomheten, må det gjennomføres en kvalifisert evaluering av hendelser med tanke på læring. Læring handler om å bli bevisst behov for endring av rutiner eller forståelse av hvorfor noe fungerer bedre. Det er ikke nok å kartlegge hendelsen eller å bestemme årsaken til brannen.

Dersom læringseffektene skal være optimale, må man evaluere hendelsen med et læringsperspektiv. En foreløpig analyse av en pågående spørreundersøkelse til alle landets brannvesen viser at det foreligger en mangelfull struktur, systematikk og kompetanse til å ivareta læring fra hendelser og øvelser.

På denne bakgrunn foreslo departementet en hjemmel som gir en uttrykkelig plikt for kommunene til å evaluere hendelser slik at det sikres kontinuerlig forbedring og utvikling av brannvesenet, gjennom en tilføyelse i brann- og eksplosjonsvernloven § 9, annet ledd.

10.3 Rapporteringsplikt for kommunene/brannvesenet

10.3.1 Gjeldende rett

I brann- og eksplosjonsvernloven § 10 fremgår det at kommunen skal dokumentere at dens plikter etter § 9 er oppfylt. Relevant dokumentasjon, inkludert risiko- og sårbarhetsanalyse og eventuelle avtaler inngått etter § 9 fjerde ledd, skal sendes Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som sentral tilsynsmyndighet. Brann- og eksplosjonsvernloven § 33 første ledd inneholder videre en opplysningsplikt for enhver som er underlagt tilsyn etter loven. Uten hinder av taushetsplikten kan tilsynsmyndigheten kreve fremlagt de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet.

Denne dokumentasjonen og disse opplysningene utgjør viktige grunnlag for tilsynet med kommunenes plikter. Vesentlige opplysninger faller imidlertid utenfor kommunenes dokumentasjons- og opplysningsplikt. Dette gjelder opplysninger om ressurser og hendelser som ikke er direkte avgjørende for kommunenes utøvelse av sine plikter som brannvernmyndighet.

10.3.2 Forslaget i høringsbrevet

I høringsbrevet fremheves det at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har behov for opplysninger fra brann- og redningsvesenet som skal bidra til nasjonal oversikt over risikobildet, gi grunnlag for læring og bedre forebygging, samt å dokumentere brann- og redningsvesenets innsatser. Rapportering fra brann- og redningsvesenet er avgjørende for at DSB skal kunne følge opp flere av delmålene fra Prop. 1 S (2013–2014):

- Forebygge utilsiktede og tilsiktede hendelser

- Sikre samordnet beredskap og håndtering gjennom planverk, øvelser og tilsyn
- Fremskaffe og bruke kunnskap om risiko, sårbarhet og effekt av tiltak.

Det fremgår videre at for å nå disse delmålene må DSB ha kunnskap om og nasjonale oversikter over hvilke hendelser brann- og redningsvesenet håndterer, antall branner, hvor det brenner, når det brenner, samvirke med andre beredskapsaktører, antall omkomne og skadede som følge av brann, årsaker til brann, informasjon om de som blir rammet av brann og forebyggingsrelevant informasjon om bygningene det brenner i.

Nødvendigheten av denne hendelsesrapporteringen gjør det lite tilfredsstillende at den i dag fremstår som frivillig for brann- og redningsvesenet. I realiteten er rapporteringen avgjørende for at brann- og redningsvesenet og DSB skal kunne oppfylle sine plikter som lokale og sentrale brannvernmyndigheter. I høringsbrevet fremgår det at departementet mener at en lovfesting vil styrke grunnlaget for rapporteringen.

10.4 Høringsinstansenes syn

Endringer av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd – adgang til å fatte enkeltvedtak om tilsyn med andre byggverk enn særskilte brannobjekt og forskriftskompetanse

Norsk Brannbefals Landsforbund uttaler at enkeltvedtak om tilsyn i andre byggverk må kunne delegeres fra kommunestyret for at hensikten med slike vedtak skal ha en verdi. Et enkeltvedtak er ofte et resultat av en bekymringsmelding, et arrangement, et satsingsområde mv., og det er nødvendig med en effektiv og rask saksbehandling.

Fastsettelse av forskrift bør ligge til kommunestyret da dette som regel er saker som berører mer enn selve det faglige. Endringer av brannordning kan være et resultat av fastsettelse av forskrift og det er av den grunn viktig at det er kommunestyret som behandler saken. De ser ingen grunn til at fastsettelse av forskrift skal kunne delegeres.

Røyken kommune støtter forslaget om at retten til å fatte enkeltvedtak om at det skal føres tilsyn med byggverk m.m. som ikke faller inn under definisjonen av særskilte brannobjekter skal kunne delegeres fra kommunestyret. Kommunestyret bør opprettholdes som rett instans for å fastsette forskrifter.

Norsk brannvernforening støtter departementets forslag om å tydeliggjøre at kommunestyret kan delegere sin myndighet til å fatte enkeltvedtak etter bestemmelsen ved å gi myndighet til kommunen. Når det gjelder adgang til å fastsette lokale forskrifter påpeker de at dette bør ligge til kommunestyret.

Oslo kommune v/ Brann- og redningsetaten mener delegasjonsforbudet for fastsettelse av forskrift bør opprettholdes. Hovedregelen er at myndigheten til å utferdige forskrift ikke skal kunne delegeres.

Krødsherad kommune påpeker at et enkeltvedtak i denne sammenheng er basert på rent brannfaglige vurderinger og er ofte et verktøy i en hastesak. Det vil derfor ofte kun være anledning til å fatte vedtaket administrativt for enklest mulig saksbehandling. Da selve lovteksten er uklar om kommunen har myndighet til å delegere sin myndighet til å fatte enkeltvedtak etter § 13 fjerde ledd anbefaler kommunen at den endres slik at kommunestyret kan delegere sin myndighet til å fatte enkeltvedtak.

De påpeker også at lokale forskrifter for å ivareta brannforebyggende og beredskapsmessige oppgaver er basert på rent brannfaglige vurderinger og vil i liten grad være i konflikt med nasjonale mål om forebygging av brann eller overordnede styringsformål i kommunen. Tvert i mot så er det sammenfallende interesser her. Praksis ved utarbeidelse av lokal forskrift om forebygging av brann har vist at dette er en langsom og tungvint prosess som ikke gir brannvesenet ønsket handlingsrom for å ivareta arbeidet med brannforebygging på den mest effektive og minst ressurskrevende måte. Om kommunestyret skal fastsette forskriften, så vil det fortsatt i hovedsak være brannvesenet som fagetat som utarbeider denne for politisk behandling. Denne politiske behandlingen medfører sjelden endringer. Det er derfor unødvendig og lite praktisk med et delegasjonsforbud og kommunen anbefaler derfor at § 13 fjerde ledd endres slik at kommunestyret gis adgang til å delegere adgangen til å fastsette forskrifter som omhandler brannvesenets tilsynsoppgaver.

Brannvesenet Sør-Rogaland IKS (BVSR) peker på at kommunestyrets adgang til å fastsette forskrifter etter deres mening kan delegeres administrativt. Prosessen med større brannvesen, herunder IKS er økende og dette gjør at det enkelte IKS må forholde seg til mange kommunestyrer og prosessbehandling hva gjelder lokal forskrift. BVSR er av den oppfatning at utvikling av det forebyggende arbeidet og de beredskapsmessige opp-

gaver er mest hensiktsmessig ved en mulighet for delegasjon til administrativ behandling.

Askim kommune mener det er bra at kommunene fortsatt har mulighet til å innføre lokal forskrift. Dette gir kommunen større mulighet til forebyggende arbeid blant utsatte grupper slik det forventes at det lokale brannvesen skal gjøre.

Krav til at kommunene/brannvesenet skal evaluere hendelser

Norsk Brannbefals Landsforbund uttaler at en plikt til evaluering av hendelser med fordel kan presiseres i brann- og eksplosjonsvernloven. Dette må følges opp i forskrift og veiledninger og det må satses på «lessons learned» på alle nivå (departement, direktorat, kommune). Kunnskapsbasert brannvesen må være et satsingsområde i et samfunn som er komplekst og der brannvesenet får flere og flere oppgaver innenfor forebygging og beredskap.

Norsk brannvernforening støtter departementets forslag om en uttrykkelig plikt for kommunene til å evaluere hendelser slik at det sikres kontinuerlig forbedring og utvikling av brannvesenet. Det bør også finnes løsninger/arenaer for erfaringsutveksling på tvers av kommunegrensene, slik at kommunene kan dele erfaringer med andre og heve kvaliteten på egne evalueringer. I visse tilfeller kan det også være formålstjenlig å vurdere ekstern bistand til evaluering.

Fredrikstad kommune ser positivt på de foreslåtte endringene, og da særlig de endringene som kan føre til effektivisering og forbedret kvalitet på det brannforebyggende arbeidet.

Røyken kommune er positive til forslaget om at kommunene skal utføre en systematisk evaluering av hendelser. Dette vil føre til økt profesjonalisering i hele landet. Plikten vil imidlertid medføre merarbeid for kommunene, og dette kan reduseres gjennom at gode elektroniske systemer er på plass. Eventuelle økte utgifter for kommunene må dekkes ved økte overføringer fra staten.

Skien kommune anbefaler de foreslåtte endringene

Oslo kommune v/ Brann og redningsetaten stiller seg svært positiv til at krav om evaluering av hendelser og øvelser konkretiseres og presiseres i lovverket. De er enig i at det er behov for gjennomføring av kvalifiserte evalueringer av hendelser og øvelser for å styrke det forebyggende arbeidet og den operative håndteringsevnen. Det er viktig at et krav til evaluering ikke binder opp ressurser i «skrivebordsarbeid», ved at alle hendelser og øvelser skal evalueres. Plik-

ten til å evaluere må derfor nyanseres ut fra hendelsens omfang og andre hensiktsmessige parametere. De påpeker imidlertid at det må medfølge ressurser som gjør at personell i brannvesenet kan tilegne seg den riktige kompetansen til å utføre kvalifiserte evalueringer, både på den forebyggende og beredskapsmessige siden. Det er derfor nødvendig at hva som skal evalueres, hvordan evalueringene skal gjennomføres, samt kompetansekrav og ressurser presiseres i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, og i forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn – ikke bare i veiledninger. Evaluering av hendelser og øvelser må gjøres tilgjengelig for landets øvrige brannvesen slik at det skjer en erfarings- og kunnskapsdeling.

Brannvesenet Sør-Rogaland IKS støtter endringen i lovens § 9 for å ivareta intensjonen i lovens §§ 9 og 11, oppfølging av NOU 2012:4 og NOU 2012:8 samt erfaringsoverføring mellom de ulike brannetater.

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon ser positivt på forslag til endring av § 9, og er enig i departementets vurdering når det gjelder å gjennomføre en kvalifisert evaluering av erfaringer etter hendelser med tanke på læring, og at evalueringen vil bidra til å sikre kontinuerlig forbedring og utvikling av brannvesenet.

Fylkesmannen i Rogaland mener at innføring av ny kommunal evalueringsplikt må ses i sammenheng med den generelle evalueringsplikten som allerede eksisterer i forskrift om kommunal beredskapsplikt. Det vil være uheldig dersom flere tilsynsetater skal følge opp den samme hendelsen i en kommune.

Krødsherad kommune påpeker at evaluering av hendelser i dag allerede i varierende grad er integrert som en del av hendelsesrelatert kompetanseheving i mange brannvesen. For mange vil omfanget av dette være et ressurs spørsmål, for andre et organisatorisk spørsmål. Det er sannsynligvis ingen brannvesen som er i mot en presisering av viktigheten av å evaluere hendelser som læring og styrking av det forebyggende og den operative håndteringsevnen, men det er tvilsomt om lovformulering for å presisere dette er riktig vei å gå. De mener at det er bedre at det utarbeides gode verktøy til hjelp for hvordan det enkelte brannvesen ut fra egne ressurser best kan utnytte egne og andres erfaringer/evalueringer i læringssammenheng og hvordan dette skal dokumenteres og etterprøves på en tilfredsstillende måte.

Rapporteringsplikt for kommunene/brannvesenet

Norsk Brannbefals Landsforbund påpeker at rapportering må være basert på forståelse for nytten av slik rapportering og dermed kommer hver enkelt sin motivasjon for faktisk å utføre dette. Etter omlegging av rapporteringsrutiner har dette vært en stor utfordring som de regner med blir løst om kort tid. De påpeker at forslaget om evaluering av hendelser og rapportering hører sammen. Utover dette støttes forslaget til utvidet rapporteringsplikt.

Fredrikstad kommune ser positivt på de foreslåtte endringene, og da særlig de endringene som kan føre til effektivisering og forbedret kvalitet på det brannforebyggende arbeidet.

Røyken kommune er positive til at kommunenes rapporteringsplikt tydeliggjøres i loven. Forslaget innebærer at kommunene må rapportere inn flere opplysninger enn tidligere hvilket vil føre til merarbeid for kommunene. Det stiller forventninger til et velfungerende rapporteringssystem som eies og driftes på statlig nivå – og systemet må integreres med oppdragshåndteringsverktøyene i Nødnett. Videre bør både kommunene og 110-sentralene ha et ansvar for arbeidet med rapporteringen, og dette bør fremgå av loven.

Statistisk sentralbyrå peker på at de innhenter opplysninger om kommunenes brann- og ulykkesvern i forbindelse med den årlige Kommune-stat rapporteringen (KOSTRA). For å begrense kommunenes opplysningsplikt har SSB i flere år samarbeidet med DSB, og benyttet tjenesteopplysninger som kommuner og brannvesen rapporterer til direktoratet. Det har vært relativt store utfordringer knyttet til DSBs tjenstedatarapportering til SSB over flere år, og SSB har derfor fattet vedtak om opplysningsplikt for DSB for årlige innsamlinger av opplysninger om kommunenes brann- og ulykkesvern til KOSTRA. Kunnskapsgrunnlaget om kommunalt brann- og ulykkesvern i KOSTRA avhenger av at kommuner og brannvesen rapporterer relevant og riktig informasjon til DSB innenfor de frister som er satt. SSB slutter seg derfor til departementets forslag om å inkludere kommunenes rapporteringsplikt i brann- og eksplosjonsvernloven, som pålegger kommunene en klar og generell plikt til å rapportere til sentral tilsynsmyndighet om alle ressurser, hendelser, og evalueringer som er av betydning for det nasjonale brann- og eksplosjonsvernarbeidet.

En formalisering av rapporteringsplikten vil bidra til et bedre og mer aktuelt kunnskapsgrunnlag ved at DSB mottar data i tide for å tilrettelegge og overføre opplysningene til SSB for publisering

gjennom KOSTRA. Samtidig oppfatter SSB saken dithen at kommunenes/brannvesenets rapporteringsplikt vil gjelde samme opplysninger som DSB i dag etterspør og mottar, og at en rapporteringsplikt derfor ikke automatisk vil øke rapporteringsbyrden.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) viser til at det er viktig at den statlige styringen av beredskaps- og sikkerhetspolitikken er balansert i forhold til muligheter for lokal styring og ut fra de ressurser som er til rådighet i kommunene. Det vises også til at forenkling og redusert rapportering er sentrale mål for regjeringen. KMD mener KOSTRA bør være den sentrale arenaen mht. utvikling av rapportering mellom kommune og stat. Det er viktig at det er et samspill mellom de som skal levere data og de som bestiller. At arbeidet skjer gjennom KOSTRA-systemet vil kunne bidra til bedre veiledning og økt kvalitet på rapporteringen. Dersom det skal rapporteres data utover det som gjøres i den løpende KOSTRA-rapporteringen, bør dette gjøres til et minimum og kun være relevante styringsdata for kommuner og staten.

Kommunesektorens organisasjon har ingen motforestillinger mot forslaget som det ligger. KS fastslår at alle nye oppgaver som pålegges kommunene påfører kommunene nye kostnader. Dette må kommunene dekke enten ved nedprioriteringer av oppgaver innen samme sektor eller tilføring av helt nye ressurser på bekostning av viktige oppgaver i andre sektorer. De ser gjerne at kommunene, på samme måte som statlige fagetater, blir tilgodesett med nødvendige midler for å kunne utføre nye oppgaver og plikter som blir pålagt.

Skien kommune anbefaler de foreslåtte endringene.

Oslo kommune v/ Brann og redningsetaten er svært positiv til innføring av en mer konkretisert rapporteringsplikt. Dagens ordning har klare svakheter som fører til blant annet underrapportering og uriktig statistikk, som igjen fører til dårlig beslutningsgrunnlag for hvor ressursene skal anvendes på best og mest effektiv måte. Det er en forutsetning for rapporteringsplikten at det nye rapporteringsverktøyet er innført og fungerer etter sin hensikt, slik at landets brannvesen ikke binder opp allerede knappe ressurser i rapporteringsarbeid. Rapporteringsløsningen som DSB legger opp til vil ikke favne om brannforebyggende avdeling. For at det ikke skal bindes opp mye ressurser i rapportering forutsetter de at DSB tilrettelegger for enkel og god rapportering gjennom veiledning, rapportmaler og retningslinjer m.m.

Brannvesenet Sør-Rogaland IKS støtter endringen i lovens § 10 for å ivareta intensjonen i lovens §§ 9 og 11, oppfølging av NOU 2012:4 og NOU 2012:8 samt erfaringsoverføring mellom de ulike brannetater.

Askim kommune mener forslaget medfører at det blir større ansvar for kommunen i kravet om evaluering av større hendelser og rapportering innen brann- og eksplosjonsvernarbeidet. De ser at dette må gjøres for å få til en bedre utnyttelse av ressurser og for å heve kompetansen innen beredskapsarbeidet. Når det innføres rapporteringsplikt påpeker de at det må komme retningslinjer for hvilke hendelser som det skal være rapporteringsplikt på. Dersom dette ikke innføres tror de det blir svært mye arbeid både for kommunene og overordnet myndighet.

Krødsherad kommune støtter den utvidede rapporteringsplikten, men vil samtidig påpeke viktigheten av tydelige begrensninger i rapporteringen slik at det ikke får utilsiktede følger for ressursbruken og båndlegger allerede begrensede ressurser i kommunen/brannvesenet.

Norsk brannvernforening støtter departementets forslag om å pålegge kommunene en klar og generell plikt til å rapportere til sentral tilsynsmyndighet om alle ressurser, hendelser og evalueringer av betydning. Fungerende rapportering om ressurser og hendelser er en viktig forutsetning for målrettet forebyggende arbeid – ikke minst er det viktig med bedre kunnskap om branner, brannårsaker og risikofaktorer. De påpeker videre at rapporteringsplikten også bør gjelde politiet.

10.5 Departementets vurdering

Endring av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd – adgang til å fatte enkeltvedtak om tilsyn med andre byggverk enn særskilte brannobjekt

Høringsinstansene er i det vesentlige enig i at myndigheten til å fatte enkeltvedtak etter denne bestemmelsen bør legges til kommunen og ikke kommunestyret.

Departementet kan ikke se at det er noen gode grunner til å ha et forbud mot delegasjon av myndigheten til å beslutte at det i enkelttilfeller skal gjennomføres tilsyn med annet enn særskilte brannobjekter. Beslutning om at det skal gjennomføres tilsyn med konkrete brannobjekter vil som regel måtte basere seg på et skjønn som i stor grad er bundet av brannfaglige og rettslige rammer. Ofte må saksbehandlingen gjennomføres raskt. De fleste av sakene har dessuten begrenset betydning for omgivelsene eller et større område.

Disse beslutningene vil derfor i de fleste tilfeller være egnet for administrativ behandling. Kommunestyret står dessuten fritt til å oppheve delegasjonsvedtaket, gi generelle eller konkrete instruksjoner om utøvelsen av skjønnet i enkeltsaker, selv fatte vedtak i saken eller omgjøre administrasjonens vedtak innenfor rammen av reglene i forvaltningsloven.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en endring av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd som gjør det tydeligere at kommunestyret kan delegere sin myndighet til å fatte enkeltvedtak etter bestemmelsen, ved å gi myndigheten til kommunen.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd – adgang til å fastsette lokal forskrift

De fleste høringsinstansene mener at myndigheten til å fastsette lokal forskrift fremdeles bør ligge til kommunestyret.

Departementet er enig i dette. Lokale forskrifter gjelder saker som vanligvis vil angå overordnede styringsformål i kommunene. Sakene vil som regel ha betydning for hvordan brannvesenet best kan ivareta sine forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en sikker og effektiv måte, og dermed berøre kommunestyrets overordnede ansvar for organiseringen av brannvesenet i kommunen. En forskrift som utvider kommunens tilsynsoppgaver vil berøre kommunestyrets overordnede ansvar for å organisere brannvesenet. De lokale forskriftene vil dessuten kunne være viktige for ivaretagelsen av de nasjonale målene om forebygging av brann. Dette taler for en videreføring av delegasjonsforbudet.

Departementet foreslår at delegasjonsforbudet i § 13 fjerde ledd opprettholdes, og at kommunestyret selv skal ha myndigheten til å fastsette lokal forskrift.

Krav til at kommunen/brannvesenet skal evaluere hendelser

Høringsinstansene er positive til innføring av krav om at kommunen/brannvesenet skal evaluere hendelser. Departementet vil påpeke at dette kravet har blitt ytterligere aktualisert etter de store brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya januar/februar 2014. Hensikten med evalueringene er primært å skape en kultur i norske brann- og redningsvesen for å arbeide systematisk med læring fra hendelser. Departementet er enig med høringsinstansene som påpeker at det er behov for å utdype kravet til evaluering i for-

skrift og veiledning. Presiseringer som er absolutte krav til evalueringsarbeidet skal tas inn i forskrift. Dette vil bli sett i sammenheng med det pågående arbeidet med å revidere forebyggingsforskriften og ved en senere gjennomgang av dimensjoneringsforskriften. Utfylling av evalueringsplikten som innebærer råd og anbefalinger om hvordan evalueringer kan utføres, vil legges i veiledning eller annen informasjon til brann- og redningsvesenet. Departementet vil videre fremheve at det er viktig å gjøre evalueringsarbeidet for brann- og redningsvesenet så enkelt som mulig. Det arbeides med dette langs to spor. Det ene er å se evalueringsbehov sammen med utvikling av den nye rapporteringsløsningen. Det vurderes hvordan denne kan tilfredsstille enkle basiskrav til evaluering av mindre og moderate hendelser. Evaluering av større hendelser vil imidlertid kreve noe mer arbeid, og ofte vil DSB selv foreta slike evalueringer. Det ses også på en funksjon i den nye rapporteringsløsningen der hendelser av en viss størrelse eller karakter, hvor læringspotensialet er stort, automatisk sendes DSB for erfaringslæring. Ved en slik auto-sending vil DSB kunne velge å få tilsendt hendelser innenfor gitte kriterier, som vil gi et grunnlag for å gå videre med evaluering og utredning.

Departementet er enig i at det er viktig at erfaring fra hendelser deles med andre brann- og redningsvesen og at det finnes løsninger/arenaer for erfaringsutveksling. Alle brann- og redningsvesen vil i utgangspunktet ha tilgang til alle opplysninger i rapporteringsløsningen gjennom rapportfunksjoner, både de som rapporteres automatisk og manuelt. Det må likevel vurderes om det er enkelte opplysninger som bare skal vises for brann- og redningsvesenet som har håndtert hendelsen ut fra bl.a. personvern hensyn. Brann- og redningsvesenet vil dermed også få tilgang til opplysninger fra rapporteringsløsningen som er relevant i evalueringssammenheng.

Forskrift 22. august 2011 om kommunal beredskapsplikt § 8 gir krav om at kommunen skal evaluere krisehåndteringen etter øvelser og uønskede hendelser. Der evalueringen gir grunnlag for det skal det foretas nødvendige endringer i risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsplaner. Denne evalueringen er rettet mot kommunens krisehåndtering – og er ikke et krav som direkte kan la seg gjøre gjeldende innenfor bestemte sektorområder. Uansett vil det være aktuelt for kommunen å benytte seg av brannvesenets evalueringer slik at disse ses i sammenheng med det øvrige beredskapsarbeidet i kommunen.

Behovet for å styrke brann- og redningsvesenet på dette området bør ses i sammenheng med organisering og drift av brann- og redningsvesenet ellers. Etter departementets vurdering vil en plikt til evaluering av hendelser utgjøre en naturlig og nødvendig presisering av de eksisterende pliktene i brann- og eksplosjonsvernloven § 9. På denne bakgrunn foreslår departementet en hjemmel som gir en uttrykkelig plikt for kommunene til å evaluere hendelser slik at det sikres kontinuerlig forbedring og utvikling av brann- og redningsvesenet, gjennom en tilføyelse i brann- og eksplosjonsvernloven § 9, annet ledd.

Rapporteringsplikt for kommunen/brannvesenet

Høringsinstansene er positive til lovforslaget og flere påpeker at dette vil effektivisere og øke kvaliteten på det forebyggende arbeidet. Samtidig er høringsinstansene opptatt av at det gis holdepunkter/begrensninger ift. hva det skal rapporteres på samt at det finnes et velfungerende rapporteringssystem som vil lette arbeidet.

Departementet fremhever at dette vil gi både brannvesenet og DSB et betydelig sikrere og bedre kunnskapsgrunnlag og dermed mulighet til å drive erfaringslæring og forebygging. Det understrekes ikke minst at opplysningene vil komme kommunene og brann- og redningsvesenet til gode, ved at de kan benyttes i den lokale vurderingen av risiko, forebyggende tiltak og beredskapsplanlegging. Opplysningene vil også gi mulighet til sammenlikning med andre brann- og redningsvesens hendelser og nasjonale tall. Flere brann- og redningsvesen etterspør allerede i dag bedre statistikkgrunnlag enn det som er mulig å registrere i dagens løsning. Det er særlig de større brannvernregionene som etterspør dette. Godt statistisk materiale gir grunnlag for å omsette funn til konkrete målrettede brannforebyggende tiltak som skaper samfunnsmessig merverdi.

KOSTRA-systemet kan ikke benyttes til denne typen hendelsesrapportering. Behovet for opplysninger er en løpende registrering av aktivitet innenfor arbeidsprosessene til 110-sentralene og brann- og redningsvesenet. DSB som nasjonal brannmyndighet må ha oppdatert oversikt over hvilke hendelser brann- og redningsvesenet håndterer, og ha mulighet til å se disse i sammenheng med resten av porteføljen til DSB. Når det gjelder brann- og redningsvesenets årlige rapportering til DSB om forebyggende aktiviteter, årsverk, personelloversikt og ressurser (melding om brannvernet), har DSB tett dialog med SSB om hvorvidt noen av disse dataene kan hentes via KOSTRA.

Dersom SSB vurderer at det er god nok kvalitet på enkelte data fra kommunenes registre, vil disse dataene i stedet bli hentet herfra.

Fra 2016 vil DSB erstatte dagens hendelsesrapportering med en ny rapporteringsløsning som skal baseres på det nye nødnettet. Grunnlaget for brann- og redningsvesenets rapportering vil være informasjon om hendelser som allerede logges av 110-sentralene, som en del av utalarmeringen i det nye nødnettets oppdragshåndteringsverktøy. Det nye rapporteringsregimet skiller mellom ulike typer hendelser. Opplysninger om de fleste hendelser (for eksempel utrykning på automatiske alarmer) vil gå automatisk fra 110-sentralene til DSB, uten at brann- og redningsvesenet trenger å registrere ytterligere opplysninger. Kritisk informasjon om tid, sted og hvem som håndterte utrykningen vil automatisk bli hentet fra 110-sentralene for alle hendelser. Dette vil automatisere og effektivisere mange av dagens manuelle prosesser for rapportering i brann- og redningsvesenet og totalt sett redusere ressursene brann- og redningsvesenet vil bruke på innsamling av statistikk og rapportering. Ved hendelser der brann- og redningsvesenet har vært i innsats må brann- og redningsvesenet supplere opplysningene i 110-sentralene med tilleggsinformasjon. Hva slags opplysninger som må suppleres vil avhenge av både type hendelse og alvorligheten av hendelsen. For en lovpålagt innsats som for eksempel ved en trafikkulykke vil dette dreie seg om opplysninger om samvirke med andre nødetater, antall omkomne, ev. fare for brannpersonellet ved innsatsen, personer brann- og redningsvesenet har bidratt til å redde, ev. hindringer for brann- og redningsvesenets innsats, om kritiske samfunnsfunksjoner har blitt forstyrret og om hendelsen har læringspotensial for andre. For branner (særlig i bygning) vil det som i dag bli hentet inn noe mer informasjon som grunnlag for forebyggende arbeid, slik som beskrivelse av brannen, teknisk utstyr på stedet og hva som fungerte og ikke fungerte på brannstedet. Den manuelle registreringen av opplysninger i etterkant av hendelser hvor brann- og redningsvesenet har vært i innsats skal gjøres i et eget rapporteringsverktøy. Dette rapporteringsverktøyet er direkte koblet til den automatiske rapporteringen fra 110-sentralene. Dette innebærer at grunnleggende opplysninger om tid, sted og hvem som håndterte utrykningen er ferdig utfyllt i brann- og redningsvesenets rapporteringsverktøy. Brann- og redningsvesenet supplerer dermed rapporteringen fra 110-sentralene

med opplysninger om egen innsats. De forholder seg således bare til ett rapporteringssystem.

Departementet vil fremheve at helheten i rapporteringen er avgjørende for at brann- og redningsvesenet og DSB skal kunne oppfylle sine plikter som lokale og sentrale brannmyndigheter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å innta rapporteringsplikten som et nytt ledd i § 10 som pålegger kommunene en plikt til å rapportere til sentral tilsynsmyndighet om alle ressurser, hendelser og evalueringer som er av betydning for det nasjonale brann- og eksplosjonsvernarbeidet.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Krav til virksomheter – Brann- og eksplosjonsvernloven § 20 a

I lovforslaget stilles det krav til at virksomheter som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver, gjennom tekniske og organisatoriske tiltak, skal sørge for at disse ikke kommer på avveie eller havner i urette hender.

Som redegjort for i pkt. 5.2 eksisterer det et krav til årvåkenhet på dette området allerede. Det som er nytt er at kravet blir klart angitt i lovteksten. På denne bakgrunn forutsettes det at de fleste allerede har dette på plass.

De foreslåtte lovendringene vil ikke føre til noen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for aktuelle virksomheter.

Kravet om deklarerer til produktregisteret vil gjelde produsenter og importører av stoff og stoffblandinger som inneholder stoffene i vedlegg 1. Alle utgangsstoffene i vedlegg 1 er per i dag allerede deklareringspliktige, men for enkelte av stoffene vil endringen innebære krav til deklarerer av nye konsentrasjoner. For disse virksomhetene vil derfor ikke et krav om deklarerer medføre store administrative eller økonomiske konsekvenser. Det kan være enkelte importører/produsenter som per i dag ikke deklarerer til produktregisteret, men det antas å dreie seg om et fåtall.

Virksomheter som driver handel med stoffene i vedlegg I, men som ikke er produsenter eller importører har ikke deklareringsplikt til produktregisteret. Disse virksomhetene vil derfor ikke være registrert i produktregisterets database. For at myndighetene/Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal få en full oversikt over virksomheter som driver handel med stoffene i vedlegg 1 vil det komme et krav om at disse virksomhetene må registrere seg i DSBs sikkerhetsdatabase (SamBas). Sannsynligvis kan denne registreringen foregå via Altinn på samme måte som ved innmelding av farlige stoffer. For de virksomhetene som omsetter stoffene i så store mengder at de per i dag er innmeldingspliktige etter § 12 i forskrift 8. juni 2009 om håndtering av farlige stoffer, vil kravet om å registrere seg som

forhandler ikke medføre mye merarbeid. For virksomheter som håndterer stoffene i mengder under det som per i dag er innmeldingspliktig vil kravet medføre at virksomheten må meldes til SamBas via Altinn. En slik innmelding ansees ikke å medføre økonomiske konsekvenser for virksomheten og bare ubetydelige administrative konsekvenser.

Importører og produsenters deklarerer til produktregisteret vil sannsynligvis dekke myndighetenes behov for oversikt over disse virksomhetene, og det vurderes derfor ikke som hensiktsmessig at disse virksomhetene skal måtte registrere seg i SamBas, med mindre de håndterer stoffer i så store mengder at de er meldepliktige i henhold til § 12 i forskrift om håndtering av farlige stoffer. Hvis så er tilfelle må disse virksomhetene også registreres via Altinn til SamBas.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene for virksomheter ved etablering av registreringssystemer for transaksjoner og kunderegistre, vil dette avhenge av i hvilken grad virksomhetene per i dag har et faktureringsystem og dermed også en oversikt over sine kunder. Alle virksomheter som per i dag har et faktureringsystem vil med dette allerede ha et kunderegister. Informasjon fra faktureringsystemet vil i andre tilfeller enkelt kunne brukes til å etablere et kunderegister. Det finnes også tilgjengelige gratis faktureringsystemer på internett hvor det også ligger løsninger for etablering av kunderegistre. Virksomheter som driver salg over nett vil også ha informasjon om hvem som har kjøpt varer fra dem, og vil kunne etablere et kunderegister basert på denne informasjonen. Ved salg over disk vil det sannsynligvis være en del virksomheter som både selger til profesjonelle og private kunder. Mange av disse virksomhetene vil allerede per i dag ha kundekontosystemer hvor mange av de profesjonelle kundene allerede er registrert. Svært mange virksomheter vil ha bokføringsplikt, og de må dermed etter bokføringsloven § 5 ha kundespesifikasjon hvor alle inn- og utbetalinger/kreditter fremgår. Dette tilsier at disse virksomhetene allerede vil ha systemer som gir et godt grunnlag for kunderegister slik som departemen-

tet foreslår. For de virksomhetene som ikke omfattes av bokføringsplikt, vil det sannsynligvis påløpe noen mindre utgifter og merarbeid i forbindelse med etablering av et slikt kunderegister.

Det vil videre medføre noe merarbeid for virksomheter som selger til både privatpersoner og profesjonelle brukere, da kunderegistre må gjennomgås for å lage lister over hvilke kunder som har rett til å kjøpe utgangsstoffene. Erfaring etter tilsyn med virksomheter som driver salg av ammoniumnitratgjødning, er at de største aktørene allerede har gjort jobben med å lage «positivlister» over kunder som har rett til å kjøpe ammoniumnitrat underlagt begrensningen i REACH. Departementet erfarer videre at de mindre aktørene også relativt enkelt har gjort samme jobben så snart de har blitt oppmerksomme på kravene som foreligger i regelverket. Departementet anser det som sannsynlig at en slik gjennomgang også vil la seg gjennomføre i virksomheter som selger de andre 14 kjemikalierne uten at dette behøver å medføre urimelig merarbeid.

Når det gjelder registrering av transaksjoner vil dette sannsynligvis ikke medføre store økonomiske konsekvenser. Virksomheter som har betalings- eller faktureringsystemer, vil allerede ha oversikt over alle løpende transaksjoner. For virksomheter som driver salg over disk vil de fleste ha elektroniske kassasystemer hvor alle salg allerede per i dag blir registrert. Det vil sannsynligvis kreve noe videreutvikling av systemene som foreligger fordi det i forbindelse med registrering av en transaksjon vil bli behov for å knytte opplysninger som per i dag sannsynligvis ikke blir registrert til den enkelte transaksjon. Dette gjelder bl.a. informasjon om virksomhet, navn på person som foretar innkjøp og planlagt bruksområde for utgangsstoffene.

Det vil videre være behov for systemer koblet opp mot en virksomhets kassasystem som varsler selger ved kjøp av varer som er underlagt begrensninger. Mange virksomheter har per i dag kassasystemer eller andre elektroniske systemer hvor den nødvendige funksjonaliteten allerede ligger inne i systemet. For andre virksomheter vil det bli nødvendig med en oppgradering til systemer som har denne funksjonaliteten, noe som for disse virksomhetene vil medføre noe ekstra kostnader.

Kravet om forbud mot privatpersoners tilgang vil videre medføre at virksomheter som selger utgangsstoffer for eksplosiver til privatpersoner vil måtte gjennomgå sitt varesortiment for å identifisere hvilke produkter som er omfattet av begrensningene slik at de sikrer seg at disse pro-

duktene kun omsettes til personer som har rett til å kjøpe dem.

11.2 Myndighetene

Arbeidet med å etablere et helhetlig regime for utgangsstoffer for eksplosiver har medført og vil fortsatt medføre betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). På bakgrunn av dette ble bevilgningen til DSB i statsbudsjettet for 2013 økt med 45 mill. kroner. I dette inn gikk en styrking av DSBs arbeid knyttet til å begrense tilgangen til utgangsstoffer for eksplosiver.

For at Kripos skal kunne håndtere rollen som nasjonalt kontaktpunkt er det nødvendig med en IKT-løsning med et dataregister der også samarbeidspartnere som tollmyndighetene, DSB og øvrig politi har tilgang. I budsjettet for 2014 ble det lagt inn 7,3 mill. kroner til etablering av slikt dataregister og øvrig drift av rollen som nasjonalt kontaktpunkt. Eventuelle merutgifter utover dette dekkes innenfor politiets gjeldende budsjettramme.

Utgiftene tilknyttet lovforslaget på Justis- og beredskapsdepartementets område dekkes av den foreslåtte bevilgningen på departementets budsjett i Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014). Det er ikke behov for bevilgninger knyttet til lovforslaget på departementets budsjett utover foreslått bevilgning.

Tollmyndighetene er tillagt oppgaven med å kontrollere og vurdere innførsel av utgangsstoffer. For å gjennomføre de tillagte kontrolloppgavene vil det blant annet være nødvendig å gjennomføre kompetansehevinge opplæring, foreta kjemiske analyser og behandle funn, samt kvalitetssikre og formidle meldinger om mistenkelige transaksjoner til nasjonalt kontaktpunkt. Toll- og avgiftsetatens utgifter ved dette arbeidet anslås til om lag 2 mill. kroner årlig. Kostnadene dekkes innenfor etatens gjeldende budsjettrammer.

Det vil etter departementets vurdering ikke være noen økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til forslaget om endring av tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f.

11.3 Strafferammen

I brann- og eksplosjonsvernloven § 42 tilføyes bestemmelser som er likelydende med straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191, likevel slik at

det foreslås en utvidelse for å fange opp de mest alvorligste overtredelsene. Endringene vil ikke ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.4 Andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven

Lovendringsforslagene innebærer en tydeliggjøring, presisering og i noen grad en utfylling av gjeldende regler. Forslagene berører først og fremst kommunene som pliktsubjekt og myndighetsutøver. Videre er det av betydning for staten som sentral tilsynsmyndighet og forvalter av regelverket. Endelig vil det ha en indirekte betydning for private personer og virksomheter som er aktører på brann- og eksplosjonsvernområdet.

Forslaget til endring av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd gjør bestemmelsen tydeligere, men innfører ingen nye plikter eller arbeidsoppgaver for kommunene. Endringen fremhever kommunenes organisasjonsfrihet. Endringen vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget til ny bestemmelse om systematisk evaluering og læring i brann- og eksplosjonsvern-

loven § 9 andre ledd annet punktum innebærer presisering og en viss utfylling av gjeldende plikter for kommunene. Departementet legger til grunn at de fleste kommuner oppfyller kravet i denne bestemmelsen i dag. Noen kommuner må nok styrke arbeidet med systematisk læring. Det er dermed grunn til å tro at dette arbeidet vil ha en samlet fordel for kommunene som lokal brannvernmyndighet. Presiseringen av kommunenes plikter vil dessuten forenkle Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sitt tilsyn og annen oppfølging av regelverket. Over tid vil dette også komme private aktører til gode.

Forslaget til ny bestemmelse om rapportering i brann- og eksplosjonsvernloven § 10 a supplerer kommunenes opplysningsplikt i dagens §§ 10 og 33. Plikten til å rapportere opplysninger til brannstatistikk som ikke er knyttet til tilsynet med kommunene, innebærer en utvidelse av gjeldende opplysningsplikt. Ny elektronisk rapporteringsløsning vil imidlertid lette de administrative prosessene ved rapporteringen. Den økonomiske og administrative byrden for kommunene bør derfor være begrenset. Rapporteringsplikten vil dessuten bidra til bedre oversikt over risiko og ressurser. Over tid vil dette komme både kommunene og private aktører til gode.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene

12.1 Merknader til endringer i brann- og eksplosjonsvernloven

Til § 9 annet ledd annet punktum:

Bestemmelsen presiserer og utfyller kommunens plikt til å sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte. Den er også knyttet til kommunens plikt til å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse. Risiko og sårbarhetsanalysen gjennomføres for en periode om gangen og skal sørge for at bemanning og utrustning står i forhold til risiko- og sårbarhetsforholdene i kommunen. Kravet til evaluering forutsetter imidlertid et kontinuerlig fokus på hendelser av betydning for det forebyggende arbeidet og den operative håndteringsnivåen i brannvesenet.

Plikten til å evaluere vil ikke omfatte enhver utrykning fra brannvesenet, men hendelser av et visst omfang hvor det vil kunne hentes ut læringsaspekter og erfaringsoverføring.

Plikten stiller et visst krav til struktur på evalueringen. Den vil også utløse kravet til dokumentasjon i § 10. Det vil likevel i stor grad være frihet for den enkelte kommune og det enkelte brannvesen til å bestemme hvordan plikten skal oppfylles.

Til § 10 tredje ledd:

Overskriften i § 10 er endret for å fange opp nytt tredje ledd om rapporteringsplikt.

Nytt tredje ledd bidrar til å utfylle kommunens plikt til dokumentasjon etter bestemmelsen og tilsynsmyndighetens rett til å kreve opplysninger i § 33. Ordlyden er ment å dekke alle opplysninger som kan være av betydning for det nasjonale brann- og eksplosjonsvernarbeidet. Rapportering av ressurser gjelder personell og teknisk utstyr som viser brannvesenets håndteringsevne, for eksempel brannmannskaper, brannbiler, redningsbiler, slokkeutstyr og dykkerutstyr. Opplysninger om hendelser kan gjelde alle forhold som viser risiko og skadeomfang på personer og materielle verdier. Evalueringer gjelder brannvesenets

gjennomgang av lokale hendelser, jf. ny § 9 annet ledd annet punktum, og tar sikte på nasjonal erfaringsutveksling. Opplysninger om de fleste hendelser vil gå automatisk fra 110-sentralene til tilsynsmyndigheten uten at brann- og redningsvesenet trenger å rapportere. Ved hendelser der brann- og redningsvesenet har vært i innsats må det suppleres med noe tilleggsinformasjon. Hva slags opplysninger som skal rapporteres vil være avhengig av type hendelse og alvorlighetsgraden.

Til § 13 fjerde ledd:

Bestemmelsen åpner for at kommunen kan utvide tilsynsmyndigheten til byggverk m.m. som ikke faller inn under definisjonen av særskilte brannobjekter. Enkeltvedtak kan benyttes for å føre tilsyn med ett eller flere bestemte brannobjekter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Som utgangspunkt ligger denne myndigheten hos kommunestyret. Denne myndigheten kan imidlertid delegeres til andre organer eller administrasjonen i kommunen.

Til § 20 a:

Første ledd gir en plikt til virksomheter som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, til å sørge for at stoffene ikke kommer på avveie eller havner i urette hender. Sikringen skal skje gjennom tekniske og organisatoriske tiltak, og sørge for at stoffene ikke skal kunne brukes til produksjon av eksplosiver og øke sannsynligheten for at ulovlige forsøk på å til egne seg stoffene oppdages.

Stoffer som reguleres i forordning (EU) nr. 98/2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver, vedlegg 1, bør sikres fysisk og være innelåst ved oppbevaring eller lagring. Det samme gjelder for stoffer og stoffblandinger med 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat som omfattes av forordningen vedlegg 2.

Annet ledd gir departementet myndighet til å gi forskrifter for å kunne gi nærmere krav til virksomheters håndtering av utgangsstoffer. Blant

annet tilrettelegger forskriftshjemlene for å kunne implementere forordning (EU) nr. 98/2013.

Til § 42:

I § 42 første og annet ledd er ordet «bøter» byttet ut med «bot» for å være i tråd med dagens formulering av straffebestemmelser. Denne endringen innebærer ingen realitetsendring. Første og annet ledd har også byttet plass, da det er hensiktsmessig å regulere de minste overtredelsene i første ledd.

Nytt tredje ledd føyer til en straffebestemmelse som forskutterer endringen i straffeloven 2005 § 190 annet ledd som er likelydende. Endringen skal fange opp de overtredelser som anses for å være mest alvorlige etter brann- og eksplosjonsvernloven, samt for å oppfylle kravene om effektive og proporsjonale sanksjoner som forutsetningsvis følger av forordning (EU) nr. 98/2013 artikkel 11. Se mer om dette i kap.9.

Etter forslaget oppstiller nytt tredje ledd en strafferamme på bot eller fengsel inntil 2 år for den som forsettlig eller grovt uaktsomt, gjentatt eller på en graverende måte overtrer brann- og eksplosjonsvernloven §§ 5, 19, 20 og 20 a. Brann- og eksplosjonsvernloven § 5 regulerer den enkeltes plikt til å forebygge og begrense skadevirkningene ved brann, eksplosjon eller annen ulykke. Skadepotensialet kan være meget stort ved overtredelse av handlingsnormen, og en strafferamme på to år vil signalisere at brudd på denne bestemmelsen er alvorlig. Pliktsubjektet er privatpersoner.

Brann- og eksplosjonsvernloven §§ 19, 20 og § 20 a regulerer plikter i virksomheter som håndterer farlig stoff og farlig gods. En overtredelse av disse bestemmelsene bør ha en øket strafferamme da de fanger opp handlingsnormer som ved en overtredelse vil ha et meget stort skadepotensiale.

Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet. Dette samsvarer med skyldkravet i våpenloven § 33.

Fjerde ledd forskutterer ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 § 191. Bestemmelsen regulerer når en overtredelse av § 42 tredje ledd skal regnes som grov og gi grunnlag for en straff av fengsel inntil 6 år. Ved oppstillingen av momenter som skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av om handlingen er grov, er det tatt utgangspunkt i våpenloven § 33 annet ledd. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.10.3, samt kap. 9 ovenfor.

12.2 Merknader til endringer i straffeloven 2005

Til § 190

Straffeloven 2005 § 190 er vedtatt, men ikke i kraft. Det foreslås en endring i overskriften for å fange opp de overtredelser som foreslås i § 190 annet ledd.

I første ledd er henvisningen til våpenloven endret ved å ta bort dato og nummer, da denne loven er under revisjon.

Endringene i annet ledd bringer bestemmelsen på linje med endringer i brann- og eksplosjonsvernloven § 42 nytt tredje ledd. Endringen sørger for at bestemmelsen omfatter de overtredelser som anses for å være mest alvorlige etter brann- og eksplosjonsvernloven. For øvrig vises det til merknadene til brann- og eksplosjonsvernloven § 42.

Til § 191:

Straffeloven 2005 § 191, som er vedtatt, men ikke i kraft, rammer ulike former for grov ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon og eksplosiver. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.10.3. Etter forslaget utvides bestemmelsen til også å omfatte grov ulovlig befatning med utgangsstoffer for eksplosiver. Forslaget samsvarer med forslaget til endring i brann- og eksplosjonsvernloven § 42, se merknad til denne og omtale i kap. 9.

12.3 Merknader til endringer i tolloven

Til § 12-1 annet ledd bokstav f:

I *annet ledd bokstav f annet punktum* endres grunnlaget for å gi opplysninger fra «rimelig grunn til mistanke om overtredelse som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder» til «grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder». Begrepet «straffbare handlinger» er tatt ut for å sikre at opplysninger også kan gis i forebyggende virksomhet. Dersom tollmyndighetene ved gjennomgang av bagasje for eksempel ser tegninger eller annet som kan gi grunn til å undersøke om den reisende forbereder en terrorhandling, kan slik informasjon uten hinder av taushetsplikten gis politi og påtalemyndighet. Det stilles ikke krav om mistanke om en allerede begått straffbar handling.

ling, eller at opplysningene i seg selv er av straffverdig karakter.

Når PST ber om å få opplysninger utlevert etter tolloven § 12-1 bokstav f annet punktum, skal det legges til grunn at vilkårene for utlevering av taushetsbelagt informasjon er oppfylt.

Opplysningene kan etter forslaget gis politi og påtalemyndighet. I *annet ledd bokstav f tredje punktum* foreslås det inntatt en bestemmelse om at opplysninger også kan gis Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap når vilkårene etter § 12-1 annet ledd bokstav f annet punktum er oppfylt. Det vil si det må være «grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder». Bestemmelsen vil være særlig aktuell ved mistanke om terrorvirksomhet eller annen alvorlig kriminalitet.

Tilføysen i bokstav f tredje punktum er ikke er ment å innskrenke den informasjonsutvekslingen som i dag skjer mellom tollmyndighetene og offentlig myndighet etter § 12-1 annet ledd bokstav b.

12.4 Til lovvedtaket del IV

Det fremgår av lovvedtaket del IV at endringer i brann- og eksplosjonsvernloven § 42 tredje og fjerde ledd har virkning frem til lov om straff 20. mai 2005 nr. 28 trer i kraft.

Nytt tredje og fjerde ledd i brann og eksplosjonsvernloven fører til straffebestemmelser som forskutterer endringen i straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191. Disse bestemmelsene har kun virkning frem til lov om straff 20. mai 2005 nr. 28 trer i kraft. Straffebudene vil da ivaretas gjennom den nye straffeloven.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.)

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.)

I

I lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver gjøres følgende endringer:

§ 9 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kommunen skal evaluere hendelser for å sikre kontinuerlig læring og forbedring av det forebyggende og beredskapsmessige arbeidet.

§ 10 skal lyde:

§ 10 *Dokumentasjon og rapportering*

Kommunen skal dokumentere at plikten etter § 9 første, annet og tredje ledd er oppfylt.

Dokumentasjonen inkludert risiko- og sårbarhetsanalysen og eventuelle avtaler inngått etter § 9 fjerde ledd, skal sendes sentral tilsynsmyndighet.

På forespørsel fra sentral tilsynsmyndighet skal kommunen rapportere om alle ressurser, hendelser og evalueringer etter § 9 annet ledd annet punktum.

Departementet kan gi forskrifter om dokumentasjons- og rapporteringsplikt.

§ 13 fjerde ledd skal lyde:

Kommunen kan ved enkeltvedtak bestemme at det skal føres tilsyn med andre byggverk m.m. enn de som er omfattet av første ledd. Kommunestyret selv kan fastsette lokal forskrift om tilsyn med andre byggverk m.m. enn de som er omfattet av første ledd.

Ny § 20 a skal lyde:

§ 20 a *Håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver*

Virksomheter som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver skal gjennom tekniske og organisatoriske tiltak i virksomheten sørge for at disse ikke kommer på avveie eller havner i urette hender.

Departementet kan gi forskrifter om håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver, herunder hvilke utgangsstoffer som skal forbys eller begrenses.

Departementet kan videre gi forskrifter om:

- a) *Forbud mot privatpersoners innføring, besittelse eller bruk av utgangsstoffer.*
- b) *Virksomheters tilgang til og tilgjengeliggjøring av utgangsstoffer, samt krav om melding og deklarerer til særskilte registre.*
- c) *Virksomheters plikt til å rapportere om mistenkelige transaksjoner eller forsøk på dette, og til å etablere systemer for registrering av kjøp.*
- d) *Betalingsplikt for destruksjon av beslaglagte eller ulovlige importerte stoffer.*

§ 42 skal lyde:

§ 42 *Straff*

Den som legger hindringer i veien for undersøkelser som offentlig myndighet iverksetter etter denne loven, eller unnlater å yte pliktig bistand eller gi opplysninger som kreves for utførelsen av tilsynet etter denne loven, straffes med bot såfremt forholdet ikke rammes av et strengere straffebud.

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne loven, sentrale eller lokale forskrifter eller enkeltvedtak fastsatt i medhold av denne loven, eller som medvirker til dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 måneder.

Den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på en graverende måte overtrer §§ 5, 19, 20, 20 a eller bestemmelser gitt i medhold av disse, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Grov overtredelse etter tredje ledd straffes med bot eller fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen om befatningen er grov, skal det særlig legges vekt på hvilken type og hvor stort omfang overtredelsen gjelder, og om den av andre grunner er særlig farlig eller samfunnsskadelig.

II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 190 skal lyde:

§ 190 *Ulovlig befatning med skytevåpen, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver*

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på graverende måte, overtrer bestemmelsene om ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse av våpen i *våpenloven*.

På samme måte straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på en graverende måte, overtrer bestemmelsene i *brann- og eksplosjonsvernloven §§ 5, 19, 20 eller 20 a* eller bestemmelser gitt i medhold av disse.

§ 191 skal lyde:

§ 191 *Grov ulovlig befatning med skytevåpen, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver*

Grov ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, *eksplosiver eller utgangsstoffer for eksplosiver*, straffes med bot eller fengsel inntil 6 år.

Ved avgjørelsen av om befatningen er grov, skal det særlig legges vekt på

- a) hvilken type og hvor stort omfang overtredelsen gjelder, og
 - b) om den av andre grunner er særlig farlig eller samfunnsskadelig.
-

III

I lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel gjøres følgende endringer:

§ 12-1 annet ledd bokstav f skal lyde:

- f) til politi, påtalemyndighet eller skattemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av tollovgivningen. *Utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde kan opplysninger gis dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. På samme vilkår som i annet punktum kan opplysninger også gis til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.*

IV

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven § 42 tredje og fjerde ledd har virkning frem til lov om straff 20. mai 2005 nr. 28 trer i kraft.

Vedlegg 1

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver

EUROPAPARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den europeiske unions virkemåte, særlig artikkel 114,

under henvisning til forslag fra Europakommisjonen,

etter oversending av utkast til regelverksakt til de nasjonale parlamentene,

under henvisning til uttalelse fra Den europeiske økonomiske og sosiale komité¹,

etter framgangsmåten fastsatt i den ordinære regelverksprosessen², og

ut fra følgende betraktninger:

- 1) Visse stoffer og blandinger er utgangsstoffer for eksplosiver, og kan misbrukes til ulovlig framstilling av eksplosiver. I Den europeiske unions handlingsplan for å styrke sikkerheten ved håndtering av eksplosiver, som Rådet vedtok 18. april 2008, ble Kommisjonen oppfordret til å nedsette en fast komité for utgangsstoffer, som skal vurdere tiltak og utarbeide anbefalinger om reglene for utgangsstoffer for eksplosiver som er tilgjengelige på markedet, idet det tas hensyn til deres nytte- og kostnadsvirkninger.
- 2) Den faste komité for utgangsstoffer, som Kommisjonen nedsatte i 2008, identifiserte forskjellige utgangsstoffer for eksplosiver som kan brukes til å utføre terrorangrep, og anbefalte at hensiktsmessige tiltak treffes på unionsplan.
- 3) Noen medlemsstater har allerede vedtatt lover og forskrifter om markedsføring, tilgjengeliggjøring og besittelse av visse utgangsstoffer for eksplosiver.
- 4) Disse lovene og forskriftene avviker fra hverandre og kan medføre handelshindringer i Unionen, og bør harmoniseres for å forbedre den frie omsetningen av kjemiske stoffer og

blandinger i det indre marked og i størst mulig grad fjerne konkurransevriddinger, og samtidig sikre et høyt nivå for vern av allmennhetens sikkerhet. Det er også fastsatt andre regler på nasjonalt plan og unionsplan for visse stoffer som omfattes av denne forordning, når det gjelder arbeidstakernes sikkerhet og miljøvern. Denne forordning berører ikke disse andre reglene.

- 5) For å sikre størst mulig ensartethet for markedsdeltakerne er en forordning det mest hensiktsmessige juridiske virkemiddelet for å regulere markedsføringen og bruken av utgangsstoffer for eksplosiver.
- 6) Ved europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1272/2008 av 16. desember 2008 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og blandinger³ er det fastsatt at stoffer og blandinger som er klassifisert som farlige, skal merkes på riktig måte før de markedsføres. Videre fastsettes det at markedsdeltakere, herunder detaljister, enten skal klassifisere og merke slike stoffer eller anvende den klassifiseringen som er foretatt av en deltaker i et tidligere ledd i forsyningskjeden. Det er derfor hensiktsmessig at det i denne forordning fastsettes at alle markedsdeltakere, herunder detaljister, som gjør stoff som omfattes av restriksjoner gjennom denne forordning, tilgjengelige for privatpersoner, skal sikre at det på emballasjen angis at privatpersoners anskaffelse, besittelse eller bruk av stoffet eller blandingen, er omfattet av en restriksjon.
- 7) For å oppnå et vern på nasjonalt plan mot ulovlig bruk av utgangsstoffer for eksplosiver, som er like godt som eller bedre enn det vernet denne forordning fastsetter på unionsplan, har noen medlemsstater allerede iverksatt lover og forskrifter om visse stoffer som kan bli brukt ulovlig. Noen av disse stoffene er allerede oppført i vedleggene til denne forordning,

¹ EUT C 84 av 17.3.2011, s. 25.

² Europaparlamentets holdning av 20. november 2012 (ennå ikke offentliggjort i EUT) og Rådets beslutning av 11. desember 2012.

³ EUT L 353 av 31.12.2008, s. 1.

mens andre kan bli omfattet av restriksjoner på unionsplan på et senere tidspunkt. Etter som det vil være i strid med formålene for denne forordning at tiltak på unionsplan reduserer vernet, er det hensiktsmessig å fastsette en ordning som gjør at slike nasjonale tiltak kan opprettholdes (en beskyttelsesklausul).

- 8) Ulovlig framstilling av eksplosiver bør gjøres vanskeligere ved at det fastsettes konsentrasjonsgrenser for visse utgangsstoffer for eksplosiver. Under disse grenseverdiene er fri omsetning av disse utgangsstoffene for eksplosiver sikret, med forbehold for en beskyttelsesordning; over disse grenseverdiene bør allmennheten ha begrenset tilgang til disse utgangsstoffene for eksplosiver.
- 9) Privatpersoner bør derfor ikke kunne anskaffe, innføre, besitte eller bruke disse utgangsstoffene for eksplosiver i konsentrasjoner over grenseverdiene. Det er imidlertid hensiktsmessig å gjøre det mulig for allmennheten å anskaffe, innføre, besitte eller bruke slike utgangsstoffer for eksplosiver til lovlige formål, dersom de har lisens til det.
- 10) I lys av at noen medlemsstater allerede har veletablerte registreringssystemer som anvendes til å kontrollere tilgjengeliggjøring på markedet av noen av eller alle stoffene som omfattes av restriksjoner gjennom denne forordning, og som ikke skal gjøres tilgjengelige for privatpersoner, er det dessuten hensiktsmessig at det i denne forordning fastsettes et registreringssystem som får anvendelse på noen av eller alle disse stoffene.
- 11) Hydrogenperoksid, nitrometan og salpetersyre brukes i stort omfang av privatpersoner for legitime formål. Det bør derfor være mulig for medlemsstatene å gi tilgang til disse stoffene innenfor nærmere fastsatte konsentrasjoner ved å anvende et registreringssystem i henhold til denne forordning i stedet for et lisenssystem.
- 12) På grunn av denne forordnings svært spesifikke formål kan dens mål nås samtidig som medlemsstatene i samsvar med nærhetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet har mulighet til å velge om de vil gi privatpersoner begrenset tilgang i samsvar med denne forordning.
- 13) For å fremme de legitime målene om offentlig sikkerhet, samtidig som det fortsatt sikres minst mulig hindringer for et velfungerende indre marked, er det hensiktsmessig å opprette et lisenssystem som gjør det mulig for en privatperson som har anskaffet et stoff som

omfattes av restriksjoner i henhold til denne forordning, og som ikke skal gjøres tilgjengelig for privatpersoner, eller en blanding eller et stoff som inneholder stoffet i en konsentrasjon over grenseverdien, å innføre det fra en annen medlemsstat eller fra en tredjestat til en medlemsstat som gir tilgang til dette stoffet i samsvar med et av systemene som er fastsatt i denne forordning.

- 14) For effektivt å gjennomføre bestemmelsene om innførsel av utgangsstoffer for eksplosiver oppfordres medlemsstatene til å sikre at internasjonale reisende gjøres oppmerksom på de restriksjonene som gjelder for innførselen av stoffer som omfattes av restriksjoner i henhold til denne forordning og som ikke skal gjøres tilgjengelige for privatpersoner. Av samme grunn oppfordres medlemsstatene også til å sikre at allmennheten gjøres oppmerksom på at disse restriksjonene også gjelder for små forsendelser til privatpersoner og for forsendelser som anskaffes av sluttforbrukere gjennom fjernbestilling.
- 15) Opplysninger som medlemsstatene gir til næringslivet, særlig små og mellomstore bedrifter (SMB-er), kan være et verdifullt middel for å gjøre det lettere å overholde denne forordning, idet det tas hensyn til at det er viktig å redusere den administrative byrden for SMB-er.
- 16) Ettersom det ville være urimelig å forby bruken av utgangsstoffer for eksplosiver i forbindelse med yrkesvirksomhet, bør restriksjonene knyttet til tilgjengeliggjøring, innførsel, besittelse og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver bare gjelde allmennheten. I lyset av denne forordnings allmenne formål er det imidlertid hensiktsmessig å fastsette et meldingssystem som omfatter både yrkesbrukere i hele forsyningskjeden og privatpersoner som deltar i transaksjoner som på grunn av sin art eller sitt omfang skal anses som mistenkelige. For dette formål bør medlemsstatene opprette nasjonale kontaktpunkter for melding om mistenkelige transaksjoner.
- 17) Ulike transaksjoner som gjelder utgangsstoffer for eksplosiver, kan anses som mistenkelige og derfor være omfattet av meldingsplikt. Dette er for eksempel tilfelle når den potensielle kunden (yrkesbruker eller ikke-yrkesbruker) virker uklar med hensyn til den tilsiktede bruken, virker ukjent med den tilsiktede bruken eller ikke kan forklare den på en troverdig måte, har til hensikt å kjøpe stoffer i uvanlig store mengder, uvanlig høye konsentrasjoner

- eller uvanlige kombinasjoner, ikke er villig til å framlegge legitimasjonsbevis eller bostedsbevis, eller insisterer på å anvende uvanlige betalingsmetoder, herunder store kontantbeløp. Markedsdeltakere bør kunne forbeholde seg retten til å avvise en slik transaksjon.
- 18) I lys av denne forordnings allmenne formål oppfordres vedkommende myndigheter til å underrette det relevante nasjonale kontaktpunktet om ethvert avslag på en søknad om lisens dersom avslaget bygger på rimelig grunn til å tvile på at den tilsiktede bruken er lovlig eller at brukeren har lovlige hensikter. Vedkommende myndigheter oppfordres også til å opplyse det nasjonale kontaktpunktet om midlertidig oppheving eller tilbaketrekking av en lisens.
- 19) For å hindre og avsløre mulig ulovlig bruk av utgangsstoffer for eksplosiver er det ønskelig at de nasjonale kontaktpunktene registrerer meldte mistenkelige transaksjoner og at vedkommende myndigheter treffer de nødvendige tiltak for å undersøke de konkrete omstendighetene, herunder om den relevante økonomiske virksomheten som utøves av en yrkesbruker som deltar i en mistenkelig transaksjon, er det den utgis for å være.
- 20) Når det er mulig, bør det fastsettes konsentrasjonsgrenser over hvilke tilgangen til visse utgangsstoffer for eksplosiver er begrenset, mens det for visse andre utgangsstoffer for eksplosiver bare bør kreves melding om mistenkelige transaksjoner. Kriteriene for å fastslå hvilke tiltak som bør gjelde for hvilke utgangsstoffer for eksplosiver, omfatter trusselnivået knyttet til det berørte utgangsstoffet for eksplosiver, omfanget av handelen med det berørte utgangsstoffet for eksplosiver og muligheten for å fastsette et konsentrasjonsnivå under hvilket utgangsstoffet for eksplosiver fortsatt kan brukes for de lovlige formålene som det gjøres tilgjengelig for. Disse kriteriene bør fortsatt være veiledende for ytterligere tiltak som kan treffes med hensyn til utgangsstoffer for eksplosiver som for tiden ikke er omfattet av denne forordnings virkeområde.
- 21) Det er ikke teknisk mulig å fastsette konsentrasjonsgrenser for heksamini i brenseltabletter. Det finnes dessuten mange lovlige bruksområder for svovelsyre, aceton, kaliumnitrat, natriumnitrat, kalsiumnitrat og kalsiumammoniumnitrat. En forordning på unionsplan som begrenser salg av disse stoffene til allmennheten, ville føre til uforholdsmessig høye administrasjons- og overholdelseskostnader for forbrukere, offentlige myndigheter og virksomheter. Likevel bør det i lys av formålene for denne forordning vedtas tiltak for å gjøre det lettere å melde mistenkelige transaksjoner med heksamini brenseltabletter og med andre utgangsstoffer for eksplosiver som det ikke finnes egnede og sikre alternativer til.
- 22) Tyveri av utgangsstoffer for eksplosiver er en måte å skaffe utgangsstoffer for ulovlig framstilling av eksplosiver på. Det er derfor hensiktsmessig å fastsette at det skal meldes om betydelig tyveri og svinn av stoffer som er omfattet av tiltak i henhold til denne forordning. For å lette sporingen av gjerningsmennene og varsle vedkommende myndigheter i andre medlemsstater om mulige trusler, oppfordres de nasjonale kontaktpunktene til, når det er hensiktsmessig, å anvende Europols system for tidlig varsling.
- 23) Medlemsstatene bør fastsette regler for sanksjoner for overtredelser av denne forordning. Disse sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.
- 24) I henhold til vedlegg XVII til europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1907/2006 av 18. desember 2006 om registrering, vurdering og godkjenning av samt begrensninger for kjemikalier (REACH)⁴ er det forbudt å levere ammoniumnitrat som lett kan misbrukes som et utgangsstoff for eksplosiver, til privatpersoner. Det er imidlertid tillatt å levere ammoniumnitrat til visse yrkesbrukere, særlig gårdbrukere. Slik forsyning bør derfor være omfattet av det meldingssystemet for mistenkelige transaksjoner som innføres ved denne forordning, ettersom det ikke finnes noe tilsvarende krav i forordning (EF) nr. 1907/2006.
- 25) Denne forordning krever behandling av personopplysninger og videreformidling av dem til tredjemann i tilfelle av mistenkelige transaksjoner. Denne behandlingen og videreformidlingen innebærer et alvorlig inngrep i den grunnleggende retten til vern av privatlivet og retten til vern av personopplysninger. Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger⁵ får anvendelse på behandling av personopplysninger som foretas innenfor ram-

⁴ EUT L 396 av 30.12.2006, s. 1.

⁵ EFT L 281 av 23.11.1995, s. 31.

men av denne forordning. Det bør derfor sikres at den grunnleggende retten til vern av personopplysninger som gjelder fysiske personer hvis personopplysninger behandles ved anvendelse av denne forordning, sikres på behørig måte. Særlig bør behandlingen av personopplysninger i forbindelse med utstedelse av lisenser, registrering av transaksjoner og melding om mistenkelige transaksjoner foretas i samsvar med direktiv 95/46/EF, herunder de allmenne prinsippene for vern av opplysninger som gjelder størst mulig reduksjon av data, formålsbegrensning, forholdsmessighet og nødvendighet samt kravet om å ta behørig hensyn til den registrertes rett til tilgang, retting og sletting.

- 26) Valget av stoffer som terrorister og andre kriminelle bruker til ulovlig framstilling av eksplosiver, kan raskt endre seg. Det bør derfor være mulig å ta med ytterligere stoffer i den ordningen som innføres ved denne forordning, om nødvendig gjennom hastebehandling.
- 27) For å ta hensyn til utviklingen når det gjelder misbruk av stoffer som utgangsstoffer for eksplosiver, og forutsatt at det holdes egnet samråd med berørte parter for å ta hensyn til den potensielt betydelige virkningen på markedsdeltakere, bør myndigheten til å vedta rettsakter delegeres til Kommisjonen i samsvar med artikkel 290 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte når det gjelder endringer av de konsentrasjonsgrensene over hvilke visse stoffer som omfattes av restriksjoner i henhold til denne forordning, ikke skal gjøres tilgjengelige for allmennheten, og oppføring av ytterligere stoffer som skal omfattes av meldingsplikt ved mistenkelige transaksjoner. Det er særlig viktig at Kommisjonen gjennomfører hensiktsmessige samråd under det forberedende arbeidet, herunder på ekspertnivå. Kommisjonen bør ved forberedelse og utarbeiding av delegerede rettsakter sikre en samtidig, rettidig og hensiktsmessig oversending av relevante dokumenter til Europaparlamentet og Rådet.
- 28) Kommisjonen bør foreta løpende vurdering av listen over stoffer som ikke skal gjøres tilgjengelige for allmennheten over visse konsentrasjonsgrenser, og av listen over stoffer som skal omfattes av meldingsplikt ved mistenkelige transaksjoner. Kommisjonen bør, når det er berettiget, utarbeide regelverksforslag i samsvar med den ordinære regelverksprosessen for å tilføye eller slette oppføringer i først-

nevnte liste eller slette oppføringer i sistnevnte liste, for å ta hensyn til utviklingen når det gjelder misbruk av stoffer som utgangsstoffer for eksplosiver.

- 29) For å håndtere stoffer som ikke er omfattet av restriksjoner i henhold til denne forordning, men som en medlemsstat har rimelig grunn til å tro kan brukes til ulovlig framstilling av eksplosiver, bør det innføres en beskyttelsesklausul som fastsetter en egnet unionsframgangsmåte.
- 30) Med hensyn til de særlige risikoene som skal behandles i denne forordning, er det dessuten hensiktsmessig å tillate at medlemsstatene under visse omstendigheter vedtar beskyttelsestiltak, herunder med hensyn til stoffer som allerede er omfattet av tiltak i henhold til denne forordning
- 31) På grunn av denne forordnings krav om opplysninger som skal gis til Kommisjonen og medlemsstatene, vil det være u hensiktsmessig å la slike nye beskyttelsestiltak være omfattet av ordningen som er fastsatt i europaparlaments- og rådsdirektiv 98/34/EF av 22. juni 1998 om en informasjonsprosedyre for standarder og tekniske forskrifter samt regler for informasjonssamfunnstjenester⁶, uansett om de gjelder stoffer som allerede er omfattet av tiltak i henhold til denne forordning, eller stoffer som ikke er omfattet av slike restriksjoner.
- 32) På grunn av denne forordnings formål og den virkningen den kan ha på borgernes sikkerhet og på det indre marked, bør Kommisjonen på grunnlag av de løpende diskusjonene i Den faste komité for utgangsstoffer framlegge for Europaparlamentet og Rådet en rapport om eventuelle problemer som oppstår som følge av gjennomføringen av denne forordning, om det er ønskelig og mulig å utvide dens virkeområde, både med hensyn til å omfatte yrkesbrukere og med hensyn til å la bestemmelsene om melding om mistenkelige transaksjoner omfatte svinn og tyveri av stoffer som, selv om de ikke er omfattet av tiltak i henhold til denne forordning, er identifisert som stoffer som har vært brukt til ulovlig framstilling av eksplosiver (ikke-registrerte utgangsstoffer for eksplosiver). Videre bør Kommisjonen, idet det tas hensyn til medlemsstatenes relevante erfaringer og en vurdering av kostnader og nytte, framlegge en rapport om det er ønskelig og mulig å styrke og harmonisere systemet ytterligere i lys av trusselen mot den offentlige sik-

⁶ EFT L 204 av 21.7.1998, s. 37.

kerhet. Som ledd i vurderingen bør Kommisjonen framlegge for Europaparlamentet og Rådet en rapport om mulighetene for å overføre bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006 til denne forordning.

- 33) Ettersom målet for denne forordning, som er å begrense allmennhetens tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver, ikke kan nås i tilstrekkelig grad av medlemsstatene og derfor på grunn av begrensningens omfang bedre kan nås på unionsplan, kan Unionen treffe tiltak i samsvar med nærhetsprinsippet som fastsatt i artikkel 5 i traktaten om Den europeiske union. I samsvar med forholdsmessighetsprinsippet fastsatt i nevnte artikkel går denne forordning ikke lenger enn det som er nødvendig for å nå dette målet.
- 34) I henhold til artikkel 28 nr. 2 i europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 45/2001 av 18. desember 2000 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger⁷, har EUs datatilsynsmann avgitt en uttalelse⁸.
- 35) Denne forordning er forenlig med de grunnleggende rettigheter og de prinsipper som er anerkjent særlig i Den europeiske unions pakt om de grunnleggende rettigheter, særlig vernet av personopplysninger, adgangen til å utøve virksomhet, eiendomsretten og prinsippet om likebehandling. Denne forordning skal anvendes av medlemsstatene i samsvar med nevnte rettigheter og prinsipper —

VEDTATT DENNE FORORDNING:

Artikkel 1

Formål

Ved denne forordning fastsettes harmoniserte regler for tilgjengeliggjøring, innførsel, besittelse og bruk av stoffer eller blandinger som kan misbrukes til ulovlig framstilling av eksplosiver, for å begrense allmennhetens tilgang til disse stoffene eller blandingene og sikre hensiktsmessig melding om mistenkelige transaksjoner i hele forsyningsskjeden.

Denne forordning berører ikke andre, strengere bestemmelser i unionsretten som gjelder stoffene som er oppført i vedleggene.

Artikkel 2

Virkeområde

- Denne forordning får anvendelse på stoffene som er oppført i vedleggene og på blandinger og stoffer som inneholder dem.
- Denne forordning får ikke anvendelse på
 - produkter som definert i forordning (EF) nr. 1907/2006,
 - pyrotekniske artikler som definert i artikkel 2 nr. 1 i europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/23/EF av 23. mai 2007 om markedsføring av pyrotekniske artikler⁹, pyrotekniske artikler som i henhold til nasjonal lovgivning er beregnet på væpnede styrkers, politiets eller brannvesenets ikke-kommersielle bruk, pyroteknisk utstyr som er omfattet av rådsdirektiv 96/98/EF av 20. desember 1996 om skipsutstyr¹⁰, pyrotekniske artikler beregnet på bruk i luft- og romfartsindustrien, eller kruttlapper beregnet på bruk i leketøy,
 - legemidler som er gjort tilgjengelige for en privatperson på lovlig måte på grunnlag av en resept i samsvar med gjeldende nasjonal lovgivning.

Artikkel 3

Definisjoner

I denne forordning menes med

- «stoff» et stoff i henhold til artikkel 3 nr. 1 i forordning (EF) nr. 1907/2006,
- «blanding» en blanding i henhold til artikkel 3 nr. 2 i forordning (EF) nr. 1907/2006,
- «produkt» et produkt i henhold til artikkel 3 nr. 3 i forordning (EF) nr. 1907/2006,
- «tilgjengeliggjøring» enhver forsyning, enten mot betaling eller gratis,
- «innførsel» det å bringe et stoff inn på en medlemsstats territorium enten fra en annen medlemsstat eller fra en tredjestat,
- «bruk» all bearbeiding, tilsetning, lagring, behandling eller blanding, herunder ved framstilling av et produkt, eller enhver annen anvendelse,
- «privatperson» enhver fysisk person som ikke opptrer i forbindelse med sin nærings-, forretnings- eller yrkesvirksomhet,
- «mistenkelig transaksjon» enhver transaksjon som gjelder stoffene som er oppført i vedleg-

⁷ EFT L 8 av 12.1.2001, s. 1.

⁸ EUT C 101 av 1.4.2011, s. 1.

⁹ EUT L 154 av 14.6.2007, s. 1.

¹⁰ EFT L 46 av 17.2.1997, s. 25.

- gene, eller blandinger og stoffer som inneholder dem, herunder transaksjoner som yrkesbrukere deltar i, dersom det er rimelig grunn til mistanke om at stoffet eller blandingen er beregnet på ulovlig framstilling av eksplosiver,
- 9) «markedsdeltaker» enhver fysisk eller juridisk person eller offentlig enhet eller gruppe av slike personer og/eller organer som leverer produkter eller yter tjenester på markedet,
- 10) «utgangsstoff for eksplosiver som omfattes av restriksjoner» et stoff oppført i vedlegg I, i en høyere konsentrasjon enn den tilsvarende grenseverdien fastsatt i samme vedlegg, herunder en blanding eller et annet stoff som inneholder et slikt oppført stoff i en høyere konsentrasjon enn den tilsvarende grenseverdien.

Artikkel 4

Tilgjengeliggjøring, innførsel, besittelse og bruk

1. Utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, skal ikke gjøres tilgjengelige for eller innføres, besittes eller brukes av privatpersoner.
2. Uten hensyn til nr. 1 kan en medlemsstat opprettholde eller innføre en lisensordning som tillater at utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, gjøres tilgjengelige for eller besittes eller brukes av privatpersoner, forutsatt at privatpersonen innhenter og på anmodning framlegger en lisens for anskaffelse, besittelse eller bruk av dem, som er utstedt i samsvar med artikkel 7 av en vedkommende myndighet i den medlemsstat der det berørte utgangsstoffet for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, skal anskaffes, besittes eller brukes.
3. Uten hensyn til nr. 1 og 2 kan en medlemsstat opprettholde eller innføre en registreringsordning som tillater at følgende utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, gjøres tilgjengelige for eller besittes eller brukes av privatpersoner, dersom markedsdeltakeren som gjør dem tilgjengelige, registrerer hver transaksjon i samsvar med de nærmere bestemmelsene som er fastsatt i artikkel 8:
 - a) hydrogenperoksid (CAS RN 7722-84-1) i konsentrasjoner som er høyere enn grenseverdien i vedlegg I, men ikke høyere enn 35 vektprosent,

- b) nitrometan (CAS RN 75-52-5) i konsentrasjoner som er høyere enn grenseverdien i vedlegg I, men ikke høyere enn 40 vektprosent,
 - c) salpetersyre (CAS RN 7697-37-2) i konsentrasjoner som er høyere enn grenseverdien i vedlegg I, men ikke høyere enn 10 vektprosent.
4. Medlemsstatene skal underrette Kommisjonen om alle tiltak de treffer for å gjennomføre enhver ordning i henhold til nr. 2 og 3. I underretningen skal det angis hvilke utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, medlemsstaten har fastsatt unntak for.
 5. Kommisjonen skal offentliggjøre en liste over tiltak som meldes av medlemsstatene i samsvar med nr. 4.
 6. Dersom en privatperson har til hensikt å innføre et utgangsstoff for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, til en medlemsstat som har fastsatt et unntak fra nr. 1 ved å anvende en lisensordning i samsvar med nr. 2 og/eller en registreringsordning i samsvar med nr. 3 eller med artikkel 17, skal vedkommende innhente og på anmodning framlegge for vedkommende myndighet en lisens som er utstedt i samsvar med reglene i artikkel 7 og som er gyldig i denne medlemsstaten.
 7. En markedsdeltaker som gjør et utgangsstoff for eksplosiver tilgjengelig for en privatperson i samsvar med nr. 2, skal for hver enkelt transaksjon stille krav om at det framvises en lisens, eller, dersom utgangsstoffet for eksplosiver gjøres tilgjengelig i samsvar med nr. 3, registrere transaksjonen i samsvar med den ordningen som er fastsatt av den medlemsstaten der utgangsstoffet for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, gjøres tilgjengelig.

Artikkel 5

Merking

En markedsdeltaker som har til hensikt å gjøre utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, tilgjengelige for en privatperson, skal sikre at emballasjen tydelig angir at privatpersoners anskaffelse, besittelse eller bruk av det berørte utgangsstoffet for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, er omfattet av en restriksjon i henhold til artikkel 4 nr. 1, 2 og 3, enten ved å påføre en hensiktsmessig merking eller ved å kontrollere at en hensiktsmessig merking påføres.

Artikkel 6

Fri bevegelighet

Med forbehold for artikkel 1 nr. 2 og artikkel 13, og med mindre noe annet er fastsatt i denne forordning eller i andre unionsrettsakter, skal medlemsstatene ikke av grunner knyttet til forebygging av ulovlig framstilling av eksplosiver forby, begrense eller hindre tilgjengeliggjøring av

- a) stoffene oppført i vedlegg I i konsentrasjoner som ikke er høyere enn grenseverdiene som er fastsatt der, eller
- b) stoffene oppført i vedlegg II.

Artikkel 7

Lisenser

1. Hver medlemsstat som utsteder lisenser til privatpersoner med en berettiget interesse i å anskaffe, innføre, besitte eller bruke utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, skal fastsette regler for utstedelse av lisens i henhold til artikkel 4 nr. 2 og 6. Når vedkommende myndighet i en medlemsstat vurderer om det skal utstedes lisens, skal den ta hensyn til alle relevante omstendigheter og særlig til om den tilsiktede bruken av stoffet er lovlig. Søknaden om lisens skal avslås dersom det er rimelig grunn til å tvile på at den tilsiktede bruken er lovlig eller på at brukeren har til hensikt å bruke den til et lovlig formål.
2. Vedkommende myndighet kan velge hvordan den skal begrense lisensens gyldighet, ved å tillate anvendelse én eller flere ganger i en periode på høyst tre år. Vedkommende myndighet kan kreve at lisensinnehaveren fram til lisensens angitte utløpsdato godtgjør at vilkårene for å utstede lisensen fortsatt er oppfylt. I lisensen skal det opplyses om hvilke utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, som lisensen er utstedt for.
3. Vedkommende myndigheter kan kreve at søkerne skal betale et gebyr for å søke om lisens. Gebyret skal ikke overstige kostnadene for behandlingen av søknaden.
4. Vedkommende myndighet kan midlertidig oppheve eller trekke tilbake lisensen når der er rimelig grunn til å tro at vilkårene for å utstede lisensen ikke lenger er oppfylt.
5. Klager på enhver beslutning truffet av vedkommende myndighet, og tvister som gjelder overholdelse av lisensvilkårene, skal behandles av et egnet organ som er ansvarlig i henhold til nasjonal lovgivning.

6. Lisenser utstedt av en medlemsstats vedkommende myndigheter kan anerkjennes i andre medlemsstater. Kommisjonen skal senest 2. september 2014, etter samråd med Den faste komité for utgangsstoffer, utarbeide tekniske retningslinjer for lisensene for å lette gjensidig anerkjennelse av dem. Disse retningslinjene skal også angi hvilke opplysninger som skal inngå i lisensene for innførsel av utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, herunder et utkast til utforming av slike lisenser.

Artikkel 8

Registrering av transaksjoner

1. I forbindelse med registrering i henhold til artikkel 4 nr. 3 skal privatpersoner identifisere seg ved hjelp av et offisielt identifikasjonsdokument.
2. Registeret skal omfatte minst følgende opplysninger:
 - a) navn, adresse og, dersom det er relevant, enten privatpersonens identifikasjonsnummer eller vedkommendes offisielle identifikasjonsdokuments type og nummer,
 - b) stoffets eller blandingens navn, herunder dets/dens konsentrasjon,
 - c) mengden av stoffet eller blandingen,
 - d) den tilsiktede bruken av stoffet eller blandingen som privatpersonen har angitt,
 - e) dato og sted for transaksjonen,
 - f) privatpersonens underskrift.
3. Registreringen skal oppbevares i fem år fra datoen for transaksjonen. I dette tidsrommet skal registreringen gjøres tilgjengelig for inspeksjon på anmodning fra vedkommende myndigheter.
4. Registreringen skal oppbevares på papir eller på et annet varig medium og skal til enhver tid være tilgjengelig for inspeksjon i tidsrommet omhandlet i nr. 3. Elektronisk lagrede data skal
 - a) stemme overens med de tilsvarende papirdokumentenes format og innhold, og
 - b) til enhver tid være lett tilgjengelige i hele tidsrommet omhandlet i nr. 3.

Artikkel 9

Melding om mistenkelige transaksjoner, svinn og tyveri

1. Mistenkelige transaksjoner med stoffene som er oppført i vedleggene, eller med blandinger

- eller stoffer som inneholder dem, skal meldes i samsvar med denne artikkel.
2. Hver medlemsstat skal opprette ett eller flere nasjonal? kontaktpunkter med klart angitt telefonnummer og e-postadresse for melding om mistenkelige transaksjoner.
 3. Markedsdeltakere kan forbeholde seg retten til å avvise den mistenkelige transaksjonen, og skal uten unødig opphold melde transaksjonen eller den forsøkte transaksjonen, herunder kundens identitet dersom det er mulig, til det nasjonale kontaktpunktet i den medlemsstat der transaksjonen ble gjennomført eller forsøkt gjennomført, dersom de har rimelig grunn til å tro at en planlagt transaksjon med ett eller flere av stoffene som er oppført i vedleggene, eller med blandinger eller stoffer som inneholder dem, er en mistenkelig transaksjon, idet det tas hensyn til alle omstendigheter, og særlig dersom den potensielle kunden
 - a) virker uklar med hensyn til den tilsiktede bruken av stoffet eller blandingen,
 - b) virker ukjent med den tilsiktede bruken eller ikke kan forklare den på en troverdig måte,
 - c) har til hensikt å kjøpe stoffer i mengder, kombinasjoner eller konsentrasjoner som er uvanlige til privat bruk,
 - d) ikke er villig til å framlegge legitimasjonsbevis eller bostedsbevis, eller
 - e) insisterer på å anvende uvanlige betalingsmetoder, herunder store kontantbeholdninger.
 4. Markedsdeltakere skal også melde betydelig svinn og tyveri av stoffene som er oppført i vedleggene, og av blandinger eller stoffer som inneholder dem, til det nasjonale kontaktpunktet i den medlemsstat der svinnet eller tyveriet har funnet sted.
 5. For å lette samarbeidet mellom vedkommende myndigheter og markedsdeltakerne, skal Kommisjonen etter samråd med Den faste komité for utgangsstoffer senest 2. september 2014 utarbeide en veiledning for forsyningskjeden i den kjemiske industrien og, dersom det er relevant, for vedkommende myndigheter. Disse retningslinjene skal særlig omfatte
 - a) opplysninger om hvordan mistenkelige transaksjoner skal identifiseres og meldes, særlig med hensyn til de konsentrasjonene og/eller mengdene av stoffer som er oppført i vedlegg II, under hvilke det vanligvis ikke kreves noen tiltak,
 - b) opplysninger om hvordan betydelig svinn og tyveri skal identifiseres og meldes,

c) andre opplysninger som anses som nyttige. Kommisjonen skal regelmessig ajourføre retningslinjene.

6. Vedkommende myndigheter skal sikre at retningslinjene omhandlet i nr. 5 regelmessig spres på en måte som vedkommende myndigheter anser som hensiktsmessig i lys av retningslinjenes formål.

Artikkel 10

Vern av opplysninger

Medlemsstatene skal sikre at behandlingen av personopplysninger som skjer i forbindelse med anvendelsen av denne forordning, er i samsvar med direktiv 95/46/EF. Medlemsstatene skal særlig sikre at behandlingen av personopplysninger som kreves i forbindelse med utstedelse av en lisens i henhold til artikkel 4 nr. 2 og 6 og artikkel 7 i denne forordning eller i forbindelse med registrering av transaksjoner i henhold til artikkel 4 nr. 3 og artikkel 8 og 17 i denne forordning, og melding om mistenkelige transaksjoner i henhold til artikkel 9 i denne forordning, skjer i samsvar med direktiv 95/46/EF.

Artikkel 11

Sanksjoner

Medlemsstatene skal fastsette regler for sanksjoner mot overtredelser av denne forordning og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at sanksjonene anvendes. De fastsatte sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende.

Artikkel 12

Endring av vedleggene

1. Kommisjonen skal gis myndighet til å vedta delegerte rettsakter i samsvar med artikkel 14, om endring av grenseverdiene i vedlegg I i det omfang som er nødvendig for å ta hensyn til utviklingen når det gjelder misbruk av stoffer som utgangsstoffer for eksplosiver, eller på grunnlag av forskning og prøving, samt om tilføyelse av stoffer i vedlegg II, når dette er nødvendig for å ta hensyn til utviklingen når det gjelder misbruk av stoffer som utgangsstoffer for eksplosiver. Som ledd i utarbeidingen av de delegerte rettsaktene skal Kommisjonen bestrebe seg på å rådføre seg med berørte parter, særlig den kjemiske industrien og detaljsektoren.

Dersom det ved en plutselig endring i risikovurderingen av misbruket av stoffer til ulovlig framstilling av eksplosiver, er tvingende nødvendig å handle raskt, skal framgangsmåten omhandlet i artikkel 15 anvendes på delegerte rettsakter vedtatt i henhold til denne artikkel.

2. Kommisjonen skal vedta en separat delegert rettsakt for hver enkelt endring av grenseverdiene i vedlegg I og for hvert nytt stoff som tilføyes i vedlegg II. Hver delegert rettsakt skal bygge på en analyse som viser at det ikke er sannsynlig at endringen vil medføre uforholdsmessig store byrder for markedsdeltakerne eller forbrukerne, idet det tas behørig hensyn til målene som skal oppnås.

Artikkel 13

Beskyttelsesklause

1. Dersom en medlemsstat har rimelig grunn til å tro at et bestemt stoff som ikke er oppført i vedleggene, kan brukes til ulovlig framstilling av eksplosiver, kan den begrense eller forby tilgjengeliggjøring, besittelse og bruk av dette stoffet, eller av enhver blanding eller ethvert stoff som inneholder det, eller den kan fastsette at stoffet skal omfattes av bestemmelsene om melding om mistenkelige transaksjoner i samsvar med artikkel 9.
2. Dersom en medlemsstat har rimelig grunn til å tro at et bestemt stoff som er oppført i vedlegg I, kan brukes til ulovlig framstilling av eksplosiver ved en lavere konsentrasjon enn grenseverdien som er fastsatt i vedlegg I, kan den ytterligere begrense eller forby tilgjengeliggjøring, besittelse og bruk av dette stoffet ved å fastsette en lavere konsentrasjonsgrense.
3. Dersom en medlemsstat har rimelig grunn til å fastsette en konsentrasjonsgrense over hvilken et stoff som er oppført i vedlegg II, bør være omfattet av de restriksjonene som ellers får anvendelse på utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, kan den begrense eller forby tilgjengeliggjøring, besittelse og bruk av dette stoffet ved å fastsette en høyeste tillatt konsentrasjon.
4. En medlemsstat som begrenser eller forbyr stoffer i henhold til nr. 1, 2 eller 3, skal umiddelbart underrette Kommisjonen og de andre medlemsstatene om det, og angi grunnene for det.
5. I lys av opplysningene som formidles i henhold til nr. 4, skal Kommisjonen umiddelbart

undersøke om den skal utarbeide endringer i vedleggene i samsvar med artikkel 12 nr. 1, eller utarbeide et forslag til regelverk for å endre vedleggene. Den berørte medlemsstat skal, dersom det er relevant, endre eller oppheve sine nasjonale tiltak for å ta hensyn til enhver slik endring i vedleggene.

6. Medlemsstatene skal senest 2. juni 2013 underrette Kommisjonen om ethvert eksisterende nasjonalt tiltak som begrenser eller forbyr tilgjengeliggjøring, besittelse og bruk av et stoff, eller av blandinger eller stoffer som inneholder det, begrunnet med at det kan brukes til ulovlig framstilling av eksplosiver.

Artikkel 14

Utøvelse av delegert myndighet

1. Myndigheten til å vedta delegerte rettsakter tillegges Kommisjonen på de vilkårene som er fastsatt i denne artikkel.
2. Myndigheten til å vedta delegerte rettsakter som nevnt i artikkel 12, skal tillegges Kommisjonen for en periode på fem år fra 1. mars 2013. Kommisjonen skal senest ni måneder før utløpet av femårsperioden utarbeide en rapport med hensyn til den delegerte myndigheten. Delegeringen av myndighet skal stilltiende forlenges med perioder av samme varighet, med mindre Europaparlamentet eller Rådet motsetter seg en forlengelse senest tre måneder før utløpet av hver periode.
3. Den delegeringen av myndighet som er nevnt i artikkel 12, kan når som helst tilbakekalles av Europaparlamentet eller Rådet. En beslutning om tilbakekalling innebærer at den delegeringen av myndighet som angis i beslutningen, opphører. Beslutningen trer i kraft dagen etter at den er kunngjort i *Den europeiske unions tidende* eller på et senere tidspunkt som er fastsatt i beslutningen. Den berører ikke gyldigheten av delegerte rettsakter som allerede er i kraft.
4. Når Kommisjonen vedtar en delegert rettsakt, skal den umiddelbart og samtidig underrette Europaparlamentet og Rådet om dette.
5. En delegert rettsakt vedtatt i henhold til artikkel 12, skal tre i kraft bare dersom verken Europaparlamentet eller Rådet har kommet med innvendinger innen en periode på to måneder etter at Europaparlamentet og Rådet er underrettet om rettsakten, eller dersom både Europaparlamentet og Rådet før denne perioden utløper, har underrettet Kommisjo-

nen om at de ikke har innvendinger. Denne perioden skal forlenges med to måneder på Europaparlamentets eller Rådets initiativ.

Artikkel 15

Framgangsmåte for behandling av hastesaker

1. Delegerte rettsakter vedtatt i henhold til denne artikkel skal tre i kraft uten opphold og være i kraft så lenge ingen har kommet med innvendinger i samsvar med nr. 2. I underretningen til Europaparlamentet og Rådet om en delegert rettsakt skal anvendelsen av framgangsmåten for behandling av hastesaker begrunnes.
2. Europaparlamentet eller Rådet kan etter framgangsmåten i artikkel 14 nr. 5 komme med innvendinger mot en delegert rettsakt. I så fall skal Kommisjonen oppheve rettsakten umiddelbart etter at Europaparlamentet eller Rådet har meddelt sin beslutning om å komme med innvendinger.

Artikkel 16

Overgangsbestemmelser

Privatpersoners besittelse og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, skal være tillatt til 2. mars 2016.

Artikkel 17

Eksisterende registreringsordninger

En medlemsstat som 1. mars 2013 har en gjeldende ordning som pålegger markedsdeltakere å registrere transaksjoner som gjør ett eller flere utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner, tilgjengelige for privatpersoner, kan avvike fra artikkel 4 nr. 1 eller 2 ved å anvende registreringsordningen i samsvar med artikkel 8 på noen av eller alle stoffene som er oppført i vedlegg I. Reglene i artikkel 4 nr. 4-7 får tilsvarende anvendelse.

Artikkel 18

Gjennomgåelse

1. Kommisjonen skal innen 2. september 2017 framlegge for Europaparlamentet og Rådet en rapport om

- a) eventuelle problemer som har oppstått som følge av anvendelsen av denne forordning,
 - b) hvorvidt det er ønskelig og mulig å styrke og harmonisere systemet ytterligere på bakgrunn av den trusselen mot offentlig sikkerhet som terrorisme og annen alvorlig kriminalitet utgjør, idet det tas hensyn til medlemsstatenes erfaringer med denne forordning, herunder eventuelle påviste sikkerhetsmangler, og til kostnadene og nytten for medlemsstatene, markedsdeltakere og andre berørte parter,
 - c) hvorvidt det er ønskelig og mulig å utvide denne forordnings virkeområde til å omfatte yrkesbrukere, idet det tas hensyn til byrdene for markedsdeltakerne og til denne forordnings formål,
 - d) hvorvidt det er ønskelig og mulig å la bestemmelsene om melding om mistenkelige transaksjoner, svinn og tyveri omfatte ikke-registrerte utgangsstoffer for eksplosiver.
2. Senest 2. mars 2015 skal Kommisjonen framlegge for Europaparlamentet og Rådet en rapport om mulighetene for å overføre relevante bestemmelser om ammoniumnitrat fra forordning (EF) nr. 1907/2006 til denne forordning.
 3. I lys av rapportene omhandlet i nr. 1 og 2 skal Kommisjonen, dersom det er hensiktsmessig, framlegge for Europaparlamentet og Rådet et forslag til regelverk med sikte på tilsvarende endring av denne forordning.

Artikkel 19

Ikrafttredelse

Denne forordning trer i kraft den tjuende dag etter at den er kunngjort i *Den europeiske unions tidende*.

Den får anvendelse fra 2. september 2014.

Denne forordning er bindende i alle deler og kommer direkte til anvendelse i alle medlemsstater.

Utferdiget i Strasbourg, 15. januar 2013.

For Europaparlamentet

M. SCHULZ

President

For Rådet

L. CREIGHTON

Formann

VEDLEGG I

Stoffer som alene eller som bestanddel i blandinger eller stoffer ikke skal gjøres tilgjengelige for privatpersoner, med mindre konsentrasjonen er lik eller lavere enn grenseverdiene fastsatt nedenfor.

Stoffets navn og registernummer i Chemical Abstracts Service (CAS RN)	Grenseverdi	Kode i den kombinerte nomenklaturen (KN) for en isolert kjemisk definert forbindelse som oppfyller kravene i note 1 til henholdsvis kapittel 28 eller 29 i KN ¹	Kode i den kombinerte nomenklaturen (KN) for blandinger uten bestanddeler (f.eks. kvikksølv, edelmetaller, sjeldne jordmetaller eller radioaktive stoffer) som med- fører klassifisering under en annen KN-kode ¹
Hydrogenperoksid CAS RN 7722-84-1)	12 vektprosent	28470000	38249097
Nitrometan CAS RN 75-52-5)	30 vektprosent	29042000	38249097
Salpetersyre CAS RN 7697-37-2)	3 vektprosent	28080000	38249097
Kaliumklorat CAS RN 3811-04-9)	40 vektprosent	28291900	38249097
Kaliumperklorat CAS RN 7778-74-7)	40 vektprosent	28299010	38249097
Natriumklorat CAS RN 7775-09-9)	40 vektprosent	28291100	38249097
Natriumperklorat CAS RN 7601-89-0)	40 vektprosent	28299010	38249097

¹ Kommisjonsforordning (EF) nr. 948/2009 (EUT L 287 av 31.10.2003, s. 1).

VEDLEGG II

Stoffer som alene eller som bestanddel i blandinger eller stoffer er omfattet av meldingsplikt ved mistenkelige transaksjoner

Stoffets navn og registernummer i Chemical Abstracts Service CAS RN)	Kode i den kombinerte nomenklaturen (KN) for en isolert kjemisk definert bestanddel som oppfyller kravene i henholdsvis note 1 til kapittel 28, note 1 til kapittel 29 eller note 1 b) til kapittel 31 i KN ¹	Kode i den kombinerte nomenklaturen (KN) for blandinger uten bestanddeler (f.eks. kvikksølv, edelmetaller, sjeldne jordmetaller eller radioaktive stoffer) som medfører klassifisering under en annen KN-kode ¹
Heksamin CAS RN 100-97-0)	29212900	38249097
Svovelsyre CAS RN 7664-93-9)	28070010	38249097
Aceton CAS RN 67-64-1)	29141100	38249097
Kaliumnitrat CAS RN 7757-79-1)	28342100	38249097
Natriumnitrat CAS RN 7631-99-4)	31025010 (naturlig) 31025090 (ikke naturlig)	38249097 38249097
Kalsiumnitrat CAS RN 10124-37-5)	28342980	38249097
Kalsium-ammoniumnitrat CAS RN 15245-12-2)	31026000	38249097
Ammoniumnitrat CAS RN 6484-52-2) [i en konsen- trasjon på minst 16 vektprosent nitrogen i forhold til ammonium- nitrat]	31023010 (i vandig løsning) 31023090 (annet)	38249097

¹ Forordning (EF) nr. 948/2009

