



Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

12

RAPPORT

Forslag til regulering av bombekjemikalier

1. oktober 2012

Utgitt av: Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) 2012

ISBN: 978-82-7768-289-1

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



FORSLAG TIL REGULERING AV BOMBEKJEMIKALIER

1. oktober 2012

INNHOOLD

SAMMENDRAG	5	4 GJELDENE NASJONALE REGULERINGS-, TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER	21
1 MANDAT OG ORGANISERING	7	4.1 Nasjonal regulering, tilsyns- og kontrollordninger	21
1.1 Bakgrunn og mandat	7	4.1.1 Begrensning på tilgang til ammoniumnitrat i REACH- forskriften	21
1.2 Organisering av arbeidet	7	4.1.2 Krav i henhold til legemiddelovgivningen	22
2 FORSLAG TIL FORORDNING KOM (2010) 473 OM MARKEDSFØRING OG BRUK AV EKSPLOSIVPREKURSorer (PREKURSOFORORDNINGEN)	9	4.1.3 Krav til klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoff- blandinger (CLP)	22
2.1 Status	9	4.1.4 Ivaretagelsen av sikkerheten til omgivelsene (brann- og eksplosjonsvernloven)	23
2.2 Forordningens innretning	9	4.1.5 Sikker håndtering av brannfarlig-, reaksjonsfarlig- og trykksatt stoff (forskrift om håndtering av farlig stoff)	23
2.3 Begrensning på privatpersoners tilgang	10	4.1.6 Sikker håndtering av eksplosjons- farlig stoff (eksplosivforskriften)	24
2.4 Kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner	11	4.1.7 Krav til transport (landtransportforskriften)	25
2.5 Sanksjoner	11	4.1.8 Krav om å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker (storulykeforskriften)	26
2.6 Informasjonstiltak	11	4.1.9 Krav til systematisk sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften)	26
3 GENERELT OM STOFFENE OG DERES ANVENDELSE I NORGE	13	5 INTERNASJONAL REGULERING	27
3.1 Om fremstilling av hjemmelagde bomber	13	5.1 Danmark	27
3.2 Generelt om stoffene i vedlegg 1	13	5.2 Sverige	27
3.2.1 Hydrogenperoksid (H ₂ O ₂)	13	5.3 Storbritannia	28
3.2.2 Nintrometan (CH ₃ NO ₂)	14	5.4 Tyskland	28
3.2.3 Salpetersyre (HNO ₃)	15	5.5 Nederland	28
3.2.4 Kaliumklorat (KClO ₃)	15	5.6 Portugal	29
3.2.5 Kaliumperklorat (KClO ₄)	16		
3.2.6 Natriumklorat (NaClO ₃)	16		
3.2.7 Natriumperklorat (NaClO ₄)	17		
3.3 Generelt om stoffene i vedlegg 2	17		
3.3.1 Heksamin ((CH ₂) ₆ N ₄)	17		
3.3.2 Svovelsyre (H ₂ SO ₄)	18		
3.3.3 Aceton (CH ₃ COCH ₃)	19		
3.3.4 Kaliumnitrat (KNO ₃)	19		
3.3.5 Natriumnitrat (NaNO ₃)	19		
3.3.6 Kalsiumnitrat (Ca(NO ₃) ₂)	20		
3.3.7 Ammoniumkalsiumnitrat	20		

6	ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	31
6.1	Generelt forbud for privatpersoner	31
6.2	Oversikt over produsenter, importører og forhandlere	32
6.3	Informasjon om transaksjoner og sluttbrukererklæring	33
6.4	Registrering og merking av stoffer	34
6.5	Krav til fysiske og organisatoriske sikringstiltak	36
6.6	Tilsynsaktivitet	37
6.7	Kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner	38
6.8	Informasjon, opplæring og veiledning	39
6.9	Forskning og utvikling	40
6.10	Generelt om EØS rettslige skranker og regelverk	41
6.10.1	EØS rettslige skranker	41
6.10.2	Behov for regelverksendringer	42
7	IVERKSETTING AV TILTAK FØR FORORDNINGEN FORELIGGER ELLER TRER I KRAFT	45
8	ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG ANDRE VESENTLIGE KONSEKVENSER AV FORESLÅTTE TILTAK	47
8.1	Estimerte kostnader	49
	VEDLEGG 1 – UTDRAK FRA NOU 2012:14	51

SAMMENDRAG

I forslag til forordning KOM (2010) 473 har EU, som et ledd i kampen mot terror, foreslått å legge begrensninger på 15 stoffer som kan anvendes til fremstilling av hjemmelagde bomber. Formålet er å redusere risikoen for angrep med slike bomber, og dermed forbedre EU/EØS-borgernes sikkerhet. De 15 stoffene som forordningen omfatter er delt i to hovedgrupper. Den første gruppen er beskrevet i vedlegg 1 og omhandler følgende stoffer og konsentrasjoner angitt som vektprosent (w = weight):

- Hydrogenperoksid > 12 % w/w
- Nitrometan > 30 % w/w
- Salpetersyre > 3 % w/w
- Kaliumklorat > 40 % w/w
- Kaliumperklorat > 40 % w/w
- Natriumklorat > 40 % w/w
- Natriumperklorat > 40 % w/w

Den andre gruppen er beskrevet i vedlegg 2. For disse er det ikke satt konsentrasjonsgrenser, og stoffene er:

- Heksamin
- Svovelsyre
- Aceton
- Kaliumnitrat
- Natriumnitrat
- Kalsiumnitrat
- Ammoniumkalsiumnitrat
- Ammoniumnitrat (≥ 16 % w/w nitrogen fra ammoniumnitrat)

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å utrede forslaget til forordning, vurdere konsekvensene og identifisere aktuelle tiltak. DSB opprettet en intern arbeidsgruppe for å håndtere utredningen. I tillegg ble det etablert en ekstern ressursgruppe, bestående av representanter fra næringen, interesseorganisasjoner, myndigheter, forskningsmiljøer og andre relevante aktører. Arbeidsgruppen har benyttet ressursgruppen som diskusjons- og rådgivningspartnere.

I arbeidet med utredningen har DSB vurdert det som viktig at tiltakene som foreslås:

- Bidrar til å styrke samfunnets årvåkenhet og vanskeliggjør tilgangen til stoffene for illegitime brukere.
- Vanskeliggjør uønskede vilde handlinger, inkludert terroranslag, gjennomført med disse stoffene.
- Er risikobasert, og at det skal være en logisk konsistens mellom vurdert risiko og krav og forventninger som stilles til virksomheter og privatpersoner.
- Er gjennomførbare ut fra en overordnet kost-nyttevurdering.

Med utgangspunkt i disse prinsippene, og basert på EUs forslag til forordning, har arbeidsgruppen foreslått en rekke tiltak. Disse må vurderes i en sammenheng og ikke enkeltvis, da det er summen av tiltakene som bidrar til å heve sikkerhetsnivået. De foreslåtte tiltakene må også ses i sammenheng med tiltakene skissert i rapporten ”*Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat*”, publisert av DSB 15. juni 2012.

Arbeidsgruppen har lagt særlig vekt på å vurdere om ønsket sikkerhetsnivået kan oppnås gjennom bruk av andre strategiske virkemidler enn krav i regelverk. Arbeidsgruppen anbefaler at følgende tiltak implementeres:

- *Generelt forbud for privatpersoner:* Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et generelt forbud for privatpersoner når det gjelder å anskaffe, produsere, inneha eller bruke stoffene listet i KOM (2010) 473 sitt vedlegg 1. Det bør i helt spesielle tilfeller åpnes for dispensasjon, men mulighetene for dispensasjon bør være begrenset. Arbeidsgruppens anbefaling om forbud for privatpersoner gjelder ikke for stoffene i vedlegg 2.
- *Oversikt over importører, produsenter og forhandlere:* Arbeidsgruppen anbefaler at alle som driver produksjon, import eller salg av stoffene i vedlegg 1 må være registrert for å ha tillatelse til å gjøre dette. Arbeidsgruppen anbefaler videre at denne registreringen gjøres i DSBs register SamBas. Alle som produserer eller på en eller annet måte tilbyr stoffene i vedlegg 1 i det norske markedet må da være registrert her.
- *Informasjon om transaksjoner og sluttbrukererklæring:* Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav om at det skal fylles ut et transaksjonsskjema og en

sluttbrukererklæring i forbindelse med alle transaksjoner med stoffene i vedlegg 1. Denne informasjonen skal lagres i et kunderegister hos selger, og være tilgjengelig for tilsynsmyndigheter og andre aktører.

- *Registrering og merking av stoffer:* Arbeidsgruppen anbefaler at alle stoffer i vedlegg 1 skal registreres i produktregisteret, uansett mengde. Disse stoffene skal også merkes særskilt. Det anbefales ikke merking av stoffene i vedlegg 2. For stoffene i vedlegg 1 og 2 bør det innføres eget varenummer i tollvesenets deklarasjonssystem.
- *Krav til fysiske og organisatoriske sikringstiltak:* Arbeidsgruppen anbefaler at enhver virksomhet som håndterer stoffene i vedlegg 1 og 2 må sikre at dette skjer på en måte som gjør at stoffene ikke er lett tilgjengelig for privatpersoner eller personer med uærlige hensikter. For stoffene i vedlegg 1 bør det stilles krav om fysiske sikringstiltak, slik som innlåsing, ved oppbevaring eller lagring. Arbeidsgruppen foreslår en presisering og synliggjøring av krav til etablering av et HMS-S system.
- *Tilsynsaktivitet:* Arbeidsgruppen anbefaler at DSB prioriterer tilsyn med stoffene i vedlegg 1 for å sikre at disse ikke kommer på avveie eller i urette hender. Det er arbeidsgruppens vurdering at i en startfase vil tilsynsaksjoner være et effektivt virkemiddel for å få opp aktørenes årvåkenhet.
- *Kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner:* Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes et kontaktpunkt, med ett telefonnummer og én e-postadresse, for rapportering av mistenkelige transaksjoner. Dette kontaktpunktet bør være en politimyndighet. Det må etableres systemer for å sikre en helhetlig nasjonal oversikt over innrapporterte mistenkelige transaksjoner:

- *Informasjon, opplæring og veiledning:* Arbeidsgruppen anbefaler at informasjonskampanjer og holdnings-skapende arbeid blir et sentralt virkemiddel for å øke årvåkenheten både i virksomheter og i samfunnet generelt. Det bør etableres en nasjonal hjemmeside. Veiledere og informasjonsmateriell bør utvikles og distribueres. Aktører og grupper bør kurses om krav og forventninger.
- *Forskning og utvikling:* Arbeidsgruppen anbefaler at det bevilges forskningsmidler for å sikre tilfredsstillende nasjonal kompetanse på området. Det bør også etableres et samarbeidsorgan der representanter fra relevante forskningsmiljøer og nasjonale myndigheter som DSB, toll og politiet deltar og utveksler erfaringer.
- *Endringer av regelverk:* Arbeidsgruppen anbefaler at regelverk gjennomgås og oppdateres slik at det er i overensstemmelse med de foreslåtte tiltakene. Arbeidsgruppen anbefaler at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven heves.

De foreslåtte tiltakene er en blanding av teknologiske, organisatoriske og menneskelige tiltak. Det er summen av tiltakene som vil bidra til økt samfunnsikkerhet gjennom å vanskeliggjøre uønskede vilde handlinger ved bruk av hjemmelagde bomber.

1 MANDAT OG ORGANISERING

1.1 BAKGRUNN OG MANDAT

I NOU 2012:14 ”Rapport fra 22. juli kommisjonen” blir det påpekt at:

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

Terroraksjonene i Madrid (2004) og London (2005) førte til at EU i 2006 utarbeidet en handlingsplan for bekjempelse av terrorisme. I 2008 ble det utviklet en handlingsplan for sikring av eksplosiver som inneholder nærmere 50 ulike forslag til forebyggende og beredskapsmessige tiltak. Forslagene følges opp i EU gjennom nye direktiv og forordninger. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å implementere disse.

Å begrense tilgangen på kjemikalier som kan brukes til å lage bomber, også kalt prekursorer, har vært sentralt i EUs oppfølging av eksplosivhandlingsplanen. Gjennom forordning EF nr. 552/2009 ble det lagt begrensninger på tilgang til stoffer og stoffblandinger med 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat. Begrensningen trådte i kraft i EU i juni 2010, og i Norge i november 2011. Det vises i den forbindelse til rapporten ”Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat”, publisert av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 15. juni 2012.

20. september 2010 fremmet EU-kommisjonen, gjennom forordning KOM (2010) 473, forslag om å legge begrensninger på ytterligere 14 stoffer og stoffblandinger som kan anvendes til fremstilling av hjemmelagde bomber. Formålet med forslaget er å redusere risikoen for angrep utført ved hjelp av slike bomber, og dermed forbedre EU/EØS-borgernes sikkerhet. Forslaget skal også sikre lik kontroll med adgang til disse stoffene i hele EU/EØS-området, og forhindre terrorister og kriminelle i å utnytte forskjeller i EU/EØS-statenes sikkerhetsregler.

17. februar 2012 fikk DSB i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å nedsette en arbeidsgruppe som, innen 1. oktober 2012, skulle gjennomføre en analyse av forslag til forordning KOM (2010) 473. Arbeidsgruppen skulle gjennomgå forordningen og se på hvilke kontrollordninger det ville være behov for å innføre. Mandatet til arbeidsgruppen var å:

- Gjøre rede for gjeldende norsk regulering av kjemikalier som omfattes av forslag til forordning KOM (2010) 473.
- Gjøre rede for forslag til forordning KOM (2010) 473.
- Vurdere konsekvensene av forslaget til forordning og behov for tiltak.
- Vurdere om enkelte identifiserte tiltak bør iverksettes før endelig forordning foreligger eller før den trer i kraft. For aktuelle tiltak skal det gjøres en vurdering av EØS-rettslige skranker.
- Søke informasjon og kunnskap på bred basis og ha dialog med relevante fagpersoner og kompetansemiljøer.
- Gjøre rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag til forordning og foreslåtte tiltak.
- Ta høyde for at endelig forordning kan bli vedtatt i løpet av arbeidsgruppens arbeid. I så fall skal arbeidsgruppens oppdrag tilpasses den endelige forordningen.

Denne utredningen er en gjennomgang av disse spørsmålene. Utredningen må for øvrig sees i sammenheng med rapporten ”Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat” og anbefalingene av hvordan forordning EF nr. 522/2009 bør følges opp i Norge.

1.2 ORGANISERING AV ARBEIDET

Det ble i forbindelse med utredningen opprettet en arbeidsgruppe bestående av personer fra DSBs Avdeling for næringsliv, produkter og farlige stoffer (NPF). Denne gruppen har vært ansvarlig for det løpende arbeidet med utredningen. Avdelingsleder Siri Hagehaugen har vært prosjektleder og rapportert til avdelingsdirektør i NPF, Torill Tandberg. DSBs direktørgruppe har blitt orientert om arbeidet i de ordinære direktørmøtene. Safetec Nordic AS har bistått med prosessstøtte.

Det ble i tillegg etablert en ekstern ressursgruppe som arbeidsgruppen i DSB har benyttet som diskusjons- og rådgivningspartner. Ressursgruppen har vært bredt sammensatt og har bestått av representanter fra næringen, interesseorganisasjoner, myndigheter, forskningsmiljøer og andre relevante aktører. Følgende takket ja til invitasjonen om å delta i ressursgruppen med inntil to representanter:

- Arbeidstilsynet
- Brenntag Nordic AC
- Chiron AS
- EKA Chemicals Rjukan AS
- Elfun AS
- Fisher Scientific
- Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
- Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)
- KRIPOS
- Norsk Industri
- Norwegian Modellers AS
- Politidirektoratet (POD)
- Politiets bombegruppe
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- Statens legemiddelverk
- Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD)
- VWR International AS

Representanter fra DPI Industrier takket, av kapasitets-hensyn, nei til å delta. Kedell & Bommen AS, Lilleborg Profesjonell, Permakem, Sel-Trade, Sigma-Aldrich Norway AS, Univar AS og EKOKAC AS svarte ikke på invitasjonen.

20. juni 2012 ble det gjennomført et heldagsmøte i Oslo der arbeidsgruppen og ressursgruppen, med unntak av Statens legemiddelverk, Norwegian Modellers AS og Elfun AS, deltok. Temaet for møtet var gjennomgang av utredningen, diskusjon av stoffenes bruksområder i Norge samt presentasjon og gjennomgang av potensielle tiltak.

12. september 2012 ble det avholdt møte med Statens legemiddelverk for å få nærmere informasjon om ordningen med narkotikapreksorer.

FFI har på bestilling fra DSB utarbeidet en overordnet beskrivelse av de kjemiske egenskapene til 14 av stoffene i EUs forslag til forordning KOM (2010) 473, og deres funksjon som prekursorer i hjemmelagde bomber. FFI har også laget en oversikt over sivile bruksområder for stoffene både i næringslivet og for privatpersoner. Denne rapportens kapittel 3 er i sin helhet basert på innspill fra FFI.

Utkast til rapport ble sendt på en kort høringsrunde til ressursgruppen, og disse har fått anledning til å komme med innspill.

DSB ønsker å understreke at direktoratet står ansvarlig for vurderingene og forslag til tiltak som presenteres i rapporten.

2 FORSLAG TIL FORORDNING KOM (2010) 473 OM MARKEDSFØRING OG BRUK AV EKSPLOSIVPREKURSORER (PREKURSORFORORDNINGEN)

2.1 STATUS

EU har foreslått å innføre begrensninger på 15 stoffer og stoffblandinger som kan anvendes til fremstilling av hjemmelagde bomber. Målet er å redusere risikoen for angrep utført med slike. Forordningen skal begrense privatpersoners tilgang på stoffer i konsentrasjoner som gjør at disse egner seg til å produsere hjemmelagde bomber. Forslaget er ment å sikre lik kontroll med adgang til stoffene i hele EU/EØS-området, og dermed forhindre terrorister og kriminelle i å utnytte forskjeller i EU/EØS-statenes regelverk.

I forbindelse med at eksplosivhandlingsplanen ble vedtatt i 2008 oppfordret Rådet Kommissjonen til å etablere en ”*Standing Committee on Precursors*”. Denne skulle vurdere tiltak og utarbeide anbefalinger med tanke på å regulere tilgangen på prekursorer som kan benyttes i produksjon av hjemmelagde bomber. Komiteen identifiserte relevante prekursorer og aktuelle tiltak. På bakgrunn av dette ble forslag til forordning KOM (2010) 473 fremmet 20. september 2010, hvor det foreslås begrensninger på 15 stoffer. Forslaget har senere vært gjenstand for diskusjoner og forhandlinger i EU. 3. september 2012 godkjente EUs Komité for sivile rettigheter og justis- og innenrikssaker (LIBE), enstemmig forslaget til forordning.

Forslaget vil komme opp til plenumsvotering i Parlamentet, trolig 19–22. november 2012. Det er forventet at forslaget da vil bli vedtatt. Utredningen i denne rapporten tar utgangspunkt i forslaget til forordning godkjent i LIBE 3. september, og som trolig også vil bli den endelige teksten etter den formelle behandlingen i Parlamentet og Rådet.

Når forslaget er godkjent både i Europaparlamentet og Rådet, vil EU-landene ha 18 måneder på seg til å gjennomføre regelendringene.

2.2 FORORDNINGENS INNRETNING

Forordningen omfatter stoffer og stoffblandinger listet opp i vedlegg 1 og 2 til forordningen. Stoffer og stoffblandinger har i prekursorforordningen den samme betydningen som i REACH forordningen (EF) nr. 1907/2006, implementert i forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH). I forordning menes med:

- «*Stoff*» et kjemisk grunnstoff og dets forbindelser, i naturlig tilstand eller framkommet ved en framstillingsprosess, herunder ethvert tilsetningsstoff som er nødvendig for å bevare stoffets stabilitet samt enhver urenheter som følger av prosessen som benyttes, men med unntak av ethvert løsemiddel som kan utskilles uten å påvirke stoffets stabilitet eller endre dets sammensetning.
- «*Stoffblanding*» en blanding eller løsning som består av to eller flere stoffer.

I denne rapporten er for enkelthets skyld begrepet *stoff* brukt til også å omfatte begrepet *stoffblanding*. Begrepet kjemikalie er også benyttet i rapporten for både stoff og stoffblanding.

Forordningen omfatter ikke det som REACH definerer som artikler, og som i den norske REACH-forskriften er definert som produkt. I denne sammenhengen menes med:

- «*Produkt*» en gjenstand som i produksjonen gis en spesiell form, overflate eller utforming som i større grad enn dens kjemiske sammensetning bestemmer dens funksjon.

Unntatt fra prekursorforordningen er også pyrotekniske artikler som:

- Faller inn under Rådets direktiv 2007/23/EF om markedsføring av pyrotekniske artikler (foreløpig ikke implementert i norsk rett).
- Kun er tillatt brukt av forsvar, politi og brannvesen.
- Omfattes av Rådets direktiv 96/98/EF om skipsutstyr (implementert i forskrift 29. desember 1998 nr. 1455 om skipsutstyr).
- Er beregnet til bruk i luftfartsindustrien.
- Er brukt som tennsatser i leketøy.

Unntatt er også legemidler når disse lovlig gjøres tilgjengelig for privatpersoner på grunnlag av en resept fra lege. På resept fra veterinær er også legemidler til veterinærmedisinsk bruk unntatt.

De 15 stoffene som er omfattet av forordningen er delt i to hovedgrupper. Den første gruppen er beskrevet i vedlegg 1 og omhandler følgende stoffer og konsentrasjoner angitt som vektprosent (w = weight):

- Hydrogenperoksid > 12 % w/w
- Nitrometan > 30 % w/w
- Salpetersyre > 3 % w/w
- Kaliumklorat > 40 % w/w
- Kaliumperklorat > 40 % w/w
- Natriumklorat > 40 % w/w
- Natriumperklorat > 40 % w/w

Stoffene i vedlegg 1 skal i utgangspunktet ikke gjøres tilgjengelige for privatpersoner. For stoffer under konsentrasjonsgrensene angitt i vedlegg 1 stilles det ingen krav i forordningen.

For en del stoffer er det vanskelig å sette konsentrasjonsgrenser. Disse er listet opp i vedlegg 2, og omfatter:

- Heksamin
- Svovelsyre
- Aceton
- Kaliumnitrat
- Natriumnitrat
- Kalsiumnitrat
- Ammoniumkalsiumnitrat
- Ammoniumnitrat (≥ 16 % w/w nitrogen fra ammoniumnitrat)

Både stoffene i vedlegg 1 og 2 skal omfattes av en ordning med rapportering av mistenkelige transaksjoner. Rapportering av mistenkelige transaksjoner også skal omfatte ammoniumnitrat ≥ 16 % w/w nitrogen fra ammoniumnitrat. DSB viser i den forbindelse til rapporten av 15. juni 2012 ”Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat”, der tiltak knyttet til ammoniumnitrat beskrives nærmere.

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

2.3 BEGRENŚING PÅ PRIVATPERSONERS TILGANG

Hovedregelen i forordningen er at det skal være forbudt for privatpersoner å innføre, inneha eller bruke stoffer over de konsentrasjoner som er angitt i vedlegg 1. Det åpnes imidlertid for at landene kan gjøre unntak fra denne hovedregelen. Medlemslandene kan innføre et:

- Tillatelsessystem for privatpersoner.
- Registreringssystem for privatpersoners tilgang til følgende stoffer;
 - Hydrogenperoksidløsning over 12 % w/w men mindre eller lik 35 % w/w.
 - Nitrometan over 30 % w/w men mindre eller lik 40 % w/w.
 - Salpetersyre over 3 % w/w men mindre eller lik 10 % w/w.

Det er opp til det enkelte land om de vil ha et totalforbud for privatpersoners, eller om de ønsker å gjøre unntak. Dersom landene innfører en tillatelsesordning eller registreringssystem inneholder forordningen nærmere bestemmelser om dette.

Dersom en virksomhet har til hensikt å gjøre stoffene i vedlegg 1 tilgjengelige for privatpersoner er det krav om påføring av en særskilt merking som synliggjør at kjøp, besittelse eller bruk er underlagt begrensninger.

2.4 KONTAKTPUNKT FOR RAPPORTERING AV MISTENKELIGE TRANSAKSJONER

Forordningen stiller krav om at medlemslandene etablerer en ordningen for rapportering av mistenkelige transaksjoner som omfatter privatpersoner og virksomheter i hele kjeden fra produsent til sluttbruker, og alle stoffene i vedlegg 1 og 2. I situasjoner hvor en kjøper oppfører seg mistenkelige skal forhandler nekte å selge stoffet til denne personen. Eksempler på mistenkelig oppførsel er i følge forordningen:

- Kjøper virker uklar med hensyn til bruk.
- Kjøper virker ukjent med bruk.
- Kjøper fremstår ikke som troverdig i sin redegjørelse om bruk.
- Kjøper ønsker å kjøpe store mengder av stoffet, uvanlige konsentrasjoner eller uvanlige kombinasjoner.
- Kjøper er ikke villig til å legge frem legitimasjon, eller oppgi bostedsadresse.
- Kjøper insisterer på å bruke uvanlige betalingsmetoder, herunder store kontantbeløp.

For land som har etablert en tillatelsesordning er det ønskelig med innrapportering fra vedkommende tillatelsesmyndighet når de avslår en søknad om tillatelse til å kjøpe stoffer, eller inndrar en allerede utstedt tillatelse. I forordningen forutsettes det at Kommisjonen skal utarbeide en veileder om hvordan mistenkelige transaksjoner identifiseres og rapporteres, samt informasjon om hvordan omfattende tyveri og svinn kan identifiseres og rapporteres.

Forordningen forutsetter at det etableres ett eller flere kontaktpunkt for mottak av meldinger om mistenkelige transaksjoner. Kontaktpunktet skal registrere slike meldinger. Det forutsettes at rett myndighet foretar nødvendige undersøkelser for å få verifisert om transaksjoner, eller forsøk på transaksjoner, er legitime. Omfattende tyveri eller svinn av stoffene i vedlegg 1 og 2 skal også rapporteres. I slike tilfeller forutsettes det at de nasjonale kontaktpunktene, når de finner det hensiktsmessig, gjør bruk av Europols Early Warning System.

Ved registrering av transaksjoner forutsettes det at behandlingen av personopplysninger skjer i henhold til direktiv 95/46 EF, implementert i lov 14. april 2000 om behandling av personopplysninger.

2.5 SANKSJONER

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

2.6 INFORMASJONSTILTAK

Forordningen oppfordrer landene til å iverksette informasjonstiltak, og trekker særlig frem betydningen av informasjonstiltak slik at:

- Internasjonalt reisende får informasjon om de begrensninger som gjelder.
- Befolkningen, på et generelt grunnlag, får informasjon om begrensningene.
- Virksomheter, særlig små og mellomstore, får informasjon som bidrar til å nå målsettingen i forordningen.

Det forutsettes også at vedkommende myndighet i de enkelte land på en hensiktsmessig måte gjør kjent og oppdaterer de veiledninger som Kommisjonens utarbeider relatert til rapportering av tyveri, svinn og mistenkelige transaksjoner.

3 GENERELT OM STOFFENE OG DERES ANVENDELSE I NORGE

3.1 OM FREMSTILLING AV HJEMMELAGDE BOMBER

Alle de 15 stoffene forslag til forordning legger begrensning på kan, på forskjellige måter, brukes i produksjon av hjemmelagede eksplosiver, HME (Home Made Explosives), også omtalt som improviserte eksplosiver. Slike bomber, basert på eksplosiver, vil ha en tennkjede som skal sikre omsetning av eksplosivene. Denne tennkjeden kan variere i kompleksitet. For kommersielle eksplosiver i sivile og militære produkter vil ofte tennkjeden bestå av (i rekkefølge): antenningsmekanisme, initialladning (primæreksploder), overdrager/booster (sekundæreksploder), hovedladning (tertiæreksploder).

Hovedladningen vil som regel utgjøre den vesentlige delen av netto eksplosivinnhold (NEI), energi og sprengkraft, men ha lav følsomhet. Initialladningen er som regel svært liten (~ gram) og har høy følsomhet for enten støt, friksjon eller varme (avhengig av antenningsmekanismen). Initialladningen igangsetter detonasjon i overdrageren/boosteren og detonasjonen i overdragerne overføres til hovedladningen. Det kan både være færre og flere trinn i en slik tennkjede. Kommersielle produkter er som regel designet slik at de skal være sikre å lagre, transportere og håndtere.

Når det gjelder improviserte bomber (IED) er det varierende i hvilken grad det er tatt hensyn til sikkerheten for operatøren. Dette gjenspeiles i stor variasjon i antall trinn i tennkjeden og hvilke typer eksplosiver som benyttes i de ulike trinnene. I den videre beskrivelsen av eksplosivene er det imidlertid tatt utgangspunkt i begrepene primær-, sekundær- og terciæreksploder.

Både hjemmelagde, militære og sivile eksplosiver kan benyttes i de ulike leddene i tennkjeden på en IED. Det er ikke uvanlig at det er en kombinasjon av hjemmelagde eksplosiver, og kommersielle (militære eller sivile) produkter. Primærladningene er ofte fenghetter, detonerende lunte, meget sensitive eksplosiver eller en reaktiv blanding, og produseres derfor gjerne i små

mengder (< 10 gram) på grunn av risikoen for en utilsiktet detonasjon. Det har imidlertid likevel vært utallige angrep med bruk av hovedladninger av svært følsomme peroksidbaserte primæreksploder. Sekundæreksploder kan være både en hovedladning eller en booster for en hovedladning. Den er mindre følsom enn en primærladning, men mer følsom enn en eventuell hovedladning.

Hjemmelagde eksplosiver, kan ta utgangspunkt i både kommersielle og militære eksplosiver, i tillegg til alt fra husholdnings- til rene industrikjemikalier. Kjemikalier brukes enten for å lage ingredienser til å produsere hjemmelagde eksplosiver, eller for å lage selve eksplosivet. Det er vanlig å lage ingredienser som lett kan skaffes, men som kan vekke mistanke ved kjøp.

Oppskrifter på eksplosiver som nå går under betegnelsen HME er velkjente og godt dokumentert i bøker og tidsskrifter fra langt tilbake i tid. I eksplosivenes utviklingshistorie har imidlertid mange av dem blitt forkastet som interessante som kommersielle og militære eksplosiver blant annet på grunn av sine ustabile egenskaper. De som nå er mest kjent som HME er blitt dette på grunn av deres bruk av terrorister og motstandsgrupperinger, og de representerer kun et utvalg av mulige eksplosiver som kan lages hjemme.

3.2 GENERELT OM STOFFENE I VEDLEGG 1

3.2.1 HYDROGENPEROKSID (H₂O₂)

Hydrogenperoksid, cas-nr. 7722-84-1, er i vannfri tilstand en fargeløs og noe viskøs væske med særegen lukt som er blandbar med vann i alle forhold, og den håndteres nesten alltid som en oppløsning i vann i konsentrasjonsområdet 3–50 %. Det er et storindustrielt kjemikalie, og et av verdens viktigste med hensyn på produksjonsvolum og bruk. Hydrogenperoksid er et sterkt oksidasjonsmiddel, og det spaltes lett til vann og oksygen, enten ved oppvarming eller påvirkning av forbindelser som katalyserer denne spaltningen. Årlig verdensproduksjon ligger på omkring

2–3 millioner tonn, og er økende. Hydrogenperoksid er klassifisert som oksiderende og etsende.

Generelle bruksområder:

Anvendelser av hydrogenperoksid er for det meste tilknyttet dets oksiderende egenskaper. Vandige oppløsninger anvendes som desinfeksjonsmiddel (både på hud og til utstyr og flater, som for eksempel kontaktlinser), til kosmetisk bleking av tenner og som blekemiddel for tekstiler, papirmasse, papir, hår, fjær, pels osv. I kjemisk industri brukes slike løsninger til rensing av prosessvann. Hydrogenperoksid i høye konsentrasjoner brukes også i akvakultur, blant annet for avlusing av laks, og i laboratorievirksomhet.

I kjemisk industri er også hydrogenperoksid et viktig mellomprodukt og brukes i produksjonen av polymerer og tilhørende plastprodukter. Store mengder hydrogenperoksid brukes også i fremstillingen av antiseptiske produkter og til vaskemidler og flekkfjernere. I høykonsentrert form, typisk 80 % og oppover, brukes det i fremdriftssystemer for torpedoer og raketter, og i styringssystemer for satellitter.

Hydrogenperoksidoppløsninger over ca. 8 % er etsende for hud. Slike hydrogenperoksidoppløsninger formidles av en rekke forhandlere, og er således tilgjengelig for privatpersoner opp til en konsentrasjon på ca. 30 %. I egenskap av å være halogenfritt og danne harmløse nedbrytningsprodukter (vann og oksygen) er dette et miljøvennlig alternativ til andre kjemiske metoder, og det kan forventes økende bruk i årene fremover. Det finnes få eller ingen erstatninger for hydrogenperoksid.

Registrert bruk i Norge:

En gjennomgang av data for import, viser at Norge har en import av hydrogenperoksid på 17 369 tonn/år (1. juli 2011 til 30. juni 2012). Mesteparten av denne mengden (73 %) benyttes i papirindustrien til bleking av papirmasse. Den andre store andelen går til akvakultur (24 %) for avlusing av laks. En mindre del (2,6 %) av det som importeres er kjemikalier til rensing/desinfisering. Det er lite av den totale mengden (0,025 %) som er beregnet til laboratorievirksomhet. Kun 0,12 tonn er beregnet for frisører. Det ble i nevnte periode eksportert 2 046 tonn hydrogenperoksid. Nærmere 100 % av denne mengden er blitt eksportert til fiskeoppdrettsnæringen på Færøyene.

I produktregisteret er det registrert 18 370 tonn hydrogenperoksid. Omkring 100 % av dette er kjemikalier som har en høyere konsentrasjon enn 12 vektprosent. De to store produktgruppene for hydrogenperoksid er kjemikalier beregnet for akvakultur (57 %) og bleking av

papir (38 %). En mindre andel er kjemikalier beregnet for desinfeksjon/rens (2 %) og kjemisk industri (2 %). En liten andel er kjemikalier beregnet for bleking av tekstiler (0,4 %) og til privat anvendelse (0,3 %). Av den andelen av kjemikalier som går til privat anvendelse er kun 10 % i et konsentrasjonsområde over 12 vektprosent.

3.2.2 NITROMETAN (CH₃NO₂)

Nitrometan, cas-nr. 75-52-5, er i ren form en klar, fargeløs og noe oljeaktig væske med moderat lukt. Den er noe løselig i vann og godt løselig i typiske organiske løsningsmidler som etanol, dietyleter og aceton. Kommersielle kvaliteter er ofte svakt gulfargede. Nitrometan forhandles og håndteres vanligvis enten i ren form eller som en oppløsning i forskjellige motordrivstoff (når det finner anvendelse som drivstofftilsetning). Nitrometan har både brannfarlige og eksplosjonsfarlige egenskaper. Ren nitrometan tillates transportert i beholdere på inntil 450 liter, men regnes som eksplosjonsfarlig i større beholder.

Generelle bruksområder:

Nitrometan har utstrakt anvendelse i forbindelse med avfetting, som tilsetning til motordrivstoff for sportsbiler og radiostyrte leketøy, og i produksjon av eksplosiver. Nitrometan brukes i produksjon i kjemisk industri der den blant annet inngår i organisk kjemisk syntese. Den finnes også i utstrakt bruk i laboratorier på universiteter og i forskningslaboratorier. Nitrometan brukes også i visse limtyper, lakk og maling. Nitrometan er klassifisert som brannfarlig og helseskadelig.

Den mest kjente anvendelsen av nitrometan, også det anvendelsesområdet hvor det finner utstrakt bruk blant privatpersoner, er som tilsetningsstoff til motordrivstoff. Dette brukes i små radiostyrte leketøy, men er spesielt viktig for høyttelsesmotorer som benyttes i dragracing og annen motorsport. Til dragracing benyttes som oftest en blanding av 90 % nitrometan og 10 % metanol. For radiostyrte leketøy anvendes normalt drivstoff av metanol med inntil 30 % nitrometan, men denne inneholder også betydelige mengder smøreolje (10–20 %). Det er vanskelig å finne erstatninger for nitrometan for dette formålet, og ingen gode substitutter er kjent.

Registrert bruk i Norge:

Nitrometan har ikke eget varenummer i tolltariffen. Nitrometan registreres derfor sammen med andre lignende stoffer, slik at mengder i denne gruppen også inneholder andre stoffer enn nitrometan. Det er registrert en import på 66 tonn/år (1. juli 2011 til 30. juni 2012). Mesteparten av denne mengden (97 %) benyttes for produksjon av

eksplosiver, mens en liten andel går til limproduksjon (3 %). Små mengder benyttes i laboratorievirksomhet (46 kg) og privat bruk (15 kg). Det er ingen eksport av nitrometan.

I produktregisteret er det registrert 14,8 tonn nitrometan. Omkring 100 % av dette er kjemikalier beregnet for privat anvendelse, og er hovedsakelig drivstoff til motorer i radiostyrte leketøy og høyforbrenningsmotorer til dragracing. Av den mengden som er registrert i produktregisteret, er 16 % kjemikalier som inneholder nitrometan i en konsentrasjon høyere enn 30 vektprosent.

3.2.3 SALPETERSYRE (HNO₃)

Salpetersyre, cas-nr. 7697-37-2, er i ren vannfri tilstand en fargeløs, hygroskopisk og rykende væske med sterk, stikkende lukt. Den er blandbar med vann i alle forhold. Kommersiell salpetersyre vil nesten alltid håndteres som en oppløsning i vann med en konsentrasjon på 50–70 % og inneholde større eller mindre mengder NO₂, noe som gir den en gulfarge. Salpetersyre med stort innhold av NO₂ er rødfarget. Salpetersyre er klassifisert som etsende.

Vannfri salpetersyre er et spesialkjemikalie som fremstilles i store mengder, men som vanligvis ikke håndteres under normal laboratoriebruk. Salpetersyre er sterkt etsende både på hud og de fleste metaller. Også metaller som kobber og sølv vil løse seg i konsentrert salpetersyre. Blandingen av konsentrert salpetersyre og konsentrert saltsyre kalles kongevann og er i stand til å løse opp edelmetaller som gull og platina. I tillegg til å være en sterk syre med etsende egenskaper, har salpetersyre i konsentrasjon på 70 % eller mer også oksiderende egenskaper.

Generelle bruksområder:

Salpetersyre er et av den kjemiske industriens aller viktigste kjemikalier, og har et utall anvendelser industrielt, og til forskning og undervisning. Årlig verdensproduksjon er på flere titalls millioner tonn. På industriell skala finner den sin største anvendelse (ca. 60–85 % av produksjon) i produksjon av nitratbasert kunstgjødsel. Det meste av landbrukets nitrogenbehov i verden dekkes ved hjelp av slik kunstgjødsel. Salpetersyre er en viktig komponent i produksjonen av fullgjødsel og anvendes sammen med ammoniakk i produksjonen av ammoniumnitrat.

Salpetersyre er viktig i produksjonen av flere kjemiske produkter og i produksjon av diverse fargestoffer, legemidler, syntetiske fibre og plastmaterialer, samt kobber- og sølvnitrat. Salpetersyre har stor anvendelse innen sprengstoffindustrien, der den brukes i produksjonen av de fleste moderne høyeksplosiver. Den brukes også til beisning og etsning av metaller som messing, sink, rustfritt

stål. Til laboratoriebruk og analyseformål på universiteter, skoler og forskningslaboratorier finner salpetersyre en rekke anvendelser. Til privat bruk finner den antakelig relativt liten anvendelse med unntak av noe hobbybasert metallbehandling.

Registrert bruk i Norge:

Det er registrert en import av salpetersyre på 15 077 tonn/år (1. juli 2011 til 30. juni 2012). Mesteparten av denne mengden (94 %) er gjødselsprodukter, mens en liten andel går til produksjon av eksplosiver (5 %). 103 tonn (0,7 %) er relatert til annen industrivirksomhet. Kun 6,9 tonn er laboratoriekjemikalier (0,05 %) og 180 kg benyttes av gullsmidrelatert virksomhet. Salpetersyre produseres i Norge, og det ble i nevnte periode eksportert 36 312 tonn. Omkring 100 % av denne eksporten er til produksjon av gjødselsprodukter.

I produktregisteret er det registrert 856 311 tonn salpetersyre. Omkring 100 % av dette er kjemikalier med en konsentrasjon av salpetersyre høyere enn 3 %. Omkring 90 % av den mengden salpetersyre som er registrert benyttes i gjødselsproduksjon, mens omtrent 7 % er kjemikalier som benyttes til produksjon, konservering og bearbeiding av kjøtt og fiskeprodukter. Lite av den totale mengden benyttes til annen industriproduksjon (0,21 %) og til produksjon av eksplosiver (0,16 %). En mindre del er rengjøringsprodukter (71 tonn), mens det er registrert omkring to tonn til privat og allmenn anvendelse. Omkring 100 % av mengden til privat og allmenn anvendelse er kjemikalier med konsentrasjon av salpetersyre høyere enn 3 vektprosent.

3.2.4 KALIUMKLORAT (KClO₃)

Kaliumklorat, cas-nr. 3811-04-9, har vært kjent helt siden 1786 og fremstilles i dag nesten utelukkende fra natriumklorat. Produksjonen av kaliumklorat er svært beskjeden i forhold til den for natriumklorat. Kaliumklorat i ren tilstand er en fargeløs, krystallinsk forbindelse. Det formidles nesten utelukkende i ren form som et krystallinsk pulver, og er stabilt under lagring såfremt det ikke kommer i kontakt med brennbare materialer. Graden av stabilitet avhenger i stor grad av eventuelle forurensninger. Kaliumklorat er klassifisert som et oksiderende og helseskadelig stoff.

Generelle bruksområder:

Kaliumklorat finner sin største anvendelse i produksjon av fyrstikker og pyroteknikk. Vanlige sikkerhetsfyrstikker inneholder kaliumklorat som en del av den pyrotekniske satsen i fyrstikkhodet (i tillegg til svovel, antimonsulfid, dekstrin, glasspulver og fargestoff), og dette forbruker

brorparten av det kaliumklorat som i dag produseres. Kaliumklorat kan også brukes til sivil pyroteknikk som fyrverkeri og militær pyroteknikk i ammunisjon. I dag er imidlertid kaliumklorat i all hovedsak erstattet av kaliumperklorat til denne bruken.

Til undervisningsformål i skolelaboratorier benyttes kaliumklorat i relativt stor grad til produksjon av oksygen og i pyrotekniske demonstrasjonsforsøk. Kaliumklorat ble tidligere anvendt som desinfiserende middel i munn- og gurglevann, men denne bruken er forlatt på grunn av stoffets giftighet. Det er i noe grad i bruk som pesticid i jordbruk, men det er først og fremst natriumklorat som blir benyttet til slike formål.

Registrert bruk i Norge:

Det er ikke eget varenummer i tolltariffen for kaliumklorat, men stoffet inngår under andre klorater enn natriumklorat (varenummer 28.29.1900). Det er svært lite import av kjemikalier i denne kategorien. For perioden 1. juli 2011 til 30. juni 2012 ble det registret en import på 223 kg. Mesteparten av denne mengden (97 %) gikk til laboratorievirksomhet. En liten del (2,2 %) er kjemikalier benyttet i forbindelse med olje- og gassindustri. Det er ikke registrert noen eksport av kaliumklorat.

I henhold til produktregisteret er det registrert en produktmengde på 10 kg som inneholder kaliumklorat. Dette er rengjøringsmidler som har en konsentrasjon av kaliumklorat lavere enn 40 vektprosent.

3.2.5 KALIUMPERKLOMAT (KClO₄)

Kaliumperklorat, cas-nr. 7778-74-7, er i ren tilstand en fargeløs krystallinsk forbindelse. Det er lite løselig i vann og er et av få kjente tungtløselige kaliumsalter. Produksjonen av perklorater er svært beskjeden sammenlignet med den for natriumklorat, og årlig produksjon er trolig bare i størrelsesorden noen få tusen tonn. Kaliumperklorat er klassifisert som et oksiderende og helseskadelig stoff.

Generelle bruksområder:

Kaliumperklorat kan benyttes som et substitutt for kaliumklorat i mange sammenhenger, og finner sin største bruk innenfor pyroteknikk. Det er i dag antagelig det viktigste oksidasjonsmiddelet i fyrverkeri, både i drivstoffladninger og knallsatser, og til pyroteknikk for ammunisjonsformål. Tidligere ble kaliumperklorat i en viss grad benyttet som oksidasjonsmiddel i rakettmotorer, men er i dag nesten helt erstattet av ammoniumperklorat (NH₄ClO₄).

Registrert bruk i Norge:

Kaliumperklorat har ikke eget varenummer i tolltariffen. Stoffet er klassifisert i varenummer 28.29.9000 som består av både perklorater, perbromater og perjodater. Sannsynligvis utgjør perklorater hovedmengden av kjemikalier klassifisert i dette varenummeret. I perioden 1. juli 2011 til 30. juni 2012 ble det registret en import på 136 tonn. Mesteparten av denne mengden (74 %) blir benyttet til produksjon av eksplosiver, mens kjemikalier benyttet i landbruket utgjør 16 %. Noe går til annen industriproduksjon (7,3 %), mens en liten andel er kjemikalier som benyttes i trykkerier (2,1 %). Til laboratorievirksomhet er det omkring 100 kg (0,07 %) som importeres i løpet av nevnte periode.

3.2.6 NATRIUMKLOMAT (NaClO₃)

Natriumklorat, cas-nr. 7775-09-9, er i ren tilstand en fargeløs, krystallinsk forbindelse som er klassifisert som et oksiderende og helseskadelig stoff. Natriumklorat er med god margin det viktigste av alle klorater og perklorater hva angår produksjonsvolum og bruk, og fremstilles i langt større mengder enn resten av disse. Natriumklorat er den langt viktigste av alle klorater og perklorater, da natriumklorat er utgangspunktet for fremstillingen av alle andre klorater og perklorater. Årlig produksjonsvolum på verdensbasis er på flere millioner tonn.

Generelle bruksområder:

Det desidert største anvendelsesområdet for natriumklorat (ca. 80–95 %) er som utgangspunkt for fremstillingen av klordioksid (ClO₂), en gass som benyttes i bleking av papirmasse og til desinfeksjon av drikkevann. Klordioksid fungerer som et mer effektivt alternativ til klor i disse anvendelsesområdene. Natriumklorat anvendes også teknisk som oksidasjonsmiddel i ekstraksjon av uran fra bergarter. Det har også mindre bruk i oksygengeneratorer i passasjerfly (for oksygen til passasjerer i nødtilfelle). Det brukes også som oksidasjonsmiddel i kjemiske reaksjoner i laboratoriet.

Fra gammelt av og helt opp til relativt nylig ble natriumklorat mye benyttet som et generelt ugressmiddel, i Norge tidligere simpelthen kjent som «ugressalt». Blant annet på grunn av misbruk av natriumklorat i tilvirkningen av eksplosivmaterialer er dette salget nå stanset i Norge og alle EU-land. Mens bruken av natriumklorat i papirindustrien er økende, er bruken som ugressmiddel derfor avtakende.

Registrert bruk i Norge:

I perioden 1. juli 2011 til 30. juni 2012 ble det registret en import på 11 913 tonn. I all hovedsak benyttes natriumklorat til bleking av papir, og hele 98 % av

mengden importert går til dette. Noe (1,9 %) benyttes til fremstilling av legemidler og desinfeksjon/rensing. Lite går til annen industrivirksomhet (0,016 %), og svært lite går til laboratorievirksomhet (300 kg, 0,0025 %). Eksporten er på 422 tonn for nevnte periode. Dette er kjemikalier som benyttes i olje- og gassindustrien.

I produktregisteret er det registrert 70 730 tonn. Omkring 100 % av denne mengden er kjemikalier som inneholder natriumperklorat med en konsentrasjon høyere enn 40 vektprosent. Nesten alt går til bleking av papir (99 %). Resten av mengden går til annen kjemisk industri (1 %) og farmasøytisk industri (0,03 %).

3.2.7 NATRIUMPERKLORAT (NACLO₄)

Natriumperklorat, cas-nr. 7601-89-0, er i ren tilstand en fargeløs, krystallinsk forbindelse som er klassifisert som et oksiderende og helseskadelig stoff. Tall for produksjonsvolum av perklorater er vanskelige å oppdrive grunnet den strategiske betydningen ammoniumperklorat, det viktigste av perkloratene, har som drivstoffkomponent i militære rakettssystemer. Den årlige produksjon på verdensbasis er imidlertid sannsynligvis i størrelsesorden få titalls tusen tonn.

Generelle bruksområder:

Den viktigste anvendelse for natriumperklorat er som råstoffet for produksjonen av andre perklorater, og da spesielt kalium- og ammoniumperklorat. Ammoniumperklorat er den viktigste av perkloratene på grunn av sin anvendelse i fast rakettdrivstoff for både sivile romraketter og missiler for det militære, og det meste av produsert natriumperklorat går med til dette. Natriumperklorat har en del bruksområder på laboratorier, samt noe brukt innen medisin.

Natriumperklorat har som stoff langt mindre interesse enn kaliumklorat, natriumklorat og kaliumperklorat som alle har en rekke anvendelsesområder som beskrevet over. På grunn av utpreget vanntiltrekkende karakter er det klart mindre egnet enn kaliumperklorat til pyrotekniske formål. Privatpersoner vil nok først og fremst være interessert i kaliumperklorat for slikt bruk.

Registrert bruk i Norge:

Det er ikke eget varenummer i tolltariffen for natriumperklorat. Stoffet er klassifisert i varenummer 28.29.9000 som består av både perklorater, perbromater og perjodater. Sannsynligvis utgjør perklorater hovedmengden av kjemikalier klassifisert i dette varenummeret. Se omtale under kapittel 3.2.5.

I produktregisteret er det ingen registreringer av natriumperklorat.

3.3 GENERELT OM STOFFENE I VEDLEGG 2

3.3.1 HEKSAMIN ((CH₂)₆N₄)

Heksamin, cas-nr. 100-97-0, en forkortet form av heksametylentetramin, er i ren tilstand en fargeløs, krystallinsk organisk forbindelse. Den er svært godt løselig i vann og relativt godt løselig i organiske løsemidler som etanol, aceton og kloroform. Mens den i tørr og kjemisk ren tilstand er luktfri, vil den ved tilgang på fuktighet og over tid kunne utvikle en utpreget fiskeaktig aminlukt. Heksamin fremstilles utelukkende ved å reagere ammoniakk med formaldehyd. Produksjonen ser ut til å være avtakende og med færre aktører i markedet enn det som var tilfellet for noen tiår tilbake. Heksamin er klassifisert som et brannfarlig fast stoff.

Generelle bruksområder:

Heksamin har en rekke bruksområder, både industrielle, til forskning og til private formål. Den største anvendelsen har den i produksjonen av fenol-formaldehyd-resiner, en stor gruppe med svært viktige plastmaterialer. I industrien brukes også heksamin som råstoff for produksjonen av de militære eksplosivene heksogen (RDX) og oktogen (HMX). Til laboratoriebruk på universiteter, skoler og forskningsinstitutter har heksamin flere anvendelser. Heksamin brukes også i noen land som konserveringsmiddel (E239). Heksamin brukes i medisinen i form av sitt mandelsyresalt i behandlingen av urinveisinfeksjoner. Bruken til dette formål har avtatt med årene, men er igjen blitt aktuelt grunnet forekomsten av antibiotikaresistens i behandlingen av enkelte infeksjoner.

Heksamin er et praktisk brennmateriale i fast form som brenner med lyseblå flamme under stor varmeutvikling med liten sotdannelse. Den fungerer derfor som et egnet faststoffalternativ til typiske væskeformige brennstoff som etanol og isopropanol, og brukes i form av tabletter eller briketter som en praktisk varmekilde til matlaging under camping- og friluftsturer, eller av militære og humanitære organisasjoner for samme formål. Den har også anvendelse til slike formål av privatpersoner, og brukes også som brennstoff i hobbyanvendelser til for eksempel mindre dampmaskiner.

Registrert bruk i Norge:

Heksamin har ikke eget varenummer i tolltariffen og klassifiseres under varenummer 36.06.9000. Herunder

vil stoffer som ferrocerium og andre pyrofore legeringer, metaldehyd, heksaminn og lignende stoffer i form av tabletter, stenger og lignende til bruk som brensel, inngå.

Det ble i perioden fra 1. juli 2011 til 30. juni 2012 importert 4 553 tonn for dette varenummeret. Det vesentlige av denne importen er med stor sannsynlighet ikke produkter som inneholder heksaminn. Mesteparten av den importerte mengden (95 %) er sannsynligvis tennbriketter basert på trevirke. Noe benyttes i kjøkken/husholdning (2,8 %) og dette er sannsynligvis spritbaserte brennbokser for å holde mat varm. En liten andel går til fyrverkeriprodukter (0,69 %) og annen industriproduksjon (0,9 %). Det er en rekke firma som importerer produkter i denne kategorien i mindre mengder. Det er registrert noen få privatpersoner som importerer produkter registrert i denne kategorien, men mest sannsynlig er dette ikke produkter som inneholder heksaminn. Det ble eksportert 16 tonn i dette varenummeret i nevnte periode. Dette er i all hovedsak retur av varer fra detaljhandelen

I produktregisteret er det registret 429 tonn heksaminn. Mesteparten av dette benyttes i kjemisk industri (84 %), mens noe benyttes i jordbruk, jakt og viltstell (14 %). En liten andel benyttes i metallindustrien (1 %) og til limproduksjon (0,3 %). 15 kg er registrert til privat anvendelse, og er sannsynligvis fast brennstoff i form av heksaminn til hobbydampmaskiner og lignende. 95 % av den mengden som er registrert i produktregisteret er kjemikalier der konsentrasjonen av heksaminn er høyere enn 10 vektprosent.

3.3.2 SVOVELSYRE (H₂SO₄)

Svovelsyre, cas-nr. 7664-93-9, fra gammelt av kalt vitriololje, er i ren vannfri tilstand en fargeløs, luktfri og oljeaktig væske. Svovelsyre, som er klassifisert som en sterkt etsende væske, har vært kjent helt fra alkymistenes tid, og fremstillingsmetodene har variert opp gjennom historien. Det er i dag verdens viktigste kjemikalie hva angår produksjonsvolum, og årlig produksjon er i størrelsesorden 180–190 millioner tonn. Svovelsyre danner en konstant kokende blanding med vann, og det er denne blandingen som går under navnet konsentrert svovelsyre i handelen. Tekniske kvaliteter av svovelsyre er noen ganger fargede, og kan inneholde forskjellig grad av urenheter. Svovelsyre har utpreget vanntiltrekkende egenskaper, og er blandbar med vann i alle forhold.

Generelle bruksområder:

Svovelsyre er den kjemiske industriens viktigste stoff. Det har et utall anvendelsesområder, og en utfyllende beskrivelse av disse kan ikke gis. Der det foregår kjemisk virksomhet vil det sannsynligvis også finnes svovelsyre.

De største mengdene (ca. 60 %) brukes i kunstgjødsel-industrien for fremstilling av ammoniumsulfat, fosforsyre eller fosfatholdige gjødseltyper. Svovelsyre brukes også i fremstillingen av en rekke andre syrer og i mineralprosessering. Store mengder brukes til sulfonering, noe som er viktig i produksjonen av alt fra vaskemidler til syntese av fargestoffer, legemidler, plantevernmidler og kunststoffer. Det brukes også industrielt som en del av petrokjemiske prosesser i oljeraffinerier, som syrekatalysator i kjemiske prosesser, i produksjon av diverse sulfater (blant annet aluminiumsulfat til papirindustri og vannbehandling), uorganiske fargepigmenter, glass og til beising av metaller.

I sprengstoffindustrien brukes det sammen med salpetersyre i fremstillingen av en rekke viktige sprengstoffer som nitrocellulose, nitroglyserin og trinitrotoluen (TNT). Også til forsknings- og undervisningsformål er svovelsyre en av grunnsubstansene i alle deler av kjemien, både til organisk, uorganisk og analytiske formål. Til denne bruken er som regel konsentrert 98 % svovelsyre utgangspunktet.

Som akkumulatorsyre i blybatterier brukes svovelsyre av konsentrasjon ca. 25–30 %, noe som gjør det tilgjengelig for privatpersoner i tildels betydelige mengder. Svovelsyre er også en bestanddel i enkelte avløpsåpnere.

Registrert bruk i Norge:

I perioden fra 1. juli 2011 til 30. juni 2012 ble det importert 151 632 tonn kjemikalier med svovelsyre. Det aller meste av denne mengden (78 %), går til metallurgisk industri, industriproduksjon av titandioksid og jernsulfat mens noe går til papirindustrien (14 %). Noe går til avfallsbehandling (7,4 %) og en svært liten andel går til annen industri (0,047 %). Rengjøringsprodukter inneholder svovelsyre og mengden importert i nevnte periode er 12 tonn. Til laboratorievirksomhet er det importert 6,2 tonn, mens legemiddelindustri har importert 0,4 tonn. I samme periode er det eksportert 95 432 tonn. I all hovedsak er dette produksjon fra to fabrikker i Norge (99,9 %).

I henhold til produktregisteret er det registrert 139 420 tonn. I all hovedsak kommer dette fra industri i Norge som lager svovelsyre (99,8 %). Mindre mengder av den totale andelen benyttes til rengjøringsprodukter (79 tonn), kjemikalier til bygg og anlegg (34 tonn) og næringsmiddelindustri

(34 tonn). Til privat anvendelse er det registrert 7,2 tonn. Av den mengden som er registrert i produktregisteret er 99,9 % kjemikalier som inneholder svovelsyre i en konsentrasjon større enn 10 vektprosent.

3.3.3 ACETON (CH₃COCH₃)

Aceton, cas-nr. 67-64-1, med kjemisk navn propanon, er i ren tilstand en fargeløs, lite viskøs og flyktig væske. Den er blandbar med vann og organiske løsemidler som etanol, dietyleter, benzen og kloroform. Aceton har en karakteristisk lukt og er meget brannfarlig. Det er en naturlig forbindelse som også dannes i menneskekroppen og finnes i urin. Aceton fremstilles industrielt og årlig verdensproduksjon er i størrelsesorden 6-7 millioner tonn.

Generelle bruksområder:

Aceton er et godt egnet løsemiddel for en rekke stoffer, blant annet flere plastmaterialer og syntetiske fibre, og har derfor utbredt anvendelse i industrien innen maling, lakk og lim. Aceton er derfor lett tilgjengelig for privatpersoner, også i relativt store mengder, til bruk som lakktykker, til glassfiberarmerte polyesterresiner, for avfetting og løsemiddel for maling, lakk og mange limtyper. I tillegg finnes det i kosmetikk som neglelakkfjerner. Også i laboratorier brukes store mengder med aceton for rengjøring av utstyr, som løsemiddel i organiske reaksjoner og til kjølebad for laboratorieutstyr. Den brukes også i gassflasker for acetylen. Aceton har også bred anvendelse i den kjemiske industrien som kjemisk råstoff.

Registrert bruk i Norge:

I perioden fra 1. juli 2011 til 30. juni 2012 ble det importert 434 tonn kjemiske produkter med aceton. Mesteparten av dette (84 %) går til industri og plastproduksjon. Noe leveres til bensinstasjoner (5,8 %), laborativirksomhet (4,6 %) og detaljhandelen (3,5 %). En liten andel er kosmetikkprodukter (0,32 %). Det blir eksportert 8,6 tonn hovedsakelig til industrielle formål samt malings- og lakkindustrien.

I henhold til produktregisteret er det registrert 654 tonn aceton i 2011, hvorav 70 tonn går til privat anvendelse. Aceton brukes i en rekke produkter og bransjer. Detaljhandelen importerer 15 tonn/år og mesteparten av dette vil være beregnet for privat anvendelse.

3.3.4 KALIUMNITRAT (KNO₃)

Kaliumnitrat, cas-nr. 7787-79-1, ofte kalt kalisalpeter eller kun salpeter, er i ren tilstand en fargeløs, krystallinsk forbindelse som er klassifisert som et oksiderende stoff. Det er godt løselig i vann. Blandinger av kaliumnitrat og brennstoffer som metallpulvere, organiske forbindelser og

svovel, er brannfarlige og kan ha eksplosive egenskaper. Kaliumnitrat er den viktigste bestanddelen av svartkrutt, og industriell fremstilling av kaliumnitrat har derfor vært utviklet og studert gjennom hundrevis av år. Kaliumnitrat forekommer naturlig i tørre strøk, bl.a. India og Kina. I dag fremstilles kaliumnitrat for det meste fra salpetersyre. Årlig verdensproduksjon er omfattende og av størrelsesorden flere hundre tusen tonn.

Generelle bruksområder:

Kaliumnitrat har hatt en rekke anvendelser opp gjennom tidene. På industriell skala finner den sin viktigste anvendelse som nitrogen- og kaliumholdig gjødselprodukt. Den brukes også i fyrverkeri, i fast rakettdrivstoff samt i produksjon av keramikk, glass og emalje. Kaliumnitrat er også anvendt som tilsetningsstoff til mat (E252), som konserveringsmiddel i kjøtt- og fiskeprodukter, samt ved modning av ost. Historisk sett har også kaliumnitrat hatt noe medisinsk og kosmetisk bruk, blant annet i tannpasta for folk med følsomme tannhalser.

Registrert bruk i Norge:

I perioden fra 1. juli 2011 til 30. juni 2012 ble det importert 321 tonn kjemikalier med kaliumnitrat. Av dette stod gjødselsprodukter for 71 %. En betydelig andel (24 %) kan se ut til å være produkter for bruk til tunge kjøretøyer, men sannsynligvis er dette en feilregistrering ved import. Til annen industri er det importert 13,5 tonn (4,2 %), mens avisningskjemikalier utgjør 0,6 %. Til laborativirksomhet importeres det 530 kg (0,17 %). Det er ikke registrert noen eksport i nevnte periode.

I henhold til produktregisteret er det registrert 114 tonn. Mesteparten av denne mengden (92 %) benyttes i metallindustrien. Noe går til produksjon av eksplosiver (7,6 %) og lite går til laborativirksomhet (0,13 %). Til privat anvendelse er det registrert en mengde på 120 kg. Omkring 100 % av mengden registrert i produktregisteret har en konsentrasjon av kaliumnitrat > 10 %.

3.3.5 NATRIUMNITRAT (NaNO₃)

Natriumnitrat, cas-nr. 7631-99-4, ofte kalt natronsalpeter, Chilesalpeter eller Perusalpeter, er i ren tilstand en fargeløs, krystallinsk forbindelse og er klassifisert som et oksiderende stoff. Det forekommer naturlig i tørre strøk, spesielt i deler av Sør-Amerika. I dag blir natriumnitrat fremstilt fra syntetisk salpetersyre.

Generelle bruksområder:

Natriumnitrat finner anvendelse som tilsetningsstoff til mat (E251), som konserveringsmiddel i kjøtt- og fiskeprodukter, samt ved modning av ost. Som for kalsiumnitrat brukes

natriumnitrat i vannbehandling, i kuldeblandinger og også som varmeoverføringsmedium i solkraftverk. Den brukes også i fyrverkeri, i fast rakettdrivstoff, samt i produksjon av keramikk, glass og emalje.

Registrert bruk i Norge:

Natriumnitrat har ikke eget varenummer i tolltariffen, men er kategorisert sammen med andre nitater, bortsett fra kaliumnitrat, i varenummer 28.34.2900. Natriumnitrat i form av gjødselsprodukter har eget tolltariffnummer 31.02.5000. Det er registrert en import i perioden fra 1. juli 2011 til 30. juni 2012 på 2 415 tonn for varenummer 28.34.2900. I all hovedsak er importen til en leverandør av industrikjemikalier (95 %). Noe blir benyttet til produksjon av lim og rensemidler (2,8 %) og gjødselsprodukter (1,3 %). Til produksjon av eksplosiver benyttes det 26 tonn (1,1 %), mens 0,03 % går til laboratorievirksomhet. Det er ikke registrert noen eksport i nevnte periode. For varenummer 31.02.5000 er det registrert en import på 619 tonn i nevnte periode. Noe av denne mengden er nok benyttet til produksjon av andre produkter enn gjødsel.

I produktregisteret er det registrert 5 794 tonn. Mesteparten av dette benyttes til produksjon av eksplosiver og pyrotekniske stoffer (75 %), mens 20 % benyttes til produksjon av andre kjemiske produkter. En mindre andel (5 %) benyttes til produksjon av bygningsartikler. Til privat og allmenn anvendelse er det registrert 640 kg. 26 % av mengden registrert i produktregisteret er kjemikalier med en konsentrasjon av natriumnitrat høyere enn 10 vektprosent.

3.3.6 KALSIIUMNITRAT (CA(NO₃)₂)

Kalsiumnitrat, cas-nr. 10124-37-5, er i ren tilstand en fargeløs, krystallinsk forbindelse klassifisert som et oksiderende stoff. Den er svært godt løselig i vann. Som andre oksidasjonsmidler kan det være brannfarlig i kontakt med brennbare materialer. Kalsiumnitrat fremstilles enkelt på industriell skala ved å behandle kalkstein med salpetersyre. Det produseres også som et biprodukt ved fremstilling av fullgjødsel. Kommersielt kalsiumnitrat kan ha sterkt varierende grad av renhet og farge, fra hvitt til mørkegrått avhengig av råstoffer og produksjonsmetode. Årlig produksjonsvolum er av størrelsesorden noen hundre tusen tonn. Kalsiumnitrat selges også i form av vandige løsninger.

Generelle bruksområder:

Kalsiumnitrat er et viktig gjødselprodukt, men med avtakende bruk. Gjødselproduktet kalksalpeter, som er basert på en spesiell form av kalsiumnitrat, har vært og er et viktig handelsprodukt for Norge. Dette er den

første syntetiske nitrogengjødsel som ble produsert. Det er viktig som gjødselstoff først og fremst på grunnlag av nitrogeninnholdet, men også noe på grunn av kalsiuminnholdet.

Kalsiumnitrat brukes også som tilsetningsstoff til betong, både som akselerator og som korrosjonsbeskytter, og til vannbehandling. Til laboratoriebruk anvendes den til kuldeblandinger siden oppløsning av vannfri kalsiumnitrat er tydelig endoterm (forbruker varme).

Registrert bruk i Norge:

Kalsiumnitrat har ikke eget varenummer i tolltariffen, men er kategorisert sammen med andre nitater, bortsett fra kaliumnitrat, i varenummer 28.34.2900. Kalsiumnitrat sammen med ammoniumnitrat i gjødselsprodukter er registrert i varenummer 31.02.6000. For dette nummeret er det registrert en import på 116 tonn i perioden 1. juli 2011 til 30. juni 2012. I samme periode ble det registrert en eksport på 972 584 tonn.

I produktregisteret er det registrert 15,5 tonn. Omkring 100 % av dette går til produksjon av betong-, sement- og gipsprodukter. 40 kg er registrert til privat anvendelse. 100 % av de produkter som er registrert i produktregisteret har en konsentrasjon av kalsiumnitrat større enn 10 vektprosent.

3.3.7 AMMONIUMKALSIIUMNITRAT

Kalsiumnitrat og ammoniumnitrat danner flere dobbeltsalter. Disse kalles ofte for ammoniumkalsiumnitrat, cas-nr. 6484-52-2, eller kalsium-ammoniumnitrat. Noen av disse er kun svakt hygroskopiske og viktige i produksjonen av kunstgjødselindustrien. Ettersom ammoniumkalsiumnitrat vil inngå under reguleringen av ammoniumnitrat, avhengig av sitt nitrogeninnhold, vil ikke disse forbindelsene bli beskrevet nærmere. Egenskaper til ammoniumnitrat er ikke omfattet i dette arbeidet, mens egenskapene til kalsiumnitrat er beskrevet tidligere. Som utgangsstoff for eksplosive forbindelser eller blandinger ses dette best i lys av reguleringene for ammoniumnitrat, samt egenskapene beskrevet for kalsiumnitrat. Kalsiumammoniumnitrat kan også forekomme som navn på kunstgjødselblandingen bestående av ammoniumnitrat og kalkstein (evt. dolomitt), men denne vil også falle inn under de nevnte reguleringene for ammoniumnitrat.

Registrert bruk i Norge:

Dette er vanlig mineralgjødsel, og dermed vil det være stor bruk av dette i Norge. Som nevnt i kapittelet om kalsiumnitrat er det både import av slike produkter, og en meget stor eksport.

4 GJELDENE NASJONALE REGULERINGS-, TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER

4.1 NASJONAL REGULERING, TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER

I Norge er stoffene i forordning KOM (2010) 473 regulert gjennom flere lover og forskrifter ut i fra ulike formål og hensyn, blant annet forurensning av det ytre miljø, helse, sikkert arbeidsmiljø og hensynet til mattrygghet. Regelverket er fragmentarisk og til dels vanskelig tilgjengelig. Det er ingen helhetlig regulering som ivaretar hensynet til at stoffene kan komme på avveie eller havne i urette hender. Nedenfor omtales de regulerings-, tilsyns-, og kontrollordninger som anses sentrale i forhold til å skulle etablere et helhetlig regime for å bedre kontrollen med disse bombekjemikalierne.

4.1.1 BEGRENŚING PÅ TILGANG TIL AMMONIUMNITRAT I REACH-FORSKRIFTEN

Forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften) implementerer EUs forordning på området. REACH står for registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier, og er EUs kjemikalierregelverk. Det har til formål å sørge for et høyt beskyttelsesnivå for helse og miljø, samt styrke bedriftenes konkurransevne og evne til nyskaping.

REACH fører til at informasjon om kjemiske stoffers helse- og miljøskadelige egenskaper blir lettere tilgjengelig for myndighetene og publikum, mens bedriftene får større selvstendig ansvar for dokumentasjon, vurdering og forsvarlig håndtering av kjemiske stoffer. Den som fremstiller, produserer eller importerer kjemikalier skal innenfor visse kriterier sørge for registrering av kjemikaliene i det Europeiske kjemikaliebyrået (ECHA).

Gjennom REACH er det mulig å forby eller begrense produksjon, import, bruk og omsetning av farlige stoffer i hele EØS-området. Slike forbud eller begrensninger kan innføres i REACH dersom stoffet gir en uakseptabel

risiko for mennesker eller miljø, og det er nødvendig å begrense det på fellesskapsnivå. EU-kommisjonen og medlemslandene kan innføre begrensninger under REACH grunnet en hvilken som helst egenskap ved stoffet.

Gjennom forordning EF (552/2009), implementert i REACH-forskriften 17. november 2011, er det allerede innført begrensninger på stoffer eller stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat, ut i fra at slike kan benyttes til produksjon av bomber. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til DSBs rapport av 15. juni 2012 ”Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat” hvor dette omtales nærmere.

Tilsynsmyndigheter etter REACH-forskriften:

Klif er ansvarlig myndighet for REACH i Norge, mens både Klif, Arbeidstilsynet, DSB og Petroleumstilsynet fører tilsyn med at REACH-forskriften blir overholdt innenfor sine respektive myndighetsområder.

Klif vil være det norske kontaktleddet på myndighetssiden mot ECHA. Klif kan få henvendelser fra ECHA vedrørende registreringer innsendt av norske registranter. Dersom henvendelsen gjelder farlige fysikalsk-kjemiske egenskaper, vil Klif videresende henvendelsen til DSB for behandling. Med det fysikalsk-kjemiske området menes faste, flytende og gassformige stoffer med blant annet eksplosjonsfarlige-, brannfarlige- eller oksiderende egenskaper.

DSB er tilsynsmyndighet for begrensningen på stoffer eller stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat.

4.1.2 KRAV I HENHOLD TIL LEGEMIDDELLOVGIVNINGEN

Med hjemmel i lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler kan det legges begrensninger på stoffer som kan brukes ved ulovlig fremstilling av narkotika. Gjennom forskrift 12. februar 2010 som implementerer forordning (EF) nr. 273/2004 og forordning (EF) nr. 1277/2005 om narkotikaprekursorer, innføres det kontrollregimer for stoffer som kan brukes ved ulovlig fremstilling av narkotika. I vedlegg 1 til forordning nr. 273/2004 er det definert 3 kategorier av stoffer. For stoffene i kategori 1 må markedsdeltagere være i besittelse av lisens utstedt av Statens legemiddelverk før de kan markedsføre eller besitte disse stoffene. Ved markedsføring av stoffene i kategori 2 er det etablert et registreringsregime hvor Statens legemiddelverk skal underrettes om hvor disse stoffene fremstilles eller markedsføres.

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

Svovelsyre og aceton er i kategori 3 og omfattes av forordningen om narkotikaprekursorer. Gjennom forskrift 17. februar 2006 om stoffer som kan brukes ved ulovlig fremstilling av narkotika, er det innført krav om tillatelse fra Statens legemiddelverk dersom svovelsyre eller aceton skal eksporteres til nærmere opplistede land. Det er også krav om at alle markedsdeltakere som eksporterer svovelsyre og aceton til disse landene skal underrette Statens legemiddelverk om adressen på de lokaler hvor det produseres eller drives handel med disse stoffene. Ved eksport av stoffene til land som er nærmere spesifisert i vedlegg til forskriften, er det krav om eksporttillatelse fra Legemiddelverket. Svovelsyre og aceton er også å betrakte som bombekjemikalier, og omfattes av ordningen med rapportering av mistenkelige transaksjoner som beskrevet i forordning KOM (2010) 473.

Når hydrogenperoksid benyttes til avlusing av laks anses dette stoffet, i henhold til lov om legemidler § 2, som et legemiddel. Tilvirkning, innførsel, omsetning og bruk av hydrogenperoksid reguleres da av legemiddellovgivningen.

Tilsynsmyndigheter etter legemiddellovgivningen:

Statens Legemiddelverk fører tilsyn med stoffer som kan brukes ved ulovlig fremstilling av narkotika.

4.1.3 KRAV TIL KLASSIFISERING, MERKING OG EMBALLERING AV STOFFER OG STOFFBLANDINGER (CLP)

EUs regelverk om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP) trådte i kraft i Norge 16. juni 2012, og vil frem til 1. juni 2015 gjelde parallelt med forskrift av 16. juli 2002 nr. 1139 om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier.

Gjennom CLP innfører myndighetene i EU/EØS-landene et harmonisert system for klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger. Systemet baserer seg på GHS (*Globally Harmonized System for Classification and Labelling of Chemicals*) som er utarbeidet av FN.

Målet er at klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger skal følge de samme prinsippene og reglene over hele verden. Dette vil gi bedre sikkerhet ved bruk og transport av kjemikalier, i tillegg til at handel over landegrensene med stoffer og stoffblandinger vil bli enklere.

CLP gir plikter til leverandører når det gjelder omsetting av stoffer og stoffblandinger. Forskriften gir regler for hvilke kriterier som skal legges til grunn når det skal vurderes om stoffer eller stoffblandinger skal klassifiseres som farlige med hensyn til fysisk fare, helsefare og miljøfare. CLP gir også regler om hvordan kjemikalier skal merkes og emballeres.

Alle stoffer og stoffblandinger som er klassifisert farlige skal ha en merkeetikett som kommuniserer den aktuelle faren til brukeren. Kjemikaliene skal merkes så snart som praktisk mulig, og senest når omsetningen igangsettes i Norge. All merking skal være på norsk. Både produsent, importør, etterfølgende brukere og distributører har ansvar i henhold til CLP, som gjelder for alle kjemikalier.

Tilsynsmyndigheter etter CLP:

Ansvarlige myndigheter etter CLP-forskriften er DSB, Klif og Arbeidstilsynet. I tillegg til disse myndighetene er Petroleumstilsynet og Mattilsynet tilsynsmyndigheter etter CLP.

DSB har et spesielt ansvar på det fysikalsk-kjemiske området, det vil si for faste, flytende og gassformige stoffer, med blant annet eksplosjonsfarlige-, brannfarlige- eller oksiderende egenskaper.

4.1.4 IVARETAKELSEN AV SIKKERHETEN TIL OMGIVELSENE (BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN)

DSB forvalter lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern, mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoffer og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) med tilhørende forskrifter.

Brann- og eksplosjonsvernloven er den primære loven når det gjelder vern mot brann og eksplosjon, og regulerer bl.a. forebyggende og beredskapsmessige forhold ved håndtering av en rekke farlige stoffer og transport av farlig gods på vei og jernbane. Med håndtering menes enhver omgang med de farlige stoffene slik som tilvirkning, oppbevaring, behandling, transport, lasting, lossing, erverv, handel, innførsel, utførsel, overføring, bruk og tilintetgjøring.

Gjennom en endring i 2009 ble lovens virkeområde utvidet og presisert til også å omfatte sikring av farlige stoffer, for å unngå at stoffene benyttes til uønskede tilsiktede hendelser. Loven ble også utvidet til å omfatte flere farlige stoffer, blant annet for å kunne regulere prekursorer som kan brukes til produksjon av hjemmelagde bomber

Brann- og eksplosjonsvernloven regulerer i dag håndtering av de fire stoffkategoriene brannfarlig-, eksplosjonsfarlig-, trykksatt- eller reaksjonsfarlig stoff. Felles for alle disse stoffene er at de enten alene eller i kombinasjon med andre stoffer kan forårsake branner eller eksplosjoner, representerer en fare fordi de er under trykk, eller representere fare for utslipp av farlig gass, damp, støv eller tåke. Stoffe som kan benyttes til tilvirkning av eksplosiver og bomber til uønskede tilsiktede hendelser omfattes således av lovens farlig stoff definisjon.

I tillegg til de fire stoffkategoriene omfatter loven transport på vei og jernbane av alle stoffer som faller inn under definisjonen av farlig gods. Hva som er farlig gods bestemmes av de til enhver tid gjeldende internasjonale regelverk for sjø-, luft- og landtransport som er basert på anbefalinger fra FN.

Formålet med brann- og eksplosjonsvernloven er altså å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot bl.a. ulykker med disse farlige stoffene, herunder å forebygge uønskede tilsiktede hendelser. Loven skal med andre ord bidra til å ivareta sikkerheten til omgivelsene og tredjeperson ved håndtering av farlige stoffer.

Brann- og eksplosjonsvernloven er følgelig den primære loven for å regulere håndtering av stoffene listet opp i forordning KOM (2010) 473, slik at disse skal bli håndtert

på en sikker måte i forhold til tredjeperson og omgivelsene, også ut i fra hensynet til at stoffet ikke skal komme på avveie eller i urette hender.

Loven er rammepreget og funksjonsbasert og forutsettes utdypet gjennom forskrifter.

Tilsynsmyndigheter etter brann- og eksplosjonsvernloven:

- DSB er den som på sentralt nivå fører tilsyn med at bestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven blir overholdt.
- Kommunen kan føre tilsyn på de områder hvor dette fremkommer direkte av loven, eller av forskrifter gitt med hjemmel i loven. DSB kan etter anmodning bistå kommunen ved gjennomføring av deres pliktige tilsyn.
- DSB kan også la andre offentlige eller private sakkyndige føre tilsyn på sine vegne.
- Hvem som konkret fører tilsyn med ulik håndtering av de farlige stoffene fremkommer nærmere i de ulike forskriftene gitt med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven.

4.1.5 SIKKER HÅNTERING AV BRANNFARLIG-, REAKSJONSFARLIG- OG TRYKKSATT STOFF (FORSKRIFT OM HÅNTERING AV FARLIG STOFF)

Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen (forskrift om håndtering av farlig stoff), har som mål å verne tredjeperson og omgivelsene mot uhell og ulykker med farlige stoffer. Forskriften omfatter enhver som håndterer farlig stoff, samt enhver som eier eller bruker utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen av de farlige stoffene.

Forskriften er rammepreget og funksjonsbasert. Det har derfor vært behov for å utarbeide en rekke veiledninger som utdyper hvordan det minimum av sikkerhetsnivå som forskriften legger opp til kan nås.

For å ha en bedre oversikt over risikobildet for håndtering av farlige stoffer er det krav om at enhver som oppbevarer farlig stoff i et anlegg over visse mengder eller transporterer farlig stoff i rørledning, skal sende en elektronisk melding til DSB via Altinn. Oversikten blir lagret i DSBs base SamBas, og skal bl.a. danne grunnlag for et risikobasert tilsyn og informasjon om utviklingen innenfor ulike bransjer. Meldesystemet erstatter delvis tidligere krav om tillatelser på området.

Forskriftens vedlegg 1 fastsetter kriterier for klassifisering av stoffene, mens vedlegg 2 fastsetter for hvilke mengder farlig stoff meldeplikten slår inn.

For virksomheter som oppbevarer så store mengder farlig stoff at de omfattes av storulykkesforskriften, er det krav om et samtykke fra DSB.

Forskriftens grunnleggende prinsipp er at virksomheter skal kartlegge farer og problemer ved håndtering av farlig stoff, og med utgangspunkt i dette vurdere risikoen og hvilke tiltak som må iverksettes for å redusere denne. Selv om DSB primært regulerer den lovlige håndteringen av farlige stoffer, presiseres det i forskriften at vurderingen også skal omfatte risikoen for uønskede tilsiktede handlinger. Forskriften lister opp et minimum av forebyggende sikkerhetstiltak relatert til bygg- og anleggstekniske tiltak som må iverksettes. Det fremkommer at det også skal gjennomføres sikringstiltak for å hindre at uvedkommende får tilgang til farlig stoff, uten at tiltakene er konkretisert.

Det kan være stoffer som faller inn under forskriftens definisjon av farlig stoff, selv om de ikke omfattes av kriteriene for klassifisering i vedlegg 1. Dette er blant annet presisert i veiledningen til forskriften. Bombekjemikaliene listet i forordning KOM (2010) 473 vil i henhold til forskrift om håndtering av farlig stoff i hovedsak være klassifisert som enten oksiderende væske, oksiderende fast stoff eller brannfarlig væske.

Tilsynsmyndigheter etter forskrift om håndtering av farlig stoff:

Kommunen er den primære tilsynsmyndigheten etter forskriften. I tillegg fører DSB, alene eller i samarbeid med kommunene, tilsyn med virksomheter som representerer en betydelig risiko (i praksis de samtykkepliktige virksomhetene) og der DSB anser det nødvendig for å ha oversikt over risiko knyttet til håndteringen av farlig stoff.

4.1.6 SIKKER HÅNTERING AV EKSPLOSJONSFARLIG STOFF (EKSPLOSIVFORSKRIFTEN)

Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (eksplosivforskriften), regulerer sikkerheten ved enhver håndtering av eksplosjonsfarlig stoff, herunder hensyn til at slike stoffer ikke skal komme på avveie.

Definisjonen av eksplosjonsfarlig stoff, slik den fremkommer i brann- og eksplosjonsvernloven, omfatter langt flere stoffer enn det som faller inn under definisjonene av eksplosiv vare i eksplosivforskriften.

Med unntak av generelle aktsomhetsbestemmelser og krav til kvalifikasjoner og skikkethet, omhandler eksplosivforskriften kun det som faller inn under definisjonen av eksplosiv vare. Eksplosive varer kan deles inn i følgende hovedtyper:

- Sprengstoff
- Krutt
- Tennmidler
- Ammunisjon
- Pyroteknisk vare

Håndtering av eksplosiver er strengt regulert med krav om tillatelser i hele kjeden fra import, produksjon, bruk og til destruksjon. Alle som lovlig kan håndtere sprengstoff i Norge, skal være å finne i DSBs register SamBas. Den som vil tilvirke eksplosiver, herunder fyrverkeri, må ha tillatelse fra DSB.

Eksplosivforskriften stiller til dels detaljerte krav til sikker håndtering av eksplosivene, i tillegg til at det er laget en rekke veiledninger, som utdyper hvordan virksomhetene kan imøtekomme det minimum av sikkerhetsnivå som forskriften legger opp til.

Alle uhell forbundet med bruk av eksplosiver, samt innbrudd eller forsøk på innbrudd i eksplosivlager skal meldes til DSB og politiet.

EUs direktiv 2008/43 om opprettelsen av et system for id-merking og sporing er implementert i eksplosivforskriften. Hensikten med direktivet er å etablere systemer som sikrer at eksplosivene kan spores gjennom hele kjeden fra produsent til sluttbruker. Fra 5. april 2013 skal alle eksplosiver være merket med et unikt identifikasjonsmerke, som blant annet identifiserer EØS- staten hvor varen er produsert eller importert til, og produksjonsstedet.

Fra 5. april 2015 trer kravet om systemet for sporing i kraft. Bransje som produserer, importerer eller håndterer eksplosiv vare skal da ha et system for å kunne spore varene i hele logistikkjeden fra produksjon og inntil varen er forbrukt. Den enkelte virksomhet skal holde oversikt over alle eksplosive varer de har mottatt, hvem de har mottatt disse fra, hvilke varer de har lagret og hvor lagrene er, hvilke varer som er videresolgt og til hvem, og hvilke eksplosive varer virksomheten selv har forbrukt.

Det er siden 2004 gjort en rekke innskjerpinger i eksplosivforskriften for å sikre at eksplosiver ikke skal komme på avveie eller i urette hender. Endringene har primært vært motivert ut i fra nasjonale behov, men de har

langt på vei også vært sammenfallende med forventningene i EUs handlingsplan mot terror.

Tilsynsmyndigheter etter eksplosivforskriften:

- DSB er tilsynsmyndighet etter eksplosivforskriften.
- Kommunen er tilsynsmyndighet på de områder hvor de gir tillatelse, som er til handel med pyroteknisk vare og oppbevaring av inntil 500 kg pyroteknisk vare.
- Kommunen kan etter anmodning fra DSB kontrollere eksplosivlager i sin egen kommune

4.1.7 KRAV TIL TRANSPORT (LANDTRANSPORTFORSKRIFTEN)

Regelverket for transport av farlig gods utvikles hovedsakelig i internasjonale fora, basert på anbefalinger fra FN. Disse anbefalingene tar ikke høyde for hvilket transportmiddel godset skal fraktes med. Det er derfor utarbeidet mellomstatlige avtaler som angir bindene regler for hvordan transporten skal foregå for de statene som har undertegnet avtalen.

ADR-avtalen omfatter veitransport av farlig gods, mens RID er det internasjonale reglementet for transport av farlig gods på jernbanen. ADR og RID er en del av norsk rett gjennom forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods (landtransportforskriften), hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven. ADR og RID gjelder i utgangspunktet kun for transport mellom landene, men som følge av at EU gjennom direktiv har vedtatt at ADR og RID også skal gjelde for innenlands transport, gjelder dette også for transport av farlig gods på vei og jernbane i Norge.

Hovedformålet med landtransportforskriften er å forebygge uhell og uønskede tilsiktede hendelser ved transport av farlig gods. Forskriften stiller generelle sikkerhetskrav som må ivaretas for enhver transport av farlig gods. Disse bestemmelsene utdypes gjennom vedleggene til landtransportforskriften som er ADR og RID. Her stilles det krav til enhver aktør i transportkjeden, slik som den som klassifiserer, pakker, laster, lossar, sender, mottar for transport eller på annen måte kommer i befatning med transport av farlig gods. Det stilles også detaljerte krav til det utstyret som skal benyttes for gjennomføring av de ulike transportene og til jevnlig kontroll av utstyret.

Visse konsentrasjoner og mengder av bombekjemikaliene listet i KOM (2010) 473 vil være omfattet av forskriften og dermed klassifisert som farlig gods. Forskriften omfatter imidlertid ikke alle konsentrasjoner av bombekjemikaliene, da prosentgrensen for enkelte av bombekjemikaliene går lavere ned i konsentrasjon. Følgelig stilles det heller ikke

noen krav til transport av disse stoffene.

I forskriften er det krav om at virksomheter som kommer i befatning med farlig gods:

- Skal utpeke en eller flere sikkerhetsrådgivere som skal medvirke til at sikkerheten knyttet til aktiviteter med farlig gods blir ivaretatt. ADR presiserer plikter og kompetansekrav for sikkerhetsrådgivere.
- Skal sørge for at fører av kjøretøy som transporterer farlig gods skal ha et særskilt kompetansebevis.
- Varsler brannvesenet om alle uhell med farlig gods, og innen 8 dager sender en egen rapport til DSB.
- Iverksetter tiltak eller forholdsregler for å unngå tyveri eller misbruk av farlig gods. Farlig gods skal bla. bare tilbys for transport til transportører, som er tilfredsstillende identifisert.
- Skal ha spesielle områder for midlertidig oppbevaring av farlig gods på lagerterminaler. Oppbevaringssteder, oppstillingsplasser for kjøretøy, havneområder og skifteområder skal være tilfredsstillende sikret, godt opplyst og utilgjengelig for publikum hvor mulig.
- Skal sørge for opplæring av personer som har arbeidsoppgaver relatert til transport av farlig gods. Opplæring som blant annet skal inneholde momenter om oppmerksomhet på sikring (security).

For visse typer farlig gods, som har potensial til å brukes i villedede uønskede handlinger og som kan ha alvorlige konsekvenser, skal det utarbeides en særskilt sikringsplan. Hvilke stoffer og hvilke mengder som omfattes av kravet til sikringsplan er nærmere spesifisert i ADR kapittel 1.10.5. Her fremkommer det at enkelte konsentrasjoner av bombekjemikaliene over visse mengder omfattes av kravet til sikringsplan.

Tilsynsmyndigheter etter forskrift om landtransport av farlig gods:

- DSB er den sentrale tilsynsmyndigheten etter landtransportforskriften. Statens strålevern er imidlertid fag- og tilsynsmyndighet for klasse 7 radioaktivt materiale.
- DSB, Statens vegvesen, politi og tollvesen kan kontrollere transport av farlig gods på vei. DSB har imidlertid ikke myndighet til å stanse en transport, og kan derfor ikke foreta kontroller på vei uten at en av de øvrige kontrollinstansene er med.
- DSB, politi og tollvesen kan kontrollere transport av

farlig gods på jernbane.

- DSB kan også kontrollere hos virksomheter vedrørende forhold med direkte tilknytning til landtransport av farlig gods, mens Statens vegvesen og politiet kun kan kontrollere farlig gods kjøretøyene.
- DSB kan benytte anerkjente kontrollorganer og annen sakkyndig bistand i forbindelse med kontrollen.

4.1.8 KRAV OM Å FOREBYGGE OG BEGRENSE KONSEKVENSENE AV STORULYKKER (STORULYKKEFORSKRIFTEN)

Forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av en storulykke i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften), implementerer EUs Seveso II direktiv, 96/82 EF, om kontroll med farene for storulykker med farlige kjemikalier. Forskriften er en fellesforskrift hjemlet i både brann- og eksplosjonsvernloven, produktkontrollloven, sivilforsvarsloven, arbeidsmiljøloven og forurensningsloven.

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

Avhengig av mengden farlig stoff håndtert ved virksomheten, krever storulykkeforskriften at det enten skal utarbeides en melding eller en sikkerhetsrapport. Hva meldingen eller sikkerhetsrapporten skal inneholde er nærmere beskrevet i forskriften. Sikkerhetsrapporten skal som et minimum oppdateres hvert 5 år. I Norge er det ca. 300 virksomheter som omfattes av forskriften. For 100 av disse er det krav om å utarbeide sikkerhetsrapport. Virksomheter som håndterer så store mengder kjemikalier at de er omfattet av kravet til sikkerhetsrapport skal være gjenstand for årlig tilsyn.

Det er et krav om at virksomhetene omfattet av storulykkeforskriften har interne beredskapsplaner, og at det utarbeides informasjon til allmennheten som kan bli berørt av en storulykke. Storulykkeforskriften stiller ikke krav til å forebygge uønskede tilsiktede hendelser.

Avhengig av konsentrasjon og mengde vil bombekjemikalier listet opp i forordning KOM (2010) 473 også omfattes av bestemmelsene i storulykkeforskriften.

Tilsynsmyndigheter etter storulykkeforskriften:

- DSB er gjennom kgl.res. 24.05 2005 pekt ut som hovedansvarlig for koordineringen av tilsyn etter forskriften, nasjonalt kontaktpunkt mot EU og leder av den etablerte koordineringsgruppen etter storulykkeforskriften.
- DSB, Arbeidstilsynet, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon, Klif og Ptil er alle tilsynsmyndigheter etter forskriften i tråd med den enkelte etats hjemmelslov.
- DSB vil være tilsynsmyndighet for ivaretagelsen av sikkerheten til omgivelsene og tredjeperson når det gjelder håndtering av de kjemikalier i storulykkeforskriften som omfattes av begrepet bombekjemikalier.

4.1.9 KRAV TIL SYSTEMATISK SIKKERHETSARBEID (INTERNKONTROLLFORSKRIFTEN)

Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter kommer blant annet til anvendelse for de virksomheter som er omfattet av brann- og eksplosjonsvernlovens bestemmelser om håndtering av farlig stoff.

Enhver virksomhet, uavhengig av størrelse og antall ansatte, må kartlegge farer og problemer, vurdere risiko samt utarbeide planer og tiltak relatert til både en sikker håndtering av bombekjemikalier, og til at disse ikke skal komme på avveie eller i urette hender.

Tilsynsmyndigheter etter internkontrollforskriften:

- DSB, Arbeidstilsynet, Klif, Statens Strålevern, Helsedirektoratet, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon, Direktoratet for naturforvaltning og Sjøfartsdirektoratet er tilsynsmyndigheter i tråd med den enkelte etats hjemmelslov.
- DSB vil være den primære tilsynsmyndigheten for virksomhetenes systematiske sikkerhetsarbeid relatert til håndtering av bombekjemikalier.

5 INTERNASJONAL REGULERING

På EU-nivå finnes det lovpålagte tiltak som fokuserer på eksplosiver, pyrotekniske artikler, gjødsel og narkotika-prekursorer, men det finnes per i dag få lovpålagte tiltak som regulerer utgangsstoffer som kan brukes til å lage hjemmelagde eksplosiver. Nasjonale tiltak knyttet til sikring av slike stoffer varierer fra land til land. Mens enkelte land har etablert en rekke lovpålagte og/eller frivillige tiltak har andre land få eller ingen regulering av dette området. En tredje gruppe av land har valgt å avvente videre tiltak i påvente av beslutninger fra EU.

I forbindelse med EUs arbeid på eksplosiv området er det tatt initiativ til ulike systemer for å få bedre kontroll på dette området. Blant disse er ”*EU Bomb Data System*” (EBDS) og ”*European Explosive Ordnance Disposal Network*” (EEODN). EBDS skal være et verktøy for å registrere, informere om og utfører forskning basert på hendelser som involverer eksplosiver. EEODN er et forum hvor medlemsland kan utveksle informasjon etter hendelser inkludert episoder som involverer hjemmelagde eksplosiver. I tillegg har Europol utviklet ”*Early Warning System*” som skal dekke eksplosiv- og våpenområdet og brukes til raskt å informere og advare medlemsstatene i forbindelse med trusler, tyverier og mistenkelige transaksjoner.

På internasjonalt nivå finnes det frivillige programmer som tar for seg sikring av kjemikalier, inkludert ”*Responsible Care*”, som har som mål å sørge for at industrien har fokus på helse- og miljøproblematikk, økt ”security” og bedre kommunikasjon. Det verdensomfattende programmet ble først lansert i Canada i 1996 og det inkluderer ulike temaer som transport, beskyttelse av helse og miljø, kommunikasjon og informasjon til publikum.

5.1 DANMARK

I Danmark førte en gjennomgang av lovgivning i tilknytning til terror i antiterrorpakke I (2002) og antiterrorpakke II (2006) til en rekke tiltak som gav politiets etterretningstjeneste (PET) bedre muligheter til å forebygge, etterforske og bekjempe terrorhandlinger.

I henhold til den danske våpenloven og eksplosivbekjempingens gjørelsen er det forbudt å kjøpe, ha eller bruke eksplosiv-

stoffer og enkelte prekursorer uten tillatelse. Forbudet gjelder ikke innførsel til ervervsmessig formål. Forhandlere kan omsette stoffene hvis foretaket er registrert hos myndighetene og stoffene lagres i henhold til regelverket. Politiet kan i spesielle tilfeller gi unntak fra forbudet. Privatpersoner som ønsker å kjøpe utgangstoffene i konsentrasjoner over det som er angitt under må skaffe en lisens fra politiet.

Prekursorer omfatter følgende:

- Konsentrert hydrogenperoksid og kjemiske produkter som inneholder > 12 vektprosent hydrogenperoksid.
- Konsentrert salpetersyre og kjemiske produkter som inneholder > 30 vektprosent salpetersyre.
- Ren nitrometan og kjemiske produkter som inneholder > 40 vektprosent nitrometan.
- Salter av klorater eller perklorater og kjemiske produkter med > 40 vektprosent klorater eller perklorater eller blandinger av disse.
- Konsentrert svovelsyre og kjemiske produkter som inneholder > 50 vektprosent svovelsyre.
- Pulvere med en partikkelstørrelse < 200 µm av metallisk aluminium, magnesium, sink, titan, zirkonium, jern og blandinger eller legeringer av disse samt kjemiske produkter hvorav slikt pulver utgjør mer enn 70 vektprosent.
- Elementært svovel og kjemiske produkter som inneholder > 85 vektprosent svovel.
- Elementært fosfor og kjemiske produkter som inneholder > 50 vektprosent elementært fosfor.

PET driver også opplæring for å øke bevisstheten hos kjemikalieindustrien og i politiet. Hensikten er å oppmuntre politi og næringsliv til å identifisere mistenkelig oppførsel.

5.2 SVERIGE

”*Förordning (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer*” regulerer blant annet salg og bruk av enkelte særlig farlige kjemikalier, inkludert noen sterke syrer. Private forbrukere som ønsker å kjøpe sterke syrer over angitte konsentrasjoner (de som er klassifiserte som

R35 – sterkt etsende for eksempel salpetersyre $\geq 20\%$ og svovelsyre $\geq 15\%$) må søke om tillatelse hos länsstyrelsen og være i stand til å vise at bruken av disse kjemikalierne er legitim og vil foregå på en ansvarlig måte. Virksomheter som ønsker å omsette slike kjemikalier må søke om tillatelse fra länsstyrelsen i det länet hvor virksomheten er lokalisert.

I 2008 ble det laget en brosjyre som ble distribuert til svensk politi. Brosjyren inneholder informasjon om prekursorer til eksplosiver, narkotikaprekursorer og andre farlige kjemikalier samt veiledning om hvordan man skal forholde seg til disse stoffene. Disse brosjyrene har nå blitt oppdatert og kommet i ny versjon. Mistenkelige transaksjoner og tyveri skal i Sverige meldes til politiet på telefonnummer 114 14.

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

Sverige deltar også i et stort EU-finansiert forskningsprosjekt (PREVAIL) som har som endelig mål å utvikle virkemidler for å forhindre ulovlig produksjon av eksplosiver som er basert på enkelte av kjemikalierne i forordning KOM (2010) 473, samt å utvikle systemer for enkel deteksjon av ammoniumnitratbaserte bomber.

5.3 STORBRIANNIA

”The National Counter Terrorism Security Office” (NaCTSO) har sammen med kjemikalieindustri og kjemikalienæringen søkt å legge restriksjoner på tilgangen til kjemikalier som kan brukes i bomber gjennom tiltak som ”Know Your Customer”-kampanjen og brosjyren ”Know Your Chemical”-booklet”. Den første av disse tiltakene går inn for å øke oppmerksomheten til forhandlere av slik prekursorer, slik at de blir klar over at kjemikalierne de omsetter kan brukes til uønskede handlinger og bare bør selges til kjente kunder. Det oppfordres også til rapportering av mistenkelige transaksjoner.

Brosjyren ”Know Your Chemical”-booklet” er en brosjyre som tar for seg kjemikalier, inkludert alle grupper av prekursorer i den foreslåtte forordningen fra EU. Brosjyren ble laget som veiledning til bl.a. politi.

Flere institusjoner i Storbritannia er involvert i forskning på problemstillinger knyttet til stoffer som kan brukes til å lage hjemmelagde bomber.

5.4 TYSKLAND

Den tyske lovgivningen om farlige eksplosive stoffer inkluderer en lang liste med kjemikalier, blant annet nitrometan, klorater og perklorater. Det er også etablert lisenssystemer for eksplosive pyrotekniske produkter. Salget av hydrogenperoksid over 12 % til privatpersoner er regulert. Foretak som ønsker å selge til privatpersoner må ha lisens. Selgere skal sjekke kundens identitet, at kunden ikke skal bruke stoffet til noe ulovlig og at det ikke er grunn til å anta at kjemikalien vil bli solgt videre. I tillegg skal alle detaljer knyttet til transaksjoner registreres. Leverandører skal begrense salg over internett. En frivillig avtale mellom tyske myndigheter og aktører innenfor kjemisk- og farmasøytiskindustri oppfordrer til identifisering av mistenkelige transaksjoner med hydrogenperoksid-løsninger over 25 %. Slike transaksjoner skal rapporteres til ”Länder criminal investigation office”

Forbrukere som ønsker å kjøpe aceton over 35 % må identifisere seg, og ved kjøp av kjemikalier med over 50 % aceton må kunden registreres og kunne dokumentere legitimt behov.

5.5 NEDERLAND

I Nederland har eksperter fra myndighetene og kjemikalieindustrien gått sammen om å utforme tiltak for å minimere risikoen for bruk av disse kjemikalierne til vilde uønskede handlinger. Det er opprettet en egen telefonlinje, ”Homemade Explosive Information line”, som forhandlere kan bruke ved mistenkelige transaksjoner. I påvente av EU-reguleringer finnes det frivillige avtaler for bl.a. hydrogenperoksid og nitrometan. Avtalen som gjelder hydrogenperoksid anbefaler at det legges restriksjoner på salg av hydrogenperoksid mellom 12 % og 30 % til privatpersoner. Alle transaksjoner med hydrogenperoksid over 12 % skal registreres. For nitrometan er det ikke anbefalt å selge kjemikalier med mer enn 30 % nitrometan til privatpersoner. Det legges opp til at mistenkelige transaksjoner skal rapporteres til politiet.

Det foreligger også en frivillig avtale om salpetersyre. I avtalen anbefales et fullstendig forbud mot salg av salpetersyre til privatpersoner uavhengig av konsentrasjon, registrering av transaksjoner og rapportering av mistenkelige transaksjoner.

5.6 PORTUGAL

Portugals lov 376/84 sier at virksomheter som ønsker å selge nitrometan, klorater og perklorater må søke om lisens. Det må føres registre over transaksjoner og politiet må kontaktes ved tyveri.

6 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK

I EUs forslag til forordning KOM (2010) 473 legges det begrensninger på 15 kjemikalier som kan anvendes til fremstilling av hjemmelagde bomber. For å redusere risikoen for angrep utført ved hjelp av slike bomber, legger forordningen opp til at medlemslandene skal implementere en rekke tiltak som bidrar til å redusere denne risikoen.

Det åpnes for nasjonale vurderinger knytte til den konkrete utformingen av tiltakene. I vurderingen av konkrete nasjonale tiltak har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i en del grunnleggende prinsipper:

- Tiltakene skal bidra til å styrke samfunnets årvåkenhet og vanskeliggjøre tilgang til stoffene for illegitim brukere.
- Tiltakene skal vanskeliggjøre uønskede vilde handlinger, inkludert terroranslag, gjennomført med disse stoffene.
- Tiltakene skal være risikobasert, og det skal være en logisk konsistens mellom vurdert risiko og krav og forventninger som stilles til markedsaktører og privatpersoner.
- Tiltakene skal være gjennomførbare ut fra en overordnet kost-nytttevurdering.

Med utgangspunkt i disse prinsippene, og basert på rammene som er lagt i forordningen, har arbeidsgruppen foreslått en blanding av teknologiske, organisatoriske og menneskelige tiltak. Disse må vurderes i en sammenheng og ikke enkeltvis, da det er summen av tiltakene som bidrar til å heve sikkerhetsnivået og redusere risikoen for angrep utført ved hjelp av hjemmelaget sprengstoff.

Arbeidsgruppen ser et behov for økt årvåkenhet når det gjelder kjemikalier som kan brukes til å fremstille hjemmelagde bomber, og at sporbarheten til disse øker. I den forbindelse vil arbeidsgruppen vise til NOU 2012:14 "Rapport fra 22. juli kommisjonen". I kapittel 19 "Kommisjonens avsluttende observasjoner og anbefalinger" er en av hovedkonklusjonene at "*Halvautomatiske våpen bør forbys. Kontrollen med våpen og kjemikalier må bli bedre*". Med våpen mener kommisjonen "*håndvåpen, eksplosiver og utstyr som kan benyttes til bombeproduksjon*".

Kommisjonen anbefaler at samfunnet implementerer tiltak som bidrar til å forhindre at personer med uønskede

hensikter anskaffer ingredienser som kan brukes i produksjon av hjemmelagde bomber, se utredningens kapittel 17 "Våpen og kjemikalier". Underkapittel 17.4 "Avslutning" er vedlagt denne rapporten da denne støtter opp under arbeidsgruppens generelle argumentasjon.

I forslag til forordning ser EU på tiltak for 15 kjemikalier som kan anvendes til fremstilling av hjemmelagde bomber. EU differensierer mellom tiltak rettet mot stoffene i vedlegg 1 og 2. Arbeidsgruppen støtter en slik differensiering, og har for stoffene i vedlegg 1 anbefalt følgende:

- Generelt forbud for privatpersoner.
- Registrering av aktører som driver handel.
- Utfylling av transaksjonsskjema og sluttbrukererklæring.
- Registrering og merking av stoffer i forbindelse med import og salg.
- Tekniske og organisatoriske sikringstiltak ved håndtering – synliggjøring av krav til et HMS-S system.
- Tilsynsaktiviteter.
- Etablering av kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner.
- Informasjon, opplæring og veiledning.
- Forskning og utvikling.

For stoffene i vedlegg 2 anbefaler arbeidsgruppen at følgende tiltak implementeres:

- Registrering av stoffer i forbindelse med import.
- Tekniske og organisatoriske sikringstiltak ved håndtering – synliggjøring av krav til et HMS-S system.
- Etablering av kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner.
- Informasjon, opplæring og veiledning.
- Forskning og utvikling.

6.1 GENERELT FORBUD FOR PRIVATPERSONER

For stoffene i vedlegg 1 tar forordningen som utgangspunkt at kun virksomheter, ikke privatpersoner, skal ha tilgang til disse. Forordningen understreker at

forbud for privatpersoner er ønskelig, men overlater til medlemslandene å foreta vurderinger basert på nasjonale behov og etablerte regimer. Med unntak av ammonium-nitrat er det i Norge per i dag ingen begrensninger på tilgangen til stoffene omfattet av forordningen.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et generelt forbud for privatpersoner når det gjelder å anskaffe, produsere, inneha eller bruke stoffene i vedlegg 1. Arbeidsgruppen velger dermed å legge seg på EUs anbefalte linje. Det har ikke kommet frem informasjon om at privatpersoner generelt har behov for stoffene i vedlegg 1, verken i underlagsdokumentasjon fra EU, utredningen fra FFI eller som innspill fra ressursgruppen. Gjennomgangen har derimot vist at bruksområdene for privatpersoner er begrenset, og for majoriteten av bruksområder fins det alternative stoffer, eventuelt kan stoffene benyttes i lavere konsentrasjoner. Da arbeidsgruppen har vurdert at de administrative og økonomiske kostnadene knyttet til etablering av et lisensregime eller registrering for privatpersoner vil være relativt store, anbefales ikke slike tiltak.

Når det gjelder innføring av et generelt forbud for privatpersoner i en forskrift, anbefaler arbeidsgruppen at det i helt spesielle tilfeller, og i tråd med vanlig forskriftspraksis, kan åpnes for å gi dispensasjon. Det bør imidlertid legges opp til at mulighetene for slik dispensasjon er begrenset. Kriteriene for dette vil man komme eventuelt tilbake til i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Arbeidsgruppens anbefaling om et generelt forbud for privatpersoner gjelder ikke for stoffene i vedlegg 2. For disse stoffene vil salg til privatpersoner fortsatt være tillatt.

6.2 OVERSIKT OVER PRODUSENTER, IMPORTØRER OG FORHANDLERE

Dersom det innføres et generelt forbud for privatpersoner i forhold til å anskaffe, inkludert importere, produsere, inneha eller bruke stoffene i vedlegg 1, stiller ikke EUs forordning KOM (2010) 473 krav om at produsenter, importører eller forhandlere skal inneha lisenser eller på annen måte registrere seg som markedsaktør for å kunne drive handel med disse stoffene. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid at alle som driver produksjon, import eller salg må være registrert for å ha tillatelse til å gjøre dette. Registrering vil dermed være obligatorisk for alle som på en eller annen måte overleverer stoffene i vedlegg 1 til andre virksomheter. Arbeidsgruppen anbefaler at registreringskravet også omfatter virksomheter som

importerer til eget bruk. Registreringen skal inneholde informasjon om hvilke av stoffene i vedlegg 1 virksomheten er i befatning med.

En slik registrering vil gjøre at myndighetene vil ha en samlet oversikt over alle som produserer, importerer eller forhandler stoffene i vedlegg 1 på ett sted. Arbeidsgruppen anbefaler at det legges opp til at registreringen gjøres i DSBs register SamBas. Alle som produserer eller på en eller annet måte tilbyr stoffene i vedlegg 1 i det norske markedet må da registrere seg her. Registrering i SamBas vil være en forutsetning for å kunne produsere, importere eller drive handel, men innebærer ingen rettighet til slik aktivitet.

Et registreringsregime vil bidra til økt sporbarhet. Uten slik registrering vil ikke nasjonale myndigheter kunne fremskaffe en oversikt over alle produsenter, importører og forhandlere. Registreringen vil gi en oversikt over aktører tilsvarende oversikten Statens legemiddelverk får gjennom sine systemer for lisens/registrering av narkotikaprekursorer. Informasjonen i SamBas vil være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten, og vil blant annet kunne danne grunnlag for planlegging av tilsynsaksjoner.

Bakgrunnen for gjeldende krav om innmelding i SamBas er at DSB ønsker oversikt over hvor ulike stoffer oppbevares i slike mengder at det kan innebære en risiko for omgivelsene ved uhell. I henhold til forskrift om håndtering av farlig stoff skal enhver virksomhet og privatperson, som oppbevarer nærmere bestemte mengder av stoffer over visse konsentrasjoner, melde dette inn i SamBas. Dette kravet vil både gjelde for stoffer i vedlegg 1 og 2. Det er krav om at innmeldingen skal skje i rimelig tid før bygging av et eventuelt lager, slik at myndighetene ut i fra sikkerheten til omgivelsene har en mulighet til å gi en tilbakemelding dersom plasseringen ikke er forsvarlig. Midlertidige anlegg skal i utgangspunktet også meldes inn.

Avhengig av mengden og stoff som håndteres vil også bestemmelsene i storulykkeforskriften kunne komme til anvendelse. For mengder underlagt storulykkeforskriften er det ikke nok med en innmelding i SamBas. Her er det krav om samtykke fra DSB. Ved vurderingen av om det skal gis samtykke er det hensynet til sikkerheten til omgivelsene og tredjeperson som er det avgjørende.

Gjeldende krav til oppbevaring er vurdert ut i fra ivaretagelsen av sikkerheten til omgivelsene ved den lovlige håndteringen av stoffene (safety-hensyn). Dersom øvrige lager skal meldes inn må dette være begrunnet i security-hensyn, og at myndighetene til enhver tid skal kunne føre kontroll med at disse er forsvarlig sikret. Arbeidsgruppen har

vurdert om alle lager med stoffer omfattet av forordningens vedlegg 1, skal være registrert i SamBas uansett mengde, eller om kun lager over en viss mengde skal innmeldes. Arbeidsgruppen har vurdert det slik at kostnaden ved å kreve en innmelding av alle lager ikke vil stå i forhold til den effekten dette har for å forebygge at stoffene kommer på avveie. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid at alle aktører registrert i SamBas skal kunne pålegges å gi myndighetene opplysninger om hvilke lager de har, hvor disse er lokalisert, mengden av de forskjellige stofftypene de oppbevarer og hvilke sikringstiltak som er iverksatt.

Arbeidsgruppen anbefaler ikke at sluttbrukere må registreres i SamBas for å kunne kjøpe stoffene i vedlegg 1. Arbeidsgruppens gjennomgang har vist at det er en stor mengde sluttbrukere. Et krav om registrering av sluttbrukere vil gjelde et stort antall aktører, informasjonsomfanget vil bli omfattende og det vil ikke gi myndighetene unik informasjon de ikke kan fremskaffe på annet vis. Arbeidsgruppen foreslår i kapittel 6.3, at sluttbrukere må fylle ut et transaksjonsskjema og sluttbrukererklæring i forbindelse med kjøp, og at dette skal lagres hos selger i 5 år. Dette vil gi myndighetene tilgang på nødvendig informasjon om sluttbruker. Virksomheter skal kunne pålegges å gi myndighetene tilgang til sine kunderegister.

Samfunnet har en utfordring i forhold til kontroll over av stoffer kjøpt over internett. Sendinger fra utlandet med verdi (eksklusiv frakt- og forsikringskostnader) under 200 kroner, med unntak av alkoholholdige drikkevarer og tobakkvarer, er fritatt for toll og avgifter. Dersom slike sendinger inneholder kjemikalier vil de ikke bli deklarerert med varenummer i henhold til tolltariffen. Problemstillingen er diskutert i arbeidsgruppen, men det har ikke vært mulig å komme med forslag til tiltak for å få kontroll med import av kjemikalier med verdi under 200 kroner. Arbeidsgruppen anbefaler at det nasjonalt jobbes videre med denne problemstillingen.

6.3 INFORMASJON OM TRANSAKSJONER OG SLUTTBRUKERERKLÆRING

I følge EUs forordning KOM (2010) 473 skal det ikke legges unødvendige begrensinger på legitime markedsaktørers tilgang på stoffene i vedlegg 1. Så lenge et generelt forbud for privatpersoner implementeres, stiller ikke EU krav om at transaksjoner mellom virksomheter skal registreres hos selger, at informasjon skal lagres eller at nasjonale myndigheter skal ha tilgang til denne.

I tillegg til at alle aktører må registreres i SamBas for å drive import, produksjon eller salg av stoffene i vedlegg 1, anbefaler arbeidsgruppen at det i Norge stilles krav om at informasjon om alle foretatte transaksjoner skal registreres og lagres hos selger. Bakgrunnen for arbeidsgruppens anbefaling er at dette vil bidra økt sporbarhet for stoffene i vedlegg 1. Det vil gi myndighetene tilgang til informasjon om hvilke sluttbrukere som har kjøpt stoffene og hva planlagt bruk er. Dette er informasjon som ikke vil fremkomme gjennom registreringen i SamBas.

Utfylling av skjema og lagring av informasjon vil trolig bidra til økt årvåkenhet hos aktører som driver handel med stoffene, både hos kjøper og selger. Samlet vil det bidra til å redusere risikoen for at uvedkommende får tilgang til stoffene i vedlegg 1.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et regime bestående av følgende hovedkomponenter:

- Krav om utfylling av transaksjonsskjema og utfylling av sluttbrukererklæring.
- Krav om lagring av informasjon i kunderegister.

Utfylling av transaksjonsskjema og utfylling av sluttbrukererklæring:

Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav om at alle transaksjoner må registreres, og at kjøper må fylle ut et transaksjonsskjema. Basert på EUs forslag til forordning KOM (2010) 473 Artikkel 5a anbefaler arbeidsgruppen at skjemaet skal inneholde følgende informasjon:

- Bedriftens navn, adresse og foretaksnummer.
- Navn på stoff eller stoffblanding, inkludert konsentrasjon.
- Mengden av stoff eller stoffblanding.
- Planlagt bruksområde for stoffet eller stoffblandingen.
- Navn på personen som foretar innkjøp.
- Dato og sted for transaksjonen.
- Signatur til innkjøpsansvarlig.

I tillegg til å inneholde informasjon om virksomheten, stoff, planlagt bruk med mer, bør kunden signere en sluttbrukererklæring der virksomheten forplikter seg til ikke å videreselge stoffet. Hvis kjøper skal videreselge må det fremlegges dokumentasjon til selger om at kjøper er registrert i SamBas.

Arbeidsgruppen anbefaler at personen som foretar kjøp må fremvise legitimasjon, kunne redegjøre for sin rolle i virksomheten og dokumentere at foretaket man representerer er et registrert foretak. Har foretaket et etablert kundeforhold til leverandør, er registrert i kunderegisteret og selger har kunnskap om personen som foretar innkjøpet, anses det ikke som nødvendig med slik dokumentasjon.

Lagring av informasjon om transaksjoner i kunderegister:

Arbeidsgruppen anbefaler at alle transaksjonsskjemaer skal lagres hos selger. Selger skal være pliktig til å oppbevare informasjonen i minimum fem år. Skjemaet må lagres på en slik måte at disse kan videreformidles til tilsynsmyndigheten og andre aktører - dvs. på en måte som gjør at informasjonen kan benyttes i arbeidet med å skaffe seg oversikt over gjennomførte transaksjoner. Selger er pliktig til å etablere et kunderegister med oversikt over alle sine kunder og transaksjonene de har gjennomført. Minimumskrav til registreringen både når det gjelder form og innhold anbefales definert nærmere i forskriftsarbeidet.

Arbeidsgruppen anbefaler at alle aktører som selger eller formidler stoffene i vedlegg 1, skal påse at neste ledd i kjeden har systemer og rutiner for registrering av kjøp. Disse skal kunne etterspørres, og arbeidsgruppen foreslår at det innføres forbud mot videresalg til en aktør som ikke har slike systemer og rutiner på plass. Aktørene pålegges kun å påse at neste ledd har slike systemer og rutiner. Alle ledd i omsetningskjeden pålegges å iverksette rutiner for å følge opp dette. Det foreslås at det i forbindelse med forskriftsarbeidet utarbeides veiledninger som nærmere beskriver minimumskravene til selgers rutiner og systemer. Arbeidsgruppen anbefaler at bransjen inviteres med ved utarbeidelsen av slike veiledninger.

6.4 REGISTRERING OG MERKING AV STOFFER

Arbeidsgruppen har anbefalt et generelt forbud for privatpersoner når det gjelder å anskaffe, produsere, inneha eller på annen måte bruke stoffene i vedlegg 1. Så lenge stoffene ikke tilbys i privatmarkedet er det ikke noe krav i forordning KOM (2010) 473 om at disse skal merkes særskilt eller registreres. Et grunnprinsipp i EØS-avtalen er at det skal eksistere et indre marked med fri bevegelighet av personer, varer, tjenester og kapital, men det åpnes for relativt omfattende unntak i denne forordningen, begrunnet ut i fra hensynet til å forebygge uønskede handlinger med hjemmelagde bomber. I henhold til EØS avtalen kan nasjonale restriksjoner godtas på følgende vilkår:

- Tiltakene verken direkte eller indirekte innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat.
- Tiltakene er begrunnet i legitime allmenne hensyn.
- Tiltakene er forholdsmessige, det vil si egnet og nødvendig for å oppnå formålet.

Arbeidsgruppen anbefaler at følgende krav stilles:

- Alle stoffer i vedlegg 1 skal registreres i produktregisteret, uansett mengde importert eller produsert.
- Det innføres egne varenummer i tolltariffen for stoffene i vedlegg 1 og 2.
- Alle stoffer i vedlegg 1 skal merkes særskilt.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at de foreslåtte tiltakene ikke bryter med prinsippene i EØS-avtalen.

Registrering i produktregisteret:

Produktregisteret er myndighetenes sentrale register over kjemiske stoffer og stoffblandinger. Det er i overkant av 25 000 stoff og stoffblandinger registrert i produktregisteret. Det er krav om at alle stoffer og stoffblandinger som er merkepliktige etter forskrift om klassifisering, merking med videre av farlige kjemikalier (merkeforskriften), som nylig ble erstattet av den nye CLP-forskriften, og som produseres eller importeres i mengde på 100 kg eller mer per år, skal deklarerer. Ved deklarerer skal det gis nøyaktige opplysninger om sammensetning og fareklassifisering. Mengde og bruksområde skal også angis.

Opplysninger fra produktregisteret blir brukt til myndighetenes kontroll av merking og kjemikaliedokumentasjon, risikoanalyser knyttet til kjemiske stoff- eller produkttyper, statistikk samt kontroll med omsetningen av kjemiske stoffer.

Det foreligger i dag ikke en helhetlig oversikt over stoffene i vedlegg 1 i det norske markedet. Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres krav om at alle stoffene i vedlegg 1 skal deklarerer til produktregisteret uavhengig av mengde og bruksområde. For enkelte stoffkonsentrasjoner innebærer dette innføring av krav om deklarerer av nye konsentrasjoner. Dette vil gi nasjonale myndigheter oversikt over innførsel og produksjon av disse stoffene i Norge. En slik plikt vil også bidra til å sikre at ikke privatpersoner får tilgang til disse stoffene.

Arbeidsgruppen foreslår at deklarereringen skal foreligge før import, markedsføring eller omsetning starter, og at det skal være forbudt å importere, markedsføre eller omsette stoff og stoffblanding som ikke er å finne i produktregisteret.

Det må i den forbindelse utvikles et grensesnitt mellom produktregisteret og tollvesenet for å sikre nødvendig utveksling av informasjon.

Arbeidsgruppen er kjent med at det tidligere er gjort vurderinger av Klif og svenske Kemi om at en kobling mellom krav om registrering i produktregisteret kombinert med forbud om import eller markedsføring vil være en handelshindring. Reguleringen av bombekjemikaliene er imidlertid ikke begrunnet ut i fra hensynet til fri flyt av varer, men til begrensning ut i fra hensynet til kontroll med bombekjemikalier. Arbeidsgruppen mener derfor at en slik kobling ikke er i strid med EØS-avtalen, og anbefaler at problemstillingen vies en grundigere omtale i forskriftsarbeidet.

Innføring av varenummer i tolltariffen:

Tollvesenet skal i utgangspunktet ha oversikt over alle varer som importeres til Norge, da enhver som innfører en vare plikter å melde fra til tollmyndigheten. Importør må deklare varen ved innførsel. Dette gjøres via tollvesenets deklarasjonssystem TVINN. Importør skal gi nødvendige opplysninger for tollekspedering. Deklareringen skjer elektronisk, og skal blant annet inneholde opplysninger om varen, mengde, avsender og mottaker. Det er innført forenklete rutiner for fortolling som gjør at selve varen svært sjelden legges frem for fysisk kontroll. Det utføres i hovedsak automatisk godkjenning av avgitte opplysninger i tolldeklarasjonen. For å kunne fange opp og vurdere kontrollbehov i forkant av deklarasjonen, og dermed kunne legge inn nødvendige sperrer, er tollvesenet avhengig av entydig informasjon. Slik informasjon omfatter kundenummer, varenummer, varebeskrivelse, avsender og land. Kontroll kan være dokumentkontroll basert på opplysninger oppgitt ved deklarasjon, og/eller fysisk kontroll. I denne sammenhengen er det viktig å være klar over unntak, for eksempel for reisegods og lavverdisendinger, der det ikke er samme krav til deklarasjon ved innførsel.

Enkelte av stoffene i vedlegg 1 og 2 har et eget varenummer i tolltariffen, mens andre inngår i varenumre med andre varer. Varenumrene i tolltariffen skiller ikke på konsentrasjon av stoffene, og i dag er det ikke mulig å få en fullstendig oversikt over hvem som importerer stoffene i vedlegg 1 og 2, og hvilke konsentrasjoner. Det er foreløpig ikke er noe forbud knyttet til innførsel av de omhandlede stoffene, og det er derfor heller ingen mekanismer som sikrer at det kun er virksomheter og ikke privatpersoner som importerer stoffene i vedlegg 1.

Arbeidsgruppen anbefaler at det foretas en endring i tolltariffen, slik at det innføres egne varenummer for de aktuelle stoffene i vedlegg 1 og 2 som ikke har egne varenumre i dag. Dette vil gi myndighetene en bedre oversikt over innførsel av stoffer som er omfattet av forordningen, samt gi bedre grunnlag for kontroll av virksomhetene som importerer disse. Skulle det på et senere tidspunkt fremkomme at den internasjonale tolltariffen umuliggjør innføring av et regime nasjonalt, anbefaler arbeidsgruppen at det bør jobbes internasjonalt for å få endret gjeldende regime. Trolig vil et flertall av medlemslandene i EU ønske å innføre egne varenummer i tolltariffen for de aktuelle stoffene.

Tollvesenet kan utføre analyser av ulike varenummer hvor innførsel i en gitt periode gjennomgås, og mistenkelige importører kan kontrolleres nærmere. Ved å innføre egne varenumre for stoffer i vedlegg 1 og 2 vil det ligge bedre til rette for å gjennomføre slike analyser, samt å avdekke mistenkelige transaksjoner og aktører som ikke er profesjonelle brukere.

Tollvesenet har også mulighet til å følge opp restriksjoner på vegne av andre myndigheter. For eksempel der varen er avhengig av spesielle tillatelser eller den er underlagt særlige betingelser for å kunne innføres. Dette kan være aktuelt for import av varer som inneholder stoffer i vedlegg 1, forutsatt at tollvesenets standarder for dette følges.

Arbeidsgruppen har anbefalt at alle stoffer i vedlegg 1 må være registrert i produktregisteret før de kan importeres til Norge. Stoffet får da et unikt nummer i produktregisteret. Man kunne tenke seg en importrestriksjon, hvor stoffene i vedlegg 1 må være deklart i produktregisteret før import. Dette vil innebære en kobling mellom produktregisteret og tollvesenets deklarasjonssystem TVINN, hvor nummeret som mottas ved deklarasjon i produktregisteret automatisk blir kontrollert opp mot varenummer i tolltariffen og organisasjonsnummeret til importør ved tolldeklarasjonen. En slik kobling mellom produktregisteret og tollvesenets deklarasjonssystem vil imidlertid medføre en kostnad knyttet til utvikling og endring av begge systemene. Arbeidsgruppen har ikke vurdert denne kostnaden konkret, men antar at den kan være høy. Arbeidsgruppen anbefaler at denne kostnaden vurderes på et senere tidspunkt.

Arbeidsgruppen foreslår at det vurderes hvordan informasjonen som ligger åpent i Produktinformasjonsbanken (PIB), kan benyttes av tollvesenet. PIB er et offentlig nettsted for effektiv utveksling av informasjon om kjemiske stoffer og stoffblandinger på det norske markedet. Informasjon fra produktregisteret overføres

til PIB og oppdateres hver uke. Oppslag i PIB viser oversikt over varen, virksomhet som har deklartert denne samt deklarasjonsnummeret. Stoffer som er unntatt offentligheten vises ikke. Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes måter å videreutvikle PIB på, slik at denne kan være et hensiktsmessig verktøy også for tollvesenet.

Arbeidsgruppen anbefaler at et importforbud for varer som inneholder stoffer i vedlegg 1 for privatpersoner bør vurderes. Arbeidsgruppen anbefaler også at det fastsettes bestemmelser om at den som forsøker å innføre stoffer i vedlegg 1 ulovlig, må betale for destruksjon og øvrige kostnader i forbindelse med dette. Hjemmel for destruksjon må inntas i relevant forskrift hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven.

Merking av stoffer:

Arbeidsgruppen anbefaler at stoffene i vedlegg 1 bør merkes særskilt. Merkekravet vil omfatte alle disse stoffene som skal tilbys på det norske markedet, uavhengig av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat. Det skal fremkomme av merking at stoffene er underlagt begrensninger i KOM (2010) 473, og dermed ikke skal selges i privatmarkedet. Merkekravet er begrunnet ut i fra hensynet til lett å kunne kjenne igjen stoffer som er underlagt begrensning, og sikre at kun legitime brukere har tilgangen. Kravet er vurdert som forholdsmessig ut i fra ønsket om å øke bevisstheten hos aktører om kjemikalienes potensielle bruksområder.

Arbeidsgruppen anbefaler ikke krav om merking av stoffene i vedlegg 2. For disse stoffene er det ikke satt konsentrasjonsgrenser. Gjennomgangen har vist at det er et stort antall kjemikalier som inneholder disse stoffene i varierende konsentrasjoner. De økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre merkekrav for vedlegg 2 er derfor vurdert å være for høye.

DSB vil komme tilbake til konkrete krav til merking av kjemikalier som inneholder stoffene i vedlegg 1. Det vil være opp til produsent, importør, grossist, forhandler og detaljist å påse at kjemikalier er tilfredsstillende merket. Arbeidsgruppen anbefaler at forskriftskravet om særskilt merking sendes på høring i henhold til EØS- høringsloven.

6.5 KRAV TIL FYSISKE OG ORGANISATORISKE SIKRINGSTILTAK

Det skal relativt små mengder til av stoffene i vedlegg 1 for å lage en hjemmelaget bombe. I tillegg til sporbarhet og årvåkenhet er det viktig at stoffene er tilfredsstillende sikret. Sikring vil redusere muligheten for at stoffene brukes i hjemmelagde bomber og øke sannsynligheten for at illegitime forsøk på å tilegne seg stoffene oppdages. Arbeidsgruppen har vurdert ulike sikringstiltak som kan bidra til å gjøre tilgangen til slike kjemikalier vanskelig for privatpersoner og personer med uærlige hensikter.

Arbeidsgruppen anbefaler at enhver virksomhet som håndterer stoffene i vedlegg 1 og 2, må sikre at disse håndteres på en måte som gjør at de ikke er lett tilgjengelig for privatpersoner eller personer med uærlige hensikter. For utsalgssteder er det viktig å hindre at privatpersoner har tilgang til stoffene i vedlegg 1. Arbeidsgruppen anbefaler at stoffene i vedlegg 1 oppbevares i områder som ikke er tilgjengelig for publikum, og at disse må etterspørres eksemplvis over disk.

For stoffene i vedlegg 1 bør det stilles krav om fysisk sikring, og at stoffene skal være innelåst ved oppbevaring eller lagring. Det vil også være aktuelt å vurdere tilsvarende krav for stoffene i vedlegg 2. Arbeidsgruppen anbefaler at dette vurderes nærmere basert på en vurdering av de kostnader dette vil medføre både for virksomheter og privatpersoner.

For stoffene i vedlegg 1 er det særlig viktig at alle ledd i omsetningskjeden iverksetter systemer og rutiner for å sikre at stoffene ikke overleveres til, eller kommer i hendene på, aktører som ikke lovlig skal ha tilgang til stoffene. Dette vil også kunne være aktuelt for enkelte sluttbrukere av stoffer i både vedlegg 1 og 2, som bedriver en aktivitet hvor en rekke personer kan få tilgang til stoffene. Typiske eksempler er universiteter og høyskoler som vil være sluttbruker, men hvor en rekke studenter kan få tilgang til stoffene.

Virksomhetene som håndterer stoffene i vedlegg 1 og 2 vil være omfattet av kravet til internkontroll. Det vil si at de skal ha et system som sikrer at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav, blant annet krav i henhold til brann- og eksplosjonsvernlovgivningen. Det primære formålet med brann- og eksplosjonsvernlovgivningen har vært å forebygge ulykker forbundet med lovlig håndtering av farlige stoffer (safety-tiltak). Dette har da også gjenspeilet seg i virksomhetenes systematiske HMS arbeid. For å øke årvåkenheten knyttet til håndtering

av farlige stoffer og tiltak for å hindre at stoffene kommer på avveie og havner i urette hender (security-tiltak), foreslår arbeidsgruppen at dagens HMS krav utvides til et HMS-S krav, hvor de to S-ene står for henholdsvis Safety og Security, eller Sikkerhet og Sikring. På den måten synliggjøres sikringsarbeidet (security) som en naturlig integrert del av virksomhetens øvrige arbeid for å unngå ulykker. Systemene og tiltakene skal i likhet med gjeldende HMS krav være tilpasset virksomheten både når det gjelder omfang og innhold.

Arbeidsgruppen foreslår at aktører som selger stoffene til forhandlere, skal stille krav om at relevante sikringskrav oppfylles, og skal nekte å selge stoffene hvis så ikke er tilfellet.

Det er i landtransportforskriften særskilte krav om å sikre stoffer som defineres som farlig gods ved transport, slik at disse ikke kommer på avveie eller i urette hender. Hvilke typer stoffer som omfattes fremkommer av kapittel 1.10 i ADR/RID. Imidlertid er ikke alle stoffene i vedlegg 1 definert som farlig gods. For å øke kravene til årvåkenhet og sikring i alle ledd i omsetningskjeden, også for stoffer som ikke omfattes av landtransportforskriften, anbefaler arbeidsgruppen at det også stilles et generelt krav om at aktørene må gjøre vurderinger før de inngår avtaler om transport og kun benytte transportører som er tilfredsstillende identifisert.

DSB vil komme tilbake med utfyllende informasjon om krav til sikring blant annet av lager, oppbevaring og transport i forbindelse med utarbeidelse av forskrift og veileder.

6.6 TILSYNSAKTIVITET

For myndighetene er tilsyn et viktig forebyggende virkemiddel. Det er flere ulike myndigheter som kan føre tilsyn med håndtering av stoffene omfattet av vedlegg 1 og 2, ut i fra ulike regelverk og hensyn.

Brann- og eksplosjonsvernloven er den primære loven som regulerer krav til sikker håndtering av stoffene i forordningen, både ut i fra hensynet til at den lovlige håndteringen skal skje uten uhell, og ut i fra hensynet til at stoffene ikke skal komme på avveie eller i urette hender. DSB er den sentrale tilsynsmyndigheten etter loven, mens kommunen kan føre tilsyn på nærmere bestemte områder. Loven åpner også for at DSB kan la andre offentlige eller private sakkyndige føre tilsyn på sine vegne.

Ut fra en risikobasert tilnærming har tilsyn med håndtering av flere av disse stoffene ikke blitt prioritert av DSB frem til nå. For å sikre en forsvarlig implementering av det nye regelverket relatert til at stoffene i vedlegg 1 ikke skal komme på avveie eller i urette hender, anbefaler imidlertid arbeidsgruppen at dette må prioriteres. Det er imidlertid mange involverte aktører, og arbeidsgruppen anbefaler derfor at relevante etaters tilsynsressurser utnyttes slik at man samlet sett får en tilfredsstillende oppfølging av de nye bestemmelsene. Nye aktører som etablerer seg, særlig enkeltmannsforetak, og som kan få tilgang til disse stoffene, bør prioriteres i fremtidige tilsyn.

Sentrale tilsynsetater det er naturlig for DSB å samarbeide med, vil være de øvrige HMS etatene, særlig Klif, Arbeidstilsynet, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon. Tollvesenet og Statens legemiddelverk vil også være sentrale samarbeidspartnere.

I tråd med eksisterende ordning skal kommunen gjennomføre tilsyn med visse innmeldte lager i henhold til forskrift om håndtering av farlig stoff. Kommunen vil da også være en sentral tilsynsressurs for å følge opp forordningen. Da kommunens tilsyn primært har fokus på safety-forhold, anbefaler arbeidsgruppen at DSB utarbeider hensiktsmessige hjelpemidler for kommunen slik at også security blir fokusert på i tilsynet.

Arbeidsgruppen presiserer at det kun er i de tilfeller hvor de øvrige tilsynsmyndighetene med hjemmel i sitt eget fagregelverk allikevel skal gjennomføre tilsyn med aktørene som håndterer stoffer, at de kan ta med et par enkle punkter som kontrolleres på vegne av DSB og med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven.

Det er DSB som har hovedansvaret for å forvalte regelverket som stiller krav som sikker håndtering av stoffene omfattet av forordningen, og som følgelig også er den primære myndigheten for å følge opp dette gjennom tilsyn. Men for å utnytte samfunnets samlede tilsynsressurser på en effektiv måte og ikke minst lette byrden for de som utsettes for tilsyn, anbefales det at DSB kan benytte andre tilsynsmyndigheter når det gjelder gjennomføring av selve den fysiske kontrollen med aktørene. Det må i den forbindelse nærmere avtales med de ulike aktørene hva som konkret skal kontrolleres og hvordan. DSB vil måtte tilrettelegge for tilsynene ved å utarbeide veiledninger og momentlister. Det vil også være DSB som må følge opp eventuelle avvik med bruk av reaksjonsmidler.

I en startfase, for å få opp de ulike aktørenes årvåkenhet omkring sikring av denne type kjemikalier, er det

arbeidsgruppens vurdering at bruk av tilsynsaksjoner, kombinert med ulike informasjonstiltak, kan være et effektivt virkemiddel. Det er DSB som vil måtte planlegge, initiere og følge opp en slik aksjon.

Arbeidsgruppen ser det som viktig at DSB etablerer et system for enkel og effektiv registrering av alle tilsynsresultatene utført av de øvrige myndighetene på vegne av DSB, og at resultatene analyseres, oppsummeres og brukes aktivt i det videre forebyggende arbeidet opp mot aktørene. SamBas vil være et viktig verktøy i dette arbeidet.

6.7 KONTAKTPUNKT FOR RAPPORTERING AV MISTENKELIGE TRANSAKSJONER

EUs forslag til forordning KOM (2010) 473 stiller krav om at medlemslandene skal etablere nasjonale kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner og tyveri av stoffene som omfattes av forordningene, det vil si både stoffene i vedlegg 1 og vedlegg 2. I følge forordningen skal landene opprette kontaktpunkt med et klart definert telefonnummer og e-postadresse for rapportering av mistenkelige transaksjoner. Alle aktører i omsetningskjeden skal i henhold til forordningen rapportere om mistenkelige transaksjoner samt tyveri til kontaktpunktet.

KOM (2010) 473 definerer en mistenkelig transaksjon som ethvert kjøp der det er skjellig grunn til å mistenke at stoffet er innkjøpt med tanke på å lage en hjemmelaget bombe. I forordningen skisseres en rekke elementer som kan gi grunn til mistanke. Disse er:

- Kjøperen er uklar vedrørende formålet med kjøp av stoff eller stoffblanding.
- Kjøperen er ukjent med stoffet eller stoffblandingens legitime bruksområde, eller kan ikke på en plausibel måte gjøre rede for dette.
- Kjøperen ønsker å kjøpe uvanlige mengder, uvanlige kombinasjoner eller uvanlige konsentrasjoner av stoffet eller stoffblandingen.
- Kjøperen nekter å fremvise nødvendig identifikasjonsbevis.
- Kjøperen ønsker å betale på en uvanlig måte, eksempelvis betaling med store mengder kontanter.

Arbeidsgruppen anbefaler i tillegg at selgere utviser en særlig årvåkenhet for enkeltmannsforetak, og spesielt i de tilfeller der disse er nyregistrert.

Kommisjonen har signalisert at en veileder vil bli utarbeidet der det skisseres hva som kan være mistenkelige transaksjoner. Denne vil bli jevnlig oppdatert. Det forutsettes at myndighetene i de enkelte land bringer denne informasjonene ut i omsetningskjeden på en hensiktsmessig måte. Arbeidsgruppen anbefaler at det med utgangspunkt i EUs veileder lages en norsk veileder der det skisseres hva som kan være en mistenkelig transaksjon.

Med utgangspunkt i forordningens krav anbefaler arbeidsgruppen at det etableres et nasjonalt kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner, og at dette kontaktpunktet gis et særskilt telefonnummer og e-postadresse. Arbeidsgruppen anbefaler at dette kontaktpunktet blir lagt til en politimyndighet. Dette faste telefonnummeret og e-postadressen skal distribueres til de lokale politidistriktene, nasjonale myndigheter og utvalgte private aktører og virksomheter. DSB vil i dialog med politiet vurdere hvilke myndigheter, private aktører og virksomheter som skal ha tilgang til dette særskilte telefonnummeret og e-postadressen.

For å hindre for stor pågang til det særskilte telefonnummeret og e-postadressen ved det nasjonale kontaktpunktet, anbefaler arbeidsgruppen at telefonnummer 02800, der man kommer til lokalt politidistrikt, og tipstjeneste på www.politi.no, beholdes som primærkanaler for rapportering av mistenkelige transaksjoner. Dette for å sikre en siling av henvendelsene til kontaktpunktet. Arbeidsgruppen anbefaler at DSB i samarbeid med politimyndigheten (POD, PST, Oslo politidistrikts bombegruppe og Kripes) og tollvesenet utarbeider klare rutiner for samhandling relatert til innrapporterte mistenkelige transaksjoner til kontaktpunktet, og at disse rutinene gjøres kjent ute i de enkelte politidistrikt.

Arbeidsgruppen anbefaler et to-nivåsystem for rapportering av mistenkelige transaksjoner, bestående av lokalt politidistrikt og det sentrale kontaktpunktet. Det må da etableres systemer for å sikre at kontaktpunktet har helhetlig nasjonal oversikt og har tilgang på all informasjon om mistenkelige transaksjoner. Det skal være en lav terskel å rapportere til kontaktpunktet. Det bør også vurderes å etablere en database der all relevante tips og henvendelser lagres. DSB vil i samarbeid med politiet komme tilbake til metoder for å sikre at kontaktpunktet har en helhetlig nasjonal oversikt. For narkotikaprekursorene finnes det både nasjonale og internasjonale systemer for elektronisk registrering av ulovlige transaksjoner, og Kripes lager årlige oversikter over disse transaksjonene.

Kripos er ansvarlig for et nasjonalt elektronisk kompetansedelingsystem i politiet med betegnelsen KO:DE. Dette systemet er tilgjengelig for alle politi-distrikter og omtaler blant annet ulike kriminalitets-områder, instruksjoner og lovverk, samt veiledning i forhold til etterforskning av en rekke forhold. Arbeidsgruppen foreslår at KO:DE benyttes til å spre veiledningen og samhandlingsrutinen, slik at mottak av tips om mistenkelige transaksjoner med stoffer som kan benyttes til produksjon av bomber, får en riktig behandling.

Når kontaktpunktet blir varslet om en mistenkelig transaksjon, enten fra lokalt politidistrikt, nasjonale myndigheter eller de utvalgte private aktørene og virksomhetene, er det viktig at kontaktpunktet håndterer dette varselet raskt, og gjør de nødvendige undersøkelser for å avdekke hvorvidt transaksjonen har/hadde et legitimt formål eller ikke. I en vurdering av transaksjonens legitimitet kan det være behov for at flere etater, slik som DSB og tollvesenet, involveres i prosessen. Det anbefales at det etableres et samarbeidsforum som består av kontaktpersoner i aktuelle etater (DSB, tollvesenet, POD, Kripos) som kan benyttes ved behov for diskusjon/vurderinger av mistenkelige transaksjoner. Et tilsvarende samarbeidsforum som fungerer godt er etablert for narkotikaprekursorer med deltagere fra politi (POD og Kripos), tollvesenet og Statens legemiddelverk.

Arbeidsgruppen anbefaler med utgangspunkt i forordningen at det nasjonale kontaktpunktet, når de finner det hensiktsmessig, gjør bruk av Europols Early Warning System for å rapportere mistenkelige transaksjoner, tyveri og svinn til sine internasjonale partnere.

Ved beslag eller funn av kjemiske stoffer vil politidistriktene, som i dag, kunne sende dette til kjemisk laboratorium hos Kripos for analyse.

6.8 INFORMASJON, OPPLÆRING OG VEILEDNING

For å lykkes i arbeidet med å redusere risikoen for angrep med hjemmelagede bomber er en generelt økt årvåkenhet i samfunnet viktig. I NOU 2012:14 Rapport fra 22.-juli kommisjonen fremkommer følgende i pkt 17.4:

“Uavhengig av en eventuell regulering mener kommisjonen at det er nødvendig med en høyere grad av årvåkenhet i samfunnet som sådant med hensyn til eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å framstille eksplosiver, og andre farlige stoffer. Vi ser at forhandlere ikke har

nok kunnskap om hva de selger, og hva kjemikaliene kan brukes til. Eksplosiver og kjemikalier oppbevares ikke alltid forsvarlig. Informasjon til forhandlere, næringsliv og publikum blir derfor viktig. Det kan virke som terskelen for å varsle alminnelig politi og PST er høy, selv når det gjelder transaksjoner som åpenbart burde vekke mistanke. Vanlige borgeres årvåkenhet kan være avgjørende i arbeidet med å avsløre angrep.”

Dette gjelder for alle aktører, men særlig hos de som produserer, importer eller omsetter stoffene i vedlegg 1 og 2. Arbeidsgruppen mener at aktive og målrettede tiltak er nødvendig for å informere og motivere de ulike aktørene i omsetningskjeden til å ta nye krav og forventninger innover seg, samt agere i henhold til disse. Hvis ikke de anbefalte tiltakene følges opp med informasjon og opplæring vil de ikke ha ønsket effekt. Vellykket informasjon vil bidra til bedre sikring, økt årvåkenhet og dermed redusert samlet risiko.

Som omtalt i kapittel 2 forutsettes det i innledningen til forordningen at landene setter i verk ulike informasjonstiltak, også rettet mot befolkningen på et generelt grunnlag.

For stoffene i vedlegg 1 må alle aktørene i omsetningskjeden få informasjon om nye krav og forventninger. De må informeres om at stoffene er forbudt for privatpersoner, nye krav om registrering og sluttbrukererklæring i forbindelse med transaksjoner, at kjemikalier skal være merket, krav til organisatoriske og tekniske sikringstiltak, og at mistenkelige transaksjoner skal rapporteres. Denne informasjonen må formidles til blant annet til:

- Importører og produsenter
- Grossister og forhandlere
- Omsetningsledd og butikkpersonale
- Sluttbrukere
- Transportører
- Analyselaboratorier
- Skoler og universiteter
- Nasjonale myndigheter
- Apotekene

Vedlegg 1 omfatter syv stoffer, og det er grunn til å anta at informasjonsbehovet til de forskjellige målgruppene vil være ulik avhengig av hvilke av stoffene de håndterer. Følgelig må både form og innhold tilpasses den enkelte gruppe for å være effektiv. Dette vil være ressurskrevende.

For stoffene i vedlegg 2 vil disse være tilgjengelig i privatmarkedet. Det vil imidlertid også her være behov for

informasjon og opplæring i alle ledd av omsetningskjeden. Det vil være særlig viktig at aktører som driver videresalg til privatmarkedet har tilstrekkelig kompetanse om stoffene, inkludert deres bruksområder, slik at de evner å identifisere mistenkelige transaksjoner og forespørsler, og rapportere disse til nasjonale myndigheter.

Som et minimum må informasjonen gjøres lett tilgjengelig i elektronisk og trykket form. Denne må distribueres på en måte som gjør den tilgjengelig for alle disse målgruppene. Blant tiltakene som kan være relevante er:

Etablere, eventuelt videreutvikle, en hjemmeside, eksempelvis www.dsb.no, med informasjon om stoffene, deres bruksområder, krav til sikring, merking med mer.

- Planlegge og gjennomføre samlinger for forskjellige virksomheter, næringer og organisasjoner.
- Utvikle (elektroniske) veiledere rettet mot forskjellige målgrupper
- Lage informasjonsmateriell som sikrer at virksomheter kjenner til hjemmeside, samlinger, veileder osv.

Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides en informasjonsstrategi for hvordan nye krav og forventninger knyttet til stoffene i vedlegg 1 og 2 skal gjøres kjent, og hvordan informasjonen skal tilpasses de ulike aktørenes behov. Arbeidsgruppen har ikke konkret tatt stilling til hvilke informasjonstiltak som bør iverksettes, men både utvikling av hjemmeside, veiledere, informasjonskampanje, inkludert annonsering, er relevante tiltak som bør implementeres. Arbeidsgruppen ser det som viktig at næringen selv involveres i dette arbeidet.

6.9 FORSKNING OG UTVIKLING

For å hindre at stoffene som omfattes av KOM (2010) 473 brukes i produksjon av hjemmelagede bomber, er det viktig å ha kompetanse om stoffenes bruksområder. Slik kompetanse vil sette aktører, både selgere og nasjonale myndigheter, bedre i stand til å vurdere risiko knyttet til omsetting av disse. Selgere av stoffene vil bedre kunne vurdere hva som bør rapporteres som mistenkelige transaksjoner. Slik kompetanse vil også være til hjelp for de nasjonale myndighetene som skal vurdere de innrapporterte transaksjonene.

Forordningen trekker frem flere elementer som kan være et utgangspunkt for vurdering av om en transaksjon er mistenkelig, blant annet at:

- Kjøperen er ukjent med stoff eller stoffblandingens legitime bruksområde, eller kan ikke på en plausibel måte gjøre rede for dette.
- Kjøperen ønsker å kjøpe uvanlige mengder, uvanlige kombinasjoner eller uvanlige konsentrasjoner av stoffet eller stoffblandingen.

For å sikre at både selgere og nasjonale myndigheter har tilgang på oppdatert og relevant kompetanse, og dermed kan vurdere om skisserte bruksområder og mengdene er legitime, anbefaler arbeidsgruppen en økt satsing på forskning og utvikling. Dette vil sikre tilgang på nasjonal kompetanse om stoffene og hvilke måter disse kan brukes i produksjon av hjemmelagede bomber.

Kompetanse om stoffer og hvordan disse kan brukes i produksjon av hjemmelagede bomber er ikke statisk. Av den grunn åpner forordningen for at både EU og det enkelte medlemsland kan legge nye stoffer til vedlegg 1 og 2. Videre åpnes det for at medlemslandene kan legge nasjonale begrensinger på enkeltstoffer, inkludert forby salg av disse. Det stilles imidlertid krav om at det må være en skjellig grunn ("reasonable grounds") til mistanke for å innføre tiltak, og at EU må informeres om disse. Forskningsmiljøer kan bidra med viktig informasjon og kompetanse om utviklingstrekk som gjør at slike tiltak bør implementeres, eventuelt også at forordningen bør endres.

Arbeidsgruppen er oppmerksom på at det er flere kjemikalier som kan brukes i bomber som ikke står på EUs liste. Dette gjelder blant annet kjemikaliene som overvåkes i forbindelse med programmet "Global Shield" (GS). Dette er et samarbeid mellom Interpol, Verdens tollunion (WCO) og UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Eddiksyreanhydrid, aluminiumspulver og urea er stoffer som ikke står på EUs vedlegg 1 eller 2, men kun er inkludert i listen til GS. Arbeidsgruppen anbefaler at disse og andre aktuelle stoffer kartlegges og vurderes for oppføring på vedlegg 1 eller 2 i samarbeid med nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer.

Fyrverkeri kan inneholde en rekke av stoffene i forordningens vedlegg 1 og 2. Fyrverkeri er imidlertid definert som et produkt og kan dermed omsettes fritt uavhengig av kravene i forordningen. I perioden 27-31. desember selges fyrverkeri fritt til privatpersoner i Norge, og det er i denne perioden ikke begrensning på hvor store mengder privatpersoner kan få kjøpt. På denne måten kan en privatperson få tilgang til stoffer som kan brukes i produksjon av hjemmelagede bomber. Arbeidsgruppen anbefaler at det igangsettes utredninger for å få vurdert om slike produkter kan benyttes i produksjon av hjemmelagede bomber, samt hvilke kontrolltiltak som bør iverksettes.

For å oppnå målsettingen om redusert risiko er det viktig å øke den generelle årvåkenhet i samfunnet. Både nasjonale myndigheter og markedsaktører må ha inngående kompetanse om stoffene. Det er blant annet viktig at aktører som driver salg av stoffene, inkludert i privatmarkedet, har tilstrekkelig kompetanse for å sikre at disse evner å identifisere mistenkelige transaksjoner og forespørslers. Det må drives målrettet informasjon og opplæring av disse gruppene. Det er viktig at myndighetene har en tett dialog med forskningsmiljøer om denne typen informasjon. Dette støttes av 22. juli-kommisjonen som i NOU 2012:14 kapittel 17.4 følgende uttaler følgende:

“Et regelverk er [...] ikke tilstrekkelig i seg selv, men må følges opp med nødvendige kompetanse- og kontrolltiltak.”

“Det er [...] viktig at etterretning og kunnskap om bruk av kjemikalier til bombeframstilling blir fulgt opp slik at nye stoffer kan legges til listen som etableres gjennom EUs regelverk.”

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et samarbeidsforum der representanter for forskningsmiljøene og nasjonale myndigheter, inkludert representanter for politi, tollvesenet og DSB, deltar. Det er naturlig at kontaktpunktet for rapportering av mistenkelige transaksjoner inngår i dette samarbeidsforumet. Et slikt forum vil bidra til bedre informasjonsflyt mellom relevante fagmiljøer, og vil gjøre kontaktpunktet bedre rustet til å vurdere innrapporterte mistenkelige transaksjoner.

Arbeidsgruppen anbefaler at det bevilges forskningsmidler for å sikre tilfredsstillende nasjonal kompetanse på området.

6.10 GENERELT OM EØS RETTSLIGE SKRANKER OG REGELVERK

6.10.1 EØS RETTSLIGE SKRANKER

Mandatet fra JD forutsetter at arbeidsgruppen skal gjøre en vurdering av EØS rettslige skranker i forhold til de foreslåtte tiltakene.

Gjennom EØS avtalen er Norge forpliktet til å sørge for at norske lover og regler er tilpasset deler av EUs regelverk på de områder som EØS-avtalen gjelder. Et grunnleggende prinsipp både i EU-traktaten og EØS-avtalen er at det mellom medlemslandene skal eksistere et indre marked, og at det skal legges til rette for fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital. Dette betegnes gjerne som prinsippet om de fire friheter.

NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU, oppsummerer på en god måte de muligheter og begrensninger dette legger i forhold til nasjonale tiltak:

“Hovedreglene om de fire friheter er utformet som generelle forbud mot alle nasjonale tiltak som kan innebære hindringer på den frie bevegelsen av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Begrepet «tiltak» tolkes vidt, og favner ikke bare nasjonale lover og forskrifter, men også enkeltvedtak, forvaltningspraksis og enkeltstående handlinger, både fra sentrale og lokale offentlige myndigheter i vid forstand.

Rekkevidden av forbudet er imidlertid bare første del av vurderingen. EU/EØS-retten åpner nemlig også for relativt omfattende unntak, som innebærer at nasjonale restriksjoner likevel kan godtas, på nærmere bestemte vilkår. Unntaksadgangen er snever dersom det gjelder nasjonale tiltak som direkte diskriminerer på grunnlag av nasjonalitet, men videre dersom dette ikke er tilfelle. De generelle kriteriene for unntak er for det første at tiltaket må være begrunnet i legitime hensyn, og for det andre at det må være forholdsmessig (proporsjonalt). Det siste innebærer at det må være egnet til å oppnå de legitime formålene, og nødvendig, i den forstand at de samme formålene ikke kan oppnås like effektivt ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen.”

Arbeidsgruppen vurdering er at nasjonale tiltak kan aksepters på dette området så lenge følgende vilkår er oppfylt:

- Tiltaket verken direkte eller indirekte innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat.
- Tiltaket er begrunnet i legitime allmenne hensyn.
- Tiltaket er forholdsmessig, det vil si egnet og nødvendig for å oppnå formålet.

Utover en vurdering av om disse vilkårene er oppfylt når det gjelder de ulike tiltakene som foreslås for reguleringen av bombekjemikalier, har ikke arbeidsgruppen gjort inngående vurdering av eventuelle EØS-rettslige skranker. Tiltakene som foreslås må imidlertid inntas i forskrifter, og arbeidsgruppen anbefaler at de aktuelle forskriftsbestemmelsene sendes på høring etter bestemmelsene i EØS-høringsloven. Etter EØS-høringsloven skal alle nye nasjonale tekniske krav til varer meldes inn til ESA, og disse kan ikke vedtas før tidligst tre måneder etter at ESA har mottatt meldingen. Dette gir ESA mulighet til å stanse nye nasjonale krav til varer som vil være i strid med EØS avtalen.

6.10.2 BEHOV FOR REGELVERKSENDRINGER

Arbeidsgruppen presiserer en rekke tiltak som allerede i dag kan sies å være gjeldende ut i fra bestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om håndtering av farlige stoffer. Kravene i gjeldende regelverk er imidlertid funksjonsbaserte og det er derfor ikke åpenbart hvilke sikringstiltak som er nødvendige for å sikre at bombekjemikalier ikke kommer i urette hender. Arbeidsgruppen foreslår derfor i tillegg tiltak som ikke uten videre kan utledes av gjeldende regelverk.

Brann- og eksplosjonsvernloven:

Forordningen forutsetter at landene har regler for å kunne sanksjonere på overtredelser av forordningens bestemmelser. Det forutsettes at sanksjonene skal være effektive, proporsjonale i forhold til overtredelsen samt ha en avskrekkende virkning.

Brann- og eksplosjonsvernloven, som vil være hjemmelslov for implementering av forordningen, har i dag en strafferamme på 3 måneder. Selv om brudd på forordningen vil kunne rammes av bestemmelser i straffeloven, anbefaler arbeidsgruppen at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven heves. DSB har også tidligere tatt dette opp med Justis- og beredskapsdepartementet.

For å kunne tilbakeholde og varsle relevante myndigheter om mistenkelige transaksjoner må tollvesenet ha hjemmel i regelverket. Tollvesenets hjemmel for å formidle informasjon til politiet ved rimelig grunn til mistanke om at det kan bli begått en straffbar handling, krever at strafferammen for denne handlingen er 6 måneder eller mer. For at tollvesenet skal kunne gi denne type informasjon til politiet er det behov for en endring i brann- og eksplosjonsvernloven som i dag kun har en strafferamme på 3 måneder. Dette taler også for at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven må endres.

Arbeidsgruppen finner at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven, som skal ivareta sikkerheten ved håndtering av farlige kjemikalier, heller ikke står i forhold til øvrig HMS-lovgivning som skal ivareta hensynet til arbeidsmiljøet og det ytre miljø. Her er øvre strafferamme hhv. 2 år og 5 år.

Forordningen innfører en plikt for landene til å etablere et system for rapportering av mistenkelige transaksjoner, og det etableres samtidig en plikt for aktørene i omsetningskjeden til å innrapportere mistenkelige transaksjoner. Det er usikkert om brann- og eksplosjonsvernloven etablerer tilstrekkelig hjemmel til å innføre et slikt krav overfor aktørene i omsetningskjeden.

Lovens § 5 etablerer en hjemmel til å gi forskrifter om den enkeltes plikt til å forebygge og begrense skadevirkningene ved blant annet eksplosjon og andre ulykker. Dette for blant annet å utdype § 5 første ledd hvor det heter at enhver plikter å vise alminnelig aktsomhet og opptre på en slik måte blant annet eksplosjon og annen ulykke forebygges. Det kan hevdes at det å rapportere om mistenkelige transaksjoner med bombekjemikalier, inngår som en plikt enhver har for å forebygge eksplosjon eller annen ulykke med stoffene, særlig gitt lovens formål om å forebygge uønskede tilsiktede hendelser. Arbeidsgruppen finner imidlertid hjemmelen noe ”tynn”.

Lovens § 22 første ledd pålegger virksomheter som håndterer farlig stoffer eller transporterer farlig gods å etablere et system for registrering av ulykker og hendelser som kunne ha ført til en ulykke. Det fremkommer videre at slike ulykker og hendelser skal rapporteres til sentral tilsynsmyndighet. I § 22 tredje ledd fremkommer det at departementet kan gi forskrifter om krav til registrering og rapportering etter denne bestemmelsen, herunder prosedyre for rapportering og krav til rapportens innhold. Denne bestemmelsen er opprinnelig ment å omfatte hendelser relatert til den lovlige håndteringen med farlige stoffer som enten har ført til, eller kunne ha ført til en ulykke. Når lovens formål og virkeområde i 2009 ble utvidet til også å omfatte uønskede tilsiktede hendelser ble det ikke vurdert hvordan det skulle ha innvirkning i forhold til lovens øvrige bestemmelser. Det kan selvfølgelig hevdes at forskriftshjemmelen, i lys av lovens formål, også omfatter krav til at virksomhetene skal etablere system for registrering og rapportering av mistenkelige transaksjoner, men arbeidsgruppen stiller spørsmål ved denne analogien.

Lovens § 43 inneholder en rekke hjemler til å gi utfyllende forskrifter. Etter bokstav b kan departementet blant annet fastsette forskrifter om krav til håndtering av farlig stoff herunder krav til meldeplikt. Forskriftshjemlene i § 43 er meget vide og har nærmest karakter av å være sikkerhetsventil for manglende forskriftshjemler i lovens øvrige bestemmelser. Det kan argumenteres for at § 43 vil kunne hjemle et krav til virksomheter om å melde mistenkelige transaksjoner til kontaktpunktet.

Arbeidsgruppen anbefaler som nevnt over, at lovens strafferamme heves. Siden dette medfører at loven uansett må endres, anbefaler arbeidsgruppen at det samtidig etableres en klar hjemmel for departementet til å gi forskrifter om etablering av et system for rapportering av mistenkelige transaksjoner, og en plikt til å melde om dette til kontaktpunktet for mottak av slike rapporter.

Forskrift om håndtering av farlig stoff:

Det er i dag en målsetting at den lovlige bruken av stoffene oppført i forordningen vedlegg 1 og 2 skal skje uten uhell, og at stoffene ikke skal komme på avveie. Ut i fra brukerhensyn foreslår arbeidsgruppen at alle forhold knyttet til både safety og security, eller sikkerhet og sikring, reguleres i samme forskrift. Dette for blant annet å få virksomhetene til å se ivaretagelsen av disse to hensynene i en naturlig sammenheng. Arbeidsgruppen foreslår også at de ulike kravene til sikringstiltak konkretiseres og ikke bare gjøres funksjonsbaserte. En konkretisering av kravene vil også gjøre de enklere for de ulike myndighetene som skal føres tilsyn på området.

Per i dag fremstår det for arbeidsgruppen som naturlig at forordningen, samt øvrige krav anbefalt i denne rapporten, inntas i forskrift om håndtering av farlige stoffer. Dette medfører i så fall at denne må omstruktureres. Det kan imidlertid ikke utelukkes at være at man på et senere tidspunkt kommer frem til at en slik organisering ikke er hensiktsmessig. Etablering av en egen forskrift om sikringstiltak for bombekjemikalier kan da være en aktuell løsning. Arbeidsgruppen anbefaler at man kommer tilbake til i dette i forbindelse med det konkrete forskriftsarbeidet.

For å samle alle bestemmelser om begrensning på tilgang til bombekjemikalier ett sted, anbefaler arbeidsgruppen at bestemmelsen i REACH forskriften, hvor det legges begrensinger på tilgang til ammoniumnitrat, også inntas i forskrift om håndtering av farlig stoff. Forordninger må implementeres ordrett i norsk rett. Begrensningen relatert til ammoniumnitrat er en del av en forordning som endrer ett av vedleggene i REACH. Disse bestemmelsene kan således ikke uten videre tas ut av REACH forskriften og inn i forskrift om håndtering av farlig stoff. Løsningen blir da en dobbelregulering i både REACH forskriften og forskrift om håndtering av farlig stoff. Dobbelregulering er i utgangspunktet ikke heldig, men arbeidsgruppen lar hensynet til tilgjengelighet, brukervennlighet, og en helhetlig regulering av bombekjemikaliene gå foran.

Internkontrollforskriften:

Arbeidsgruppen foreslår at gjeldende krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid presiseres til også å omfatte sikringstiltak (security). Dette medfører behov for å foreta mindre endringer i internkontrollforskriften, slik at den endres fra krav til etablering av et HMS system, til krav som etablering av et HMS-S system.

Tolltariffen:

Forslaget relatert til innføring av flere varenummer i tolltariffen, slik at alle stoffene omfattet av forordningens vedlegg 1 og 2 får egne varenummer, medfører behov for endring av tolltariffen.

Deklareringsforskriften – produktregisteret:

Forslaget knyttet til registrering i produktregisteret innebærer at det må vurderes om det må gjøres endringer i bestemmelsen om deklarasjonsplikt for farlige kjemikalier, eller om kravet til registrering skal tas inn i forskriften hvor de øvrige kravene til håndtering av stoffene inntas (det vil si forskrift om håndtering av farlig stoff).

7 IVERKSETTING AV TILTAK FØR FORORDNINGEN FORELIGGER ELLER TRER I KRAFT

Forordningen KOM (2010) 473 forventes å bli vedtatt i EU-parlamentet i november 2012. Hvor lang tid det vil ta før Rådet gir sin godkjenning er usikkert, men forordningen blir trolig vedtatt ved årsskiftet 2012/13, for deretter å tre i kraft rundt juli 2014. I mandatet ber JD om at det gis en anbefaling om det er tiltak som bør iverksettes før endelig forordning foreligger eller trer i kraft.

Gjennomføringsfristen i EØS er i utgangspunktet den samme som gjennomføringsfristen i EU for den rettsakt som innlemmes, dersom fristen i EU utløper etter at EØS-komiteens beslutning trer i kraft. Er gjennomføringsfristen i EU utløpt når EØS-komiteens beslutning trer i kraft, er fristen i EØS den samme som ikrafttredelsesdatoen for beslutningen om innlemmelse. Det kan imidlertid fastsettes en særskilt gjennomføringsfrist i EØS-komiteens beslutning.

Det kan antas at gjennomføringsfristen også i Norge vil være rundt juli 2014. Arbeidsgruppen vil anbefale at følgende tiltak iverksettes før forordningen foreligger eller trer i kraft:

- Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med å gjennomføre endringer i lov, forskrift, relevante administrative systemer og elektroniske register startes så fort som mulig, slik at dette er på plass innen juli 2014.
- Arbeidsgruppen anbefaler også at man så raskt som mulig etablerer kontaktpunktet for rapportering av mistenkelige transaksjoner, og utarbeider de nødvendige prosedyrer for samhandling mellom henholdsvis politimyndigheten, tollvesenet og DSB.
- Arbeidsgruppen anbefaler at informasjons- og veiledningsarbeidet iverksettes så raskt som mulig. God informasjon i forkant av implementering vil øke sannsynligheten for etterlevelse av regelverket når dette trer i kraft.
- Arbeidsgruppen anbefaler at tiltakene knyttet til forskning og utvikling igangsettes før forordningen trer i kraft.

Det er ikke mulig å iverksette disse tiltakene med de ressursene DSB har på kjemikalieområdet i dag. Det vises i den forbindelse til studien ”*DSBs forvaltning av kjemikalieområdet*” som ble sendt JD i mai 2012.

8 ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG ANDRE VESENTLIGE KONSEKVENSER AV FORESLÅTTE TILTAK

Med utgangspunkt i arbeidsgruppens mandat har de økonomiske og administrative konsekvensene av forslag til forordning KOM (2010) 473 og de foreslåtte tiltakene blitt vurdert. Kostnadene hos forskjellige aktører vil variere ut i fra hvilke tiltak og systemer de har i dag. I forbindelse med høringen ble medlemmene av ressursgruppen særskilt anmodet om å komme med innspill på de økonomiske og administrative konsekvensene forordningene og tiltakene vil ha for dem. Det kom ingen konkrete kostnadsoverslag i tilbakemeldingene fra ressursgruppens medlemmer.

Klif har påpekt at en utvidet registreringsplikt og en eventuell videreutvikling av PIB vil kreve ressurser fra Klif både i utviklingsfasen og i oppfølgings-/ driftsfasen. Klif uttaler at det er viktig at det gis en anslag for den økte ressursbruken i konsekvensutredningen, men har ikke selv kommet med noe anslag. Arbeidsgruppen finner det vanskelig å anslå kostnaden på vegne av Klif og anbefaler at dette utredes nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Arbeidsgruppen har gjennomført en overordnet vurdering av forordningen og de foreslåtte tiltakenes økonomiske og administrative konsekvenser for DSB. Utredningen har vist at implementering av forslag til forordning KOM (2010) 473 og forordning (EF) nr. 522/2209, se rapporten ”*Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat*”, vil bidra til etableringen av et nytt forvaltningsområde for DSB. Innenfor dette fagfeltet har DSB tradisjonelt hatt fokus på safety, mens forordning KOM (2010) 473 og (EF) nr. 522/2209 understreker behovet for økt fokus på security. DSB er den sentrale myndigheten på området og har gjennom arbeidet med forordningene avdekket en forventning hos virksomheter og myndigheter om at DSB tar en klar og ledende rolle i arbeidet.

Utviklingen av et nytt fagområde vil stille en rekke nye krav til DSB. I gjennomgangen av tiltakene har arbeidsgruppen identifisert økonomiske og administrative konsekvenser innenfor følgende områder:

- Etablering av kompetanse- og ressursgruppe i DSB.
- Utvikling av informasjons-, opplærings- og veiledningsmateriell.
- Videreutvikling av SamBas.
- Økt satsing på forskning og utvikling (FoU).
- Systemer for destruksjon av beslaglagte stoffer.

Etablering av kompetanse- og ressursgruppe i DSB

Implementeringen av KOM (2010) 473 og (EF) nr. 522/2209 vil føre til at et nytt forvaltningsområde etableres i DSB. Økt fokus på security betyr at et nytt kompetansemiljø må etableres. Forordningen og de anbefalte tiltakene betyr også at oppgavene som tilligger DSB vil bli flere. DSB må:

- Utarbeide nødvendige lov- og forskriftsendringer med tilhørende veiledninger.
- Sikre at man besitter oppdatert kompetanse om utviklingen innenfor fagfeltene.
- Monitorere internettaktivitet innenfor produksjon av hjemmelagde bomber.
- Utarbeide relevante analyser om utviklingen og følge opp FoU-tiltak.
- Initiere, utvikle og gjennomføre informasjonstiltak mot forskjellige aktører.
- Svare på spørsmål fra myndigheter og virksomheter.
- Bistå i vurdering av mistenkelige transaksjoner.
- Planlegge, gjennomføre og oppsummere tilsynsaksjoner.
- Ha et system for registrering, oppfølging og oppsummering av enkelttilsyn utført på vegne av DSB.
- Følge utviklingen i relevante internasjonale fora.

DSB vil måtte ha kompetanse og ressurser til å følge opp forordningen og tiltakene, og det vil være behov for at antall personer som jobber med disse spørsmålene øker. Arbeidsgruppen har vurdert at en tilfredsstillende oppfølging av forordning og tiltak vil kreve 10 nye årsverk i DSB. Disse vil komme i tillegg til de 4 årsverkene knyttet til (EF) nr. 522/2209, se DSB-rapport ”*Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat*”.

Informasjon, opplæring og veiledning

Arbeidsgruppen har anbefalt at det fremover fokuseres på sporbarhet og økt årvåkenhet i forholdt til stoffene i vedlegg 1 og 2. Begge tiltakene forutsetter informasjon, opplæring og veiledning rettet både mot privatpersoner, virksomheter og forskjellige myndigheter. I forordningen understreker EU at informasjon og holdningsskapende arbeid bør være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å redusere samfunnets sårbarhet.

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles en hjemmeside der informasjon om stoffene, bruksområder og regelverk er tilgjengelig. Det bør utvikles informasjonskampanje som har som målsetting å spre informasjon om denne hjemmesiden. Det anbefales å gjennomføre samlinger og kurs for virksomheter, interesseorganisasjoner og myndigheter der informasjon om krav og forventninger kommuniseres. Det bør også utvikles veiledere der forventningene til aktører konkretiseres. Hjemmeside, informasjonsmateriell og veiledere må også holdes oppdatert.

Arbeidsgruppen har vurdert at det vil være behov for 2,5 millioner kroner det første året for å utvikle hjemmeside, informasjonskampanjer, etablere og gjennomføre kurs og samlinger, samt lage veiledere. Arbeidsgruppen har vurdert at den årlige utgiften til oppfølging av dette vil være på 1,5 million kroner. Disse utgiftene vil komme i tillegg til engangsinvesteringen på 1,5 millioner og de løpende utgiftene på 1 million i forbindelse med implementering av (EF) nr. 522/2209.

Videreutvikling av SamBas

Arbeidsgruppen har anbefalt at alle som driver produksjon, import eller salg av stoffene i vedlegg 1 må være registrert for å ha tillatelse til å gjøre dette, og at denne registreringen skal gjøres i DSBs register SamBas. Det vil være et behov for å videreutvikle og tilpasse SamBas. Systemutvikling av ny funksjonalitet vil også øke vedlikeholdsbehovet.

Arbeidsgruppen har vurdert at utgiftene knyttet til nødvendige endringer i SamBas vil koste 2 millioner kroner. I tillegg kommer en årlig ekstrakostnad knyttet til drift og vedlikehold på 500.000 kroner. Disse utgiftene vil komme i tillegg til en engangsinvestering på 3 millioner og løpende utgifter på 500.000 i forbindelse med implementering av (EF) nr. 522/2209.

Arbeidsgruppen ønsker å understreke at de estimerte investeringskostnaden er usikre. Det vil kunne ligge en effektiviseringsgevinst i å gjennomføre endringene knyttet til KOM (2010) 473 og (EF) nr. 522/2209 parallelt. Skal det tilrettelegges for et grensesnitt mot Toll vil imidlertid dette kunne bidra til å øke kostnadene.

Forskning og utvikling

Det er lagt begrensninger på stoffene i vedlegg 1 og 2 for å hindre at disse brukes i produksjonen av hjemmelagede bomber. For å avdekke forsøk på å produsere slike bomber det imidlertid viktig også å ha kompetanse om stoffene, deres bruksområder, måter å få tilgang til stoffene og hvordan slike bomber kan fremstilles.

Myndigheter og virksomheter må ha oppdatert kompetanse om stoffene. Det er arbeidsgruppens vurdering at det er behov for å videreutvikle de nasjonale forskningsmiljøene på feltet, og anbefaler i den forbindelse en økt satsing på forskning og utvikling. Dette vil sikre nødvendig kompetanse om stoffene og om andre relevante stoffer.

Arbeidsgruppen har vurdert at utgiftene knyttet til forskning og utvikling vil være 1,5 millioner kroner årlig. Det ble ikke anbefalt avsatt midler til forskning og utvikling i DSB-rapporten ”*Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat*”. Beløpet skisseres her vil imidlertid også omfatte forskning og utvikling knyttet til ammoniumnitrat.

Destruksjon av stoffer

I tilfeller hvor tollvesenet beslaglegger ulovlig vare som ikke kan tilbakeføres til en norsk importør vil det, etter det arbeidsgruppen så langt har vurdert, påligge DSB et ansvar og bekoste destruksjonen av slike varer. Det foreslås å innføre en hjemmel for beslag og destruksjon av ulovlige varer.

Kostnaden knyttet til destruksjon er vanskelige å stipulere, både for det første året og de løpende utgiftene. Det er grunn til å anta at utgiftene vil avta over tid. Arbeidsgruppen har vurdert at de ekstraordinære utgiftene knyttet til destruksjon vil ligge på 500.000 kroner første året. I tillegg vil det komme en årlig kostnad som er vurdert til 500.000 kroner. Disse utgiftene vil komme i tillegg til de 500.000 kronene anbefalt avsatt i forbindelse med implementering av (EF) nr. 522/2209.

8.1 ESTIMERTE KOSTNADER

De økonomiske og administrative kostnadene knyttet til implementering av KOM (2012) 473 vil komme i tillegg til kostnadene knyttet til implementering av forordning (EF) nr. 522/2209. I kapittel 7 av DSB-rapporten ”*Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat*” er kostnadene knyttet til implementering av forordning (EF) nr. 522/2209 estimert. Arbeidsgruppen vurderte at kostnadene for DSB knyttet til implementering av de tiltakene i forbindelse med KOM (2012) 473 og (EF) nr. 522/2209 er som følger (se tabell):

Implementeringen av forordningen og de anbefalte tiltakene er for DSB vurdert å gi en ekstraordinær utgift på 10 millioner kroner det første året. De løpende (årlige) utgiftene til lønn, oppfølging, vedlikehold og så videre er estimert til 15,3 millioner kroner. Enkelte av de løpende utgiftene vil også påløpe det første året.

De anbefalte tiltakene vil ha økonomiske, administrative og andre konsekvenser for andre aktører enn DSB. I forbindelse med forskriftsfesting av tiltakene, vil det være naturlig at de økonomiske og administrative konsekvensene for disse aktørene søkes nærmere konkretisert.

	KOM (2010) 473	(EF) nr. 522/2209	
Personell (lønsutgifter)			
Årlige utgifter	7.000.000	2.800.000	
Informasjon, opplæring og veiledning			
Engangsutgift (første år)			
Årlige utgifter til revisjon og oppdatering	2.500.000	1.500.000	
	1.500.000	1.000.000	
Videreutvikle SamBas			
Engangsutgift (første år)	2.000.000	3.000.000	
Årlige driftsutgifter	500.000	500.000	
Forskning og utvikling			
Årlige utgifter	1.500.000		
Destruksjon av stoffer			
Engangsutgift (første år)	500.000	500.000	
Årlige utgifter	500.000		
Samlede utgifter			
Engangsutgift (første år)	5.000.000	5.000.000	10.000.000
Årlige utgifter	11.000.000	4.300.000	15.300.000

VEDLEGG 1 – UTDRAK FRA NOU 2012:14

Vedlagt følger utdrag fra NOU 2012:14 ”Rapport fra 22. juli kommisjonen”. Vedlegget er en gjengivelse av kapittel 17 ”Våpen og kjemikalier”, underkapittel 17.4 ”Avslutning”:

”Mens eksplosiver har vært strengt regulert, har kjemikalier til å framstille eksplosiver, vært en lovlig vare som har vært lettere å anskaffe. Når man vet hvor enkelt det er å skaffe seg kunnskap om hvordan bomber kan tilvirkes, på Internett, bør samfunnet gjøre tiltak som kan forhindre at personer med terrorforsett eller andre kriminelle hensikter anskaffer seg de ingrediensene som er vanlig brukt i hjemmelagde bomber.

Kommisjonen mener derfor at det er riktig å innføre et regelverk som kan forhindre at personer som ikke har et legitimt behov for kjemikaliene, får tak i dem. Et slikt regelverk er i ferd med å implementeres gjennom EUs handlingsplan mot terror.

Et regelverk er imidlertid ikke tilstrekkelig i seg selv, men må følges opp med nødvendige kompetanse- og kontrolltiltak. Kontroll med hvem som har legitimt behov, vil antakelig best bli ivaretatt gjennom et tillatelsesregime. Dette krever at tilsynsmyndigheten får de ressursene som er nødvendige for å få et effektivt vern.

Personer som forsøker å få tak i stoffene uten å ha de nødvendige tillatelsene, må rapporteres til politiet.

Det er videre viktig at etterretning og kunnskap om bruk av kjemikalier til bombeframstilling blir fulgt opp slik at nye stoffer kan legges til listen som etableres gjennom EUs regelverk.

Uavhengig av en eventuell regulering mener kommisjonen at det er nødvendig med en høyere grad av årvåkenhet i samfunnet som sådant med hensyn til eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å framstille eksplosiver, og andre farlige stoffer. Vi ser at forhandlere ikke har nok kunnskap om hva de selger, og hva kjemikaliene kan brukes til. Eksplosiver og kjemikalier oppbevares ikke alltid forsvarlig. Informasjon til forhandlere, næringsliv og publikum blir derfor viktig. Det kan virke som terskelen for å varsle alminnelig politi og PST er høy, selv når det gjelder transaksjoner som åpenbart burde vekke mistanke. Vanlige borgeres årvåkenhet kan være avgjørende i arbeidet med å avsløre angrep.¹

Kommisjonen mener at en strengere eksplosiv- og kjemikaliekontroll ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep, verken i den enkeltes privatliv eller for næringslivet. Slike tiltak vil ikke ha nevneverdige demokratiske omkostninger, men vil derimot kunne bidra betydelig til å sikre at enkeltpersoner med foresett om å begå terrorangrep eller andre alvorlige kriminelle handlinger bygger seg en kapasitet til å kunne gjennomføre sitt forsett. De som har behov for å bruke potensielt farlige stoffer, bør kunne redegjøre for dette. Å bidra til kontrollregimer som sikrer legal bruk, samtidig som de hindrer at farlige stoffer faller i urette hender, må være en del av et generelt samfunnsansvar.”

¹ Se avsløringen av et terrornettverk i Australia. Saken ble rullet delvis opp etter et tips fra en kjemiker om at det var noen privatpersoner som ønsket å kjøpe store kvanta av kjemikalier som kan brukes til bombeframstilling. En annen oppdaget at de forsøkte å kjøpe kjemikalier i en jernvarehandel, <http://www.abc.net.au/news/2011-09-20/benbrika-suppression-lifted/2907796> (lesedato: 2. juli 2012).

RAPPORT

Direktoratet for
Samfunnssikkerhet og beredskap
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Tlf.: 33 41 25 00 postmottak@dsb.no
Faks: 33 31 06 60 www.dsb.no

HR 2237
ISBN 978-82-7768-289-1
September 2012