

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann - og eksplosjonsvernloven) og om endringer i lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven).

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING – HØRINGSNOTATETS HOVEDINNHOLD</u>	<u>1</u>
1.1	Brann- og eksplosjonsvernloven	1
1.2	El-tilsynsloven	2
<u>2</u>	<u>BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN. LOVENDRINGSFORSLAG MED KOMMENTARER</u>	<u>3</u>
2.1	Krav til <i>sikring</i> av farlig stoff	3
2.1.1	Bakgrunn og gjeldende rett	3
2.1.2	Departementets forslag til endring i § 1	4
2.2	Utvidelse av brann- og eksplosjonsvernlovens virkeområde	4
2.2.1	Bakgrunn og gjeldende rett	4
2.2.2	Departementets forslag til endring i § 4	5
2.3	Hjemmel for virksomheter til å kreve politiattest for personer som skal håndtere eksplosjonsfarlig stoff i virksomheten	7
2.3.1	Bakgrunn og gjeldende rett	7
2.3.2	Departementets forslag til ny § 19 a	8
2.4	Krav til den som prosjekterer bygg og anlegg	14
2.4.1	Bakgrunn og gjeldende rett	14
2.4.2	Departementets forslag til endringer i § 19	15
2.5	Krav til den som prosjekterer produkter	16
2.5.1	Bakgrunn og gjeldende rett	16
2.5.2	Departementets forslag til endring i § 26	17

2.6	Hjemmel for inndriving av krav på avgift og gebyr etter brann – og eksplosjonsvernloven og om renteplikt ved for sen betaling	17
2.6.1	Bakgrunn og gjeldende rett	17
2.6.2	Departementets forslag til endring i § 28	18
2.7	Statlig tilsyn med kommunale brannvesen	18
2.7.1	Gjeldende rett	18
2.7.2	Forholdet til kommunelovens bestemmelser om statlig tilsyn med kommunesektoren	19
2.7.3	Departementets forslag til ny § 31 a	19
2.8	Innhenting av opplysninger uten hinder av taushetsplikt	22
2.8.1	Bakgrunn og gjeldende rett	22
2.8.2	Departementets forslag til endring i brann- og eksplosjonsvernloven § 33	23
2.9	Hjemmel for departementet til å fastsette forskrifter om kommuners fullmakt til å gi lokale forskrifter om bruk av fyrverkeri	24
2.9.1	Bakgrunn og gjeldende rett	24
2.9.2	Departementets forslag til § 43 ny bokstav e	26
<u>3</u>	<u>EL-TILSYNSLOVEN. LOVENDRINGSFORSLAG MED KOMMENTARER.</u>	<u>27</u>
3.1	Krav til den som prosjekterer	27
3.1.1	Bakgrunn og gjeldende rett	27
3.1.2	Departementets forslag til endring i § 2	27
3.1.3	Departementets forslag til endring i § 12	28
3.2	Innhenting av opplysninger uten hinder av taushetsplikt	28
3.2.1	Bakgrunn og gjeldende rett	28
3.2.2	Departementets forslag til endring i § 5	28
<u>4</u>	<u>ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER</u>	<u>29</u>

4.1	Utvidelse av brann- og eksplosjonsvernlovens virkeområde	29
4.2	Plikt til å innhente politiattest	29
4.3	Krav til prosjekterende	31
4.4	Øvrige lovendringer	32
5	<u>FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV 14. JUNI 2002 NR. 20 OM VERN MOT BRANN, EKSPLOSJON OG ULYKKER MED FARLIG STOFF OG OM BRANNVESENETS REDNINGSOPPGAVER (BRANN - OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN) OG OM ENDRINGER I LOV 24. MAI 1929 NR. 4 OM TILSYN MED ELEKTRISKE ANLEGG OG ELEKTRISK UTSTYR (EL- TILSYNSLOVEN).</u>	33

1 Innledning – høringsnotatets hovedinnhold

Justis- og politidepartementet (JD) sender med dette på alminnelig høring forslag til endringer i *lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (brann- og eksplosjonsvernloven) og i *lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr* (el-tilsynsloven).

1.1 Brann- og eksplosjonsvernloven

Brann- og eksplosjonsvernloven er det primære regelverk i forhold til vern mot brann og eksplosjon, og 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. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er den sentrale tilsynsmyndigheten etter loven. Viktige oppgaver på det lokale plan er tillagt kommunene ved brannvesenet.

I pakt med den økende oppmerksomhet rundt forsvarlig sikring av farlige stoffer med sikte på å unngå uønskede tilsiktede hendelser (terror, sabotasje med mer), ønsker departementet å tydeliggjøre i lovens formålsbestemmelse § 1 at den også gjelder *sikring* i forhold til slike tilsiktede hendelser.

Gjennom en endring i definisjonen av farlig stoff i § 4 foreslår departementet å *utvide virkeområdet for brann- og eksplosjonsvernloven* til også å omfatte reaksjonsfarlig stoff. Dette for å sikre en mer logisk og helhetlig forvaltning av loven hvor sikringstiltak også kan kreves i forhold til den risiko denne type stoffer representerer, og for å kunne regulere og kreve sikringstiltak i forbindelse med stoffer som kan benyttes til fremstilling av eksplosiver og andre farlige stoffer (prekursorer) som kan benyttes til uønskede tilsiktede hendelser.

Det er i dag ingen helhetlig regulering av kravet til politiattest på brann- og eksplosjonsvernlovens område. Departementet mener det er et behov for å styrke sikringsbestemmelsen knyttet til håndtering av eksplosiver, blant annet gjennom å sørge for en helhetlig og enhetlig tilnærming til alle som lovlig skal kunne håndtere

eksplosiver. Departementet fremmer derfor forslag om en ny § 19 a om adgang og plikt for virksomheter som håndterer eksplosive stoffer til å *kreve politiattest* av sine ansatte.

Videre fremmes forslag til tydeliggjøring i brann- og eksplosjonsvernloven § 19 og § 26 om at også den som prosjekterer bygg og anlegg og produkter har et selvstendig ansvar for sikkerheten, og at departementets forskriftshjemmel også omfatter den som *prosjekterer*.

Det fremmes også forslag til en ny bestemmelse i brann- og eksplosjonsvernloven § 28 som gir Statens innkrevningssentral hjemmel for *inndriving av krav på avgift og gebyr* etter loven. Dessuten inntas i samme paragraf en bestemmelse om *renteplikt* ved for sen betaling.

For å tilpasse brann- og eksplosjonsvernlovens tilsynsregler de nye bestemmelsene i kommuneloven foreslår departementet en egen bestemmelse om *tilsyn med kommunenes plikter* i ny § 31 a, hvor det sies uttrykkelig at tilsynet med kommunenes plikter er et lovlighestilsyn og at reglene for fylkesmannens innsyn og pålegg i kommuneloven kapittel 10 A gjelder tilsvarende for sentral tilsynsmyndighet.

For å tilrettelegge for en best mulig oppfølging av DSBs sektorovergripende koordineringsoppgaver på samfunnssikkerhetsområdet, herunder utarbeidelse av den nasjonale brannstatistikk, fremmes dessuten forslag om en tydeliggjøring av hjemmelen i brann- og eksplosjonsvernloven § 33 for DSB til også å kunne *innhente opplysninger* fra politiet og forsikringsselskapene uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder, når dette er nødvendig for at direktoratet skal kunne sammenstille nasjonale statistiske oversikter til bruk i samfunnssikkerhetsarbeidet.

For å bedre sikkerheten i forbindelse med bruk av fyrverkeri fremmes forslag om en fullmaktsbestemmelse i brann- og eksplosjonsvernloven § 43 om at departementet skal kunne fastsette forskrifter som gir kommunene muligheter til å gi *lokale forskrifter på fyrverkeriområdet*.

1.2 El-tilsynsloven

El-tilsynsloven etablerer krav til sikker utførelse, drift og vedlikehold av elektriske anlegg og utstyr, og er hjemmelsgrunnlaget for DSBs og de lokale elektrisitetstilsyns tilsynsoppgaver på el-området.

Ut ifra et elsikkerhetsperspektiv fremmes forslag om å presisere i el-tilsynsloven § 2 at elektriske anlegg, i tillegg til å utføres, drives og vedlikeholdes, skal *prosjekteres* slik at det ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier.

For å tilrettelegge for en best mulig oppfølging av DSBs sektorovergripende koordineringsoppgaver på samfunnssikkerhetsområdet, fremmes dessuten forslag om en utvidelse av hjemmelen i el-tilsynsloven § 5 for DSB til også å kunne *innhente opplysninger* fra politiet og forsikringsselskapene uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder, der dette er nødvendig for at direktoratet skal kunne sammenstille nasjonale statistiske oversikter til bruk i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Departementet mener det er viktig å regulere kvalifikasjoner i alle faser av arbeid knyttet til elektriske anlegg, herunder prosjekteringsfasen. Departementet fremmer derfor forslag til ny § 12 første ledd om at Kongen kan gi forskrifter om *krav til kvalifikasjoner* som også kan omfatte den som prosjekterer elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

2 Brann- og eksplosjonsvernloven. Lovendringsforslag med kommentarer

2.1 Krav til *sikring* av farlig stoff

2.1.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Både nasjonalt og internasjonalt er det en økende oppmerksomhet rundt krav om bedre sikring av farlig stoff. Med *sikring* menes tiltak eller forholdsregler som iverksettes for å unngå tyveri eller misbruk av farlig stoff som kan sette menneskeliv i fare, eller skade materiell eller miljø (security).¹

Problemstillingen er særlig aktuell i forhold til eksplosiver og andre stoffer som kan benyttes til fremstilling av sprengstoff og bomber. Bruk av eksplosiver er det vanligste våpenet som benyttes av terrorister i den hensikt å påføre skade på liv, helse og materielle verdier.² Eksplosiver kan også benyttes i alminnelig kriminelt øyemed. Sikring av denne typen stoffer er derfor svært viktig for å hindre at slike uønskede tilsiktede hendelser finner sted. Etter terrorbombene i Madrid 11. mars 2004 og senere i London 7. juli 2005 har det også gradvis oppstått større konsensus

¹ NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*, s. 38.

² COM (2007) 651 final, Communication from the Commission to the European parliament and the Council on enhancing the security of explosives, s. 1.

mellom EUs medlemsland om å finne frem til et mest mulig harmonisert system for å hindre at eksplosiver, prekursorer (kjemikalier som ennå ikke er eksplosive varer, men som ved rett blanding av spesifiserte kjemikalier vil få eksplosive egenskaper og dermed brukes som sprengstoff), detonatorer (fenghetter eller tennere, og som brukes for å få sprengstoff til å eksplodere) og annet utstyr til å fremstille hjemmelagede bomber faller i hendene på uvedkommende.³

Brann- og eksplosjonsvernloven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, jf. § 1. Når det gjelder hensynet til *sikring* av farlige stoffer så er dette ikke eksplisitt inntatt i dagens regelverk. Brann- og eksplosjonsvernloven § 19 første ledd angir at virksomheter skal sørge for at sikkerhet i forhold til brann, eksplosjon, håndtering av farlig stoff og transport av farlig gods på veg og jernbane blir ivarettatt på en forsvarlig måte. I henhold til § 20 første ledd omfatter dette enhver håndtering av farlige stoffer. Dette har vært ansett også å omfatte krav til sikring, selv om dette ikke uttrykkelig er angitt.

2.1.2 Departementets forslag til endring i § 1

Departementet ønsker å synliggjøre viktigheten av behovet for sikring av farlige stoffer, og foreslår at dette hensynet inntas eksplisitt i lovens formålsbestemmelse (§ 1) gjennom tilføysen "uønskede tilsiktede hendelser" som et av lovens vernehensyn. Med "uønskede tilsiktede hendelser" (security) menes uønskede hendelser som resultat av overlegg⁴, eksempelvis en terrorhandling. Denne tilføysen gir bedre helhet i forhold til andre eksisterende samt foreslåtte bestemmelser i loven. For det første tydeliggjøres at forskriftshjemmelen i lovens § 43 også omfatter krav om slik sikring. Forslaget reflekterer også det hensynet som ligger bak utvidelsen av lovens definisjon av farlig stoff til også å omfatte reaksjonsfarlig stoff, jf. pkt. 2.2 nedenfor.

2.2 Utvidelse av brann- og eksplosjonsvernlovens virkeområde

2.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Loven gjelder alminnelige plikter til å forebygge brann og eksplosjon samt sentral og lokal organisering og gjennomføring av brann- og eksplosjonsvernsarbeidet, jf. § 2 første ledd.

³ COM (2007) 651 final, Council Conclusions Adopting Strategic Orientations and Priority Measures on Enhancing the Security of Explosives in the European Union 15618/07.

⁴ NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst*, s. 38.

Loven regulerer blant annet håndtering av farlig stoff, jf. § 4. Farlig stoff er nærmere definert som brannfarlig-, eksplosjonsfarlig-, og trykksatt stoff, jf. § 4 bokstav c. Innenfor dette området retter loven seg primært mot eier og bruker av farlig stoff og gjelder både utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff. Det åpnes også for at det i forskrift kan stilles krav til den som produserer, leverer, importerer eller markedsfører produkter som benyttes ved håndtering av farlig stoff, jf. § 26 tredje ledd.

Håndtering av farlig stoff er også blant annet regulert i *lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensning og om avfall* (forurensningsloven) og *lov 17. juni 2005 nr. 609 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven). Lovene ivaretar imidlertid ulike hensyn. Brann- og eksplosjonsvernloven er viktig for å sikre både arbeidstakere, omgivelsene og tredjeperson mot akutte ulykker som følge av omgang med farlige stoffer, forurensningsloven er primært innrettet på å forhindre forurensning av det ytre miljø, mens arbeidsmiljøloven er spesielt innrettet på beskyttelse av arbeidstakerne. Lovene utfyller derved hverandre og etablerer en samlet regulering av de fleste aspekter knyttet til omgang med farlige stoffer.

Alle de tre ovenfor nevnte lovene utgjør hjemmelsgrunnlag for *forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften) og *forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer* (storulykkeforskriften). Forvaltningen av lovgivningen er her samordnet gjennom ulike samarbeidsordninger som er etablert mellom berørte myndigheter (blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens forurensningstilsyn, Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon).

2.2.2 Departementets forslag til endring i § 4

Departementet funnet det ønskelig å gjøre visse endringer i brann- og eksplosjonsvernloven med sikte på å undergi stoffer som ved kontakt med andre stoffer kan utgjøre en risiko for *farlig reaksjon*, eller som kan anvendes i fremstilling av stoffer som kan benyttes til uønskede tilsiktede hendelser en mer helhetlig regulering.

Departementet anser det uhensiktsmessig at loven i dag bare hjemler kravsetting og tilsyn i forhold til omgang med brannfarlige, eksplosive og trykksatte stoffer, mens en del andre stoffer som kan utgjøre tilsvarende risiko ved akutte utslipp – særlig for omgivelsene og tredjeperson – eller som enkelt kan benyttes i fremstilling av stoffer som kan benyttes ved terroranslag og lignende, ikke omfattes av loven. Slike stoffer kan for eksempel være vannreaktive stoffer som utvikler giftig gass, og flyktige

giftige stoffer, eller det kan være stoffer som kan benyttes til fremstilling av eksplosiver uten at de faller inn under lovens definisjon av eksplosjonsfarlig stoff. Slike stoffer betegnes som prekursorer, og vil bli omfattet av de nye, strengere krav som innføres i EU for å forebygge terrorhandlinger, og som det forventes at også Norge kommer til å innføre.⁵ Lovendringen vil derfor legge til rette for nærmere regulering av slike stoffer, og iverksettelse av konkrete tiltak for å styrke sikkerheten på dette området.

Departementet foreslår å benytte betegnelsen "reaksjonsfarlig stoff" og innta dette som en spesiell kategori farlig stoff i definisjonsbestemmelsen i § 4. Dette vil være i tråd med den systematikk og terminologi som ellers benyttes i brann- og eksplosjonsvernloven, hvor ulike stoffer med spesifikke farlige egenskaper kategoriseres under hovedbegrepet farlig stoff. Som eksempel på behovet for utvidelsen kan vises til ulykken i Helsingborg i Sverige i mai 2005, hvor et akuttutslipp av store mengder svovelsyre i kontakt med vann førte til en gassky av svoveldioksid.

Det vises for øvrig til St.meld. nr. 41 (2000-2001) hvor behovet for en styrking av sikkerhetsarbeidet også i forhold til andre farlige stoffer enn de som er brann- eller eksplosjonsfarlige ble understreket. Regjeringen signaliserte dessuten i St.meld. nr. 14 (2006-2007), jf. Innst.S. nr.180 (2006-2007) at den for å styrke regelverket med hensyn til reduksjon av risiko for tredjepersons liv og helse ville fremme forslag om at definisjonen av farlig stoff i brann- og eksplosjonsvernloven utvides til også å omfatte stoffer som reagerer farlig med andre stoffer. Justis- og politidepartementet følger gjennom denne proposisjonen opp Regjeringens og Stortingets ønske.

Brann- og eksplosjonsvernlovens definisjon av "farlig gods" i transportsammenheng omfatter for øvrig også reaksjonsfarlige stoffer gjennom henvisningen til gjeldende rekommandasjoner fra De forente nasjoner (FN) om transport av farlig gods (ADR/RID). Lovendringen vil dermed føre til en bedre harmonisering av transportregelverket og regelverket for annen håndtering av farlige stoffer.

⁵ COM (2007) 651 final, Council Conclusions Adopting Strategic Orientations and Priority Measures on Enhancing the Security of Explosives in the European Union 15618/07.

2.3 Hjemmel for virksomheter til å kreve politiattest for personer som skal håndtere eksplosjonsfarlig stoff i virksomheten

2.3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

En stor del av departementets regulering på farlig stoff området er implementering av internasjonale krav, som kommer enten fra FN eller EU. Etter 11. september 2001 har det internasjonalt vært en økende fokus på å hindre farlige stoffer generelt og eksplosiver spesielt fra å komme på avveie eller i urette hender. Etter terroranslagene i Madrid 11. mars 2004 og senere i London 7. juli 2005, har EU ved flere anledninger uttalt at behovet for å hindre at terrorister og andre kriminelle får tilgang til eksplosiver er høyt prioritet i EU.⁶ I en handlingsplan fra EU, vedtatt av Rådet 18. april 2008, fremkommer det at EU mener det er nødvendig med en vandelsjekk av alt personell som på en eller annen måte håndterer eksplosjonsfarlig stoff i en virksomhet.⁷ Det er ventet at det vil bli utarbeidet mer spesifikke direktiv på området som Norge vil bli nødt til å implementere. Lovendringen kan derfor anses som en forberedelse til de krav som vil følge av slike fremtidige direktiv.

Også i Danmark har man funnet behov for slike krav til vandelsjekk. I *bekendtgjørelse nr. 362 av 15. mai 2008 om eksplosivstoffer* oppstilles det krav om at samtlige ansatte som har adgang til eksplosiver i en gitt virksomhet skal vandelsgodkjennes av politiet, jf. bekendtgjørelsens § 12 stk 3 jf. stk. 4.

Uavhengig av de tiltak som lanseres av EU har departementet sett at det foreligger behov for å skjerpe sikringskravene i forhold til personell som skal håndtere eksplosiver. DSB er sentral tilsynsmyndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven. Direktoratet mottar stadig bekymringsmeldinger fra virksomheter som håndterer eksplosive varer, og som opplever det som problematisk at de ikke kan få sjekket vandelen ved tilsetting av nye medarbeidere. DSB har kjennskap til situasjoner hvor personer håndterer eksplosive varer selv om deres rulleblad tilsier at vedkommende ikke burde hatt tilgang til slike varer, og hvor dette er helt ukjent for virksomheten.

Virksomheter som håndterer eksplosiver har i dag kun i enkelte tilfeller adgang til å kreve politiattest fra sine ansatte. Det følger av *forskrift 20. desember 1974 nr. 4 om strafferegistrering* (strafferegistreringsforskriften) § 12 nr. 1 at politimesteren som

⁶ COM (2007) 651 final, Council Conclusions Adopting Strategic Orientations and Priority Measures on Enhancing the Security of Explosives in the European Union 15618/07, The European Union Counter-Terrorism Strategy 14469/4/05 av 30. november 2005, s. 13-14.

⁷ Council Conclusions Adopting Strategic Orientations and Priority Measures on Enhancing the Security of Explosives in the European Union 15618/07, s. 10.

hovedregel bare kan utstede politiattest når det i lov eller med klar hjemmel i lov er fastsatt at en person må godtgjøre at han har ført en hederligandel, er ustraffet e.l. I henhold til *forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff* (eksplosivforskriften) § 2-1 tredje ledd skal det ved tilvirkning, oppbevaring av større mengder og handel med eksplosiv vare utpekes en kompetent person, som skal påse at håndteringen foregår teknisk riktig og på lovlig måte. Det fremkommer i § 2-1 fjerde ledd at "utpekt person skal ha godandel og kunne fremlegge politiattest som ikke skal være eldre enn tre måneder." Bestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel for å kreve politiattest av *samlige* ansatte. Denne sikkerhetsmessige svakheten ønsker departementet nå å rette på.

Videre foreligger det i dag krav om at den som søker DSB om utstedelse av sprengningssertifikat klasse A og B må kunne fremlegge politiattest, jf. eksplosivforskriften § 10-4 siste ledd og § 10-5 siste ledd.

Det foreligger imidlertid i dag ingen helhetlig regulering av kravet til politiattest. Departementet mener det er behov for å styrke sikringsbestemmelsene knyttet til håndtering av eksplosiver, blant annet gjennom å ha en helhetlig og enhetlig tilnærming til alle som skal kunne håndtere eksplosiver.

2.3.2 Departementets forslag til ny § 19 a

På bakgrunn av de ovenfor nevnte forhold, og ut fra ønsket om å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for innhenting av politiattest på eksplosivområdet, fremmer departementet forslag om en ny § 19 a om plikt for virksomheter som håndterer eksplosjonsfarlige stoffer til å kreve politiattest av sine ansatte. I § 19 a vil det også tydeliggjøres at den som søker om sprengningssertifikat fra DSB må fremlegge ordinær politiattest.

Departementet mener det er mest hensiktsmessig og naturlig at den nye bestemmelsen blir inntatt i lovens kapittel 4, da dette kapitlet særskilt omhandler plikter i virksomhet. Dette for å tydeliggjøre at forslaget om innhenting av politiattest ikke først og fremst er fremmet av hensyn til eksplosivvirksomhetene, men snarere ut fra hensynet til beskyttelse av samfunnet mot uønskede tilsiktede hendelser gjennom ulovlig bruk av eksplosiver.

Det foreligger føringer både i nasjonalt og internasjonalt regelverk for hvilke tilfeller som berettiger politiattest, og hvor omfattende opplysninger som der kan innhentes. Departementets forslag er utarbeidet i tråd med disse føringene, jf. drøftelsen nedenfor i punkt 2.3.2.1 til og med 2.3.2.4.

2.3.2.1 EMK artikkel 8 – Retten til respekt for privatliv og familieliv

I flere saker, både for den Europeiske menneskerettsdomstol (EMD)⁸ og for Høyesterett,⁹ har det direkte eller indirekte blitt konstatert at behandling av personopplysninger er et inngrep i den enkeltes privatliv, som faller innenfor det EMK art. 8 skal beskytte. De ytre rammene for når det er adgang til å utstede politiattest følger således av EMK art. 8. For å kunne utstede politiattest må det derfor foreligge *hjemmel i eller i medhold av lov*, politiattesten må fremme ett av de *legitime formålene* i EMK art. 8 nr. 2 (eksempelvis av hensyn til den nasjonale sikkerhet, for å forebygge uorden og kriminalitet mv), og det må være *nødvendig i et demokratisk samfunn*, noe som blant annet innebærer at det må være forholdsmessighet mellom inngrepet og det som oppnås med dette. For at virksomheter som håndterer eksplosiver skal kunne kreve politiattest for sine ansatte må derfor disse tre kumulative vilkårene være oppfylt.

2.3.2.2 Formål som berettiger hjemmel for politiattest – hensynet til samfunnsbeskyttelse

I NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern* gjennomgår Politiregisterutvalget de eksisterende reglene for bruk av politiattester, samt foretar en prinsipiell vurdering av når det bør være adgang til å utstede politiattest.¹⁰ Utvalget fremhever i den forbindelse at "[h]ensynet til samfunnsbeskyttelse må i denne forbindelse veies opp mot alminnelige personvern hensyn, samt hensynet til rehabilitering av tidligere straffedømte". Videre uttaler utvalget at "[h]vor alvorlige konsekvensene kan bli av å tilsette en presumptivt "uskikket" person må dessuten tillegges stor vekt".¹¹ Utvalget ser også at "det vil være behov for å beskytte det som i større grad omtales som samfunnsinteresser og økonomiske interesser".¹²

Etter departementets syn kan det få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser dersom eksplosive varer havner i urette hender. Som nevnt ovenfor i punkt 2.1.1 er bruk av eksplosiver det vanligste våpenet som benyttes av terrorister i den hensikt å

⁸ Leander mot Sverige, 26. mars 1987.

⁹ Rt 2001, s. 428 "Borkenæssaken".

¹⁰ Eksempelvis i Ot.prp nr. 28 (2001-2002) om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven, avventer departementet å ta stilling til enkelte problemstillinger rundt krav om politiattest med henvisning til Politiregisterutvalgets da pågående arbeid, s. 46.

¹¹ NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern*, s. 38.

¹² NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern*, s. 237.

påføre skade på liv, helse og materielle verdier.¹³ Eksplosiver kan også benyttes i alminnelig kriminelt øyemed. Departementet mener derfor at hensynet til å beskytte samfunnet mot slike uønskede tilsiktede hendelser i form av urettmessig bruk av eksplosiver her må veie tyngre enn alminnelige personvern hensyn, samt tidligere straffedømte personers interesse i at potensielle arbeidsgivere ikke får innblikk i hans eller hennes kriminelle rulleblad.

I NOU 2003: 21 foreslår Politiregisterutvalget at fem typetilfeller – eller kategorier – av formål som berettiger politiattest blir lovfestet (forslag til § 31). Utvalget uttaler i den forbindelse at disse typetilfellene kan fungere som ”*signal*er i forhold til hvilke andre hjemler det kan være aktuelt å vedta i spesiallovgivningen.”¹⁴ To av typetilfellene som nevnes er hjemler for å utelukke personer fra stillinger hvor det kan medføre *store samfunnsmessige skader eller være samfunnsødeleggende* eller hvor det er *fare for at de på ny vil begå straffbare handlinger*, dersom disse innehas av personer som antas uegnet på grunn av ilagt straff mv.

Etter departementets oppfatning faller forslaget om plikt for virksomheter som håndterer eksplosive varer til å innhente politiattest for sine ansatte klart innenfor de to ovenfor nevnte typetilfellene. Forslaget har også til hensikt å fremme to av de legitime formålene som fremgår av EMK artikkel 8 nr. 2, og som er et vilkår for at inngrepet skal være lovlig, nærmere bestemt hensynet til den offentlige trygghet og for å forebygge uorden og kriminalitet.

2.3.2.3 Hvilken type politiattest kan kreves. Nødvendighets - og relevansprinsippene.

Personvernrettens alminnelige nødvendighets- og relevansprinsipp vil måtte tas i betraktning ved avveiningen av bruken av politiattester, både i forhold til vurderingen av *om* det skal gis hjemmel for utstedelse av politiattest på et område, og i forhold til spørsmålet om *hvor omfattende* opplysninger som skal utleveres. Politiattestene skal med andre ord forbeholdes de situasjoner hvor det er *nødvendig* med vandelskontroll. Formålet med attesten vil også være styrende for hvilke opplysninger som er *relevante* å ta med i attesten.

I vurderingen av om det er *nødvendig* med et nytt hjemmelsgrunnlag for å utstede politiattest, må det tas hensyn til hvilken risiko det er for at det blir begått nye

¹³ COM (2007) 651 final, Communication from the Commission to the European parliament and the Council on enhancing the security of explosives, s. 1.

¹⁴ NOU 2003: 21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern*, s. 238.

straffbare handlinger. Risikoen vil bero på en kombinasjon av *sannsynligheten* for at det vil bli begått nye straffbare handlinger og *hvilket omfang (konsekvens)* skaden av en straffbar handling vil få. Departementet mener at dersom en person som tidligere er straffedømt for eksempel for ran eller terrorhandlinger får tilgang til eksplosiver, er det nærliggende å anta at vedkommende vil kunne bli fristet til på ny å utføre en tilsvarende handling, med de omfattende konsekvenser en slik urettmessig bruk av eksplosiver kan få. Videre er det ikke uvanlig at en person som har begått vinningskriminalitet har problemer med økonomien, og at det da kan være en økt sannsynlighet for at vedkommende kan bli fristet til å begå nye lovbrudd, for eksempel ved å bortta eksplosive varer og selge dette til andre for vinningens skyld. Det er kjent i bransjen at en stor del av tyveriene blir begått av egne ansatte for salg til andre entreprenører. Etter departementets oppfatning er dette tungtveiende hensyn i begrunnelsen for forslaget om hjemmel for innhenting av politiattest.

Ved en eventuell utvidelse av eksplosivforskriften i forhold til fremleggelse av politiattest må det videre vurderes hvilke opplysninger arbeidsgiver skal få kjennskap til, med andre ord anses som *relevante*. Det kan være opplysninger som fremkommer av politiattesten som er irrelevant i forhold til en sikker håndtering av eksplosive varer. På den annen side er det flere forhold som kan tyde på at personen ikke bør ha tilgang til eksplosiv vare, eksempelvis tidligere straffedommer for underslag, ran eller terrorhandlinger.

Det ble underveis vurdert om det skulle inntas en hjemmel for innhenting av uttømmende politiattest. Departementet kom imidlertid til at dette er for inngripende i forhold til hensynet til rehabilitering av tidligere straffedømte. Departementets forslag innebærer derfor at det kun kan kreves *ordinær politiattest*. JD har også vurdert om det kunne være tilstrekkelig med en begrenset politiattest (avgrenset uttømmende politiattest), men har kommet til at en begrenset politiattest ikke ville være hensiktsmessig i forhold til de formål som ønskes oppnådd med attesten. Ved kun å positivt angi enkelte straffebestemmelser som skal med på en slik begrenset politiattest er det fare for at enkelte viktige forhold vil kunne falle utenfor, og som det hadde vært av stor betydning å få med på politiattesten ut fra et samfunnssikkerhetssynspunkt.

Departementet ønsker å understreke at forslaget ikke har til hensikt å fungere som et yrkesforbud i form av at det kreves plettfri vandel for å håndtere eksplosive varer. Det er kun straffbare forhold som er av betydning ut fra hensynet til å motvirke uønskede tilsiktede hendelser med eksplosiver (securityhensynet) som er relevante forhold i så måte. Eksempelvis kan nevnes ilagt straff for overtredelse av brann- og eksplosjonsvernloven, eller ilagt straff for brudd på *lov 22. mai 1902 nr. 10 alminnelig borgerlig straffelov* (straffeloven) § 147 a (terrorhandlinger), § 148

(sprengning), § 151 (medvirkning mv), § 161 (anskaffer, tilvirker eller oppbevarer sprengstoff), § 255 (underslag), § 267 (ran) med videre. Departementet vil videre påpeke at ved en ordinær politiattest vil verken de eldste reaksjonene eller de mildeste straffene bli registrert. Ved en avgrenset uttømmende attest (begrenset attest) vil det ikke foreligge noen slik begrensning bakover i tid. Departementet mener derfor at hensynet til resosialisering av tidligere lovbrudere sånn sett står sterkere ved kun å kreve ordinær politiattest. I tillegg er det etter departementets vurdering sannsynlig at eldre forhold ikke lenger har samme betydning for formålet med attesten, og på den måten ikke er like relevant.

Etter departementets oppfatning tilfredsstiller også forslaget om å innhente politiattest vilkåret i EMK artikkel 8 nr. 2 om at tiltaket må være *nødvendig i et demokratisk samfunn*, jf. også punkt 2.3.2.1. For at vilkåret om at tiltaket må være nødvendig i et demokratisk samfunn skal anses oppfylt, er det ikke krav om at inngrepet (innhente politiattest) må være uunnværlig. Det må imidlertid foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for inngrepet, og inngrepet må ikke gå lenger enn nødvendig ut fra det formålet inngrepet skal ivareta (proporsjonalitetskravet).

For at kravet om et *tvingende samfunnsmessig behov* skal være oppfylt, må begrunnelsen bak inngrepet være *relevant* og *tilstrekkelig*. Departementet mener dette vilkåret er oppfylt, da forslaget om hjemmel for å innhente politiattest for virksomheter som håndterer eksplosiv vare både kan forankres i og i tilstrekkelig grad bidrar til å fremme de legitime formål, nærmere bestemt den offentlig trygghet og forebygge uorden eller kriminalitet, jf. også relevansdrøftelsen ovenfor.

I *proporsjonalitetskravet* ligger at de samfunnshensyn som begrunner inngrepet må veies opp mot interessen til den som blir utsatt for inngrepet. Jo viktigere det samfunnsmessige hensynet er, jo større inngrep legitimerer formålet. Som nevnt under punkt 2.1.1 er bruk av eksplosiver det vanligste våpenet som benyttes av terrorister i den hensikt å påføre skade på liv, helse og materielle verdier.¹⁵ Departementet mener derfor at hensynet til å beskytte samfunnet mot slike uønskede tilsiktede hendelser i form av urettmessig bruk av eksplosiver, her må veie tyngre enn søkerens interesse i at en eventuell kriminell fortid ikke skal komme en potensiell arbeidsgiver for øyet.

2.3.2.4 I hvilke tilfeller kan det kreves politiattest

Departementet foreslår at det skal være en *plikt* for arbeidsgiver å kreve politiattest når de ansetter personer som skal håndtere eksplosive varer. Dette for ytterligere å

¹⁵ COM (2007) 651 final, Communication from the Commission to the European parliament and the Council on enhancing the security of explosives, s. 1.

ansvarliggjøre virksomhetene på eksplosivområdet, slik at det blir foretatt en konkret vurdering av de personer som ansettes i virksomheten. Det kan i den sammenheng presiseres at forslaget om innhenting av politiattest ikke først og fremst er fremmet av hensyn til eksplosivvirksomhetene, men snarere ut fra hensynet til beskyttelse av samfunnet mot uønskede tilsiktede hendelser gjennom ulovlig bruk av eksplosiver. På samme måte som at virksomheten gjennom sitt internkontrollsystem skal kunne dokumentere at personellet har den nødvendige kompetansen til å håndtere eksplosiver, må de også ha rutiner for å sjekke at personellet er skikket til å håndtere varer som i urette hender kan forårsake stor skade.

Departementets forslag innebærer på vanlig måte at politiattest kun utstedes til en *konkret stilling*, og at det som hovedregel ikke kan søkes om politiattest før man har fått *tilbud om stillingen*. Dette kan ha den positive effekt at bagatellmessige forhold heller ikke rent faktisk får konsekvenser for søkeren, da det vil koste tid og krefter for arbeidsgiver å få tak i en ny person. Videre foreslår departementet at det må fremgå av stillingsannonsen at aktuelle søkere vil bli avkrevd politiattest, noe som også er i samsvar med dagens praksis. Departementet antar at dette vil forhindre personer fra å søke på en stilling som vedkommende vet at han eller hun ikke kan få grunnet tidligere ilagte reaksjoner. Dette vil redusere eventuelle ulemper for arbeidsgiver gjennom begrensningen om at politiattest kun kan utstedes *etter* at personen har fått tilbud om stillingen. De nærmere regler for tidspunktet for utstedelse av politiattest, herunder krav til informasjon om dette i stillingsannonsen, forutsettes nærmere regulert i forskrift, jf. forslag til § 19 a siste ledd.

2.3.2.5 Nedre grense for hvilke virksomheter som kan be om politiattest

Etter departementets oppfatning er det ikke nødvendig at samtlige virksomheter som håndterer eksplosiver skal ha adgang til å innhente politiattest for sine ansatte.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 4 bokstav c annet strekpunkt og eksplosivforskriften § 1-3 tredje ledd legaldefinerer *eksplosjonsfarlig stoff* som fast, flytende eller gassformig stoff, stoffblandinger, samt stoff som forekommer i kombinasjon med slike tilstander, som i kraft av sine egenskaper lett vil kunne forårsake eksplosjon ved støt, gnidning, eller ved kontakt med tennkilder eller andre stoffer.

Eksplosivforskriften § 1-3 fjerde ledd legaldefinerer *eksplosiv vare* som "[e]ksplosjonsfarlig stoff som helt eller delvis består av eller inneholder slikt emne at varen kan eksplodere eller forbrenne på eksplosjonsartet måte, inndelt i følgende hovedslag:

- a) sprengstoff, slik som nitroglyserin, nitriocellulose, trinitrotoluen, hexogen, dynamitt og nitratsprengstoff,
- b) krutt, slik som røksvakt krutt og svartkrutt,
- c) tennmidler av enhver art som brukes i samband med andre eksplosiver unntatt tennmidler som faller inn under hovedslaget ammunisjon,
- d) ammunisjon, slik som patroner bestående av prosjektil, hylse, drivladning og tennmiddel, hylser av enhver art forsynt med ladning eller tennmiddel, prosjektiler forsynt med ladning, sporlys eller tennmiddel, håndgranater, bomber, raketter og miner samt lys-, brann- og røkbokser,
- e) pyroteknisk vare, slik som fyrverkeri, pyroteknisk leketøy, fyrstikker og lys-, røk- og brannsatser eller andre pyrotekniske satser.”

Etter departementets oppfatning er det ikke behov for politiattest for ansatte som kun håndterer slik pyroteknisk vare som omfattet av eksplosivforskriften § 1-3 bokstav e (pyroteknisk vare). Dette innebærer blant annet at virksomheter som kun håndterer fyrverkeri, pyroteknisk leketøy med videre faller utenfor bestemmelsens virkeområde. Departementet mener at de alminnelige personvernmessige hensyn, samt hensynet til rehabilitering av tidligere straffedømte, her må veie tyngre enn de eventuelle samfunnsmessige skader disse produktene kan medføre dersom de skulle komme i urette hender. Departementet forutsetter at dette vil bli regulert nærmere i forskrift.

2.4 Krav til den som prosjekterer bygg og anlegg

2.4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

DSB har ved flere anledninger erfart at det i prosjekteringsfasen i bygg og anlegg ikke tas tilstrekkelig hensyn til den faren som håndtering av farlig stoff representerer. Dette kan eksempelvis være at de som prosjekterer bygget eller anlegget ikke har den nødvendige kunnskapen om de farlige stoffenes egenskaper og at anlegg og utstyr får en uheldig plassering. Det kan også dreie seg om dårlige tekniske løsninger, feil valg av utstyr og bruk av lite egnet materiale.

At det gjøres en grundig prosjektering er spesielt viktig i forhold til gassanlegg i større boligkomplekser. Her vil en brann eller eksplosjon kunne få alvorlige konsekvenser med tanke på beboernes sikkerhet. Det er derfor avgjørende at de ansvarlige for prosjekteringen (eksempelvis arkitekten, konsulenten eller

entreprenøren) sørger for at sikkerheten i forhold til brann- og eksplosjonsfare blir ivaretatt på en forsvarlig måte. I bygninger krever dette et samarbeid mellom de som prosjekterer byggtekniske løsninger og de som prosjekterer ulike typer tekniske anlegg, herunder gassanlegg. Videre må det forutsettes at det benyttes utstyr i egnet materiale og at det velges utstyr som er tilpasset eksisterende driftsbetingelser. Større industrianlegg kan på grunn av sin kompleksitet representere fare for liv og helse. For denne typen virksomheter er det imidlertid tradisjon for å ivareta sikkerheten i prosjekteringsfasen, da det primære ved disse anleggene knytter seg til håndtering av farlige stoffer.

Brann- og eksplosjonsvernloven kapittel 4 omhandler de plikter som retter seg særskilt mot virksomheter. Kapittel 4 utdyper og presiserer de alminnelige pliktene i lovens kapittel 2 om kravet til aktsomhet, forebyggende sikringstiltak og systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Virksomhet er nærmere definert i lovens § 4 bokstav f, hvor det fremgår at "med virksomhet menes ethvert offentlig og privat foretak uansett om foretaket er etablert med henblikk på forretningsmessig fortjeneste eller ikke." Lovens virksomhetsbegrep favner således vidt, se for øvrig *Ot.prp. nr. 28 (2001-2002)* s. 41-42.

I brann- og eksplosjonsvernloven § 19 første ledd fremgår det at "virksomheter skal sørge for at sikkerheten i forhold til brann, eksplosjon, håndtering av farlig stoff og transport av farlig gods på veg og jernbane blir ivaretatt på en forsvarlig måte. Sikkerhetshensyn skal være integrert i alle virksomhetens faser, herunder planlegging, etablering, drift og avvikling." Ved at ordlyden "planlegging" nevnes, tolkes bestemmelsen dit hen at den også omfatter de som prosjekterer selve anlegget. Planlegging er imidlertid ikke et innarbeidet begrep i denne sammenhengen og det er derfor ønskelig at prosjektering uttrykkelig presiseres i loven.

2.4.2 Departementets forslag til endringer i § 19

På bakgrunn av de overnevnte forhold fremmer departementet forslag om at det inntas en presisering i brann- og eksplosjonsvernloven § 19 første ledd, slik at den som prosjekterer anlegg eksplisitt blir omfattet av plikten til å sørge for at sikkerheten i forhold til brann, eksplosjon og håndtering av farlig stoff blir ivaretatt på en forsvarlig måte.

Endringen speiler krav vedrørende prosjektering av utstyr og produkter, som foreslås presisert i brann- og eksplosjonsvernloven § 26, jf. punkt 2.5. Ved å gjøre en lik presisering i disse bestemmelsene sikres det konsistens i loven og det tydeliggjøres

at prosjekteringsansvaret gjelder både for produktene og når produktene sammenstilles til et anlegg.

Presiseringen samsvarer med det som foreslås av endringer i el-tilsynsloven § 2. Det understrekes at endringen ikke innebærer noen realitetsendring, men kun er en tydeliggjøring av dagens rettsstilstand.

Departementet foreslår at § 19 første ledd presiseres på følgende måte:

”Virksomheter skal sørge for at sikkerheten i forhold til brann, eksplosjon, håndtering av farlig stoff og transport av farlig gods på veg og jernbane blir ivarettatt på en forsvarlig måte. Sikkerhetshensyn skal være integrert i alle virksomhetens faser, herunder planlegging, *prosjektering*, etablering, drift og avvikling.”

2.5 Krav til den som prosjekterer produkter

2.5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Utviklingen går i retning av at forbrukere i stadig større grad tar i bruk farlig stoff i ulike sammenhenger. Særlig gjelder dette gass til matlaging og oppvarming. Manglende erfaring med bruk av gass gjør at forbrukere ofte ikke har tilstrekkelig kunnskaper om utstyr, produkter, installasjon og sikker bruk. Dette betyr at det er svært viktig at produkter som benyttes til slike formål er sikre når de tas i bruk, og at de som konstruerer og produserer denne typen utstyr og produkter tar høyde for sikkerheten i den fasen det utarbeides løsninger som grunnlag for selve utførelsen eller produksjonen (prosjekteringsfasen). Prosjekteringen kan utføres av produsenten selv eller av andre selvstendige virksomheter som har spesialisert seg på produktutvikling.

Brann- og eksplosjonsvernloven kapittel 5 omhandler krav til produkter. Produktene er nærmere definert i lovens § 4 bokstav e og omfatter blant annet farlig stoffer og innretninger, utstyr og apparater som benyttes ved håndtering av farlige stoffer. Lovens definisjon av produkter er vid og omfatter alt fra rene forbrukerprodukter til utstyr og innretninger som er beregnet for industriell bruk, herunder utstyr som inngår i et større anlegg.

I brann- og eksplosjonsvernloven § 26 første ledd fremgår det at ”produkter som benyttes ved håndtering av farlig stoff og farlig gods skal være utført slik at de er formålstjenlige og sikre”. Videre fremgår det at produktene ”til enhver tid skal være i

slik stand at det ikke oppstår fare for brann, eksplosjon eller annen ulykke og at ”montering skal være utført fagmessig og betryggende”. I bestemmelsens tredje ledd er departementet gitt en hjemmel til å gi forskrifter om ”krav til produkter og krav til den som produserer, leverer, importerer eller markedsfører produkter”.

Med ordlyden "utført" i brann- og eksplosjonsvernloven § 26 første ledd kan loven tolkes til også å omfatte den som prosjekterer, utvikler eller konstruerer utstyr og produkter, det vil si den som utarbeider tegninger og planer for produktets design og funksjonalitet. Den som konstruerer og prosjekterer utstyr og produkter er imidlertid ikke eksplisitt nevnt i § 26, og det har derfor vært reist tvil om hvorvidt departementet har hjemmel til å ilegge den som prosjekterer plikter på forskriftsnivå.

2.5.2 Departementets forslag til endring i § 26

For at formålet med loven skal kunne oppnås er det viktig at sikkerhetshensyn tas med i alle faser, fra prosjektering og konstruksjon til produksjon, omsetning og bruk. På bakgrunn av dette foreslår departementet å presisere i loven at forskrifthjemmelen også omfatter den som prosjekterer og konstruerer produkter. Dette vil omfatte både prosjekteringen av produktene som sådanne og den prosjektering som gjelder sammenstilling og montering av innretninger, utstyr m.m.

Departementet foreslår at § 26 tredje ledd presiseres på følgende måte:

Departementet kan gi forskrifter om krav til produkter og krav til den som *prosjekterer*, produserer, leverer, importerer eller markedsfører produkter, herunder krav om kvalitet og godkjenning av de stoffer som omfattes av loven, forbud mot eller påbud om bruk av produkter.

2.6 Hjemmel for inndriving av krav på avgift og gebyr etter brann – og eksplosjonsvernloven og om renteplikt ved for sen betaling

2.6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Slik loven i dag lyder gjelder bestemmelsen om renteplikt etter reglene i § 26 i *lov 6. juni 1989 nr. 65 om eieendomsskatt til kommunane* kun for gebyr for kommunal feiing og tilsyn med fyringsanlegg, og ikke for avgifter og gebyr til dekning av utgiftene forbundet med gjennomføringen av tilsynsmyndighetenes oppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven. Departementet ønsker derfor å slå fast direkte i bestemmelsen at renteplikt ved for sen betaling av avgifter og gebyr også gjelder i sistnevnte tilfelle. På den måten blir bestemmelsene om renteplikt i brann- og eksplosjonsvernloven og i el-tilsynsloven harmonisert.

Statens Innkrevningssentral krever inn forfalte avgifts- og gebyrkrav for DSB. Innkrevningssentralen har påpekt at gjeldende tvangshjemmel i § 28 i brann- og eksplosjonsvernloven ikke gir tilstrekkelig hjemmel for inndrivning av kravene dersom kravene ikke innfris. I den lovgivning som gjaldt før brann- og eksplosjonsvernloven var det inntatt slike bestemmelser. Ved lovrevisjonen i 2002 har hjemmelen ved en inkurie falt bort. Dette innebærer at det i dag ikke skjer inndrivning hos Statens Innkrevningssentral av forfalte krav som er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven.

2.6.2 Departementets forslag til endring i § 28

Departementet ønsker å slå fast direkte i bestemmelsen at renteplikt ved for sen betaling av avgifter og gebyr fastsatt i medhold av bestemmelsens første og annet ledd skal følge reglene i § 26 i *lov 6. juni 1989 nr. 65 om eidegdomsskatt til kommunane*, jf. el-tilsynsloven § 4 annet ledd. Slik loven i dag lyder, gjelder bestemmelsen om renteplikt bare gebyr for kommunal feiing og tilsyn med fyringsanlegg, ved at den kun viser til første punktum i § 28 annet ledd. Videre ønsker departementet å ta bestemmelsen om renteplikt ut av dagens annet ledd og la dette stå som et nytt tredje ledd. Slik loven er utformet i dag er bestemmelsen om renteplikt inntatt i lovens § 28 annet ledd, annet punktum. Ved å utvide virkeområdet for renteplikt til å omfatte for sen betaling av avgifter og gebyr fastsatt i medhold av bestemmelsens *første og annet ledd*, er det lovteknisk bedre at bestemmelsen om renteplikt blir inntatt i et nytt tredje ledd. § 28 nåværende tredje ledd blir således nytt fjerde ledd.

Videre mener departementet det er nødvendig å innta et nytt femte ledd i brann- og eksplosjonsvernlovens § 28, tilsvarende el-tilsynsloven § 4, som eksplisitt angir hvilke beføyelser Statens Innkrevningssentral kan anvende ved inndrivning av krav, jf. at det i dag ikke skjer inndrivning hos Statens Innkrevningssentral av forfalte krav som er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven.

2.7 Statlig tilsyn med kommunale brannvesen

2.7.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende lovs system er tilsynet etter brann- og eksplosjonsvernloven delt mellom statlige og kommunale organer. I følge lovens § 31 kan Kongen bestemme hvem som skal være sentral tilsynsmyndighet. Etter delegeringsvedtak 12. desember

2003 er DSB gjort til sentral tilsynsmyndighet etter loven. DSB utfører på denne bakgrunn tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter loven.

Kommunens plikter er regulert i lovens kapittel 3. Av disse pliktene føres det i dag tilsyn med plikten til å etablere og drive brannvesen, herunder plikten til å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse for å dimensjonere og tilpasse brannvesenet lokale forhold, plikten til å identifisere og føre tilsyn med særskilte brannobjekter, plikten til å samarbeide med andre kommuner om forebyggende og beredskapsmessige oppgaver og plikten til å drive nødalarmeringssentral, jf. lovens §§ 9 - 16.

2.7.2 Forholdet til kommunelovens bestemmelser om statlig tilsyn med kommunesektoren

Med det nye kapittel 10 A i *lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven) er regler om statlig tilsyn med kommunesektoren blitt en del av kommuneloven. Kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Reglene skal gjøre statens tilsyn med kommunene mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart.

Hovedsynspunktet bak lovendringen er at kommuneloven skal regulere *hvordan* tilsyn gjennomføres (rammer og myndighet for tilsyn, saksbehandlingsregler, klage og virkemiddelbruk), mens særlovgivningen skal angi *hvilke* områder det skal føres tilsyn med, jf. *Ot.prp. nr. 97 (2005-2006)* og *Innst. O. nr. 19 (2006-2007) Statleg tilsyn med kommunesektoren*. Utover dette gjelder alminnelige prinsipper om forholdet mellom spesiell lov og generell lov. Om det foreligger særlige grunner kan det være aktuelt med egne særregler i sektorlovgivningen også innenfor områder som nå er regulert i kommuneloven. Reglene i særloven vil da gå foran kommunelovens regler.

2.7.3 Departementets forslag til ny § 31 a

For å tilpasse brann- og eksplosjonsvernlovens tilsynsregler de nye bestemmelsene i kommuneloven foreslår departementet en egen bestemmelse om tilsyn med kommunenes plikter i ny § 31 a, hvor det sies uttrykkelig at tilsynet med kommunenes plikter er et lovlighetstilsyn, nærmere bestemt at tilsynsaktiviteten vil bestå i å kontrollere at tilstander, aktiviteter og avgjørelser er i samsvar med de pliktene som er nedfelt i lov eller har hjemmel i lov. Departementet vurderer det dit

hen at tilsyn med kommunenes oppfyllelse av deres lovpålagte plikter bidrar til større effektivitet og måloppnåelse av brann- og eksplosjonsvernlovens formål. Ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv er det både nødvendig og hensiktsmessig med statlig tilsyn med kommunenes plikter under brann- og eksplosjonsvernloven, jf. også *Innst. O. nr. 19 (2006-2007)*. Departementet ser derfor behov for å videreføre gjeldende tilsynspraksis, og foreslår ingen materielle endringer i reglene.

Lovforslaget bygger på at de nye alminnelige reglene i kommuneloven for statlig tilsyn med kommunenes lovpålagte plikter også skal gjelde for pliktene kommunen er pålagt etter brann- og eksplosjonsvernloven §§ 9-16 (det vil si plikter som er pålagt kommunene i egenskap av at de er kommuner). Det vil blant annet innebære at kommunene kan gis *pålegg* om å rette forhold som er i strid med §§ 9-16.

Brannvesenet er landets viktigste tekniske redningsressurs, og må være kompetent til å håndtere store og små hendelser. Dagens kommunale brannvesen er begrunnet i at det lokale brannvesenet bør være mest mulig tilpasset og dimensjonert for behovet på stedet. Hensynet til lokalkunnskap og lokal handlefrihet er således viktige momenter for plassering av pliktene på kommunalt nivå. Overordnede nasjonale hensyn som hensynet til innbyggernes liv og helse gjør seg imidlertid sterkt gjeldende i forhold til brannvesenets virksomhet. For å sikre effektiv og kompetent brann- og redningsinnsats fra landets i alt 340 brannvesen, mener departementet at det er nødvendig med statlige kontrolltiltak på området.

Dersom kommunene ikke oppfyller sine plikter etter de aktuelle bestemmelsene, kan konsekvensene bli svært alvorlige i og med at kommunen da ikke vil ha egnet beredskapsstyrke til å håndtere ulykker når disse inntreffer. Dersom det kommunale brannvesenet ikke er tilpasset de lokale forholdene, vil branner som i utgangspunktet er små og håndterbare kunne medføre unødvendig skadeomfang og alvorlighetsgrad. For eksempel vil manglende kompetanse, utstyr og innsatsplanlegging til å håndtere branner i trehusbebyggelse kunne være svært kritisk i kommuner med mye slik bebyggelse. Slike mangler vil også kunne medføre at mannskapet som skal håndtere hendelsen kan påføres tap av liv og helse.

Manglende oppfyllelse med hensyn til det forebyggende arbeidet, herunder identifisering og tilsyn med særskilte brannobjekter, vil kunne føre til unødvendige branner med alvorlige skader på liv og helse, samt store materielle skader. De siste årene har vi sett en reduksjon i antall og omfang av branner i særskilte brannobjekter. Det er departementets vurdering at DSBs tilsyn på dette feltet har medvirket til at krav i byggeregelverket overholdes, og at brannvesenets slukningsarbeid dermed blir mer effektivt når brannen har brutt ut, og således bidrar til å begrense skadeomfanget.

De fleste kommuner oppfyller sine plikter etter brann- og eksplosjonsvernloven. Erfaringene fra DSBs tilsynsaktivitet viser imidlertid at det forekommer avvik fra lovens krav i ikke ubetydelig grad. For de 59 tilsynene DSB utførte i 2007 ble det konstatert 169 avvik fra forskriftskravene. Hyppigst forekommende avvik var mangler ved brannvesenets plikt til å føre tilsyn med særskilte brannobjekter og mangler ved antall årsverk innen forebyggende personell. Videre var det avvik knyttet til personellet kompetanse, ordning med stedfortredere, innsatsplaner, dokumentasjon og delegering av fullmakter.

Etter departementets vurdering er det ingen andre egnede kontroll- og påvirkningsmåter, utenom tilsyn, som vil være tilstrekkelig effektive i forhold til kommunenes oppfyllelse av lovens plikter. Spesielt gjelder dette med hensyn til det kommunale brannvesenets forebyggende arbeid hvor andre kontroll- og påvirkningsmekanismer ikke naturlig aktiviseres før etter at ulykken er inntruffet. Det er lite sannsynlig at for eksempel brukermedvirkning eller media vil sikre nødvendig fokus på dette feltet. Sagt med andre ord mener departementet at hensynet til samfunnssikkerheten ikke blir godt nok sikret gjennom andre former for kontroll og påvirkning, jf. *Innst. O. nr. 19 (2006-2007) om statleg tilsyn med kommunesektoren*. På bakgrunn av dette ønsker departementet å videreføre tilsynet med kommunenes oppfyllelse av pliktene etter §§ 9 – 16, med tilpasning til kommunelovens regler. Departementet foreslår å regulere statlig tilsyn med kommunesektoren i ny § 31 a.

Den alminnelige regelen om at tilsynsorganet kan fastsette tvangsmulkt i brann- og eksplosjonsvernloven § 39 videreføres. Det må imidlertid presiseres at adgangen til å ilegge tvangsmulkt kun gjelder for kommunens aktørplikter, det vil si de plikter som gjelder alle og enhver som driver virksomhet som faller inn under brann- og eksplosjonsvernloven, jf. *Innst. O. nr. 19 (2006-2007)*.

Departementet forutsetter at kommunene vil følge opp pålegg som gjelder lovpålagte kommuneplikter selv om tilsynsmyndigheten ikke har adgang til å ilegge tvangsmulkt når det gjelder manglende oppfyllelse av slike plikter.

Departementet ønsker å forbeholde seg retten til å endre hvem som er tilsynsmyndighet etter denne bestemmelsen, og gjeldende § 31 foreslås derfor videreført med sin nåværende ordlyd.

2.8 Innhenting av opplysninger uten hinder av taushetsplikt

2.8.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Brann- og eksplosjonsvernloven § 33 første ledd hjemler en rett for tilsynsmyndigheten til å innhente opplysninger fra enhver som er underlagt tilsyn etter lovene, uten hinder av taushetsplikt. Bestemmelsen er imidlertid begrenset til å gjelde de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Videre følger det av brann- og eksplosjonsvernloven § 33 annet ledd at slike opplysninger også kan kreves fra andre offentlige tilsynsmyndigheter uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder. Opplysningsplikten gjelder bare de opplysninger som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.

I *"Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller"*, fastsatt ved kgl.res. 24. juni 2005, er direktoratet tillagt en rekke oppgaver. Dette innebærer blant en koordinerende rolle i forhold til arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på sivil side, jf. instruksens art. 1. Direktoratet er gjennom instruksens pålagt å systematisk identifisere og synliggjøre risiko og sårbarhet i samfunnet, særlig innen samfunnsskrittiske områder, og gjennom forebyggende arbeid redusere risikoen for tap av liv, skade på helse, miljø, viktige samfunnsfunksjoner og materielle verdier. Direktoratet må således skaffe seg et oversiktsbilde over det sivile samfunns sikkerhets- og beredskapsarbeid på tvers av sektorer, og med grunnlag i dette være en premissleverandør i forhold til departementet. Det er derfor av stor betydning at direktoratet får tilgang til relevante opplysninger som kan sammenstilles og danne grunnlag for strategier og planer for samfunnssikkerhetsarbeidet. I en slik sammenheng er den nasjonale brannårsaksstatistikken, som direktoratet har ansvaret for å utarbeide, av vesentlig betydning.

Direktoratet har i mange år basert den nasjonale brannårsaksstatistikken på systematisk sammenstilling av opplysninger innhentet fra de kommunale brannvesen, politiet og Finansnæringens Hovedorganisasjon. Denne type opplysninger omfatter eksempelvis brannobjektets adresse, brannsted (enebolig, boligblokk eller næring), brannårsak, forsikringsoppgjør, personskader eller dødsfall (alder, kjønn på skadet/omkommet) med mer.

Det er i dag tilstrekkelig hjemmel for innhenting av slike opplysninger fra brannvesenet og politiet. Når det gjelder politiets plikt til å gi melding til DSB, så følger det av *lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven) § 224 fjerde ledd at "[v]ed brann og andre ulykker kan det foretas etterforskning om årsaken selv om det ikke er grunn til mistanke om straffbart forhold". Videre følger det av *forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen*

av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 5-14 at "[n]år det settes i verk etterforskning om årsaken til brann og andre ulykker, jf. straffeprosessloven § 224 fjerde ledd, *skal politiet gi melding* til berørte offentlige myndigheter". Politiet har således en *plikt* til å gi melding til berørte offentlige myndigheter, deriblant DSB, ved igangsatt etterforskning om årsaken til brann. Det er imidlertid behov for en klarere hjemmel for innhenting av opplysninger fra *forsikringsbransjen* uten hensyn til den taushetsplikt som ellers gjelder, til bruk i utarbeidelsen av den nasjonale brannårsaksstatistikken.

2.8.2 Departementets forslag til endring i brann- og eksplosjonsvernloven § 33

Ut i fra tilgjengelighetshensynet ønsker departementet å samle hjemmelsgrunnlaget for innhenting av opplysninger fra politi og forsikringsbransjen uten hinder av taushetsplikt i et nytt tredje ledd i brann- og eksplosjonsvernloven § 33 til tross for at det i dag foreligger tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for innhenting av slike opplysninger fra politiet.

Departementet foreslår at det presiseres at opplysningsplikten i brann- og eksplosjonsvernloven § 33 tredje ledd bare gjelder opplysninger som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne sammenstille nasjonale statistiske oversikter til bruk i samfunnssikkerhetsarbeidet.

2.8.2.1 EMK art. 8 – Retten til respekt for privatliv og familieliv.

EMK art. 8 er sentral i forhold til hvilke unntak som kan gjøres fra taushetsplikten, da utlevering av opplysninger må antas å være et inngrep i den enkeltes privatliv. For å utlevere opplysninger i mottakerorganets interesse, er utgangspunktet at unntakene fra taushetsplikten må oppfylle kravene i EMK art 8 nr. 2, jf. drøftelsen i forbindelse med forslaget om politiattest. Nærmere bestemt foreligger det krav til lovgrunnlaget – herunder at lovhjemmelen må være tilstrekkelig presis og forutberegnelig, – at unntaket fra taushetsplikten må bidra til å fremme et av de uttømmende legitime formålene i EMK art. 8, og at det må være nødvendig i et demokratisk samfunn (krav til proporsjonalitet).

Departementets forslag til ny § 33 tredje ledd er utarbeidet i tråd med disse vilkårene. Lovhjemlene er etter departementets oppfatning forutberegnelig for brukerne og tilstrekkelig presist utformet. Videre oppfyller forslaget flere av de legitime hensynene i EMK art. 8 nr. 2, nærmere bestemt hensynet til den offentlige

trygghet og hensynet til å beskytte befolkningens helse. Mottaker av opplysningene er her et offentlig organ, og opplysningene skal brukes til å utarbeide den nasjonale brannårsaksstatistikk, som er en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet i forhold til å redusere antall branner.

Etter departementets oppfatning oppfyller også forslaget vilkåret om at det må være nødvendig i et demokratisk samfunn; det foreligger et tvingende samfunnsmessig behov for inngrepet (begrunnelsen bak inngrepet er relevant og tilstrekkelig), og det er proporsjonalt i forhold til det formålet inngrepet skal ivareta.

Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om nye bestemmelser i brann- og eksplosjonsvernloven som etablerer slik hjemmel til innhenting av opplysninger. De foreslåtte bestemmelsene gir også departementet forskriftsmyndighet på området.

I tillegg foreslås en endring i *overskriften* i brann- og eksplosjonsvernlovens kapittel 7 for å synliggjøre at kapittelet også omfatter opplysningsplikt.

2.9 Hjemmel for departementet til å fastsette forskrifter om kommuners fullmakt til å gi lokale forskrifter om bruk av fyrverkeri

2.9.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Bruk av fyrverkeri reguleres i dag av brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (eksplosivforskriften). Av lovens § 5 fremgår det at enhver skal utvise alminnelig aktsomhet og opptre på en slik måte at brann, eksplosjon og annen ulykke forebygges. Kravene til aktsomhet er nærmere utdypet i eksplosivforskriften § 2-9, der det fremgår at pyrotekniske artikler og gjenstander skal brukes til det formål de er bestemt for, og i samsvar med den bruksanvisningen som følger varen. Plass for avfyring av fyrverkeri skal velges slik at det ikke oppstår fare for skade på personer eller omgivelser, og slik at nedfallende hylser, stenger eller lignende ikke kan volde skade. Videre er det ikke tillatt å sette opp raketter eller avbrenne større mengder fyrverkeri i tettbebyggelse, nær tørr skog eller andre brannfarlige omgivelser uten tillatelse fra leder av brannvesenet.

I medhold av brann- og eksplosjonsvernloven § 26 tredje ledd vil departementet kunne gi forskrifter om krav til produkter og krav til den som produserer, leverer, transporterer eller markedsfører produkter. Det vil med hjemmel i denne bestemmelsen kunne fastsettes forbud mot enkelte kategorier produkter, herunder fyrverkeri.

Videre kan den enkelte kommune med hjemmel i *lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet* (politiloven) § 14 fastsette lokale politivedtekter, som blant annet vil kunne begrense oppskyting av fyrverkeri i kommunen. Slike bestemmelser vil kunne vedtas med virkning på, utover eller i umiddelbar nærhet av offentlig sted.

DSB har i en årrekke ført statistikk over skader voldt på nyttårsaften som følge av bruk av fyrverkeri. Antallet registrerte skader forårsaket av fyrverkeri er høyt, med en foreløpig topp etter nyttårsfeiringen 2007/2008 med 155 persons skader. I tillegg er det registrert et større antall materielle skader forårsaket av fyrverkeri, herunder branner og branntilløp. Raketter med styrepinne er klart overrepresentert på skadestatistikken. Skadetallene viser videre at det foreligger store regionale forskjeller mellom landets ulike kommuner; fra kommuner med få rapporterte skadetilfeller, til kommuner med vedvarende høy skadefrekvens. Slike lokale forskjeller gir indikasjoner på at løsninger også må søkes på regionalt nivå.

I 2006 utarbeidet DSB – blant annet i samarbeid med fyrverkeribransjen – en rapport om hvordan hindre skader på helse og materielle verdier som følge av uvettig bruk av fyrverkeri ("Fyrverkerirapport 2006"). Rapporten inneholdt blant annet følgende anbefalinger: Forbud mot handel og bruk av raketter i klasse II og III for privatpersoner (herunder raketter med styrepinne), forbud mot bakkefyrverkeri som ser ut som leketøy, samt å gi kommunene mulighet til å innføre et generelt forbud mot å avfyre fyrverkeri, hvor det da kun er lov å avfyre fyrverkeri på de stedene kommunene har tillatt dette. Den 21. februar 2007 ble Fyrverkerirapport 2006 sendt på offentlig høring. På bakgrunn av rapporten og de innkomne høringsuttalelsene til denne har Justisdepartementet fulgt opp de to første anbefalingene ved å foreslå forbud mot privat oppskyting av raketter med styrepinne, med virkning fra nyttårsfeiringen 2008/2009. I tillegg er det foreslått forbud mot alt fyrverkeri som ser ut som leketøy. I mars 2008 ble utkast til endring i eksplosivforskriften i forhold til de foreslåtte rakettforbudene sendt på alminnelig høring. Rakettforbudene gis med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 26 tredje ledd. Departementet vil også følge skadeutviklingen nøye i tiden fremover, herunder vurdere eventuelle behov for ytterligere innstramminger på angjeldende område.

I "Fyrverkerirapport 2006" anbefales det at kommunene både skal ha ansvaret for og de nødvendige fullmakter til å følge opp bruk av fyrverkeri. Det er store variasjoner mellom de ulike kommunene med hensyn til bebyggelse, befolkningstetthet, klima (for eksempel snødekket mark eller barmark) med mer, som det bør tas hensyn til når det gjelder bruk av fyrverkeri. Det er derfor ønskelig at kommunene gjennom lokale forskrifter kan regulere slik bruk med grunnlag i de lokale forhold, mens kravene til fyrverkeriartiklene og de grunnleggende sikkerhetskravene til handel og bruk fortsatt reguleres av sentralt gitte bestemmelser.

2.9.2 Departementets forslag til § 43 ny bokstav e

Departementet mener anvendelse av lokale politivedtekter for å regulere oppskyting av fyrverkeri er uheldig, da disse i hovedsak gjelder oppskyting på offentlig sted, og derfor bare delvis dekker behovet for forskriftsregulering på angjeldende område. Det viser seg også at lokale politivedtekter som redskap for regulering av fyrverkerioppskyting i relativt liten grad benyttes av den enkelte kommune. Dette kan dels skyldes manglende kjennskap til lovverket, dels at kommunen av ulike årsaker ikke finner slik regulering formålstjenlig.

Departementet er av den oppfatning at de fleste forhold knyttet til fyrverkeri, for eksempel produksjon, transport, omsetning og anvendelse i utgangspunktet bør reguleres nasjonalt, jf. likhetshensynet. Etter departementets syn kan det likevel i tillegg være behov for bestemmelser som tar hensyn til lokale forhold ved anvendelsen av fyrverkeri, jf. de store regionale forskjellene mellom de ulike kommunene som nevnt ovenfor. Slike lokale forhold kan eksempelvis være tett trehusbebyggelse, leiegårder med etasjeskille av tre, klima (barmark eller snødekket mark) med videre. I tillegg mener departementet at regulering av bruk av fyrverkeri prinsipielt bør skje med hjemmel i forskrifter fastsatt i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven, da denne utgjør spesialloven på området.

Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i brann- og eksplosjonsvernloven § 43 som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om kommuners adgang til å gi lokale forskrifter om oppskyting av fyrverkeri. Dette innebærer at loven selv ikke gir direkte hjemmel til kommunene, men kun indirekte gjennom sentrale forskrifter som hjemler fastsettelse av lokale forskrifter. Dette innebærer videre at kommunene vil måtte avvente nærmere forskriftsregulering fra departementets side før det kan fastsettes lokale forskrifter.

Nærmere kriterier for omfang og rekkevidde av lokale forskrifter foreslås nedfelt i forskriftsverket. En slik lovteknikk anses hensiktsmessig, da det bør fastsettes klare rammer for hva den lokale forskriftsmyndigheten bør omfatte. Slike rammer bør primært komme til uttrykk gjennom forskrift og ikke direkte i loven, da reglene vil ha et detaljpreg som er naturlig hjemmehørende på forskriftsnivå. I tillegg er det behov for løsninger som gir fleksibilitet i forhold til eventuelle fremtidige endringsbehov, og som kan tjene som regulator tilpasset tiltak på fyrverkeriområdet for øvrig.

Etter departementets syn vil ovennevnte system gi kommunene bedre rettslig basis for lokalt tilpasset regulering av privates oppskyting av fyrverkeri.

3 El-tilsynsloven. Lovendringsforslag med kommentarer.

3.1 Krav til den som prosjekterer

3.1.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Ut fra et el-sikkerhetsperspektiv er det viktig å regulere kvalifikasjoner i alle faser av arbeid knyttet til elektriske anlegg. Dette gjelder også for prosjekteringsfasen, da dette er en viktig fase hvor mange av premissene for det ferdige anlegget blir lagt. Det vises i den forbindelse til omtalen under punkt 2.4 og 2.5 om krav til den som prosjekterer i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven. Under den pågående revisjon av *forskrift 14. desember 1993 nr. 1133 om kvalifikasjoner for elektrofagfolk (fke)* foreslås det derfor å oppstille kvalifikasjonskrav til prosjekterende. Det har imidlertid blitt reist tvil om el-tilsynsloven gir tilstrekkelig hjemmel for et slikt krav. Hittil har prosjektering vært tolket inn under begrepet "utføre".

Videre har det å kontrollere elektriske anlegg blitt tolket inn i begrepet "utføre". Kontrollen av de elektriske anleggene er en fase som skal sikre at anleggene ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier. For å unngå tolkningstvil bør også denne fasen tydeliggjøres.

3.1.2 Departementets forslag til endring i § 2

Departementet mener det foreligger et behov for å presisere de krav som stilles til prosjekterende i forskrift om kvalifikasjoner for elektrofagfolk. Selv om prosjektering har vært tolket inn i begrepet "utføres" ønsker departementet å tydeliggjøre i el-tilsynsloven § 2 første og annet ledd at loven også omfatter den som *prosjekterer* elektriske anlegg og elektrisk utstyr, og at det kan stilles krav i forskrifter til disse. Dette vil etter departementets vurdering gjøre bestemmelsen klarere og mer brukervennlig. Det må understrekes at endringen ikke innebærer noen realitetsendring, men kun er en presisering av dagens rettstilstand.

Ved at prosjektering nevnes særskilt, blir det viktig å presisere at også det å *kontrollere* er omfattet. Det foreslås derfor i å føye til "kontrolleres" i el-tilsynsloven § 2 første ledd og § 2 annet ledd første punktum. Endringen vil kun innebære en presisering av gjeldende rett og ingen realitetsendring.

Det å inkludere begrepene "prosjektere" og "kontrollere" i el-tilsynsloven vil være i tråd med endringer som gjøres i brann- og eksplosjonsvernloven jf. forslag til § 19

første ledd og § 26 tredje ledd med tilhørende begrunnelse. Endringene vil også være i tråd med begrepsbruken i plan- og bygningsloven.

3.1.3 Departementets forslag til endring i § 12

For at formålet i loven skal kunne oppnås er det viktig å kunne regulere alle faser av arbeidet. Departementets forslag til ny § 12 første ledd har til hensikt å ivareta dette el-sikkerhetsperspektivet. Departementet tilsikter med formuleringen "*arbeid knyttet til*" at bestemmelsen skal omfatte alle faser; fra planlegging, prosjektering til reparasjon og kontroll, både for elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

I tillegg vil man ved forslaget få fjernet spesielle begreper som vil kunne endre seg over tid. Et eksempel er begrepet "elektroinstallatør" som nevnt i eksisterende lovbestemmelse, som nå er foreslått lagt inn under samlebegrepet "faglig ansvarlig" i forslaget til revidert fke.

3.2 Innhenting av opplysninger uten hinder av taushetsplikt

3.2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

El-tilsynsloven § 5 fjerde ledd hjemler en rett for tilsynsmyndigheten til å innhente opplysninger fra enhver som er underlagt tilsyn etter lovene, uten hinder av taushetsplikt. Bestemmelsen er imidlertid begrenset til å gjelde de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Videre følger det av el-tilsynsloven § 5 femte ledd at slike opplysninger også kan kreves fra andre offentlige tilsynsmyndigheter uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder. Opplysningsplikten gjelder kun de opplysninger som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.

3.2.2 Departementets forslag til endring i § 5

På samme måte som ved forslag til endring i § 33 i brann- og eksplosjonsvernloven, foreslår departementet hjemmel for innhenting av opplysninger fra politi og forsikringsbransjen uten hinder av taushetsplikt i et nytt sjette ledd i el-tilsynsloven § 5. Derved blir også bestemmelsene om innhenting av opplysninger i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven harmonisert.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.1 Utvidelse av brann- og eksplosjonsvernlovens virkeområde

De fleste av virksomhetene som blir berørt av at loven utvides til å omfatte reaksjonsfarlige stoffer er allerede underlagt brann- og eksplosjonsvernloven, da de også håndterer brannfarlige eller trykksatte stoffer. I tillegg vil enkelte være omfattet av *forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer* (storulykkeforskriften). Det antas at lovendringen vil berøre færre enn 50 virksomheter. Disse virksomhetene er også omfattet av *forskrift 6. desember 1996 nr. 1599 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften). Krav til risikokartlegging og risikoreduserende tiltak vil derfor ikke være nye. Det kan imidlertid tenkes at det i noen få tilfelle vil kunne være aktuelt å stille krav til nye risikoreduserende tiltak, eksempelvis i form av sikringsfelt med tilhørende rådighetsbegrensinger eller særskilte tiltak for å sikre at slike stoffer ikke kan bli benyttet til uønskede tilsiktede hendelser. I den grad disse virksomhetene omfattes av storulykkesforskriften, skal forholdet til omgivelsene allerede være ivaretatt gjennom oppfølgingen av kravet til forebyggende og beredskapsmessige tiltak basert på sikkerhetsrapporten. Kostnadene for virksomhetene vil derfor bli beskjedne. Kostnader i forbindelse med sikringstiltak (security) vil ikke kunne forutsettes på det nåværende tidspunkt, og vil måtte vurderes særskilt i tilknytning til eventuell forskriftsregulering eller i forbindelse med en samlet gjennomgang av tiltakene knyttet til sikring av eksplosiver og stoffer som kan benyttes til fremstilling av slike.

I og med at de fleste virksomheter som blir omfattet av lovendringen allerede er omfattet av DSBs forvaltningsområde, vil lovendringen ikke medføre administrative konsekvenser av betydning for DSB.

Sammenholdt med gevinsten i form av redusert risiko som oppnås med en mer helhetlig forvaltning av stoffer med risiko for tredjeperson og samfunn, ansees de beskjedne økonomiske konsekvensene å være fullt ut akseptable.

4.2 Plikt til å innhente politiattest

Forslaget om å innføre en eksplisitt bestemmelse om politiattest for arbeidstakere som skal arbeide i virksomhet som håndterer eksplosjonsfarlig stoff får begrensede administrative og økonomiske konsekvenser. Bestemmelsen er som nevnt ovenfor først og fremst en tydeliggjøring av dagens hjemmelsgrunnlag, og antas bare å føre til en relativt beskjeden økning i antall politiattester utover det som allerede

følger av eksisterende forskrifter om eksplosiv vare. Kravet vil heller ikke bli gjort gjeldende i forhold til de som allerede arbeider i slik virksomhet.

Det er pr. i dag utferdiget ca. 6000 politiattester i forbindelse med A-sertifikat og noe tilsvarende på B-sertifikat for brukere av eksplosive varer (skytebaser) i henhold til gjeldende forskrifter. Årlig utferdiges i størrelsesorden 100-200 nye politiattester i forbindelse med søknader om slike sertifikater.

På landsbasis er det flere oppbevarings- og tilvirkningssteder for eksplosive vare; i all hovedsak ren oppbevaring. For alle slike tilvirknings- og oppbevaringsanlegg skal det etter gjeldende forskrifter utpekes en kompetent person som skal påse at håndteringen foregår teknisk riktig og på lovlig måte. Denne må ha god vandel og kunne fremlegge politiattest. På årsbasis utferdiges ca. 10-20 nye politiattester med grunnlag i dette kravet.

Økningen i antall politiattester vil derfor primært knytte seg til kravet om politiattest for nye ansatte i virksomheter som håndterer eksplosjonsfarlig stoff og *som ikke er å betrakte som kompetent person* etter eksplosivforskriftens § 2-1. I og med at de som håndterer eksplosiver ved oppbevaring og bruk normalt vil være skytebasene, vil kravet bare i liten grad omfatte oppbevaring/bruk. Kravet om politiattest for samtlige ansatte som skal håndtere eksplosjonsfarlig stoff vil derfor primært omfatte de fire store virksomhetene som tilvirker eksplosiver. Det er naturligvis beheftet med usikkerhet hvor mange nyansatte disse vil få fremover, da dette blant annet henger sammen med markedsutviklingen og aktiviteten i bygg og anleggsbransjen.

Nammo Raufoss som den største virksomheten som tilvirker/selger eksplosiv vare anslår omfanget til ca. 10 politiattester pr. år. Det samme gjelder for Orica som også er store på dette området. De øvrige to tilvirkingsbedriftene anslår omfanget til å ligge på ca. 5 politiattester hver pr. år. Økningen vil således utgjøre ca. 30 politiattester pr. år på landsbasis i tilknytning til tilvirkingsbedriftene.

Det generelle kravet om politiattest vil også gjelde for den som skal transportere eksplosiver. Kravet vil bare bli gjort gjeldende overfor ansatte som skal forestå slik transport, og vil ikke bli innført som et generelt krav for å kunne få ADR-kompetansebevis etter forskriftene om landtransport av farlig gods. Dette innebærer at antallet politiattester vil være begrenset også på dette området, - anslagsvis 50-100 attester pr. år. Også på dette området er det usikkerhet om omfanget, og antallet vil kunne påvirkes av aktiviteten i bygg- og anleggsbransjen.

Forslaget er imidlertid søkt utformet slik at det ikke skal utstedes flere politiattester enn helt nødvendig, ved at politiattest kun utstedes til en konkret stilling og at det

som hovedregel ikke kan søkes om politiattest før man har fått tilbud om stillingen. Videre foreslår departementet at det må fremgå av stillingsannonse at aktuelle søkere vil bli avkrevd politiattest, noe som antas å forhindre personer fra å søke på en stilling som vedkommende vet at han eller hun ikke kan få grunnet tidligere ilagte reaksjoner, og som igjen vil kunne hindre unødvendig arbeid for politiet.

Det at forslaget vil bidra til færre feilansettelser, vil etter departements syn også kunne avlaste politiet. Pr. i dag har det vært behov for bistand og informasjon fra politiet når det oppdages at personer som ikke skulle hatt tilgang til eksplosiv vare faktisk har fått en slik stilling. Forslaget vil derfor etter departementets syn kunne medføre en reduksjon i politiets ressursbruk innen enkelte områder. Videre må den noe økte ressursbruken for politiet ses opp i mot den økte sikkerheten for samfunnet som forslaget vil utgjøre.

For virksomhetene vil det kunne medføre en noe forsinket ansettelsesprosess, da de må avvente politiattest etter innstillingen. Dette avhjelpest noe i forhold til at det opplyses om kravet til politiattest i stillingsannonse, noe som kan forhindre personer med ilagte reaksjoner fra å søke. Det kan også nevnes at de kostnader som kan oppstå som følge av å ansette personer som siden viser seg å ikke skulle hatt tilgang til eksplosiv vare trolig er langt større enn de som oppstår som følge av en forsinket ansettelsesprosess. Videre kan nevnes at næringen virker positiv til et slikt krav om politiattest ved at flere virksomheter har uttrykt ønske om å kunne kreve politiattest for sine ansatte.

For tilsynsmyndighetene vil ikke kravet føre til økte administrative og økonomiske konsekvenser.

Departementet mener derfor at den økte ressursbruken ved utstedelse av politiattest lar seg forsvare i forhold til den økte samfunnssikkerheten som oppnås.

4.3 Krav til prosjekterende

Ved å innta en presisering i loven om at den som prosjekterer produkter, utstyr og anlegg er omfattet av brann- og eksplosjonsvernloven legges det til rette for en mer hensiktsmessig regulering som bidrar til at regelverket blir mer brukervennlig. Ved å tydeliggjøre plikten til prosjekterende gis det en større adgang til å stille nærmere krav i forskrift til de som prosjekterer produkter, utstyr og anlegg.

For de virksomhetene som pr. i dag har den tilstrekkelige kompetanse til prosjektering av produkter, utstyr og anlegg som skal benyttes ved håndtering av farlig stoff, vil lovendringen ikke få noen økonomiske konsekvenser. Presiseringen

om at loven omfatter den som prosjekterer kan imidlertid føre til at enkelte som prosjekterer i dag, ikke har den nødvendige kompetansen til å prosjektere denne typen utstyr og anlegg. De økonomiske kostnadene vil i så fall knytte seg til opplæring eller innhenting av kunnskap om gjeldende regelverk og de farlige stoffenes egenskaper.

4.4 Øvrige lovendringer

De øvrige lovendringene legger til rette for mer hensiktsmessig regulering og tilsyn. Lovfestingen av *opplysningsplikten* til DSB fører ikke til økte administrative og økonomiske konsekvenser, da det her bare dreier seg om en lovfesting av allerede eksisterende ordninger. Hvorvidt *forskriftshjemmelen for lokale forskrifter om bruk av fyrverkeri* vil ha økonomiske og administrative konsekvenser vil avhenge av hvordan den enkelte kommune innretter seg. Det kan ikke utelukkes at slike forskrifter kan føre til visse administrative og økonomiske konsekvenser lokalt. Den nye bestemmelsen om *Statens Innkrevningssentrals inndrivningsadgang* vil sikre inndrivningen av forfalte krav, og vil således ikke medføre nye kostnader.

- 5 Forslag til endringer i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann - og eksplosjonsvernloven) og om endringer i lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven).

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

§ 1 skal lyde:

Loven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, *samt uønskede tilsiktede hendelser.*

§ 4 bokstav c tredje og fjerde strekpunkt skal lyde:

Med farlig stoff menes i denne lov:

-trykksatt stoff: annet fast, flytende eller gassformig stoff eller stoffblanding enn brann -, *reaksjons-* og eksplosjonsfarlig stoff, som er under trykk, og som derved kan representere en fare ved ukontrollert utslipp,

-reaksjonsfarlig stoff: fast, flytende eller gassformig stoff, stoffblanding, samt stoff som forekommer i kombinasjoner av slike tilstander, som ved kontakt med andre stoffer, trykk, temperatur eller andre kjemiske egenskaper representerer en fare for farlig reaksjon, eksplosjon eller utslipp av farlig gass eller damp.

§ 19 første ledd skal lyde:

Virksomheter skal sørge for at sikkerheten i forhold til brann, eksplosjon, håndtering av farlig stoff og transport av farlig gods på veg og jernbane blir ivaretatt på en forsvarlig måte. Sikkerhetshensyn skal være integrert i alle virksomhetens faser, herunder planlegging, *prosjektering*, etablering, drift og avvikling

Ny § 19 a skal lyde:

§ 19 a. Politiattest ved håndtering av eksplosjonsfarlig stoff

Virksomheter skal sørge for at den som skal arbeide i virksomhet som håndterer eksplosjonsfarlig stoff av slik mengde eller type som departementet bestemmer i forskrift legger frem ordinær politiattest.

Sentral tilsynsmyndighet kan kreve fremlagt ordinær politiattest før utstedelse av bestemte sertifikater eller tillatelser til personer eller virksomheter som håndterer eksplosiv vare.

Departementet kan gi utfyllende forskrifter om politiattester etter denne bestemmelsen, herunder om formål, oppbevaring, tidspunkt for utstedelse og hvilke virksomheter som omfattes.

§ 26 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om krav til produkter og krav til den som *prosjekterer*, produserer, leverer, importerer eller markedsfører produkter, herunder krav om kvalitet og godkjenning av de stoffer som omfattes av loven, forbud mot eller påbud om bruk av produkter.

§ 28:

Annet og tredje skal lyde:

Kommunestyret selv kan fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med *fyringsanlegg*.

Om renteplikt ved for sen betaling av avgift eller gebyr ilagt i medhold av forskrift etter *første og annet ledd* gjelder lov 6. juni 1975 nr. 29 om eieendomsskatt til kommunane § 26 tilsvarende.

§ 28 nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Nytt femte ledd skal lyde:

Når Statens Innkrevingssentral er pålagt å innkreve avgifter og gebyr som nevnt i første ledd, kan den inndrive avgiftene og gebyrene ved trekk i lønn og andre lignende ytelser som nevnt i dekningsloven § 2-7.

Innkrevingssentralen kan også inndrive avgiftene og gebyrene ved å stifte utleggspant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforetning kan holdes på Innkrevningssentralens kontor etter tvangfullbyrdelsesloven § 7-9 første ledd.

Overskriften i kapittel 7 skal lyde:

Tilsyn, håndheving, sanksjoner, opplysningsplikt m.m

Ny § 31 a skal lyde:

§ 31 a. Særlig om tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter

Sentral tilsynsmyndighet fører tilsyn med lovligheten av kommunenes gjennomføring av plikter pålagt etter §§ 9 - 16.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

§ 33 nytt tredje ledd skal lyde:

Opplysninger om branner, ulykker og uhell som har skjedd på områder som omfattes av loven kan kreves fra politi og forsikringsselskaper uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder. Opplysningsplikten gjelder bare opplysninger som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne sammenstille nasjonale statistiske oversikter til bruk i samfunnssikkerhetsarbeidet. Departementet kan gi forskrifter om opplysningsplikt etter dette ledd

§ 43 ny bokstav e skal lyde:

e) kommunestyrets fullmakter til å gi lokale forskrifter om bruk eller forbud mot bruk av fyrverkeri.

II. I lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr gjøres følgende endring:

§ 2 første og annet ledd første punktum skal lyde:

Elektriske anlegg skal *prosjekteres*, utføres, drives, vedlikeholdes og *kontrolleres* slik at de ikke frembyr fare for liv, helse og materielle verdier.

Kongen utferdiger tekniske forskrifter for hvordan elektriske anlegg skal *prosjekteres*, utføres, vedlikeholdes, drives og *kontrolleres*.

§ 5 nytt sjette ledd skal lyde:

Opplysninger om ulykker, uhell og branner som har skjedd på områder som omfattes av loven kan kreves fra politi og forsikringsselskaper uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder. Opplysningsplikten gjelder bare opplysninger som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne sammenstille nasjonale statistiske oversikter til bruk i samfunnssikkerhetsarbeidet. Departementet kan gi forskrifter om opplysningsplikt etter dette ledd.

§ 5 nåværende sjette ledd blir nytt syvende ledd.

§ 12 første ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter om krav til kvalifikasjoner for den som skal være faglig ansvarlig for eller selvstendig utføre arbeid knyttet til elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

§ 12 annet ledd oppheves

