

**Høringsnotat- forslag til endringer i brann- og
eksplosjonsvernloven, straffeloven 2005 og tolloven**

Innhold

1	Sammendrag av høringsnotatets hovedinnhold	4
2	Lovforslagets bakgrunn	7
2.1	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner	7
2.2	Gjennomføring i Norge	9
2.3	Terrorangrepet 22. juli 2011	9
2.4	Nasjonale tiltak.....	10
3	Gjeldende rett	11
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)	11
3.2	Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler (Legemiddeloven)	11
3.3	Forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften)	12
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)	12
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
3.6	Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (eksplosivforskriften).....	13
3.7	Forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods (landtransportforskriften).....	14
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
4	Fremmed rett.....	15
4.1	Danmark.....	15
4.2	Sverige	15
4.3	Storbritannia.....	15
4.4	Nederland.....	16
5	Krav til håndtering og restriksjoner i tilgangen til utgangsstoffer for eksplosiver .	16

5.1	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner	16
5.2	Gjeldende rett.....	17
5.3	Departementets forslag.....	18
5.3.1	Krav til virksomheters håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver	18
5.3.2	Forbud for privatpersoner	19
5.3.3	Virksomheters tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver, krav om melding og deklarerer til særskilte registre	19
5.3.4	Plikt til å rapportere om mistenkelige transaksjoner og til å etablere systemer for registrering av kjøp	20
5.3.5	Krav om betaling for destruksjon av beslaglagte eller ulovlige importerte stoffer	21
6	Opprettelse av nasjonalt kontaktpunkt for mistenkelige transaksjoner	21
6.1	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner	21
6.2	Gjeldende rett.....	22
6.2.1	Personvernlovgivning	22
6.3	Departementets forslag.....	22
7	Endringer i lov 21. des 2007 om toll og vareførsel § 12-1 (tolloven)	23
7.1	Gjeldende rett.....	23
7.2	Departementets forslag.....	24
7.2.1	Om forholdet til politi- og påtalemyndighet.....	24
7.2.2	Om informasjonsutveksling mellom tollmyndighetene og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	25
7.3	Forholdet til EMK.....	26
8	Endring av HMS-begrepet til også å inkludere sikring.....	27
8.1	Gjeldende rett.....	27
8.2	Departementets forslag.....	27
9	Endringer i strafferammen	28
9.1	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 98/2013 av 15. januar 2013 om markedsføring og bruk av utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner	28
9.2	Gjeldende rett.....	28
9.2.1	Brann- og eksplosjonsvernloven	28
9.2.2	Øvrig relevant HMS-lovgivning	29

9.2.3	Straffeloven 2005	29
9.3	Departementets forslag	30
10	Andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven	31
10.1	Endring av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd – adgang til å fatte enkeltvedtak om tilsyn med andre byggverk enn særskilte brannobjekt	31
10.1.1	Gjeldende rett	31
10.1.2	Departementets forslag	32
10.2	Krav til at kommunen skal evaluere hendelser	33
10.2.1	Gjeldende rett	33
10.2.2	Departementets forslag	34
10.3	Rapporteringsplikt for kommunene	35
10.3.1	Gjeldende rett	35
10.3.2	Departementets forslag	35
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
11.1	Krav til virksomheter - Brann- og eksplosjonsvernloven § 20a	37
11.2	Myndighetene	40
11.3	Strafferammen	40
11.4	Andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven	41
12	Merknader til de enkelte bestemmelsene	41
12.1	Merknader til endringer i brann- og eksplosjonsvernloven	41
12.2	Merknader til endringer i straffeloven 2005	44
12.3	Merknader til endringer i tolloven	45

1 Sammendrag av høringsnotatets hovedinnhold

Deler av lovforslaget 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 som omfattes av restriksjoner (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 høringsnotatet 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. Det foreslås 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 høringsnotatet foreslås det at strafferammen for de alvorligste overtredelsene etter brann- og eksplosjonsvernloven heves til hhv. 2 og 6 år. Det foreslås derfor en forskuttert ikrafttredelse av §§ 190 annet ledd og 191 i straffeloven 2005, gjennom en endring av straffebestemmelsen i brann- og eksplosjonsvernloven § 42 annet og tredje 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 påtalemyndighetene 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 etter lov 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 høringsnotatet 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 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. Departementet foreslår på denne bakgrunn en ny § 20a i brann- og eksplosjonsvernloven.

Kapittel 6 omhandler forordningens krav til å opprette et system for rapportering av mistenkelige transaksjoner, betydelig svinn og tyveri og 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. Departementet vil vurdere om det bør gis en egen forskrift for behandling av slike opplysninger.

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.

Kapittel 8 redegjør for behovet for å endre Helse-, miljø- og sikkerhetsbegrepet (HMS) til også å omfatte «sikring». Dette for å sikre økt årvåkenhet knyttet til håndtering av farlige stoffer og tiltak for å hindre at stoffene kommer på avveie og havner i urette hender. Departementet foreslår en endring i brann- og eksplosjonsvernloven § 8.

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 § 42.

Kapittel 10 omhandler andre endringer i brann- og eksplosjonsvernloven som ikke har sammenheng med gjennomføring av forordningen. Det foreslås en endring av § 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 administrasjonen i kommunen. Det foreslås videre en bestemmelse i nytt punktum til § 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.

2 Lovforslagets bakgrunn

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

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 dag 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 stoffer og stoffblandinger som kan brukes til fremstilling av eksplosiv vare 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 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. For en del stoffer settes det ikke konsentrasjonsgrenser. Disse er listet opp i vedlegg 2. 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 økonomiske aktører skal ha rett til å avvise en mistenkelig transaksjon, jf. artikkel 9 nr. 3, og at de skal rapportere om betydelig 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.

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 forhandleren/virksomheten nekte å selge stoffet til denne personen. Virksomheter er gjennom forordningen artikkel 9 nr.1 forpliktet til å melde mistenkelige transaksjoner videre til et nasjonalt kontaktpunkt. 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 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 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 har ikke fattet endelig beslutning om innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen på nåværende tidspunkt, men fra norsk side arbeides det med utgangspunkt i at samme dato vil gjelde for EØS/EFTA-landene. Forordningen vil bli bindende for Norge når den er innlemmet i EØS-avtalen og fristen for gjennomføring for EØS/ETFA-statene utløper.

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 pkt. 27. 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 beredskap (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 å implementere følgende tiltak:

- Generelt forbud for privatpersoner
- Oversikt over importører, produsenter og forhandlere
- Informasjon om transaksjoner og sluttbrukererklæring
- 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

Dette høringsnotatet redegjør for hvilke lovendringer som er nødvendig for å gjennomføre en slik tiltakspakke. Departementet gjør oppmerksom på at forordningen som sådan vil bli implementert i en egen forskrift, hvor det også vil inntas nærmere nasjonale bestemmelser. DSB som ansvarlig fagmyndighet på brann- og eksplosjonsvernområdet vil sende forskriften på høring i løpet av våren 2014.

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 eksplosjonsvernarbeidet. 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 inntatt 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 kjemikalet 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, 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 farlig 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 prinsipp 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 tilsiktede 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, herunder 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 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 forordning (EU) nr. 98/2013 også omfattes av bestemmelsene i storulykkeforskriften.

4 Fremmed rett

4.1 Danmark

I henhold til den danske våpenloven og eksplosivbekjentgjørelsen 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 til sådanne eller betydelige bortkomster 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 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 som omfattes av restriksjoner

Hovedregelen i forordningen er at det skal være forbudt for privatpersoner å innføre, inneha eller bruke stoffer over de konsentrasjoner som er angitt i vedlegg 1. jf. artikkel 4 nr. 1. 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. For en del stoffer settes det ikke konsentrasjonsgrenser. Disse er listet opp i vedlegg 2.

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

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

Artikkel 9 pkt. 3 sier at virksomheter 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 stoffblandingens 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 i forhold til brann, eksplosjon, håndtering av farlig stoff og transport av farlig gods blir ivaretatt 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 kan 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 slik 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 lovlige håndteringen med farlige stoffer som enten har ført til, eller kunne ha ført til en ulykke. Når lovens formål og virkeområde i 2009 ble utvidet til også 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 meget vid, men det er vanskelig å finne holdepunkter for at denne hjemler krav til virksomheter om å rapportere mistenkelige transaksjoner til kontaktpunktet.

5.3 Departementets forslag

5.3.1 Krav til virksomheters håndtering av utgangsstoffer for eksplosiver

Departementet mener 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 mener 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. I høringsnotatet kapittel 8 redegjøres det for behovet for at brann- og eksplosjonsvernloven § 8 utvides til også å omfatte security-tiltak for å forebygge at stoffene kommer på avveie eller havner i urette hender.

Departementet anbefaler 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 vil også kunne være aktuelt å vurdere tilsvarende krav for stoffene i vedlegg 2. Det skal relativt små mengder til av stoffene i vedlegg 1 for å tilvirke eksplosiver. Departementet foreslår på denne bakgrunn å innføre en ny § 20a 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 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 legges opp til at dette utdypes i forskrifter, som omtalt nedenfor.

5.3.2 Forbud for privatpersoner

Det har ikke 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 bombekjemikalier». 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 foreslår at det innføres et generelt forbud for privatpersoners tilgang til utgangsstoffer for eksplosiver som følger av forordning (EU) nr. 98/2013, vedlegg 1. Det foreslås at nærmere regulering av privatpersoners tilgang til stoffer i vedlegg 1 og 2 gis i forskrift, og at det etableres en forskriftshjemmel i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven § 20a bokstav a. 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 deklarerings til særskilte registre

Dersom det innføres et generelt forbud for privatpersoner til å anskaffe, importere, produsere, inneha 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 foreslår 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.

Det foreslås at registreringen skal inneholde informasjon om hvilke av stoffene i vedlegg 1 som virksomheten er i befatning med. Det anbefales at registreringen gjøres i DSBs register SamBas. Et registeringsregime vil bidra til økt sporbarhet, og vil gi en oversikt tilsvarende som oversikten Statens legemiddelverk får gjennom sine systemer for lisens/registering av narkotikaprekursorer. Informasjonen fra SamBas vil blant annet kunne danne grunnlag for planlegging av tilsynsaksjoner.

Departementet ser ikke for seg 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 mener 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.

Produktregisteret er myndighetenes sentrale register over stoff og stoffblandinger. Ved deklarerings skal det gis nøyaktige opplysninger om sammensetning og fareklassifisering, samt mengde og bruksområde. Det er ønskelig at alle stoffer i vedlegg 1 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. De aller fleste virksomheter vil sannsynligvis allerede i dag måtte deklarerer noen av produktene de produserer/importerer til produktregisteret.

Departementet foreslår at det etableres en forskriftshjemmel i ny § 20a bokstav b som gir mulighet til å utdype dette kravet.

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

Forordning (EU) nr. 98/2013 etablerer en plikt for økonomiske aktører 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 foreslår 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, mener 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, foreslår 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. 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. Utfylling av skjema og lagring av informasjon vil trolig 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.

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

5.3.5 Krav om betaling for destruksjon av beslaglagte eller ulovlige importerte stoffer
Forordningen oppstiller ingen krav om at kjøper/importør mv. skal kunne pålegges å betale for destruksjon av beslaglagte eller ulovlig importerte stoffer.

Fra miljølovgivningen er det 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 mener det samme prinsippet bør gjelde for destruksjon av beslaglagte eller ulovlig importerte stoffer.

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

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 som omfattes av restriksjoner*

Artikkel 9 pkt. 1 oppstiller en plikt for medlemslandene til å etablere et system for rapportering av mistenkelige transaksjoner og tyveri av stoffer og stoffblandinger som omfattes av vedlegg 1 og vedlegg 2. 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 varsling, Europols *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 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 vil Kripos være 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 trer i kraft 1. januar 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 (kriminalitetsetterretningsregistre). Se nærmere om dette i punkt 6.3.

6.3 Departementets forslag

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 dersom det er nødvendig å involvere andre etater.

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 unødige opphold, samt at eventuelle parallelle behandlinger av rapporteringer unngås. Unntakene fra taushetspliktsbestemmelsene i politiregisterloven kapittel VI sikrer at politiet kan utlevere opplysninger både til politimessige 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. Departementet vil likevel vurdere om det bør gis en egen forskrift for behandlingen av disse opplysningene i politiregisterforskriftens del 11, med hjemmel i politiregisterloven § 14, jf. § 57.

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 annet ledd bokstav b og bokstav f. 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.

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 tollovgivningen". 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 bevisskravet 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.

7.2 *Departementets forslag*

7.2.1 Om forholdet til politi- og påtalemyndighet

Departementet ser det som uheldig dersom taushetspliktbestemmelser i tolloven forhindrer tollmyndighetene å utlevere opplysninger til politi og påtalemyndighet, som kan bidra til å forebygge og avdekke grove og alvorlige forbrytelser. Aktiv samhandling mellom involverte etater en forutsetning for å oppnå målsettingen i EUs forordning om å redusere risikoen for slik virksomhet og tilvirkningen av eksplosiver. Departementet har derfor i samråd med Finansdepartementet vurdert om det er hensiktsmessig å lempe på adgangen tollmyndighetene har til å utlevere taushetsbelagt informasjon til politi og påtalemyndighet.

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 påtalemyndighetene 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.

På denne bakgrunn foreslår 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.

Som vist til tidligere, ble det i Meld. St. 21 (2012-2013) anbefalt at det bør vurderes om «grunn til å undersøke» er et bedre vilkår enn «rimelig grunn til mistanke». Departementet er enig i at mistankevilkåret bør endres slik som foreslått. Dette er også det samme mistankevilkåret som benyttes i politiloven § 17d, som gir PST adgang til å ta i bruk tvangsmidler som ledd i informasjonsinnhenting i sin forebyggende virksomhet. Etter straffeprosessloven § 224 stilles det krav om «rimelig grunn til å undersøke», men departementet kan ikke se at meningsinnholdet er vesentlig forskjellig.

Departementet foreslår i tillegg en omskrivning av § 12-1 annet ledd bokstav f annet punktum. Dagens unntak er knyttet til “straffbare handlinger” og “overtredelser”, og en videreføring av disse begrepene vil etter departementets vurdering kunne medføre tolkningstvil om det er et krav for utlevering av taushetsbelagte opplysninger at lovbrudd faktisk er begått. Departementet foreslår 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 mener at en omskrivning av bestemmelsen vil kunne gi en lovteknisk enklere og mer tilgjengelig bestemmelse. Forslaget vil også gi en klar hjemmel for informasjonsutveksling mellom tollmyndighetene og politiet, herunder PST, i de tilfeller der informasjonen kan gi grunnlag for å forebygge særlig alvorlige straffbare handlinger.

Det er ikke tvilsomt at det med «politi og påtalemyndighet» i tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f også må forstås PST. Departementet legger til grunn at dette også må gjelde i de tilfellene der PST er organisert som forvaltningsorgan, og foreslår derfor ikke noen presisering i lovteksten om dette.

Forslaget om å endre vilkåret for å kunne gi opplysninger til politi og påtalemyndighet fra “rimelig grunn til mistanke” til “rimelig grunn til å undersøke” innebærer at politi og påtalemyndighet vil kunne få opplysninger fra tollmyndighetene i flere saker enn i dag. Det må etter endringsforslaget være klart at det ikke stilles krav om mistanke om en allerede begått straffbar handling. Det er likevel ikke hensikten at alle mistanker av enhver karakter skal meddeles politiet uten videre. Av hensyn til den avgiftspliktige eller kontrollertes krav på taushet, mener departementet at det fortsatt må være en viss begrunnet interesse eller objektive holdepunkter for at opplysningene skal kunne utleveres. Tollmyndighetene skal fortsatt for hvert enkelt tilfelle vurdere om det er tilstrekkelig grunn til å gi ut opplysninger.

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

Som nevnt under punktet om gjeldende rett, legger departementet 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 er imidlertid usikker på om bestemmelsen vil dekke informasjonsutveksling mellom tollmyndighetene og DSB når det er klart at innførsel av varene er tillatt etter lov. Som eksempel på sistnevnte tilfelle vil være informasjonsutveksling om enkelte kjemikalier som er tillatt, men hvor tollmyndighetene likevel mistenker terrorvirksomhet. Departementet kan ikke se at sistnevnte tilfelle nødvendigvis vil være knyttet til lovgivningen om inn- og utførsel av varer. Av hensyn til å avdekke terrorvirksomhet, kan det likevel være et begrunnet

behov for å videreformidle disse opplysningene til DSB, da direktoratet besitter den faglige kompetansen på kjemiske stoffer og eksplosiver.

Det er viktig at det ikke finnes 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. Det er samtidig av betydning at det gis en klar hjemmel for slik informasjonsutveksling. Departementet anbefaler derfor at det også åpnes for at tollmyndighetene kan utlevere informasjon til DSB i medhold av tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f. Departementet presiserer at de samme vilkårene som vil gjelde for utlevering av opplysninger til politi og påtalemyndighet også vil gjelde for informasjonsutveksling med DSB. Departementet legger til grunn at det vil være mest aktuelt for tollmyndighetene å benytte unntakshjemmelen etter tolloven § 12-1 annet ledd bokstav b ved informasjonsutveksling med DSB, men at det kan være aktuelt å anvende unntakshjemmelen i bokstav f i noen særlige tilfeller.

Departementet legger til grunn at lovendringen vil muliggjøre et mer effektivt samarbeid mellom de berørte etatene i arbeidet for å forebygge og avdekke terrorvirksomhet.

7.3 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.

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.

Forslaget om en noe videre adgang for tollmyndighetene til å utlevere opplysninger 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. Det er i mange tilfeller også tale om opplysninger som kan forhindre eller forebygge kriminalitet på en slik måte at andres rettigheter og friheter blir beskyttet.

Departementet vurderer det slik at nødvendighetskriteriet etter EMK er oppfylt. Det tiltaket forslaget omfatter kan bidra til å fremme de interesser som er nevnt ovenfor. I den forbindelse må det også tillegges vekt at det gjerne bare er tollmyndighetene som offentlig organ som vil ha opplysningene av den art det her er tale om.

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, og det må vurderes hvorvidt tollmyndighetenes utlevering av opplysninger til politiet griper inn i den enkeltes selvinkrimineringsvern.

Departementet kan likevel vanskelig se at det 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. Vi viser til at tilsvarende synspunkt ble lagt til grunn i Ot.prp.nr.31 (2007-2008) s. 44.

8 Endring av HMS-begrepet til også å inkludere sikring

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 Departementets forslag

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.

Det er viktig 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. 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) foreslår departementet at dagens HMS krav i brann- og eksplosjonsvernloven § 8 utvides til et HMS-S krav. På den måten synliggjøres sikringsarbeidet som en naturlig integrert del av virksomhetens øvrige arbeid for å unngå ulykker. Systemene og tiltakene skal i likhet med gjeldende HMS-krav være tilpasset virksomheten både når det gjelder omfang og innhold.

I forbindelse med arbeidet med forskriften som skal implementere forordning nr. 98/2013 vil det i tillegg foreslås en endring i internkontrollforskriften, slik at sikringshensynet også ivaretas her.

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 som omfattes av restriksjoner*

Artikkel 11 forutsetter at landene har regler for å kunne sanksjonere på 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 skjerpende 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 skjerpende omstendigheter er straffenivået fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen har voldt fare for menneskers 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 medførte 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 straffetruslene 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) på side 54. I Ot. prp. nr. 8 (2007-2008) tok departementet utgangspunkt i uttalelsene fra Ot.prp. nr. 90 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 mindre 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 ingen 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 Departementets forslag

De vanlige prinsippene om fastsetting av strafferammer må i utgangspunktet 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 «formalovertrædelser») bør bli stående i særlovgivningen.

Departementet vurderer 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.

Straffeloven 2005 er ikke trådt i kraft, og 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 om samfunnets barrierer på dette området fungerte og var tilstrekkelige.

Som nevnt foran rammer straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191, slik de er utformet i dag, kun eksplosiver (sprengstoff, krutt, tenner, 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. Det er derfor et behov for en tilpasning av straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191.

Departementet er også av den oppfatning at vi ikke kan avvende den vedtatte skjerpede straffehevingen på eksplosivområdet i påvente av ikrafttredelsen av straffeloven 2005. Departementet foreslår derfor en «forskuttet ikrafttredelse» av straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191 i brann- og eksplosjonsvernloven.

Det foreslås at § 42 i brann- og eksplosjonsvernloven tar opp i seg relevant ordlyd fra de nevnte bestemmelsene i straffeloven 2005, men at denne 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 inntil 2 år da slike handlinger vil kunne ha et meget stort skadepotensiale.

Inntil skjerpelsene i straffeloven 2005 trer i kraft, har brann- og eksplosjonsvernloven 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 helbred» kan etter forurensningsloven straffes med inntil 5 års fengsel. Etter arbeidsmiljøloven kan det ved særlig skjerpende 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.

Ved en slik endring vil strafferammen for de alvorligste overtredelsene av brann- og eksplosjonsvernloven heves til inntil 2 år, og for grove overtredelser inntil 6 år. 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 i forhold 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 Departementets forslag

Ordlyden i lovbestemmelsen 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.

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 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.

Departementet er i derimot i tvil om forbudet mot delegasjon av kommunestyrets adgang til å fastsette forskrifter skal videreføres. Dette er 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. På den ene siden vil en forskrift som utvider kommunens tilsynsoppgaver berøre kommunestyrets overordnede ansvar for å organisere brannvesenet. De lokale forskriftene vil dessuten kunne være viktige for ivaretagelsen av de sterke nasjonale målene om forebygging av brann. Dette taler for en videreføring av delegasjonsforbudet. På den andre siden vil forskriften kunne ha et brannfaglig innhold som gjør den egnet for administrativ behandling. En eventuell delegasjon vil dessuten ikke fjerne kommunestyrets ansvar for forskriftsarbeidet.

Vi ber om høringsinstansenes syn på behovet for å videreføre delegasjonsforbudet.

10.2 Krav til at kommunen 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. Brannvesenet kan ikke 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.

Disse kravene er likevel ikke dekkende for det kontinuerlige behovet for å sikre læring fra planlagte og reelle hendelser. Plikten til å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse etter § 9 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 evalueringsprosessen slik at læringseffektene sikres. Det er derfor uklart hvor langt kravene rekker og hvilken dokumentasjonsplikt som utløses.

Brannvesenet vil også være omfattet av kravene i forskrift av 6. desember 1996 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Etter § 2 er internkontroll systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt blant annet i brann- og eksplosjonslovgivningen. Dette innebærer blant annet at brannvesenet skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelige kunnskap og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet og at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes, jf. § 5 i forskriften.

Pliktene etter internkontrollforskriften er i første rekke rettet mot arbeidstakernes helse og trivsel internt på arbeidsplassen, og ivaretagelsen av ytre miljøhensyn. De tar ikke sikte på å fremme brann- og eksplosjonsvern hensyn i vid forstand. De vil dermed ikke gi noen plikt til systematisk erfaringslæring som grunnlag for kontinuerlig styrking av brann- og eksplosjonsvern arbeidet som sådan.

10.2.2 Departementets forslag

NOU 2012: 4 *Trygg hjemme* 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.

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 erfaringer 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.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er nødvendig å utfylle gjeldende plikter for kommunene med en bestemmelse som sørger for at brannvesenet utnytter

denne ressursen til å styrke det forebyggende arbeidet og den operative håndteringsevnen. 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 brannvesenet, gjennom en tilføyelse i brann- og eksplosjonsvernloven § 9, annet ledd.

10.3 Rapporteringsplikt for kommunene

10.3.1 Gjeldende rett

Brann- og eksplosjonsvernloven har ingen uttrykkelig bestemmelse som fastslår en generell rapporteringsplikt for kommunene. En viss rapporteringsplikt kan imidlertid utledes av andre bestemmelser i loven.

I brann- og eksplosjonsvernloven § 10 er det bestemt 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 DSB som sentral tilsynsmyndighet. Dokumentasjonsplikten omfatter både forebyggende og beredskapsmessige løsninger, og skal vise organisering og gjennomføring av alle de oppgaver og innsatssituasjoner hvor brannvesenet inngår. Dokumentasjonen utgjør et viktig grunnlag for tilsynet med kommunenes plikter.

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.

10.3.2 Departementets forslag

For å videreutvikle brann- og redningstjenesten er det avgjørende at opplysninger om lokale ressurser, hendelser og erfaringer samles og analyseres på nasjonalt og internasjonalt nivå. Dette krever en rapporteringsløsning som gir sikre, relevante og dekkende opplysninger til det nasjonale brann- og eksplosjonsvernarbeidet.

DSB henter i dag inn følgende rapportering fra brannvesenet og politiet:

- Melding om brannvernet - årlig rapportering fra brannvesenet
- Rapport om hendelser - skal oversendes etter hver hendelse brannvesenet rykker ut på
- Brannårsak ved hver hendelse fra politiet

DSB er pålagt å rapportere årlig statistikk videre til Statistisk sentralbyrå (SSB) sin KOSTRA-database. Rapporteringen skal også danne grunnlag for gjennomføring av tilsyn og styring av brannvesenet. DSB benytter dessuten rapporteringen til statistikkproduksjon som skal gi nasjonal oversikt over risiko og ressurser.

Dagens rapportering har noen klare svakheter. Det er blant annet for lav svarprosent for deler av rapporteringen. Dette er en utfordring for DSB når de skal rapportere KOSTRA-tall til SSB. Videre rapporteres det ikke enhetlig på innhold fra de ulike brannvesen. Dette gjør det vanskelig å bruke statistikken til analyseformål som kan gi et sikkert grunnlag for utviklingen av forebygging og beredskap.

Det er dessuten et økende behov for opplysninger som grunnlag for å videreutvikle brann- og redningstjenesten. Dette er påpekt i sentrale dokumenter de siste årene. I NOU 2012: 4 *Trygg hjemme* foreslår utvalget at det utvikles bedre kunnskap om branner, brannårsaker og risikofaktorer, blant annet ved bedre etterforskning, granskning og brannstatistikk. De ønsker også ny forskning som kan gi mer kunnskap om årsaker til branner, relativ risiko knyttet til kritiske faktorer og hva som kjennetegner det helhetlige risikobildet blant utsatte grupper, og DSB skal ha oversikt og rapportere om taps- og skadeutviklingen på brannområdet.

DSB har startet arbeidet med å få på plass en ny rapporteringsløsning. Grunnlaget for brannvesenets rapportering vil være informasjon om hendelsene som logges av 110-sentralene i det nye nødnettets oppdragshåndteringsverktøy. Viktige deler av informasjonen som i dag innrapporteres manuelt fra brannvesenet vil da bli automatisert, og ny løsning vil dermed bidra både til mindre ressurskrevende registrering for brannvesenet, høyere kvalitet på statistikken og dermed bedre analysegrunnlag. Løsningen skal etter planen være på plass innen nødnettet er innført i hele landet ved utgangen av 2015.

Uten god rapportering om lokale ressurser, hendelser og erfaringer er det ikke mulig å utvikle brann- og redningstjenesten i ønsket retning. Det kan derfor vurderes om det er behov for å fastsette en enda tydeligere rapporteringsplikt, som gjør det enklere å oppnå enhetlig og sikker rapportering fra kommunene.

Det foreligger et klart hjemmelsgrunnlag for at tilsynsmyndigheten kan innhente opplysninger som er nødvendige for utøvelsen av tilsynet med at kommunene oppfyller sine plikter etter loven. Det kan stilles spørsmål ved hvor langt dette hjemmelsgrunnlaget rekker i forhold til de nåværende og fremtidige behovene for rapportering.

Kommunenes opplysningsplikt avgrenses som utgangspunkt av saksbehandlingskrav som gjelder ved utøvelsen av tilsyn. Det må legges til grunn at alminnelige forvaltningsrettslige regler om enkeltvedtak vil gjelde for tilsyn med kommunene, jf. prinsippet i kommuneloven § 60 d. Dette innebærer blant annet at det skal varsles om gjennomføring av tilsyn, saken skal være tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak og eventuelle pålegg må være begrunnet. Disse kravene må imidlertid ses i forhold til kommunenes dokumentasjonsplikt i brann- og eksplosjonsvernloven § 10, som pålegger kommunene et selvstendig ansvar for å sende relevante opplysninger til tilsynsmyndigheten. Det er dermed noe uklart om tilsynsmyndigheten kan kreve opplysninger om oppfyllelse av kommunenes plikter, uten at det er startet konkrete tilsynssaker mot de enkelte kommuner.

Uavhengig av dette vil kommunenes opplysningsplikt avgrenses av den rettslige rammen for tilsynsrollen. Tilsynsbegrepet er definert i St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* som all aktivitet eller virkemiddelbruk som blir iverksatt for å følge opp intensjonene i et lovverk. Kjernen i tilsynsrollen er den konkrete kontrollen av at pliktsubjektene følger en norm fastsatt i lov og reaksjoner ved avvik. Det samme følger av henvisningen i brann- og eksplosjonsvernloven § 31 a til kommuneloven kapittel 10 A om statlig tilsyn med kommunen eller fylkeskommunen. Dette innebærer at tilsynsmyndigheten sin kontroll av kommunene er et lovligheitsilsyn. Tilsynsmyndigheten kan dermed bare føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av de lovpålagte pliktene i brann- og eksplosjonsvernloven §§ 9 til 16. Det kan ikke føres tilsyn med andre oppgaver kommunen utfører på brann- og redningsområdet.

Som følge av dette kan vesentlige opplysninger falle utenfor kommunenes opplysningsplikt etter brann- og eksplosjonsvernloven §§ 10 og 33. Dette gjelder opplysninger om ressurser og hendelser som ikke er direkte avgjørende for kommunenes utøvelse av sine plikter som brannvernmyndighet. Til nå har eventuelt avvik mellom behov og hjemmelsgrunnlag delvis vært dekket gjennom frivillig innsendelse av opplysninger fra kommunene. Som nevnt foreligger det likevel svakheter ved dagens rapportering.

Departementet foreslår derfor å innta rapporteringsplikten som et nytt ledd i § 10 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.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

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 avsnitt 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.

Virksomhetene vil måtte utvide eksisterende internkontrollsystem med security-elementet. De må samtidig utarbeide et system for opplæring av de ansatte og nødvendige rutiner for å varsle myndighetene når mistenkelige transaksjoner avdekkes.

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

Kravet om deklareringsplikt til produktregisteret vil gjelde produsenter og importører av stoff og stoffblandinger som inneholder stoffene i vedlegg 1. De aller fleste av disse virksomhetene vil sannsynligvis allerede per i dag måtte deklarerer noen av produktene de produserer/importerer til produktregisteret. For disse virksomhetene vil derfor ikke et krav om deklareringsplikt medføre store administrative eller økonomiske konsekvenser utover noe merarbeid ved behov for deklareringsplikt av produkter som tidligere ikke har vært deklareringspliktige. 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 registrerte i produktregisterets database. For at myndighetene/Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal få en full oversikt over virksomhetene 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 deklareringsplikt 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 de stoffene 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 disse 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 departementet 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 i forbindelse med at kunderegistre må gjennomgå for å lage lister over hvilke av kundene som har rett til å kjøpe utgangsstoffene. Erfaring etter tilsyn med virksomheter som driver salg av ammoniumnitratholdig gjødsel, 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 kjemikaliene 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.

Når det gjelder utfylling av sluttbrukererklæring har flere av de store kjemikalieleverandørene allerede innført systemer hvor varer ikke sendes ut til kunder før ansvarlig person hos mottaker har fylt ut sluttbrukererklæring og returnert denne til kjemikalieleverandør. Slike systemer bør relativt enkelt kunne etableres hos andre virksomheter som selger kjemikaliene via elektroniske systemer. Ved salg over disk vil sluttbrukererklæring kunne fylles ut på papir i forbindelse med salg og lagres i papirversjon hos forhandler.

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 produktene 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 inngikk 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 utvikling av en IKT-løsning med et dataregister der også samarbeidspartnere som tollmyndighetene, DSB og øvrig politi har tilgang. Utgiftene til etablering av slikt dataregister og øvrig drift av rollen som nasjonalt kontaktpunkt er anslått til 7,3 mill. kroner.

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 kompetansehevende 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.

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 alvorlige 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 myndighetsutøvere. 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.

Endringer av brann- og eksplosjonsvernloven § 8 antas ikke å medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

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 eksplosjonsvernloven § 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 beredskaps (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 § 10a 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 § 8:

Bestemmelsen regulerer virksomhetenes plikt til å gjennomføre et systematisk helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid. Lovendringen medfører at virksomhetene også pålegges et sikringsarbeid for å forebygge at farlige stoffer, herunder utgangsstoffer for

eksplosiver, kommer i urette hender. Sikringsarbeidet kan omfatte fysisk sikring som låste lager eller oppbevaringsplasser eller rutiner og systemer for å sikre at stoffene ikke overleveres til eller kommer i urette hender. Systemene og tiltakene skal i likhet med gjeldende HMS-krav være tilpasset virksomheten både når det gjelder omfang og innhold. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 20 a første ledd.

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 alle hendelser av betydning for det forebyggende arbeidet og den operative håndteringsevnen i brannvesenet.

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 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. Bestemmelsen legger opp til at kommunene også har en plikt til rapportering av ressurser, hendelser og evalueringer. Nytt tredje ledd bidrar til å utfylle kommunens plikt til dokumentasjon etter bestemmelsen og tilsynsmyndighetens rett til å kreve opplysninger i § 33. Rapporteringsplikten er imidlertid ikke avgrenset til opplysninger som angår oppfyllelsen av kommunens plikter. 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, og tar sikte på nasjonal erfaringsutveksling.

Innholdet i rapporteringsplikten kan presiseres i forskrift.

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 til kommunestyret. Denne myndigheten kan imidlertid delegeres til andre organer eller administrasjonen i kommunen. Forskrift kan brukes for å regulere tilsyn med et ubestemt antall eller en ubestemt krets av brannobjekter, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c). Etter bestemmelsen kan kommunestyrets myndighet til å fastsette forskrift ikke delegeres.

Til § 20 a:

Første ledd gir en plikt til virksomheter som håndterer utgangsstoffer for eksplosiver som omfattes av restriksjoner om at de gjennom tekniske og organisatoriske tiltak i virksomheten skal sørge for at stoffene ikke kommer på avveie eller havner i urette hender. Sikring skal sørge for å redusere muligheten for at stoffene skal kunne brukes til produksjon av eksplosiver og øke sannsynligheten for at illegitime forsøk på å tilegne seg stoffene oppdages.

Annet ledd gir forskriftshjemler for å kunne gi nærmere krav etter første ledd. Blant annet tilrettelegger forskriftshjemlene for å kunne implementere forordning (EU) nr. 98/2013 om markedsføring og bruk av stoffer og stoffblandinger som kan brukes til fremstilling av eksplosiv vare.

Til § 42 tredje og fjerde ledd:

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 er likelydende med straffeloven 2005 § 190 annet ledd, likevel slik at det foreslås en utvidelse for å fange opp de overtredelser som anses for å være mest alvorlige etter brann- og eksplosjonsvernloven. Paragraf 190 annet ledd viser kun til forskrift 26. juni 2002 nr. 22 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff. Avgrensningen er for snever til å kunne fange opp de alvorligste overtredelsene av brann- og eksplosjonsvernloven, samt til 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. Skadepotensiale 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 opplistingen 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 ift. i denne proposisjonens alminnelige motiver.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år. Dette innebærer en straffeskjerpelse. Om bakgrunnen for dette vises det til Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.10.3. Departementet går som der nevnt også inn for en skjerping av det alminnelige straffutmålingsnivået i slike tilfeller.

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 skjønnsmessig 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».

12.2 Merknader til endringer i straffeloven 2005

Til § 190 annet ledd:

Straffeloven 2005 § 190 er vedtatt, men ikke i kraft. Det foreslås en endring i bestemmelsen for å bringe den på linje med forslaget til endring 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. Paragraf 190 annet ledd viser i dag til forskrift 26. juni 2002 nr. 22

om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff. Avgrensningen er for snever til å kunne fange opp de alvorligste overtredelsene av brann- og eksplosjonsvernloven, samt til å oppfylle kravene om effektive og proporsjonale sanksjoner som forutsetningsvis følger av forordning (EU) nr. 98/2013 artikkel 11.

Til § 191:

Straffeloven 2005 § 191, som er vedtatt, men ikke i kraft, rammer ulike former for ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon og eksplosiver. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises 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. Når straffeloven 2005 § 191 trer i kraft, vil § 42 fjerde ledd oppheves.

12.3 Merknader til endringer i tolloven

Til § 12-1 annet ledd bokstav f:

I *annet ledd bokstav f annet punktum* endres mistankegrunnlaget 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 etter lov kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder”.

Dersom tollmyndighetene ved gjennomgang av bagasje for eksempel ser tegninger eller andre planer som kan gi grunn til å undersøke om den reisende forbereder en terrorhandling, bør slik informasjon uten hinder av taushetsplikten kunne gis politi og påtalemyndighet. Det er tollmyndighetene som vil ha grunnlag for å vurdere hvorvidt det de observerer i kraft av sitt arbeid gir grunn til å undersøke om noen forbereder en straffbar handling. Det stilles ikke krav om mistanke om en allerede begått straffbar handling, eller at opplysningene i seg selv er av straffverdig karakter.

Opplysningene kan etter forslaget gis politi, påtalemyndighet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. 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 etter lov kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder”. Bestemmelsen vil være særlig aktuell ved mistanke om terrorvirksomhet eller annen alvorlig kriminalitet.

Forslag til lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005

I

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

§ 8 skal lyde:

§ 8 Systematisk helse-, miljø-, sikkerhetsarbeid

Virksomheter plikter å gjennomføre et systematisk helse-, miljø-, sikkerhets- og *sikringsarbeid* (internkontroll) for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne loven overholdes. Tilsynsmyndigheten kan bestemme at også andre skal gjennomføre systematisk helse-, miljø-, sikkerhets- og *sikringsarbeid*. Det skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene at loven, forskrifter og enkeltvedtak blir etterlevet.

Departementet kan gi forskrifter om systematisk helse-, miljø-, sikkerhets- og *sikringsarbeid*.

§ 9 andre ledd 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 atplikten 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 utgangsstoffer for eksplosiver, herunder:

- a) Forbud mot privatpersoners tilgang til slike stoffer*
- b) Kriterier for virksomhetens tilgang til slike stoffer, krav om melding og deklarerering til særskilte registre.*
- c) Virksomheters plikt til å rapportere om mistenkelige transaksjoner og til å etablere systemer for registrering av kjøp.*
- d) Krav om betaling for destruksjon av beslaglagte eller ulovlige importerte stoffer.*

§ 42 skal lyde:

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 bestemmelser i denne lov §§ 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 annet ledd skal lyde:

På samme måte straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på en graverende måte, overtrer bestemmelsene i *brann- og eksplosjonsvernloven 14. juni 2002 nr. 20 §§ 5, 19, 20 eller 20 a, eller bestemmelser gitt i medhold av disse.*

§ 191 skal lyde:

§ 191 Grov ulovlig befatning med skytevåpen, eksplosiver *eller 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. *Opplysninger utenfor tollmyndighetenes forvaltningsområde kan videre utleveres dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som etter lov kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. På samme vilkår som i annet punktum kan opplysningene også gis Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.*

V

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer

Vedlegg 1 (Forordning)