

Nr 825

Av herr Larsson i Umeå m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 173, med förslag till förordning om brandfarliga varor.

(Lika lydande med motion nr 691 i Första kammaren)

I proposition nr 173 underställer Kungl. Maj:t riksdagen för yttrande ett förslag till ny förordning om brandfarliga varor. Förslaget, som föregåtts av dels särskild utredning, dels därefter gjord bearbetning av kommerskollegium, innebär en genomgripande revision av gällande lagstiftning.

Vi vill här nedan framföra förslag och synpunkter rörande såväl mera generella problem gällande lagstiftningen på ifrågavarande område som vissa för allmänheten mera betydelsefulla detaljer i den föreslagna, nya förordningen.

Konkurrerande lagstiftning och behovet av samordning

Kommerskollegium har i sitt betänkade anfört att den föreslagna lagstiftningen konkurrerar med åtskillig annan lagstiftning och har givit vissa exempel på detta. Ett försök att råda bot på denna svårighet utgör förslaget till samverkan mellan olika myndigheter (bl. a. 14 §). I olika remissvar har påvisats att samordningsproblemet inte därigenom löses i hela dess vidd och att försök bör göras för att samordna själva lagstiftningen. Medicinalstyrelsen har påpekat, att det är en olägenhet att föreskrifter blir splittrade på flera specialförfattningar.

Departementschefen anser att frågan knappast med fördel kunnat bemästras på annat sätt än det föreslagna eller i huvudsaklig överensstämmelse därmed. Såsom icke genomförbar avvisar han tanken på sammanförande av alla tillämpliga bestämmelser i en författning. En sådan tanke har emellertid ej veterligen väckts. Vad som föreslagits är en översyn av lagstiftningen syftande till samordning, enhetlighet och förenkling.

Departementschefen vitsordar å andra sidan att prövningen enligt byggnadsstadgan och enligt förordningen om brandfarliga varor kan komma att delvis gripa in i varandra (prop. sid. 72).

Då kommerskollegium i sitt yttrande berört den konkurrerande lagstiftningen har en lika viktig som svårlost fråga förts på tal. En hastig inventering av förefintlig lagstiftning, som berör varor med vilka allmänheten har att ta befattning, ger vid handen att, bortsett från lagstiftning av mera all-

män innebörd, minst 13 speciallagstiftningar är tillämpliga. Det gäller lagstiftning angående

eldfarliga oljor (brandfarliga varor)

gifter

teknisk sprit

apoteksvaror

explosiva varor

thinnerförsäljning

växtskyddsmedel

arbetarskydd

brandskydd

hälsovård

livsmedel

byggnadsverksamhet och

vattenvård.

Denna lagstiftning administreras av åtskilliga myndigheter och lyder under följande statsdepartement: socialdepartementet, inrikesdepartementet, kommunikationsdepartementet, finansdepartementet, jordbruksdepartementet och handelsdepartementet. I den mån fråga är om särskild vara, förekommer att två eller flera lagstiftningar är tillämpliga på samma vara. Inom så gott som alla de anförda områdena är lagstiftningen under revision eller har nyligen reviderats.

Genom förslaget om samråd mellan administrerande myndigheter har gjorts ett försök att lösa av konkurrensen i lagstiftningen orsakade olägenheter. Ifrågasätts kan om det är möjligt att på denna väg slutgiltigt lösa problemkomplexet. Det torde bli nödvändigt att förr eller senare angripa problemet med samordning av själva lagstiftningen, vilken till följd av utvecklingen blivit och kan förutsättas i fortsättningen bli alltmer detaljrik och komplicerad till men för efterlevnaden.

En granskning av förslaget leder fram till övertygelsen att det finns behov av en allmän översyn av säkerhetslagstiftningen och viss annan däri ingripande lagstiftning samt olika myndigheters ämbetsområden i samband därmed, allt i syfte att åstadkomma en samordning till gagn för handläggning och efterlevnad. Tidpunkten härför synes nu inne med hänsyn till att åtskillig hithörande lagstiftning är under omprövning (utom det här föreliggande förslaget jämväl bl. a. giftlagstiftning, arbetarskyddslagstiftning och brandlagstiftning) och till att kommerskollegii förslag innehåller principiella nyheter av stor och svårbedömlig räckvidd. Det torde vara ofrånkomligt att alltmere i detaljer ingripande säkerhetslagstiftning och annan speciallagstiftning leder till ökat krångel för alla berörda parter, därest lagstiftningsarbetet på olika av varandra beroende och i varandra ingripande områden företages utan samordning. Såsom en utgångspunkt kan, i den mån olika slag av varor och deras hantering omfattas av lagstiftningen, måhända

tjäna de internationella regelsamlingar som bildats kring begreppet »farliga varor» (dangerous goods etc.), varvid behoven av åtgärder mot olika slag av risker väges mot varandra.

I detta sammanhang vill vi peka på ett samordningsproblem, som härledes av förslaget 4 §. Denna innehåller ett allmänt stadgande om försiktighet till förebyggande av skada genom brand eller annorledes. Uttrycket återkommer på flera ställen i förordningen. Kommerskollegium har utvecklat skälen för stadgandet. Syftet med förordningen skall vara skydd mot i första hand brandfara och därutöver främst vattenförorening men även att tillvarata övriga allmänna intressen såsom arbetarskydd, naturskydd, hälsovård, byggnadsplanering, försvar o.s.v. Kollegii förslag har godtagits av departementschefen.

I motiveringen har kommerskollegium anfört, att syftet med stadgandet är att skada på person och egendom skall förebyggas. Sådan skada kan i första hand tänkas uppkomma till följd av brand, heter det vidare; författningen är emellertid avsedd att tjäna även *andra intressen* än brandsäkerheten, nämligen vattenvården, hälsovården o.s.v. De stadganden av teknisk natur, som förslaget innehåller, anges emellertid vara utformade med tanke väsentligen på intresset av skydd mot brandfara.

Hur kommerskollegium har tänkt sig att utnyttja denna befogenhet, som torde ha ingen eller endast mycket få motsvarigheter i svensk lagstiftning, undandrar sig bedömning tills vidare, eftersom av tillämpningsföreskrifterna endast brottstycken har offentliggjorts, medan huvudparten blott antytts i motiveringen.

Det i förordningen allmänt uttryckta syftet får den egendomliga konsekvensen att en viss egenskap, brandfarligheten, blir bestämmande för giltigheten av föreskrifter, som har avseende på egenskaper utan samband med brandfarligheten. Här föreligger ett viktigt samordningsproblem, som icke är tillfredsställande löst och som bör tas upp i den av oss förordade översynen.

Med frågan om konkurrens mellan olika slag av lagstiftning sammanhänger också frågan om konkurrens mellan de myndigheter som administrerar olika författningar. Detta framgår i viss mån av det ovan sagda.

Departementschefen medger att ett system, som förutsätter samordning och samverkan i betydande utsträckning, kan utsättas för påfrestningar genom meningsskiljaktigheter mellan deltagande myndigheter.

I några remissvar har man berört statens brandinspektion och dennas befattning med frågor som sammanhänger med brandfarliga varor. Dualismen mellan brandinspektionen och sprängämnesinspektionen har därvid förts på tal.

Samtidigt med frågan om den konkurrerande lagstiftningen bör frågan

om de olika myndigheternas befattning med olika slag av ärenden tas upp till översyn.

Det nu framlagda författningsförslaget

Vad sedan gäller det nu framlagda författningsförslaget synes oss ändringar och förtydliganden vara motiverade i nedan angivna hänseenden.

Förvaring av brandfarliga varor i hushåll

Nu gällande förordning angående eldfarliga oljor tillerkänner varje medborgare en rätt att utan anmälan eller tillstånd inneha vissa mängder eldfarlig olja såsom enskilt förråd.

Genom det nu föreslagna stadgandet (25 §) upphäves denna rätt. Där föreskrives nämligen i princip anmälan såsom förutsättning för förvaring av även den minsta mängd brandfarlig vara. Dock skall kommerskollegium kunna i sina föreskrifter förordna att anmälan av förråd av visst slag icke är nödvändig. Här förutsattes alltså att riksdagen skall i princip godkänna att Kungl. Maj:t ålägger praktiskt taget varje hushåll en anmälningsplikt till brandchefen och ålägger brandchefen att mottaga alla dessa anmälningar, allt under förutsättning att icke ett ämbetsverk i viss utsträckning befriar från anmälningsplikt. Detta kallar departementschefen en teknisk bestämmelse, och han omnämner att kommerskollegium till sitt förslag hade fogat en bilaga med uppgift, till större delen i tabellform, om hur kollegium avser att dra gränsen mellan förvaring som erfordrar tillstånd, förvaring som kräver anmälan och förvaring för vilken krav icke ställes på någondera.

Kommerskollegium förslag är icke enkla och kan förväntas komma att vålla allmänheten åtskilligt huvudbry. Det kan förtjäna nämnas att emedan det rör sig om »tekniska bestämmelser» remissvar ej ansetts böra redovisas.

Det kan ifrågasättas om det i ett fall som detta är nödvändigt med så detaljerad reglering. Kommerskollegium har enligt propositionen uttalat, att den enskilde har ett rättmätigt anspråk på att icke bli betungad med något som ter sig onödigt eller oskäligt.

Det vill synas som om ordet »teknisk» tillagts en så vidsträckt betydelse, att verkningarna därav inger betänkligheter. Ett exempel härpå ger 25 §, som är nära nog den enda paragraf till vilken kollegium fogat ett mera utförligt utkast till tillämningsföreskrifter. Huvudreglerna i 25 § 1 mom. är att tillstånd erfordras för förvaring av brandfarlig vara utöver vissa angivna mängder och för förvaring i underjordisk cistern även av mindre mängder samt att all annan förvaring skall anmälas till brandchefen, för så vitt icke kollegium på vissa angivna grunder förordnat att anmälan icke är nödvändig. Det torde icke allmänt uppfattas som en angelägenhet av

allenast »teknisk» beskaffenhet och vikt, att medborgaren i gemen medelst en lagstiftningsåtgärd berövas sin hävdvunna rätt till »enskilt förråd» av eldfarliga oljor för hushålls- och hantverksändamål m. m. och samtidigt — beroende på att varuområdet i den föreslagna förordningen är mycket vidsträcktare än i 1921 års oljeförordning — förlorar motsvarande rätt med avseende på ett utomordentligt stort antal andra varor. Det synes vara en otillräcklig gottgörelse härför, att samma lagrum skapar förutsättningar för att genom administrativt beslut den förlorade rätten i mer eller mindre beskuren form återskänkes. Här förtjänar jämväl att uppmärksammas, att 25 § 2 mom. ger kommerskollegium ett vidsträckt bemyndigande att förhindra tillståndsgivning, varmed mängden brandfarliga varor eljest skulle kunna ökas.

Vad som vinnes med den föreslagna ordningen uppges vara att förslaget innebär avsevärda förenklingar. Denna vinst är dock mera skenbar än verklig. I formuleringen av tillämpningsföreskrifterna till 25 § har kollegium angivit ifrågakommande mängder och övriga villkor i tabellform samt utvecklat detta till att omfatta 6 tabeller avseende olika typer av förvaringsfall. Att detta ger bättre överskådlighet än framställning av det invecklade regelsystemet i löpande text står utom varje tvivel. Men reglerna är lika fullt invecklade, och de angår alla och envar, ty de personer i landet som icke någon gång »tar befattning med brandfarlig vara» torde vara lätt räknade. Att i vedertagen mening »tekniska» bestämmelser, som behöver kännas och beaktas av ett begränsat antal fackmän, kan brytas ut ur ramförordningen och ges formen av tillämpningsföreskrifter är ostridigt. Det kan däremot på goda grunder betvivlas, att den stora allmänheten och de yrkesutövare som handskas blott med små mängder brandfarliga varor bör få sina rättigheter fastlagda i den, efter vad det förutskickas, vidlyftiga tillämpningskungörelsen och kanske i senare, tid efter annan utkommande tillägg till denna.

Vägledande vid uppgörandet av förslaget torde ha varit att ramförordningen ej borde tyngas av en myckenhet detaljerade regler. Emellertid är det tvivelaktigt om de grundläggande rättigheter som bör tillkomma allmänheten, vare sig som privatpersoner eller företagare, i fråga om förvaring av och annan befattning med brandfarliga varor skall i egenskap av »tekniska» tillämpningsföreskrifter fastställas genom administrativa beslut. Det bör övervägas om inte mera summariska regler fastslagna i ramförordningen vore att föredraga framför den av kommerskollegium föreslagna ordningen med mycket detaljerade och därför också svåröverskådliga och svårtillgängliga tillämpningsföreskrifter.

Tillämpningskungörelse

Åtskilliga remissinstanser har anmärkt på att kommerskollegii förslag icke innehöll förslag till tillämpningskungörelse. Detta förhållande gör det svårt att bedöma förslaget från saklig synpunkt, och departementschefen finner tveksamheten i och för sig naturlig men anser dock att förordningen bör kunna utfärdas utan avbidan på att tillämpningskungörelsen färdigställs. Kommerskollegium har ställt i utsikt att detta skall kunna ske senast i maj 1962.

Stockholms stadskollegium har i sitt yttrande uttalat att fristen synes helt otillräcklig.

Eftersom tillämpningskungörelsen kommer att innehålla en mycket väsentlig del av lagstiftningens bestämmelser bör förordningen inte träda i kraft förrän tidigast ett halvt år efter det kungörelsen utgivits av trycket i Svensk författningssamling och därigenom blivit tillgänglig för allmänheten.

Ansvar

Två i remissbehandlingen av kommerskollegii förslag framförda önskemål har inte berörts i propositionen.

I oljeutredningens förslag till förordning om skydd mot brandfarliga vätskor m. m. ingick ett stadgande som möjliggjorde att överföra ansvar på av kommerskollegium godkänd föreståndare. Oljeutredningen motiverade detta förslag bl. a. med hänvisning till arbetarskyddslagen och vägtrafikförordningen. För en bestämmelse av sådan innebörd talar starka billighetsskäl. Likaså talar billighetsskäl för att den som mottar brandfarlig vara, om vars beskaffenhet han saknar närmare kännedom och svårigen kan förvissa sig, icke skall drabbas av ansvar på den grund att den som till honom överlåtit varan gjort sig skyldig till överträdelse av förordningen. Det synes tveksamt huruvida 63 § 4 mom. bereder den enskilde ett i detta hänseende tillräckligt skydd.

Inspektion

I 15 § stadgas bl. a. att sprängämnesinspektionen när helst den så påfordrar skall vinna tillträde till ställe eller utrymme där brandfarlig vara förvaras, hanteras, transporteras eller saluhålles, så ock att kostnadsfritt utfå prov av varan.

Detta stadgande torde så gott som undantagslöst kunna tillämpas på enskilda hushåll och innebär alltså ett avsevärt intrång i enskild rätt.

Motsvarande bestämmelser i 1921 års förordning angående eldfarliga oljor (7 och 8 §§) är begränsade till fabriker och ställen där enligt meddelat till-

stånd eller skedd anmälan eldfarlig olja innehas, och tillträde kan vinnas endast efter tillsägelse.

Några skäl som talar för behovet av en så långt gående skärpning som förslaget innebär har inte anförts. Nu gällande stadgande torde därför i sak kunna bibehållas oförändrat.

Övergångsbestämmelser

Vid tillämpningen av förordningens övergångsbestämmelser kan befaras att vissa tolkningssvårigheter uppstår. Sålunda kan man icke utan vidare överföra villkoren från tillstånd eller anmälan enligt den äldre förordningen till den nya eftersom »brandfarlig vara» enligt den nya innebär något i flera avseenden avvikande från den gamla förordningens »eldfarlig olja». Något slag av förtydligande är önskvärt.

Allvarligare är avsaknaden av övergångsbestämmelser med avseende på anordningar av olika slag, om vilka den nya förordningen innehåller bestämmelser eller om vilka föreskrifter kan komma att utfärdas. Vissa anordningar skall t. ex. enligt 18 § vara utförda i enlighet med föreskrifter som kommerskollegium utfärdar. Härei inbegripes bl. a. emballage med större rymd än två liter för ett varuområde som är mycket större än det som omfattar eldfarlig olja enligt nu gällande bestämmelser. Skulle föreskrifterna innebära skärpning — vilket kommerskollegium i sin orientering om tillämnade föreskrifter ställer i utsikt — är det otänkbart att ändring skall kunna vidtagas utan lång övergångstid. Denna bör vara inskriven i förordningen.

Man kan befara, att övergångsbestämmelsernas tillämpning kommer att ställa krav på avsevärda kunskaper inom här ifrågavarande område och ge utrymme för varierande tolkning. Det kan bereda svårigheter att avgöra vad ett äldre tillstånd, utformat med hänsyn till nu gällande varuområde, skall anses medföra för rätt med avseende på den nya förordningens varuområde. Det utvidgade varuområdet och även andra omständigheter kan medföra, att det på vissa håll blir nödvändigt att komplettera tidigare meddelade tillstånd, och en följd härav kan bli, att tillstånd från olika tillståndsmyndigheter kommer att gälla samtidigt på ett och samma hanteringsställe.

Övergångsbestämmelserna är utformade i huvudsak med hänsyn tagen till sådan verksamhet, för vilken tillstånd eller anmälan erfordras. Härutöver torde behövas övergångsbestämmelser beträffande jämväl andra stadganden i den föreslagna förordningen, t. ex. angående viss anordnings beskaffenhet. Självfallet kan icke omedelbar ändring i bestående förhållanden krävas i samband med den nya förordningens ikraftträdande. Det är sålunda angeläget att kommerskollegium vid utfärdande av tillämpningsföreskrifter

medger tillräcklig övergångstid och skäligen övergångsvillkor i övrigt. Stadgandet härom bör ingå i övergångsbestämmelserna.

Hemställen

Under hänvisning till det anförda föreslår vi,

att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 173 med förslag till förordning om brandfarliga varor måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t

- A) anhålla om översyn av den ovan berörda skyddslagstiftningen och därmed sammanhängande lagstiftning i syfte att åstadkomma samordning, enhetlighet och förenkling såväl i fråga om lagstiftningens utformning som dess administration och tillämpning såvitt gäller varor, anordningar eller utrustning, varmed producenter, distributörer och allmänheten i övrigt har att ta befattning, samt
- B) uttala att ovan angivna förslag rörande det i propositionen framlagda författningsförslaget måtte beaktas vid förordningens slutgiltiga utformning och utfärdande.

Stockholm den 26 oktober 1961

Sigvard Larsson

C. W. Carlsson

Hans Nordgren