

Cirkulärnr: 15:13
Diariernr: 15/1978
Nyckelord: Sprängämnesprekursorer, tillsyn, kemikalier som kan användas för tillverkning av sprängmedel, sprängämnen, prekursorer, olaglig tillverkning av sprängmedel
Handläggare: Anna Marcusson
Avdelning: Avdelningen för juridik
Datum: 2015-04-20
Mottagare: Räddningstjänst, Miljöskydd och naturvård, Juridik, Kommunstyrelsen
Rubrik: Ny lag om sprängämnesprekursorer

CIRKULÄR 15:13

Avdelningen för juridik
Anna Marcusson

Räddningstjänst
Miljöskydd och naturvård
Juridik
Kommunstyrelsen

Ny lag om sprängämnesprekursorer

Sedan den 2 september 2014 gäller en ny lag (2014:799) om sprängämnesprekursorer, d.v.s. kemiska ämnen som finns tillgängliga på marknaden och som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av hemgjorda sprängämnen. Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (98/2013) av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, nedan EU-förordningen. Från samma dag gäller även förordning (2014:880) om sprängämnesprekursorer som innehåller vissa kompletterande bestämmelser.

Bakgrund

EU-förordningen är ett led i Europeiska unionens strategi för kampen mot terrorism och syftar till att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen genom att begränsa allmänhetens tillgång till utgångsämnen för detta - så kallade sprängämnesprekursorer. Förordningen är direkt tillämplig i Sverige. För svenskt vidkommande har dock krävts vissa kompletterande bestämmelser om utpekande av myndigheter och sanktioner för överträdelse av förordningen. Den nya lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn, bestämmelser om vilka myndigheter som svarar för olika frågor samt vissa bemyndiganden. Samtliga ämnen som förekommer i bilagorna till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer regleras redan på ett eller annat sätt i befintlig svensk lagstiftning. De regler som finns syftar i huvudsak till att förebygga olyckor och att skydda människors hälsa och miljön vid hantering av ämnena. Eftersom ingen av de befintliga lagarna bedömdes passa för de nya bestämmelserna har de nya reglerna förts in i en helt ny lag. Den nya regleringen tar varken sikte på kemikaliernas miljöfarlighet eller risker relaterade till explosion. Syftet är, som framgår ovan, att minska möjligheterna till hemtillverkning av sprängämnen.

Regleringens innehåll för kommunalt vidkommande

EU-förordningen innehåller en bilaga I med ämnen som inte får tillhandahållas till, införas, innehas eller användas av enskilda personer. Sverige har utnyttjat en möjlighet att ersätta förbudet med ett tillståndssystem för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över vissa koncentrationsgränser som även dessa framgår av bilaga I.

För svensk del innebär detta att ekonomiska aktörer som tillhandahåller enskilda personer angivna ämnen över koncentrationsgränserna ska kräva att de enskilda personerna uppvisar tillstånd innan de tillhandahålls produkterna (art. 4.7 i EU-förordningen).

Vidare ska ekonomiska aktörer som tillhandahåller enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner se till att det på förpackningen tydligt anges att produkten omfattas av restriktioner enligt artiklarna 4.1, 4.2 eller 4.3. Vid behov ska den ekonomiska aktören fästa en lämplig etikett på förpackningen (artikel 5 i EU-förordningen).

Med **ekonomiska aktörer** avses varje fysisk eller juridisk person eller offentligt organ eller grupp av sådana personer/och eller organ som levererar produkter eller tillhandahåller tjänster på marknaden. Med **enskilda personer** avses varje fysisk person som agerar i syften som inte är knutna till hans eller hennes näringsverksamhet, affärsverksamhet eller yrke. Uttrycken finns i EU-förordningens artikel 3.

Kommunen som tillsynsmyndighet

Mot bakgrund av bl.a. att de ekonomiska aktörer som berörs av reglerna är spridda över landet och kommunernas tidigare erfarenhet av tillsyn över märkning av kemikalier har kommunerna fått tillsynsansvar enligt den nya lagen.

Kommunerna ska enligt lagen utöva tillsyn över att de ekonomiska aktörerna kräver att tillstånd uppvisas innan de tillhandahåller enskilda personer väteperoxid, nitrometan och salpeter utöver uppgivna koncentrationsgränser. Tillstånden till enskilda gas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) efter skriftlig ansökan.

Tillsyn ska även avse att de förpackningar som innehåller sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner är märkta på ett korrekt sätt. Märkningskravet finns i art. 5 och innebär att det på förpackningen tydligt anges att enskilda personers förvärv, innehav eller användning av produkten omfattas av restriktioner - förbud (art 4.1), krav på tillstånd (art. 4.2) eller registrering (art. 4.3).

Kommissionen har utarbetat en vägledning till EU-förordningen som bl.a. innehåller föreslagen märkning. Regeringen och MSB har även fått ett bemyndigande att utfärda nationella föreskrifter om märkning, men har ännu inte utfärdat några sådana föreskrifter. Den svenska texten i Kommissionens vägledning lyder ”Privatpersoners köp, innehav och användning omfattas av restriktioner”. Ytterligare information finns på MSB:s hemsida www.msb.se/prekursorer under rubriken ”Märkning av sprängämnesprekursorer”. Där finns även information om vilka produkter som inte omfattas av förordningen och således inte heller av märkningskravet.

Begäran om upplysningar, tillträde m.m.

För att utöva tillsynen har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har även rätt att få tillträde till lokaler där den ekonomiska aktören bedriver sin verksamhet. Detta gäller dock inte utrymmen som utgör någons bostad. Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för att tillsynen ska kunna genomföras. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att EU-förordningen ska följas. Föreläggandena får förenas med vite. Bestämmelserna finns i 7-8 §§ lagen om sprängämnesprekursorer.

Med stöd av 12 § i den nationella förordningen får en kommun meddela närmare föreskrifter om tillsyn enligt 6 § lagen om sprängämnesprekursorer.

Samarbete mellan kommuner

Lagen om sprängämnesprekursorer innehåller en möjlighet för kommuner att samarbeta som motsvarar miljöbalkens reglering i samarbetsfrågan. En kommun kan således träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter som kommunen har enligt lagen helt eller delvis ska utföras av den andra kommunen. Det kan även uppdras åt en anställd i den andra kommunen att fatta beslut på kommunens vägnar, i visst ärende eller en grupp av ärenden. Bestämmelserna och vissa särskilda regler om begränsningar, jäv och anmälan av beslut finns i 9 § lagen om sprängämnesprekursorer.

Allmänna utgångspunkter på avgifter för tillsyn

Enligt lagen om sprängämnesprekursorer får avgift tas ut för tillsyn enligt lagen. Med stöd av 19 § 2 st. i lagen bemyndigas kommunerna att meddela föreskrifter om tillsynsavgifternas storlek.

Utgångspunkten i förarbetena (prop. 2013/14:144 s. 93) är att den som orsakar en kostnad också ska betala för den. När det gäller avgiftskonstruktionen för tillsynsavgifter framhålls i förarbetena (a. prop.) bl.a. att avgifterna ska motsvara en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida., stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganet och objektansvariga samt vara enkla, lättbegripliga och förutsägbara för de objektansvariga.

I förarbetena uppmärksammas vidare den kommunala självkostnadsprincipen som framgår av 8 kap. 3 c kommunallagen.

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner (eller landsting) bedriver, vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Principen innebär att kommuner och landsting, om det inte i speciallagstiftning finns bestämmelser som begränsar eller utökar avgiftsuttaget för viss verksamhet, inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Detta innebär att det totala avgiftsuttaget för en verksamhet inte får överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under längre tid. Kommunen kan därmed få full kostnadstäckning genom uttag av avgifter. Systemet kan dock innebära att viss avgiftsskillnad uppstår mellan olika kommuner. Den avgiftsskillnad som kan uppstå

vid tillsynen av aktuella sprängämnesprekursorer är dock inget specifikt för just den här typen av verksamhet, utan förekommer även inom andra områden där kommunerna får ta ut avgifter, exempelvis tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och då kommunerna bör få full kostnadstäckning för nya obligatoriska uppgifter som staten pålagt dem måste, enligt regeringens mening, en viss avgiftsskillnad accepteras.

Samma principer gäller för avgiftsuttag enligt miljöbalken.

Några allmänna utgångspunkter för taxan och dess tillämpning såsom likställighetsprincipen, förbud mot retroaktivitet, möjlighet att överklaga beslut om taxan, delegering av beslutanderätt, avgiftsbeslut i enskilda ärenden och möjlighet att överklaga dessa finns i SKL:s cirkulär 10:27 *Taxa för tillsyn över handel med vissa receptfria läkemedel*.

Avgiftsbeslut i enskilda fall

Vilka moment som ingår i tillsynen har inte berörts i förarbetena. Både förberedelser och avslutande arbete kopplat till ett enskilt tillsynsbesök bör som regel vara avgiftsgrundande.

Frågor om överklagande av avgiftsbesluten berörs inte i propositionen. Överklagande av avgiftsbeslut enligt miljöbalken, t.ex. med anledning av utförd kemikalietillsyn överklagas till länsstyrelse, 16 kap. 1 § och 19 kap. 1 § 2 st. miljöbalken.

Avgiftsbeslut i enskilda fall efter tillsyn enligt lagen om sprängämnesprekursorer överklagas i brist på uttryckliga anvisningar till förvaltningsrätt. De olika avgifterna torde således kunna överklagas till olika instanser och besluten bör utformas med hänsyn till detta.

Vad kan avgiftsbeläggas

Vi föreslår två grundalternativ för taxekonstruktion. Antingen årsavgift som inkluderar ett planenligt kontrollbesök åtminstone vart tredje år eller endast timavgift för all kommunal kontroll.

Om kommunen är osäker på hur mycket tid som kommer att åtgå för kontrollen är det möjligt att börja med timavgifter och därefter, när erfarenheter om tillsynens omfattning erhållits, gå över till ett system med fasta årsavgifter.

Vi rekommenderar fasta årsavgifter vid regelbundet återkommande tillsyn och i övriga fall timavgifter. I begreppet tillsyn lägger vi in även förarbete och efterarbete i samband med besöket.

Kommunerna kommer inte att hantera tillståndsärenden och någon avgift för sådan hantering föreslås inte.

Hur ska kontrollen organiseras?

I propositionen (s. 86) anges att kontrollen lämpligen ska ske tillsammans med tillsynen över kemikalielagstiftningen. Ett skäl för detta är att kommunerna redan i dag bedriver tillsyn enligt bl.a. CLP-förordningen¹.

Syftet med regleringen är som nämnts varken kemikaliernas miljöfarlighet eller explosionsrisk. Kommunen har frihet att organisera sin verksamhet och kan lägga tillsynen på den nämnd som passar bäst med hänsyn till hur tillsynen avses bedrivas. Här kan både erfarenhet av tillsyn och avgiftsbeslut liksom erfarenhet av kontakter med MSB värderas.

Förarbetena nämner inget om med vilka intervaller kontrollen ska utföras. MSB har inte heller uttalat något om med vilka intervall tillsyn bör ske. Det finns inte möjlighet att på samma sätt som gäller för tillsyn enligt miljöbalken eller livsmedelslagstiftningen klassificera anläggningarna utifrån risk. Eftersom lagens ändamål ytterst är att hindra terrordåd behöver detta värderas när kontrollen planeras. En treårig återkomsttid motiveras närmast av hur praxis sett på frågan om en schabloniserad motprestation för att det ska anses vara fråga om en avgift, till skillnad från en skatt.

Tillsynen enligt lagen behöver finnas med i ansvarig nämnds tillsynsplanering, något krav på att det ska finnas med i tillsynsplan enligt miljö tillsynsförordningen finns dock inte.

Hur ska kontrollen utföras?

Kommunernas uppgift är att ansvara för tillsynen av att bestämmelserna i EU-förordningens artiklar 4.7 och 5 följs. Det som ska kontrolleras är (I) om de ekonomiska aktörerna kräver tillstånd i samband vid försäljning till enskilda samt (II) att märkningen av sprängämnesprekursorerna skett på rätt sätt.

Närmast till hands för att kontrollera (I) är att tillsynsmyndigheten vid besök säkerställer att de ekonomiska aktörerna har kunskap om reglerna och rutiner för att begära tillstånd. Märkningskravet (II) torde enkelt kunna kontrolleras visuellt i samband med tillsynsbesök.

De verksamhetstyper som kan bli föremål för kontroll är t.ex. färg- och järnhandlare, byggvaruhus, hobbybutiker och eventuellt apotek i den utsträckning dessa säljer aktuella substanser till enskilda.

Det bör noteras att om den som saluför en produkt är en s.k. primärleverantör är det Kemikalieinspektionen som har tillsyn över märkningen. Om produkten samtidigt är en sprängämnesprekursor så är kommunen tillsynsmyndighet över märkningen enligt lagen om sprängämnesprekursorer.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006.

I de fall tillsynen utförs i samband med kemikalietillsynen är vår uppfattning att tiden för olika tillsynsåtgärder bör specificeras. Någon generell rabatt för att tillsynen samordnas bör inte utgå. En generell möjlighet att justera avgiften i vissa fall finns i taxan.

Underlag för utformning av taxa enligt lagen om sprängämnesprekursorer

Nedanstående förslag till utformning av taxa är inget normalförslag, utan ett underlag för lokala bedömningar i kommunerna. Det är mycket viktigt att utformningen av taxorna i kommunerna anpassas efter förutsättningarna i respektive kommun.

Inledande bestämmelser

1 §. Avgift enligt denna taxa erläggs för x-nämndens verksamhet enligt lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

Avgiftsskyldig

2 §. Avgiftsskyldiga är ekonomiska aktörer enligt förordningen EU/98/2013 som tillhandahåller sprängämnesprekursorer till enskilda.

Alternativ 1

3 §. Årsavgift inklusive ett tillsynsbesök (i de fall det görs planerligt tillsynsbesök en gång vart tredje år) uttas medkr/år

För tillsynsbesök utöver det som ingår i årsavgiften debiteras avgift medkr/timme

Årsavgiften betalas i förskott och avser kalenderår. Timavgift debiteras i efterhand efter utfört sådant tillsynsbesök.

Alternativ 2

Tillsyn av ekonomiska aktörer som tillhandahåller sprängämnesprekursorer till enskilda enligt lagen om sprängämnesprekursorerkr/timme

Nedsättning av avgift

4 § Om det finns särskilda skäl, får x-nämnden i det enskilda fallet – med hänsyn till verksamhetens omfattning, tillsynsbehovet och övriga omständigheter – sätta ned eller efterskänka avgiften.

Denna taxa träder i kraft den 1 xxx 20XX.

Frågor i anledning av cirkuläret kan ställas till:

Handläggare Thomas Forsberg, Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad,
tel. 08-452 78 82, thomas.forsberg@skl.se

Förbundsjuristen Anna Marcusson, Avdelningen för juridik, tel. 08-452 45 49,
anna.marcusson@skl.se

Förarbeten till lagen om sprängämnesprekursorer finns i Ds 2013:39, upprättad av
Försvarsdepartementet och prop. 2013/14:144. Nationellt ansvarig myndighet är
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. På myndighetens hemsida
www.msb.se/prekursorer finns viss ytterligare information.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Anna Marcusson