

Nr 17

Utlåtande i anledning av väckta motioner om översyn av lagstiftningen rörande explosiva varor.

Första lagutskottet har till behandling förehått två inom riksdagen väckta motioner, nr 480 i första kammaren av fröken *Nordström m. fl.* och nr 558 i andra kammaren av herr *Larsson* i Umeå *m. fl.* I motionerna föreslås, att riksdagen skall i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn av i motionerna berörda skyddslagstiftningsområden i syfte att åstadkomma samordning, enhetlighet och förenkling i fråga om såväl lagstiftningens utformning som dess administration och tillämpning.

Den skyddslagstiftning, som åsyftas i motionerna, torde på sätt framgår av en i motionerna intagen hänvisning till motioner vid 1961 års riksdag exemplifieras av lagstiftningen angående explosiva varor, brandfarliga varor, gifter, teknisk sprit, apoteksvaror, thinnerförsäljning, växtskyddsmedel, arbetarskydd, brandskydd, hälsovård, livsmedel, byggnadsverksamhet och vattenvård.

Beträffande det närmare innehållet i nu förevarande motioner tillåter sig utskottet att hänvisa till motionen II: 558.

Liknande fråga vid 1961 års riksdag

Genom proposition nr 173 till 1961 års riksdag inhämtade Kungl. Maj:t riksdagens yttrande över ett vid propositionen fogat förslag till förordning om brandfarliga varor. I ärendet avgav första lagutskottet utlåtande (nr 48 år 1961). Förordning i ämnet har utfärdats den 1 december 1961 (SFS 1961 nr 568) och träder i kraft den 1 januari 1963.

Författningen har karaktär av ramförordning. En tillämpningskungörelse skall utfärdas av kommerskollegium att börja gälla samtidigt som förordningen är avsedd att träda i kraft. Samråd om innehållet i tillämpningskungörelsen skall ske med vederbörande myndigheter och enskilda intressenter.

Gränsen mellan förordningen och tillämpningskungörelsen har dragits så, att bestämmelser av utpräglat teknisk natur i allmänhet uteslutits ur förordningen för att upptagas i kungörelsen. Undantag har gjorts endast för ett fåtal sådana bestämmelser, vilka ansetts vara av central betydelse och därför infogats i förordningen. Detaljregleringen skall således ankomma på kommerskollegium. Genom sina föreskrifter samt genom kompletterande anvisningar skall ämbetsverket sörja för en ändamålsenlig tillämpning av förord-

ningen och för erforderlig anpassning till den ständigt fortgående utvecklingen på området.

Författningen bygger på grundsatsen att icke blott intresset av skydd mot brandfara utan även intressen av andra slag, bland dem särskilt vattenvårdsintresset, skall beaktas och vägas mot varandra vid prövning av uppkommande frågor. De stadganden som är av teknisk natur är emellertid utformade med tanke väsentligen på intresset av skydd mot brandfara. Lagstiftningen har således samma huvudsyfte som 1921 års förordning om eldfarliga oljor. Tekniska stadganden, som avser att mera omedelbart tillgodose vattenvårdens intressen, har ansetts ha sin plats i speciallagstiftning med ändamål att förebygga vattenföroreningar. Vid utformningen av de tekniska stadgandena i förordningen har emellertid eftersträfvats att tillmötesgå vattenvården och andra liknande intressen genom att avfatta stadgandena så att de skall kunna samordnas med tekniska stadganden i andra författningar, vilka syftar till att tillvarataga dessa intressen.

Samordningen av det allmänna intresset att motverka skador till följd av ifrågavarande varors brandfarlighet med övriga allmänna intressen såsom arbetarskydd, vattenvård, naturskydd, hälsovård, byggnadsplanering, försvar o.s.v. skall åstadkommas genom en organiserad samverkan mellan de myndigheter, på vilka förordningens tillämpning i första hand ankommer, samt de myndigheter, vilka företräder övriga allmänna intressen. Samverkan förutsättes i princip skola äga rum så snart en fråga uppkommer, vilken berör flera myndigheters verksamhetsområden. Därvid har särskilt utfärdandet av tillämpningsföreskrifter och prövningen av tillståndsärenden skjutits i förgrunden.

I fråga om den allmänna uppläggnings överensstämmer den nya lagstiftningen om brandfarliga varor med ett av kommerskollegium utarbetat förslag, upptaget i betänkande den 20 februari 1961 (stencilerat). I remissyttrandet över förslaget uttalade Sveriges färghandlars riksförbund och Sveriges färgfabrikanters förening, att den av kommerskollegium föreslagna samordningen av skilda allmänna intressen genom samråd mellan olika administrerande myndigheter kunde ifrågasättas. De två remissinstanserna ville i stället samordna själva lagstiftningen. De förordade, att problemet om en dylik samordning skulle upptagas vid en allmän översyn av hithörande lagstiftning, bl. a. giftlagstiftning, arbetarskyddslagstiftning och brandlagstiftning. Betydande förenklingar skulle enligt de två remissinstansernas mening jämväl vara att vinna, därest samtliga i skilda författningar förekommande föreskrifter om varningsmärkning med hänsyn till olika riskmoment, såsom brandfara, förgiftning och annan hälsofara, samlades i en särskild påskriftsförfattning. Även handelskammaren i Göteborg ifrågasatte en allmän översyn av ifrågakommande lagbestämmelser inom den lagstiftning som reglerar arbetarskydd, vattenskydd, skydd mot förgiftning o.s.v.

I propositionen anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Lange*, bland annat följande.

Mot förslagens uppläggning har några remissmyndigheter anmärkt, att den åsyftade samordningen bör åstadkommas genom en allmän översyn av i princip alla ifrågakommande lagbestämmelser; förslaget anses leda till splittring och icke till förenkling. Såvitt jag kan finna är förslaget emellertid icke ägnat att leda till splittring utöver den som är ofrånkomlig på grund av sakens beskaffenhet. Tvärtom ger det möjlighet för kommerskollegium att som komplettering till förordningen om brandfarliga varor i samråd med vederbörande myndigheter utfärda för tillämpningen väsentliga, enhetliga bestämmelser. Kollegium kan därvid även, i den mån det påkallas av ett påtagligt behov, ta hänsyn till intressen som tidigare icke särskilt beaktats, t. ex. luftföreningar. Den angivna ordningen har redan med nuvarande lagstiftning kommit att tillämpas enligt vad som framgår bl. a. av vad arbetarskyddsstyrelsen yttrat. Enligt min mening torde det besvärande problem, som ofrånkomligen uppkommer genom att ärenden om brandfarliga varor har anknytning till så många, av olikartad lagstiftning berörda områden, knappast med fördel kunna bemästras på annat sätt än det föreslagna eller i huvudsaklig överensstämmelse därmed. Tanken på en översyn av all ifrågakommande lagstiftning och sammanförande av alla tillämpliga bestämmelser i en författning torde icke vara genomförbar. Jag förordar därför att förslaget bibehålles vid den uppläggning det erhållit. Jag vill därvid framhålla vikten av att arbetet med tillämpningsbestämmelser bedrivs efter en väl genomtänkt plan och i fortlöpande samarbete med vederbörande myndigheter.

I anledning av propositionen väcktes likalydande motioner I: 691 av herr *Stefanson* samt II: 825 av herr *Larsson* i Umeå *m. fl.* I motionerna hänvisades till att den föreslagna lagstiftningen konkurrerade med åtskillig annan säkerhets- eller skyddslagstiftning såsom brandlagstiftning, arbetarskyddslagstiftning, hälsovårdslagstiftning, giftlagstiftning samt föreslogs bland annat, att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t hemställa om en översyn av ifrågavarande skyddslagstiftning 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 hade att taga befattning.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande anförde *första lagutskottet* bland annat följande.

De principer som följts vid förslagens allmänna uppläggning överensstämmer med grundsatserna för revisionen år 1959 av byggnadslagstiftningen. Utskottet delar departementschefens uppfattning att de besvärande problem, som ofrånkomligen uppkommer genom att ärenden om brandfarliga varor har anknytning till så många, av olikartad lagstiftning berörda områden, knappast med fördel kan bemästras på annat sätt än det föreslagna eller i huvudsaklig överensstämmelse därmed. Även om en översyn av ifrågavarande lagstiftning i och för sig synes önskvärd, anser utskottet, att den ej bör ske i förevarande sammanhang. Utskottet har således intet att erinra mot den föreslagna regleringens allmänna uppläggning.

Utskottet

Bakgrunden till förevarande motioner är att det förekommer vissa problem vid den rättsliga regleringen av spörsmål rörande varor, vilka i olika avseenden är farliga. Författningsbestämmelser, som huvudsakligen syftar till skydd mot viss form av farlighet, beroende på särskild egenskap hos varan, finnes i stor utsträckning samlade i enhetliga komplex. Exempel härpå erbjuder lagstiftningen rörande explosiva varor, brandfarliga varor och gifter. Bestämmelser med likartat syfte förekommer på många håll inom skilda, från andra synpunkter specialiserade avsnitt av lagstiftningen; här må erinras om lagstiftningen rörande arbetarskydd, hälsovård, livsmedel och byggnadsverksamhet. Det ligger i sakens natur att bestämmelser inom sådana skilda delar av lagstiftningen emellanåt konkurrerar i den meningen att de är att tillämpa beträffande samma vara. På liknande sätt kan en viss form av hantering av farliga varor bli underkastad bestämmelser som tillhör skilda delar av lagstiftningen, och kanske ett flertal av nu avsedda regelkomplex få åtminstone någon betydelse för en näringsgren, inom vilken farliga varor förekommer.

Motionerna utmynnar i förslag om en översyn av de åsyftade skyddslagstiftningsområdena i syfte att åstadkomma samordning, enhetlighet och förenkling i fråga om såväl lagstiftningens utformning som dess administration och tillämpning. Den kritik motionärerna riktar mot nuvarande ordning tager framför allt sikte på det förhållandet, att på samma administrativa plan olika myndigheter kan komma att med stöd av konkurrerande författningar meddela beslut rörande samma vara, förfarande, anordning och så vidare. Enligt motionärerna ställer detta mycket höga krav på allmänhetens uppmärksamhet i olika riktningar, krav som växer i den mån som lagstiftningen utbygges. Efterlevnaden säges även bli försvårad genom den splittring på olika myndigheter kan komma att med stöd av konkurrerande författningar enligt vilket mera allmänna eller särskilt viktiga bestämmelser intages i en av Kungl. Maj:t utfärdad ramförordning medan utformningen av tillämpningsföreskrifter överlämnas åt underordnad myndighet.

Motioner i samma syfte väcktes vid 1961 års riksdag i anledning av proposition, varigenom Kungl. Maj:t inhämtade riksdagens yttrande över förslag till förordning om brandfarliga varor. I sitt av riksdagen godkända utlåtande anförde utskottet som sin uppfattning att, även om en översyn av ifrågasvarande lagstiftning i och för sig syntes önskvärd, den icke borde ske i då förevarande sammanhang.

Enligt utskottets mening finnes alltjämt fog för en översyn av nämnda lagstiftning. Motionärerna synes anse, att översynen bör äga rum i form av en särskild utredning, varigenom statsmakterna skulle skapa sig en "helhetssyn över alla delområden där olika lagstiftningar lappar över varandra". Utskottet har vid närmare övervägande funnit, att ett så vittsyftande utredningsföretag icke är tillrädligt. De konkurrensproblem, som inledningsvis om-

nämnts, är väsentligen nödvändiga följder av att lagstiftningen av praktiska skäl måste sammanhållas i vissa enheter, samt av att myndigheternas kompetensområden i stort sett måste hållas isär. Det finns såvitt av motionerna eller eljest framgår ej anledning förmoda att en allmän översyn av författningsmaterien skulle ge uppslaget till ett principiellt nytt, mera rationellt grepp på hithörande spörsmål, så att konkurrensproblemen kunde få en enhetlig lösning över hela linjen.

Vid angivna förhållanden är det enligt utskottets mening riktigare att översyn av ifrågavarande lagstiftning får äga rum fortlöpande såsom led i förberedelserna till de särskilda lagstiftningsåtgärder som företages på berörda områden. Härigenom torde de av motionärerna påtalade svårigheterna från fall till fall kunna begränsas utan vidlyftigare utredning. I själva verket har lagstiftningsarbetet redan kommit att erhålla den antydda inriktningen. Konkurrensproblem av olika slag ägnades stort intresse under förarbetena till den nyligen utfärdade förordningen om brandfarliga varor. Förordningens system för samråd mellan berörda myndigheter och företrädare för särskilda intressen har skapats bland annat för att motverka uppkomsten av olägenheter som har sin grund i konkurrenssituationer. Utskottet finner sig kunna förutsätta att hithörande spörsmål jämväl i fortsättningen kommer att omsorgsfullt beaktas. Det synes därför överflödigt att genom särskild hänvändelse från riksdagens sida fästa uppmärksamhet på lämpligheten av en successiv översyn med den begränsade målsättning som utskottet förordar.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I: 480 och II: 558, icke måtte för-
anleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 8 mars 1962

På första lagutskottets vägnar:
INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Erik Svedberg, Arvidson*, fröken Mattson, herrar Ferdinand Nilsson, Alexanderson och Wikner;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Landgren, fru Johansson, herrar Östrand, Svensson i Vä, Ekström i Björkvik, Gustafsson i Borås och Fröding*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.