



Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

12

RAPPORT

Vurdering av regulering
og kontroll med tilgang til
ammoniumnitrat

15. juni 2012

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

ISBN: ISBN 978-82-7768-276-1

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien

VURDERING AV REGULERING OG KONTROLL MED TILGANG TIL AMMONIUMNITRAT

15. juni 2012

INNHOOLD

1	SAMMENDRAG	4	5	INTERNASJONAL REGULERING	20
			5.1	Danmark	20
2	MANDAT OG ORGANISERING	6	5.2	Sverige	21
2.1	Mandat	6	5.3	Storbritannia	21
2.2	Organisering av arbeidet	6	5.4	Tyskland	22
			5.5	Nederland	22
3	GENERELT OM AMMONIUMNITRAT OG DETS ANVENDELSE I NORGE	8	6	ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK	23
3.1	Mineralgjødelse	8	6.1	Generelt om EØS rettslige skanker	23
3.2	Sprengstoff	9	6.2	Oversikt over produkter	24
3.3	Etterfølgende brukere (nedstrømsbrukere) ...	10	6.3	Oversikt over produsent, importør og forhandlere	26
4	GJELDENDE NASJONALE REGULERINGS-, TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER	12	6.4	Oversikt over sluttbruker og registrering av transaksjoner	27
4.1	EUs forordning (EF) nr. 552/2009 begrenser tilgangen på ammoniumnitrat.....	12	6.5	Legitimasjonskrav til kjøper.....	28
4.2	Nasjonal regulering, tilsyns- og kontrollordninger	12	6.6	Lagring og oppbevaring	29
4.2.1	Hensyn til helse og ytre miljø – REACH-forskriften	13	6.7	Sikringstiltak ved transport	31
4.2.2	Krav til klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger	13	6.8	Særskilt krav til merking av produkter	31
4.2.3	Ivaretagelsen av sikkerheten til omgivelsene – Brann- og eksplosjonsvernloven	14	6.9	Tilsyn	32
4.2.4	Sikker håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig- og trykksatt stoff – Farlig stoff-forskriften.....	15	6.10	Nasjonalt kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner	33
4.2.5	Sikker håndtering av eksplosjonsfarlig stoff – Eksplosivforskriften	16	6.11	Informasjons- og opplæringskampanje	34
4.2.6	Krav til transport – Landtransportforskriften	16	6.12	Behov for regelverksendringer	35
4.2.7	Krav om å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker – Storulykkeforskriften.....	17	7	ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG ANDRE VESENTLIGE KONSEKVENSER AV FORESLÅTTE TILTAK	36
4.2.8	Krav til systematisk sikkerhetsarbeid – Internkontrollforskriften.....	18			
4.2.9	Hensyn til god kvalitet på gjødelse – Forskrift om EF-gjødelse	18			
4.2.10	Hensynet til mattrygghet – Forskrift om handel med gjødelse og kalkingsmidler.....	19			

1 SAMMENDRAG

EU har som et ledd i kampen mot terror vedtatt å legge begrensninger på hvem som kan få tilgang til stoff eller stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat ($\geq 16\%$ N fra AN). Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har i den forbindelse gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å utrede om, og i hvilken utstrekning, det skal og kan etableres strengere ordninger i Norge knyttet til tilgang til slike stoff og stoffblandinger.

I arbeidet med å vurdere om Norge skal og kan etablere strengere ordninger ble det opprettet en arbeidsgruppe bestående av personer fra DSB, og en ekstern ressursgruppe bestående av representanter fra næringen, interesseorganisasjoner, myndigheter, forskningsmiljøer og andre relevante aktører, som arbeidsgruppen har benyttet som diskusjons- og rådgivningspartnere.

I arbeidet ble det tatt utgangspunkt i en del grunnleggende prinsipper. Arbeidsgruppen har vurdert det som viktig at:

- Tiltakene som foreslås skal bidra til å styrke samfunnets oversikt over stoffer og stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN med hensyn til import, produksjon, omsetning og sluttbruker.
- Tiltakene som foreslås skal bidra til økt samfunnssikkerhet gjennom å vanskeliggjøre uønskede villedte handlinger, inkludert planlegging og gjennomføring av terroranslag ved bruk av AN.
- Tiltakene som foreslås skal være risikobaserte, dvs. at det skal være en logisk sammenheng mellom krav som stilles til de forskjellige aktørene og risikoen samfunnet står overfor.
- Tiltakene som foreslås skal være gjennomførbare ut fra en overordnet kost-nyttevurdering, og skal ikke legge urimelige byrder på enkeltaktører eller grupper.

Arbeidsgruppen har i sine vurderinger lagt særlig vekt på om ønsket sikkerhetsnivået kan oppnås gjennom bruk av andre strategiske virkemidler enn krav i regelverk. Tiltakene som er foreslått i denne rapporten er søkt sett i sammenheng med de tiltak som vil være relevante også for de øvrige 14 kjemiske stoffene som kan benyttes til å lage bomber, og der DSB skal levere en vurdering innen 1. oktober 2012.

I forhold til stoff eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN anbefaler arbeidsgruppen at følgende tiltak implementeres:

- *Produktoversikt:* Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres et krav om at alle som importerer eller produserer stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal deklare dette til produktregisteret uansett mengde produsert eller importert, og uavhengig av bruksområde.
- *Oversikt over importører, produsenter, grossister, forhandlere og lager:* Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav om at alle importører, produsenter, grossister og forhandlere av stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal registreres i DSBs register SamBas. Ved registrering av lager anbefaler arbeidsgruppen at eksisterende regulering opprettholdes.
- *Legitimasjonskrav til kjøper:* Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres krav om at kjøper må kunne legitimere at han/hun er en legitim bruker. Kjøper må i en salgssituasjon kunne fremlegge tilfredsstillende legitimasjon for selger. Arbeidsgruppen anbefaler at aktører med et allerede etablert kundeforhold til selger unntas fra dette kravet.
- *Registrering av alle transaksjoner:* Arbeidsgruppen anbefaler at alle transaksjoner som involverer stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal registreres, og at registeret skal oppbevares av selger i minimum 3 år. Arbeidsgruppen anbefaler videre at disse registrene til enhver tid skal kunne gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndigheten.
- *Sikring av lager:* Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres krav om fysisk sikring av lager, men at kravene til lager der det oppbevares stoffer eller stoffblandinger med $\geq 16\% < 28\%$ N fra AN blir mindre omfattende enn for lager med stoffer eller stoffblandinger med $\geq 28\%$ N fra AN. Arbeidsgruppen anbefaler at jordbrukere unntas fra det generelle kravet om fysisk sikring av gjødsel som inneholder mellom 16% og 28% N fra AN.
- *Sikring av transport:* Arbeidsgruppen anbefaler at aktører gjør en vurdering før de inngår avtaler om transport, og kun benytter transportører som er tilfredsstillende identifisert til transport av stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, og som ikke er klassifisert som farlig gods. For stoffer

eller stoffblandinger som er klassifisert som farlig gods foreslås det ingen endring av gjeldende regelverk.

- *Merking av produkter:* Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres krav om at importører og produsenter skal merke stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN særskilt før de tilbys på det norske markedet. Merkingen skal vise at det er restriksjoner på hvem som kan få tilgang til stoffet eller stoffblandingen.
- *Kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner:* Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes ett kontaktpunkt med ett telefonnummer og én e-postadresse, for rapportering av mistenkelige forespørsler og mistenkelige transaksjoner, samt tyveri av stoffer eller stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN. Dette kontaktpunktet skal være en politimyndighet.
- *Informasjons- og opplæringskampanje:* Arbeidsgruppen anbefaler at informasjonskampanjer og holdningsskapende arbeid blir et sentralt virkemiddel for å øke årvåkenheten både i næringskjeden og i samfunnet generelt i forhold til uønskede villede handlinger som involverer stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Arbeidsgruppen anbefaler at det også utvikles veiledere der forventningene til aktører som berøres av de foreslåtte tiltakene konkretiseres.
- *Tilsyn:* Arbeidsgruppen anbefaler at myndighetene prioriterer tilsyn rettet mot aktører som importerer, produserer, omsetter, forhandler eller er brukere av

stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Nye aktører som etablerer seg, og som kan få tilgang til disse stoffene, bør prioriteres i fremtidige tilsyn. Det i dag flere ulike myndigheter som fører slikt tilsyn. Arbeidsgruppen har i sine anbefalinger i størst mulig grad søkt å bygge på eksisterende regimer.

- *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. Arbeidsgruppen anbefaler at de foreslåtte tiltakene må vurderes i en sammenheng, og ikke enkeltvis, da det er summen av tiltakene som vil bidra til økt samfunnsikkerhet gjennom å vanskeliggjøre uønskede villede handlinger ved bruk av ammoniumnitrat.

De foreslåtte tiltakene vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser.

2 MANDAT OG ORGANISERING

2.1 MANDAT

EU har som et ledd i kampen mot terror vedtatt forordning (EF) nr. 552/2009, som legger begrensninger på hvem som kan få tilgang til stoff eller stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat ($\geq 16\%$ N fra AN). Gjennom EØS-avtalen og REACH-forskriften¹ er begrensningen på omsetning av ammoniumnitrat gjort til en del av norsk rett 17. november 2011.

Begrensningen innebærer at det kun er profesjonelle brukere som kan få tilgang til stoff eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN (dette tilsvarer ca. 45 % ammoniumnitrat i en blanding). Følgende grupper er definert som profesjonelle brukere:

- Etterfølgende brukere og distributører, herunder fysiske eller juridiske personer med tillatelse til å erverve eksplosiver i henhold forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff.
- Jordbrukere til bruk ved jordbruksvirksomhet, enten på heltid eller deltid og ikke nødvendigvis i forhold til landområdets areal.
- Fysiske eller juridiske personer med ervervsmessig virksomhet slik som hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehold av parker, hager eller sportsanlegg, skogbruk eller andre lignende aktiviteter.

Ammoniumnitrat inngår i ulike konsentrasjoner i gjødsel. Begrensningen innebærer blant annet et forbud mot å omsette gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN til privatpersoner eller andre enn de som er nevnt ovenfor.

Justis- og beredskapsdepartementet ga 17. februar 2012, DSB i oppdrag å nedsette en arbeidsgruppe som innen 15. juni 2012, skulle avgjøre en utredning om og i hvilken utstrekning det skal og kan etableres strengere ordninger i Norge knyttet til tilgangen på ammoniumnitrat. DSB skulle i den forbindelse:

- Gjøre rede for gjeldende norsk regulering av tilgang til ammoniumnitrat.

- Gjøre rede for og vurdere dagens tilsyns- og kontrollordninger med tilgang til ammoniumnitrat.
- Foreslå eventuelle endringer i dagens tilsyns- og kontrollordninger og behov for justeringer i gjeldende regelverk. For aktuelle tiltak skulle det gjøres en vurdering av EØS-rettslige skranker og kost-/nyttevurderinger. Blant annet skulle behovet for endringer avveies opp mot etablering av uforholdsmessige begrensninger i tilgang til kjemikalier for dem som har legitimt behov.
- Søke informasjon og kunnskap på bred basis og ha dialog med relevante fagpersoner og kompetansemiljøer.
- Gjøre rede for de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av foreslåtte tiltak.

2.2 ORGANISERING AV ARBEIDET

I forbindelse med utredningen ble det opprettet en arbeidsgruppe bestående av fagmiljøet i DSB. Det ble også etablert en ekstern ressursgruppe som arbeidsgruppen 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 ble invitert til å delta i ressursgruppen med inntil to representanter:

- Bransjerådet for fjellsprenning
- Fiskå Mølle
- Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
- KRIPOS
- Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Mattilsynet
- Norges Bondelag
- Norgesfôr
- Norske anleggsgartnere - miljø og landskapsentreprenører
- Norske Felleskjøp
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Norsk Gartnerforbund
- Norsk Industri
- Norsk Landbruksrådgivning

¹ Forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier vedlegg XVII punkt 58

- Politidirektoratet (POD)
- Politiets bombegruppe
- Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- Produktregisteret/ Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif)
- Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD)
- Yara International ASA
- Yara Norge AS

Representanter fra Norgesfôr og Norsk Gartnerforbund takket, av kapasitetshensyn, nei til å delta i ressursgruppen. Fiskå Mølle og Norske anleggsgartnere - miljø og landskapsentreprenører har ikke svart på invitasjonen.

Arbeidsgruppen har vært ansvarlig for arbeidet med utredningen. Arbeidsgruppen har i hovedsak bestått av representanter fra DSBs avdeling for næringsliv, produkter og farlige stoffer (NPF). 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 prosess-støtte.

18. april 2012 ble det gjennomført et heldagsmøte i DSB der arbeidsgruppen og ressursgruppen, med unntak av Kripos og POD, deltok. Temaet for møtet var utredningen og diskusjon av potensielle tiltak. Utkast til rapport har blitt sendt på høringsrunde til ressursgruppen, og disse har fått anledning til å komme med innspill. Enkelte i ressursgruppen understreket at fristen for tilbakemelding på høringsutkastet var kort. Dette skyldes den korte fristen DSB ble gitt for å ferdigstille utredningen. DSB står ansvarlig for vurderingene og forslag til tiltak som presenteres i rapporten.

3 GENERELT OM AMMONIUMNITRAT OG DETS ANVENDELSE I NORGE

Ammoniumnitrat er et salt bestående av ammonium- og nitrationer. I romtemperatur er det et krystallinsk fast stoff med kjemisk formel NH_4NO_3 . Industrielt fremstilles ammoniumnitrat vanligst ved en reaksjon mellom ammoniakk og salpetersyre. Ammoniumnitrat er klassifisert som et oksiderende stoff, hvilket innebærer at det bidrar til hurtigere forbrenning av brennbare stoffer. Når ammoniumnitrat inngår i en detonasjon, reagerer ammoniumnitrat også med seg selv. Denne egenskapen gjør at ammoniumnitrat er mer egnet til bruk i sprengstoff enn mange andre oksiderende stoffer.

De viktigste anvendelsesområdene for ammoniumnitrat er som ingrediens i gjødselprodukter og som ingrediens i sprengstoff til bergsprengning. Det er også noen andre anvendelsesområder slik som produksjon av lystgass (dinitrogenoksid), i isposer (cold packs) for idrettsskader, produkter for sotrensing og i enkelte typer industri.

De sterke oksiderende egenskapene stiller krav til at ammoniumnitrat med høy konsentrasjon ikke forurenses av andre stoffer. Det har vært flere store eksplosjoner gjennom historien, hvor forurenset ammoniumnitrat har detonert og forårsaket tap av liv og store ødeleggelser. Erfaringene fra disse eksplosjonene har ført til strenge krav, blant annet til renheten på ammoniumnitrat. Det er på grunn av disse kravene trygt å transportere, oppbevare og håndtere ammoniumnitrat og ammoniumnitratholdige produkter dersom man tar enkle forhåndsregler.

I terrorhandlinger er bomber basert på ammoniumnitrat anvendt ved flere anledninger, blant annet i angrepet på regjeringskvartalet i Oslo 22. juli 2011. Produksjon av slike bomber krever kunnskap om hvilken type ammoniumnitrat som er egnet og hvilke andre kjemiske stoffer som er nødvendige for at bomben skal kunne detonere. Selve tilvirkningen er risikofylt og primæreksplisivene som tilvirkes er ofte svært ustabile. De som tilvirker og håndterer disse hjemmelagde primæreksplisivene utsetter seg derfor for en stor risiko, og flere har omkommet i forbindelse med slik tilvirkning.

3.1 MINERALGJØDSEL

For å kunne vokse trenger planter næringsstoffer. Det er i hovedsak om lag 17 næringsstoffer som regnes som nødvendige for normal vekst og utvikling av planter. Næringsstoffer finnes naturlig i jordsmonnet, men en effektiv dyrking krever tilførsel av disse næringsstoffene. Mineralgjødelse er derfor helt nødvendig for en effektiv matvareproduksjon i verden. Nitrogen (N), fosfor (P) og kalium (K) er viktige makronæringsstoffer som planter trenger i relativt store mengder. Ammoniumnitrat er en svært viktig kilde til nitrogen, og en ”ren” ammoniumnitratgjødelse vil ha en NPK angivelse 34-0-0, der tallet ”34” viser at gjødselen inneholder 34 % nitrogen.

Det europeiske landbruket er i stor grad basert på ammoniumnitratholdig gjødelse. Gjødelse med urea er ikke ansett som noe godt alternativ i Norge ut fra klimamessige hensyn. Urea er mindre miljøvennlig da det lett frigjøres større mengder nitrogenholdige klimagasser til atmosfæren. Urea er også et stoff som kan benyttes som råstoff i tilvirkning av hjemmelagde bomber.

Det omsettes i dag ca. 400–450 000 tonn mineralgjødelse i Norge per år, hvorav det importeres ca. 50 000 tonn. Om lag 400 000 tonn er ammoniumnitratholdig gjødelse med $\geq 16\%$ N fra AN. I Norge er det 44 450 registrerte foretak innenfor jordbruksnæringen som potensielt har behov for mineralgjødelse. Hovedandelen av mineralgjødselen som brukes i Norge inneholder mellom 16 og 27 % N fra AN. Dette benyttes i hovedsak i forbindelse med dyrking av gras og korn. Det omsettes kun om lag 10 000 tonn mineralgjødelse med 34 % N fra AN. Slik gjødelse benyttes i hovedsak av de som har husdyr, for å komplettere naturgjødselen.

Mineralgjødselomsetningen i Norge skjer hovedsakelig (ca. 90 %) gjennom Yaras åtte grossister og anslagsvis 2–300 forhandlere (Felleskjøpet) som selger gjødelse via syv store gjødselterminaler eller distribusjonslager. I tillegg er det noe importvirksomhet med egne agenter/distribusjonsnett. All mineralgjødelse som omsettes i Norge skal være registrert

hos Mattilsynet. Utkjøring av gjødsel fra terminal til brukerne tilsvarer i størrelsesorden 15 000 transporter (å ca.30 tonn). Leveranser til enkeltbrukere kan variere fra ett tonn opp til 500 tonn. Av hensyn til kostnader og logistikkmessige forhold som lager- og transportkapasitet, leveres over 50 % av mineralgjødsele til jordbrukerne i perioden juli – desember.

Andre brukere av mineralgjødsel er blant annet veksthusprodusenter, anleggsgartnere, planteskoler, skogplanteskoler, parkansvarlige, golfbaner o.l. Undersøkelser tyder på at disse aktørene kan ha noe behov for mineralgjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN. Arbeidsgruppen har vært i kontakt med flere virksomheter som selger gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN til disse aktørene. Etter det arbeidsgruppen har fått opplyst foregår salg av slik gjødsel til aktører som er registrert i kunderegistre. Det foregår ikke salg til privatpersoner. De fleste arbeidsgruppen har vært i kontakt med har elektroniske kunderegistre hvor organisasjonsnummer til foretaket som kjøper gjødsel blir registrert. Virksomhetene informerte om at de kan oppgi hvem de har solgt hvilken type gjødsel til og når. Noen oppga at de har sluttet med kontantsalg av slik gjødsel og at alle kjøp faktureres.

I forbindelse med kartleggingen er det avdekket manglende bevissthet hos enkelte virksomheter knyttet til salg og lagring av gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN. Hos en del aktører er det manglende kunnskap om hvilken konsentrasjon det er av AN i den gjødsele de selger. Det er også lite fokus på sikker lagring. Arbeidsgruppen vil presisere at kartleggingen har begrenset seg til et utvalg virksomheter, men arbeidsgruppen mener den gir et representativt bilde av salg og lagring av gjødsel.

3.2 SPRENGSTOFF

I tillegg til mineralgjødsel er et av hovedbruksområdene for ammoniumnitrat produksjon av sprengstoff. Sprengstoffbransjen er strengt regulert i Norge gjennom krav om tillatelser i hele kjeden, fra produksjon til destruksjon. Alle som lovlig kan håndtere sprengstoff i Norge, skal være å finne i DSBs register SamBas. Ammoniumnitrat som benyttes til å lage sprengstoff er av en spesiell kvalitet som gjør den spesielt godt egnet til tilvirkning av sprengstoff. Denne typen AN selges til person eller virksomhet som har tillatelse fra DSB til å tilvirke eksplosiver. Det er imidlertid i dag ikke noe forbud mot at slik AN kan selges til andre profesjonelle brukere, slik som veksthusprodusenter som tilsetter AN i vanningsystemer.

I Norge produseres det ikke patronert sprengstoff. I dag benyttes i større grad såkalte bulksprengstoffer. I forbindelse med produksjonen av bulksprengstoffer bruker sprengstoffbransjen ammoniumnitrat med høyt innhold av nitrogen, såkalt teknisk AN, med et nitrogeninnhold på 33,5–34,5 %. De senere år har det vært en sterk økning i bruken av bulksprengstoffer der ulike AN-emulsjoner utgjør hovedingrediensen. De ulike AN-emulsjonene blir først sprengstoff i det øyeblikket de blandes med andre stoffer, eksempelvis olje, diesel eller et gassemiddel. Slik blanding foregår med spesialutstyr, mobil lade- og tilvirkningsenhet, på det stedet sprengningsarbeidet skal utføres.

ANFO er en form for sprengstoff basert på ammoniumnitrat og fyringsolje. Det produseres i Norge og kan leveres i bulk eller i sekker direkte til bruker i form av små korn. ANFO er et stabilt og håndteringssikkert sprengstoff.

Det anslås at ca.10 % av den nasjonale omsetningen av sprengstoff er patronert sprengstoff, mens 10–15 % er ANFO i bulk og 75–80 % er emulsjoner som gjøres til sprengstoff på sprengningsstedet. Det er i hovedsak 5 leverandører av sprengstoff i Norge. Yara er den største leverandøren av ammoniumnitrat til disse produsentene i dag. AN blir importert fra Sverige og transportert til Norge, enten av Yara selv, eller av produsentene. Ammoniumnitratproduktene som benyttes til sprengstoffproduksjon, blir i hovedsak lagret innelåst på produksjonsstedet. Disse blir enten lagret i eksplosivlager eller i tanker. ANFO blir levert direkte til brukerne, mens AN-emulsjoner blir produsert på slurrystasjoner som er lokalisert rundt i Norge, og deretter distribuert ut til brukerne. Slurrystasjonene ligger spredt geografisk for å gjøre det enklere med forsyning og påfylling av produkt ut til kundene. Det finnes i overkant av 10 slurrystasjoner i Norge fordelt på de ulike produsentene.

Gjeldende regelverk for produksjon av sprengstoff er i stor grad skrevet med tanke på produksjon av patronert sprengstoff, og tar ikke i tilstrekkelig grad høyde for at dagens produksjon og bruk av bulksprengstoff. DSB har derfor igangsatt et arbeid med å se på reguleringen av alle forhold knyttet til håndtering av bulksprengstoff. Dette fremkommer også som en styringsparameter i Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til DSB for 2012, hvor det heter: ”DSB skal vurdere om reguleringen knyttet til mobile enheter for produksjon av sprengstoff er hensiktsmessig etter sikkerhets- og sikringsmessige forhold.”

DSB ønsker derfor spesielt å se på sikkerheten ved lagring og bruk av mobile lade- og tilvirkningsenheter for bulksprengstoff, samt utfordringer knyttet til utleie av slike enheter til bergsprengere. Det er også utfordringer både med hensyn til sikkerhet og sikring ved bruk av slike lade- og tilvirkningsenheter i tettbygde strøk.

DSB foreløpige konklusjoner på dette arbeidet er at det er behov for:

- Klare og grunnleggende krav til det å være virksomhet som tilvirker sprengstoff, relatert til både kompetanse, rutiner, prosedyrer og anleggsfasiliteter.
- Klarere regulering av ansvar og plikter både ved utleie/leie av mobile lade- og tilvirkningsenheter, herunder vedlikeholds krav.
- Fysiske sikringskrav ved oppbevaringen av AN og AN-emulsjoner, slik som krav til gjerde, alarm og telt.
- Krav til sikkerhetsavstander ved oppbevaring av AN og AN-emulsjoner.
- At oppbevaringsstedene skal være registrert i SamBas.

Da DSB allerede er i gang med å vurdere alle forhold knyttet til eksplosivnæringens håndtering av AN basert sprengstoff, går ikke arbeidsgruppen nærmere inn på dette i denne utredningen. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid at DSB gir dette arbeidet prioritet slik at de nødvendige forskriftsendringene kan bli vedtatt og tre i kraft i 2013.

3.3 ETTERFØLGENDE BRUKERE (NEDSTRØMSBRUKERE)

REACH-forskriften definerer en etterfølgende bruker, også kalt nedstrømsbruker (downstream user), som en profesjonell bruker med legitim rett til å kjøpe stoff eller stoffblandinger. En virksomhet er en etterfølgende bruker hvis den bruker et stoff, alene eller i en stoffblanding, i en yrkesmessig sammenheng. En forbruker er dermed ikke en etterfølgende bruker.

Begrepet etterfølgende bruker favner alle profesjonelle brukere med legitim rett til å kjøpe stoff eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN bortsett fra de som er omtalt i kapittel 3.1 og 3.2. Arbeidsgruppen har utført en kartlegging, som en del av oppdraget, for å avdekke eventuelt andre profesjonelle brukere og bruksområder. Aktuelle profesjonelle brukere og produkter er:

- Isposer
- Sotrensing
- Analyselaboratorier
- Sponplater
- Desinfeksjonsmiddel

- Lystgassproduksjon
- Vannrensing

Isposer: Ammoniumnitrat benyttes i isposer (cold packs). Når AN blandes med vann skjer det en reaksjon som avgir kulde, og som gjør det egnet til isposer, som brukes ved idrettsskader, hevelser i muskulaturen og lignende. I Sverige var den hjemmelagde bomben, som eksploderte i Stockholm i desember 2010, basert på AN fra isposer. Sverige har fått i oppdrag fra EUs kjemikaliebyrå ECHA å utrede hvordan de enkelte medlemsland vurderer hvem i idrettsverdenen som er å anse som profesjonelle brukere. Dette i relasjon til at profesjonelle brukere har rett til bruk av stoffer eller stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN.

Det er vanskelig å se at et produkt som isposer kan være i markedet uten å være tilgjengelig for privatpersoner. En idrettsklubb for profesjonelle utøvere kan i prinsippet anses som en næringsvirksomhet, og således kunne bruke isposer inneholdende $\geq 16\%$ N fra AN. De vil da måtte ha isosene innelåst og etablere rutiner for fullstendig oversikt over alle isosene som brukes. Men selv her vil det være vanskelig med et system som sikrer full kontroll. I Norge vil de fleste idrettsklubber ha en organisering som gjør at det vil være svært vanskelig å ha full kontroll på isposer som benyttes. Arbeidsgruppen anbefaler at isposer inneholdende $\geq 16\%$ N fra AN ikke kan selges i detaljhandelen slik som i dag. Når det gjelder hvem i idrettsverdenen som er å anse som profesjonelle brukere anbefaler arbeidsgruppen at man avventer vurderingen fra ECHA før det konkluderes.

Sotrensing: Det finnes i markedet produkter som inneholder ammoniumnitrat i vandig løsning og som benyttes til rensing av sot fra røyk fra skipsmotorer. Dette for å øke brenseeffektiviteten ved å fjerne sot fra forbrenningen, men også for å hindre dannelse av syre som kan føre til korrosjon på varmevekslere og andre deler. Det er aktuelt å stille krav til sikring knyttet til bruk og lagring av slike løsninger av AN.

Analyselaboratorier: Ulike analyselaboratorier vil ha behov for ammoniumnitrat. Arbeidsgruppen er kjent med at det generelt er streng kontroll fra leverandørenes side ved slike salg. Det kreves blant annet at sluttbruker må dokumentere bruken av kjemikaliene de kjøper, og at de er et seriøst laboratorium. Det vil derfor kunne være vanskelig for privatpersoner å få kjøpt AN eller andre kjemikalier direkte fra norsk leverandør.

Ammoniumnitrat brukes også på laboratorier knyttet til skoler og universiteter hvor studenter vil kunne ha tilgang til kjemikaliet. Arbeidsgruppen er ikke kjent med om

rutinene for bruk og lagring av AN på slike laboratorier er innskjerpet, og ser behov for informasjonskampanjer overfor denne sluttbrukergruppen, for eksempel i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Dette vil også være aktuelt i forbindelse begrensninger på andre kjemikalier som kan benyttes til å lage bomber. Arbeidsgruppen vil komme nærmere inn på dette i utredningen som skal leveres innen 1. oktober 2012.

Sponplater: Ammoniumnitrat benyttes som kjemikalie i produksjon av sponplater, hvor det inngår i limet som benyttes i produksjonen. Slik produksjon vil foregå i næringsvirksomhet som med enkle tiltak kan sikre at privatpersoner ikke får tilgang til AN.

Desinfeksjonsmiddel: Desinfeksjons- og rengjøringsmidler som benyttes innen næringsmiddelindustri kan inneholde ammoniumnitrat. Arbeidsgruppen er ikke kjent med omfanget av bruken eller hvordan lagring av AN foregår.

Lystgassproduksjon: Ammoniumnitrat benyttes til produksjon av lystgass. Slik produksjon foregår ikke lenger i Norge.

Vannrensing: Ammoniumnitrat kan også benyttes til gjødsling i biologisk rensetrinn i vannrenseanlegg. Dette produktet kan komme på markedet i Norge i løpet av året. Vannrenseanlegg er imidlertid gjerne avlåst og lite tilgjengelig for privatpersoner.

4 GJELDENE NASJONALE REGULERINGS-, TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER

4.1 EUS FORORDNING (EF) NR. 552/2009 BEGRENSER TILGANGEN PÅ AMMONIUMNITRAT

EU har som en oppfølging av handlingsplanen mot terror vurdert behovet for strengere regulering av tilgang på farlige stoffer som kunne benyttes til å lage eksplosiver, eller bomber. En lang rekke stoffer har blitt vurdert og det første stoffet det er lagt begrensninger på er stoff eller stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat.

Begrensningen ble i EU vedtatt gjennom forordning (EF) nr. 552/2009 av 22. juni 2009 om endring av vedlegg XVII til forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensninger av kjemikalier (REACH-forordningen).

Forordningen trådte i kraft i EU 27. juni 2010, men ble først en del av EØS avtalen 1. juli 2011. 17. november 2011 ble forordningen en del av norsk rett gjennom endring av REACH- forskriften.

Begrensningen på ammoniumnitrat innebærer at det ikke er tillatt å bringe i omsetning stoff eller stoffblandinger som inneholder over 28 vektprosent nitrogen fra ammoniumnitrat, til bruk som fast gjødsel, enkeltgjødsel eller sammensatt gjødsel, dersom gjødselen ikke består detonasjonstesten som beskrevet i forordning (EF) nr. 2003/2003. Kravene til detonasjonstest er implementert i forskrift 9. november 2009 nr. 1212 om gjødsel som markedsføres som EF-gjødsel. Dette er en fellesforskrift mellom Mattilsynet og DSB.

Begrensningen innebærer også et forbud mot å bringe i omsetning stoff eller stoffblanding som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat (tilsvarende 45 % ammoniumnitrat i en blanding), unntatt til:

- Etterfølgende brukere og distributører, herunder fysiske eller juridiske personer med tillatelse etter direktiv 93/15 EØF om markedsføring og kontroll med eksplosive varer til sivil bruk, som er implementert i forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff.
- Jordbrukere til bruk ved jordbruksvirksomhet, enten på heltid eller deltid og ikke nødvendigvis i forhold til landområdets areal.
- Fysiske eller juridiske personer med ervervsmessig virksomhet innen hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehold av parker, hager eller sportsanlegg, skogbruk eller lignende aktiviteter.

En virksomhet kalles en etterfølgende bruker i REACH hvis den bruker et stoff, alene eller i en stoffblanding, i en yrkesmessig sammenheng. En forbruker er ikke en etterfølgende bruker.

Jordbrukere er i henhold til forordningen en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning av fysiske eller juridiske personer, uansett rettslig status, så lenge disse befinner seg i EØS-området og utøver jordbruksaktivitet. Jordbruksaktiviteter er igjen definert som produksjon, avl eller dyrking av jordbruksprodukter, herunder innhøsting, melking, avl av husdyr og husdyrhold til jordbruksformål, eller for å bevare jorden i god landbruks- og miljømessig stand.

4.2 NASJONAL REGULERING, TILSYNS- OG KONTROLLORDNINGER

En rekke lover og forskrifter regulerer i dag stoffer og stoffblandinger som inneholder ammoniumnitrat av ulike kvaliteter, ut i fra ulike formål og hensyn. Regelverket er fragmentarisk og til dels vanskelig tilgjengelig. Det er ingen helhetlig regulering som ivaretar hensynet til at stoffer og stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN kan komme på avveie eller havne i urette hender, og dermed

benyttes i uønskede tilsiktede handlinger.

4.2.1 HENSYN TIL HELSE OG YTRE MILJØ – 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 nyskaping. Det finnes i tillegg til REACH en rekke andre direktiver og forordninger i EU som begrenser bruken av enkelte stoffer i spesifikke produktgrupper.

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, innføres det begrensninger på stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Dette som en oppfølging av EUs handlingsplan mot terror, og for å begrense tilgangen på stoffer som kan benyttes til produksjon av bomber. Begrensningen på ammoniumnitrat innebærer også at det ikke er tillatt å bringe i omsetning stoff eller stoffblandinger som inneholder over 28 vektprosent nitrogen fra ammoniumnitrat, til bruk som fast gjødsel, enkeltgjødsel eller sammensatt gjødsel, dersom gjødselen ikke består detonasjonstesten som beskrevet i forordning (EF) nr. 2003/2003, implementert i den norske forskriften om EF-gjødsel.

Begrensningen innebærer et forbud mot å bringe i omsetning stoff eller stoffblanding som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, unntatt til:

- Etterfølgende brukere og distributører, herunder fysiske eller juridiske personer med tillatelse etter

direktiv 93/15 EØF om markedsføring og kontroll med eksplosive varer til sivil bruk, som er implementert i den forskrift om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff.

- Jordbrukere til bruk ved jordbruksvirksomhet, enten på heltid eller deltid og ikke nødvendigvis i forhold til landområdets areal.
- Fysiske eller juridiske personer med ervervsmessig virksomhet innen hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehold av parker, hager eller sportsanlegg, skogbruk eller lignende aktiviteter.

Tilsynsmyndigheter etter REACH-forskriften:

- Klif er ansvarlig myndighet for REACH i Norge, mens både Klif, Arbeidstilsynet, DSB og Petroleumsstilsynet 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 videreføre henvendelsen til DSB for behandling.
- Med det fysikalsk-kjemiske området menes faste, flytende og gassformige stoffer med blant annet eksplosjonsfarlige-, brannfarlige- eller oksiderende egenskaper. Det er således DSB som vil være tilsynsmyndighet etter REACH-forskriften og begrensningen relatert til stoffer og stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN.

4.2.2 KRAV TIL KLASSIFISERING, MERKING OG EMBALLERING AV STOFFER OG STOFFBLANDINGER

Alle stoffer og stoffblandinger som er klassifisert som farlige etter forskrift 16. juli 2002 nr. 1139 om klassifisering, merking m.v. av farlige kjemikalier (merkeforskriften), skal ha en merkeetikett som kommuniserer den aktuelle faren til brukeren. Stoffene skal også emballeres på en forsvarlig måte. Reglene om klassifisering, merking og emballering omfatter både stoffer og blandinger som selges til forbrukere og til yrkesmessig bruk. Kjemikaliene skal merkes så snart som praktisk mulig, og senest når omsetningen igangsettes i Norge. All merking skal være på norsk.

EUs nye forordning om klassifisering merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (forkortet CLP) trådte i kraft i EU den 20. januar 2009. CLP skal implementeres i norsk regelverk i en egen forskrift. For stoffer vil CLP-forskriften gjelde umiddelbart ved ikrafttredelse. For stoffblandinger vil CLP-forskriften, etter at den trer i kraft i Norge, gjelde parallelt med dagens

merkeforskrift frem til 1. juni 2015. Etter denne dato oppheves merkeforskriften. Den nye CLP-forskriften vil bygge på FNs globalt harmoniserte system for klassifisering og merking av kjemikalier (GHS). For de fysikalsk-kjemiske egenskapene, slik som eksplosjonsfarlige-, brannfarlige- eller oksiderende egenskaper, er klassifiseringskriterier og prøvemetoder i GHS harmonisert med det som er gjeldende for transport av farlig gods.

Det er klassifiseringen av kjemikaliet som bestemmer hvilke farepiktogrammer og fare- og sikkerhetssetninger som skal være på etiketten. Både merkeforskriften og CLP-forordningen har stofflister, der en rekke stoffer og stoffblandinger står oppført med en klassifisering og tilhørende farepiktogram, fare- og sikkerhetssetninger. Stofflistene er imidlertid først og fremst anvendbare på helse- og miljøfarlige egenskaper. For fysikalsk-kjemiske egenskaper er disse stofflistene svært mangelfulle. Bestemmelsene sier da at det er resultatet av prøving (ved bruk av prøvemetode) og vurdering opp mot kriteriene for klassifisering, som bestemmer den fareklassifisering stoffet eller stoffblandingen skal ha.

Prøvemethodens anvendelse for oksiderende faste stoffer, herunder ammoniumnitrat, er noe ulik etter merkeforskriften og etter CLP (GHS). CLP (GHS) benytter en forbedret prøvemetode. I begge prøvemetodene er det imidlertid en fare for at visse typer ammoniumnitrat ikke vil bli klassifisert som oksiderende, og dermed ikke omfattet av forskriften. Dette er en følge av at det har vist seg vanskelig å lage en prøvemetode som er tilpasset alle de ulike stoffene som har oksiderende egenskaper. I transport og CLP (GHS) er dette problemet løst med at man sier at kjent erfaring skal vektlegges sterkere enn prøveresultatet. Dette innebærer at ammoniumnitrat og visse ammoniumnitratblandinger klassifiseres som oksiderende. Disse har fått et eget UN nr. i transport av farlig gods og skal merkes med fareseddel (symbol) for oksiderende. Siden kriteriene i merkeforskriften er noe forskjellig fra CLP (GHS) vil man oppleve at slike ammoniumnitrat og ammoniumnitratblandinger i noen tilfeller ikke er klassifisert som oksiderende etter disse forskriftene.

For de aller fleste ammoniumnitratholdige stoffer og stoffblandinger som omsettes i Norge vil det være felles transport- og brukeremballasje. Dette gjør at emballasjen for alle de ammoniumnitratholdige stoffene og stoffblandingene som regnes som oksiderende er merket med oksiderende fareseddel.

Tilsynsmyndigheter etter CLP:

- Ansvarlige myndigheter etter CLP-forskriften er DSB, Klif og Arbeidstilsynet.
- DSB har et spesielt ansvar på det fysikalsk-kjemiske området.

4.2.3 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. Dette for å unngå at stoffene benyttes til uønskede tilsiktede hendelser. Loven ble også utvidet til å omfatte flere farlige stoffer.

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 representerer 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 også 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 anbefalinger fra FN, se kapittel 4.2.6.

Ammoniumnitrat vil kunne omfattes både av lovens definisjon av eksplosjonsfarlig-, brannfarlig- og reaksjonsfarlig stoff. I forarbeidene til loven påpekes det at begrepet eksplosjonsfarlig stoff, i tillegg til vanlige eksplosiver som sprengstoff, ammunisjon, tennmidler, også omfatter andre stoffer med eksplosive egenskaper, slik som organiske peroksider og visse former av ammoniumnitrat.

I 2009 ble som nevnt loven endret til også å omfatte reaksjonsfarlige stoffer, bl.a. for å kunne regulere såkalte prekursorer som kan brukes til produksjon av hjemmelagde bomber. Ved normal håndtering er ammoniumnitrat (over 28 % N fra AN) klassifisert som et oksiderende stoff. Et oksiderende stoff er et stoff som i seg selv ikke nødvendigvis er brennbart, men som kan forårsake eller bidra til forbrenning av andre stoffer. Selv om AN i ren tilstand ikke er klassifisert som eksplosjonsfarlig stoff, gjør de oksiderende egenskapene, sammen med stoffets selvreaktive egenskap, at AN er egnet til produksjon av sprengstoff.

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

Brann- og eksplosjonsvernloven gir følgelig DSB hjemmel til å regulere håndtering av ammoniumnitrat slik at dette 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. Denne loven er derfor å betrakte som den primære loven for å regulere sikkerhet og sikring knyttet til håndtering av ammoniumnitrat. Loven er rammepreget og funksjonsbasert og forutsettes utdypet gjennom forskrifter.

Tilsynsmyndigheter etter brann- og eksplosjonsvernloven:

- DSB er den som på sentralt nivå føre 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.

4.2.4 SIKKER HÅNTERING AV BRANNFARLIG-, REAKSJONSFARLIG- OG TRYKKSATT STOFF – FARLIG STOFF-FORSKRIFTEN

Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen (farlig stoff-forskriften), 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 utdypet 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. Ammoniumnitrat klassifisert av FN som farlig gods i UN 1942 eller ammoniumnitratgjødsel klassifisert i UN 2067, er i henhold til vedlegg 1 et oksiderende stoff. I vedlegg 2 fremkommer det at den som håndterer 6 tonn eller mer av denne type ammoniumnitrat skal sende melding til DSB. For virksomheter som oppbevarer så store mengder farlig stoff at de omfattes av storulykkeforskriften, 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 på denne bakgrunn vurdere risikoen og hvilke tiltak som må iverksettes for å redusere risikoen. 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. Produkter som inneholder AN, men som ikke er klassifisert som farlig gods med $\geq 16\%$ N fra AN, vil allikevel omfattes av forskriften da det faller inn under forskriftens definisjon av reaksjonsfarlig stoff. I veiledningen til forskriften er det presisert at det kan være stoffer som er omfattet av forskriften og dens definisjon av farlig stoff, selv om de ikke faller inn under kriteriene for klassifisering i vedlegg 1.

Tilsynsmyndigheter etter farlig stoff-forskriften:

- 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.

4.2.5 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

Ammoniumnitrat som ikke er forurenset eller tilsatt annet stoff, er ikke definert som eksplosiv vare. Ammoniumnitrat ble i forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven omtalt som et eksplosjonsfarlig stoff. Etter lovendringen i 2009, hvor begrepet reaksjonsfarlig stoff ble introdusert, er det nå mer naturlig at ammoniumnitrat defineres som et reaksjonsfarlig stoff.

Eksplosivforskriften omtaler ammoniumnitrat konkret i § 7-3 som omhandler sikkerhetsavstander fra eksplosivlager til omgivelsene. Her fremkommer det at dersom ammoniumnitrat skal samlagres med andre eksplosive varer, så skal de samme sikkerhetsavstander som for ordinært sprengstoff benyttes. Det fremkommer også at mengden av ammoniumnitrat skal deles på to og legges til den øvrige eksplosivmengden når avstandene skal fastsettes. Håndtering av eksplosiver er strengt regulert med krav om tillatelser i hele kjeden fra produksjon til destruksjon. Alle som lovlig kan håndtere sprengstoff i Norge, skal

være å finne i DSBs register SamBas. Den som vil tilvirke eksplosiver, bl.a. ved bruk av ammoniumnitrat, 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.

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. Det pågår nå et arbeid i DSB for å endre eksplosivforskriften med henblikk på å regulere håndteringen av bulksprengstoff på en mer helhetlig måte, se kapittel 3.2.

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

4.2.6 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, loss, 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.

Ammoniumnitrat med høyt nitrogeninnhold vil være omfattet av forskriften og dermed klassifisert som farlig gods. Forskriften omfatter imidlertid ikke alle stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. 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 sende 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 bla. skal inneholde momenter om oppmerksomhet på sikring (security).

For visse typer farlig gods, som har potensial til å brukes i vilde handlinger og som kan forårsake 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 ammoniumnitrat, ammoniumnitratgjødsel, og ammoniumnitratemulsjoner i mengder over 3000 kg 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 hos virksomheter kontrollere 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.

4.2.7 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 en 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. 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.

Den som håndterer ammoniumnitrat klassifisert som UN 1942 over 350 tonn eller AN gjødsel UN 2067 over 1250 tonn omfattes av storulykkeforskriftens bestemmelser.

Tilsynsmyndigheter etter storulykkeforskriften:

- DSB er gjennom kgl.re. 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 ammoniumnitrat.
- Virksomheter som håndterer så store mengder kjemikalier at de er omfattet av kravet til sikkerhetsrapport skal være gjenstand for årlig tilsyn.

4.2.8 KRAV TIL SYSTEMATISK SIKKERHETSARBEID – INTERNKONTROLLFORSKRIFTEN

Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter kommer bl.a. 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 ammoniumnitrat, og til at ammoniumnitrat 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 ammoniumnitrat.

4.2.9 HENSYN TIL GOD KVALITET PÅ GJØDSEL – FORSKRIFT OM EF-GJØDSEL

Forskrift 9. november 2005 nr. 1313 om gjødsel som markedsføres som EF-gjødsel implementerer EUs forordning (EF) nr. 2003/2003 om EF-gjødsel. Forordninger skal implementeres ordrett i norsk rett. Forskriften stiller krav til kvaliteten på gjødsel, og er en fellesforskrift mellom Mattilsynet og DSB.

Forordningen påpeker at ammoniumnitrat er den viktigste bestanddelen i en rekke forskjellige produkter, hvorav noen brukes som gjødsel og andre som sprengstoff. Disse produktene kan være farlige og vil kunne brukes til andre formål enn de tiltenkte. Grunnet de særlige egenskapene til ammoniumnitratgjødsel med høyt nitrogeninnhold, peker forordningen på et behov for å fastsette fellesskapsbestemmelser for denne typen EF-gjødsel.

Det er viktig å fastsette de karakteristiske egenskaper som skiller EF-ammoniumnitratgjødsel med høyt nitrogeninnhold fra de former for ammoniumnitrat som inngår i framstillingen av produkter som brukes som sprengstoff. For å sikre at AN med høyt nitrogeninnhold (over 28 % N fra AN) ikke er skadelig, må gjødselen oppfylle visse krav. Produsentene skal sikre at enhver ammoniumnitratgjødsel med høyt nitrogeninnhold har gjennomgått en detonasjonstest før den markedsføres. Kravene til detonasjonstest er årsaken til at forskriften er hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven. Detonasjonstesten skal sikre at oppbevaring av store mengder kan skje uten fare for detonasjon.

Alle produkter som omfattes av forskriften skal registreres av Mattilsynet før markedsføring og omsetning starter. Eventuelle endringer av registrerte opplysninger skal meldes til Mattilsynet, senest tre uker etter at endringen har funnet sted.

Gjødsel som oppfylder vilkårene i forordningen kan betegnes som "EF-gjødsel", og skal i utgangspunktet kunne omsettes fritt innen EØS-området. Forordningen stiller krav til særskilt merking av denne type gjødsel. I tillegg til de merkekravene som fremkommer av forordningen stiller også Mattilsynet i forskriften krav om tilleggsmerking for gjødsel som skal omsettes i Norge.

For å sikre sporbarhet for ammoniumnitratbasert EF-gjødsel med høyt nitrogeninnhold (over 28 % N fra AN) skal produsenten føre registre med navn og adresser for anleggene, og de driftsansvarlige for anleggene, der gjødselen og dens hovedbestanddeler er produsert. Slike registre skal være tilgjengelige for inspeksjon fra

medlemsstatene så lenge gjødselen leveres til markedet, og deretter i ytterligere to år etter at produsenten har sluttet å levere den.

Produsenten skal sørge for at hver type EF-ammoniumnitratgjødning med høyt nitrogeninnhold (over 28 % N fra AN) som bringes i omsetning, har gjennomgått detonasjonstest. Testen skal utføres av opplistede godkjente laboratorier. Produsentene skal framlegge forsøksresultatene for vedkommende myndighet i den berørte medlemsstat minst fem dager før gjødselen bringes i omsetning, eller minst fem dager før gjødselen kommer til Det europeiske fellesskaps grense i tilfelle import. Deretter skal produsenten fortsatt garantere at alle leveranser av gjødselen som bringes i omsetning, er i stand til å bestå nevnte test.

Ammoniumnitratgjødning med høyt nitrogeninnhold skal kun være tilgjengelig for sluttbruker i emballert form.

Tilsynsmyndigheter etter forskrift om EF gjødning:

- Mattilsynet og DSB er tilsynsmyndigheter etter forskriften i tråd med den enkelte etats hjemmelslov.
- DSB vil være vedkommende myndighet for alle forhold relatert til detonasjonstesten.

4.2.10 HENSYNET TIL MATTRYGGHET – FORSKRIFT OM HANDEL MED GJØDSEL OG KALKINGSMIDLER

Forskrift 4. juli 2003 nr. 1063 om handel med gjødning og kalkingsmidler mv. stiller krav til kvaliteten på bl.a. gjødning slik at produktene har lavest mulig risiko for skade på mennesker, dyr, miljø og at omsetningen foregår på en åpen og redelig måte. Forskriften omfatter enhver som produserer, importerer og/eller omsetter produkter som omfattes av forskriften.

Forskriften stiller krav til karakteristika og grenseverdier for ren ammoniumnitratgjødning med høyt nitrogeninnhold. Det fremkommer også at Mattilsynet kan kreve at ren ammoniumnitratgjødning, i denne sammenheng over 28 % N fra AN, gjennomgår den samme detonasjonstesten som beskrevet i forskriften om EF-gjødning. Praxis er at Mattilsynet etterspør detonasjonstesten både ved registrering og tilsyn, og det er forbudt å omsette gjødning uten gyldig og tilfredsstillende detonasjonstest.

Arbeidsgruppen anbefaler at det fortas en presisering i forskriften slik at det klart fremkommer at det ikke er tillatt å bringe i omsetning stoff eller stoffblandinger som inneholder over 28 vektprosent nitrogen fra ammoniumnitrat, til bruk som fast gjødning, enkeltgjødning eller sammensatt gjødning, dersom gjødselen ikke består detonasjonstesten som beskrevet i forordning (EF) nr 2003/2003. Dette i tråd med kravet i forordning 552/2009, inntatt i REACH-forskriftens vedlegg XVII punkt 58.

Kravet om detonasjonstest gjør det nødvendig å også hjemle forskriften i brann- og eksplosjonsvernloven. Alle produkter som omfattes av forskriften skal registreres hos Mattilsynet (i basen MATS) før import og omsetning starter. Ved registrering skal alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere produktets nyttevirkning og eventuelle uheldige effekter på helse og miljø legges frem. Eventuelle endringer av registrerte opplysninger skal meddeles snarest, og senest tre uker, etter at endringen har funnet sted. Dette vil også omfatte gjødning som inneholder ≥ 16 % N fra AN.

Tilsynsmyndigheter etter forskrift om handel med gjødning:

- Mattilsynet er tilsynsmyndighet etter forskriften, og fører tilsyn med gjødselvarer ut i fra hensynet til mattrygghet og smitte til dyr og planter.

5 INTERNASJONAL REGULERING

I EU er det kun felles bestemmelser for transport av ammoniumnitrat med høyt nitrogeninnhold klassifisert som farlig gods, krav gjennom Seveso II direktivet for å forebygge storulykke med ammoniumnitrat med høyt nitrogeninnhold, samt krav til EF-gjødsel. Utover begrensingen i REACH-forordningens kap. XVII punkt 58, eksisterer det i EU ikke felles regler knyttet til regulering og kontroll med tilgang på stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN.

EU-landene har derfor løst dette på ulike måter. Enkelte land, slik som Danmark, har fokusert på etablering av lovpålagte tiltak, mens andre, slik som Storbritannia, i større grad har vektlagt informasjonskampanjer og holdningsskapende arbeid. En tredje gruppe land avventer nærmere regulering fra EU og har i liten grad innført nasjonale krav.

5.1 DANMARK

Danmark har valgt å fokusere på lovpålagte tiltak, og har innført regler for lagring, transport, kjøp, salg og bruk av definerte produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN.

Kjøp, salg og bruk:

Det er fra 2008² krav om at gjødsel som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN kun skal selges til virksomheter som bruker det i forbindelse med sitt erverv, det vil si landbruk, gartnerier, golfbaner og lignende. Det er forbudt å selge gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN til privatpersoner. For kjøp og bruk av slik gjødsel må virksomheter være registrert hos NaturErhvervstyrelsen. For å kunne registreres hos NaturErhvervstyrelse må virksomheten igjen være registrert i *Det Centrale Virksomhedsregister (CVR)*, og ha en årlig omsetning på mer en 20 000 danske kr fra ervervsmessig vedlikehold av golfbaner, parker, hager, idrettsanlegg eller lignende.

Over 150 virksomheter er registrert, og disse er tilgjengelige på NaturErhvervstyrelsen sin hjemmeside. Myndigheten

kan slette en registrert virksomhet dersom denne ikke lenger oppfyller betingelsene for å være registrert.

Virksomheter oppført i *Register for Gødningsregnskab* hos NaturErhvervstyrelsen har også rett til å kjøpe og bruke gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN. Disse skal utarbeide og melde inn et gjødselregnskap hvert år, med opplysninger om mengde gjødsel brukt på hvilke arealer. Egenimport av gjødsel skal også oppgis.

Import og videresalg skal meldes til NaturErhvervstyrelsen. For å kunne melde inn slikt salg av gjødsel må man være oppført i *Leverandørregistret*. Virksomhetene som kjøper og selger ammoniumnitratgjødsel som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal sørge for at de kun selger gjødsel til virksomheter som er registrert hos NaturErhvervstyrelsen, og at de registrerer hvem de selger til og kjøper av. Registreringen skal oppbevares i minst 2 år etter at de har sluttet med å selge gjødsel.

Det er egne krav til import av gjødsel som inneholder $>28\%$ N fra AN (EF-gjødsel). Virksomheter som importerer slik gjødsel skal sørge for at NaturErhvervstyrelsen senest 5 dager før gjødselen ankommer Danmark har fått melding om hvor, når og hvordan gjødselen ankommer, dokumentasjon på detonasjonstest for partiet som importeres samt erklæring fra produsenten om at detonasjonstesten gjelder for partiet som importeres.

NaturErhvervstyrelsen fører kontroll med at bestemmelsene på gjødselområdet overholdes, og utfører stikkprøvekontroller med forhandlere av gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN. NaturErhvervstyrelsen kontrollerer i den forbindelse at forhandlere selger gjødsel til registrerte virksomheter, dvs. jordbrukere og virksomheter, som er registrert i *Register for gødningsregnskab* eller i *NaturErhvervstyrelsens register over virksomheder, der har brug for godning med mere end 16 procent kvælstof, der hidrører fra ammoniumnitrat*.

² Bekendtgørelse om bælgrensning af salg af gødning der indeholder ammoniumnitrat, BEK nr 863 af 27/08/2008

Lagring:

Danmark stiller også krav til lagring³ av produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Kravene avhenger av type og mengde produkter og er i hovedsak basert på forebygging av brann, og tar i liten grad høyde for utfordringer knyttet til sikring (security). Det er kommunen som i hovedsak gir tillatelse til oppbevaring av AN-gjødsel. Beredskapsstyrelsen har ansvar for å gi tillatelser til etablering av lagring av faste AN-holdige produkter med $\geq 28\%$ N fra AN. Brudd på bestemmelser knyttet til slike tillatelser har en strafferamme på inntil 2 år.

Informasjonstiltak:

Politiets etterretningstjeneste (PET) har i samarbeid med Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, og Dansk Landbruksrådgivning utarbeidet brosjyren *Pas på godningen*, som inneholder råd om sikker oppbevaring og salg av gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN. Det oppfordres til å oppbevare gjødsel avlukket og innelåst, samt til at mistenkelig adferd og tyveri av gjødsel meldes til lokalt politi.

Vurdering av eksisterende regime:

I etterkant av terrorangrepet i Norge 22. juli 2011 har Politiets etterretningstjeneste (PET) blant annet vurdert tilgangen til AN-holdig gjødsel i Danmark. PETs vurdering var at det ikke var behov for en endring av reglene for oppbevaring og salg av gjødsel. PET påpekte at NaturErhvervstyrelsens kontroller på gjødselsområdet også måtte innebære en kontroll med hvorvidt registrerte jordbrukere og virksomheter, faktiske hadde aktiviteter som berettiget registreringen. PET ønsket nærmere diskusjoner med både NaturErhvervstyrelsen og Skatteministeriet for å vurdere kontroll med gjødselområdet, herunder import, sett i lys av erfaringene fra terrorangrepet i Norge.

I forbindelse med forhandlingene i EU om markedsføring og bruk av sprengstoff-prekursorer, anser PET det som hensiktsmessig at det etableres en forpliktende ordning slik at aktører kan melde fra om mistenkelige transaksjoner til ett nasjonalt kontaktpunkt.

5.2 SVERIGE

Sverige stiller krav til oppbevaring, transport og handel med visse typer ammoniumnitratholdige produkter, hovedsakelig

varer med høy konsentrasjon av N fra AN og EF-gjødsel. I Sverige skal virksomheter som tilvirker eller importerer over 100 kg kjemikalier som er merkepliktige med hensyn til helse, miljø og sikkerhet, melde kjemikaliene til produktregisteret. Mineralgjødsel, som omfatter ammoniumnitratholdig gjødsel, skal også være registrert i produktregisteret. I Sverige har virksomhetene også meldeplikt til produktregisteret, uavhengig av mengde kjemikalie virksomheten tilvirker eller importerer. Meldingen skal inneholde opplysninger om foretaket slik som navn, adresse, organisasjonsnummer og kontaktperson. For visse stoffer er det krav om kjemikalieavgift, klassifisering og merking samt sikkerhetsdatablad. Det er Kemikalieinspektionen som har ansvaret for produktregisteret.

Gjødsel som markedsføres som EF-gjødsel skal ha en viss kvalitet og innholdet av visse stoffer skal blant annet kontrolleres av godkjente laboratorier. Virksomheter som tilvirker eller importerer mer enn 100 kg EF-gjødsel per år for videresalg, skal melde sin virksomhet til Jordbruksverket. Meldingen må være Jordbruksverket i hende senest 30 dager etter påbegynt aktivitet. Den som tilvirker eller importerer EF-gjødsel skal betale avgift for kontrollen med slik gjødsel til Jordbruksverket.

I Sverige stilles det krav⁴ til håndtering, forpakning, merking og lagring av varer som inneholder $\geq 28\%$ N fra AN. Det kreves bla. tillatelse for å tilvirke ammoniumnitrat samt for håndtering av mengder over 10 tonn. På gårdsbruk kan opptil 100 tonn gjødsel som inneholder ammoniumnitrat håndteres uten tillatelse. Høyst 50 tonn ammoniumnitrat kan lagres i samme bygg på gårdsbruk uten tillatelse. Varene skal bla. merkes med faresymbolet "O" for oksiderende vare. Kravene er ikke gitt ut fra sikring (security), men som et safety-hensyn ved brannsikkerhet. Dette følges opp av Myndigheten for samhällsskydd och beredskap (MSB).

5.3 STORBRITANNIA

Storbritannia har både lovpålagte og ikke-lovpålagte tiltak som skal sørge for at bruk av ammoniumnitrat og ammoniumnitratholdige produkter foregår på en sikker måte. Noen av kravene har også elementer knyttet til sikring (security) av AN og AN-holdige produkter.

Lagringen av ammoniumnitratholdig gjødsel på

³ Bekendtgørelse om opbevaring af faste ammoniumnitratholdige produkter med højt nitrogenindhold, BEK nr 998 af 27/11/1996 og Bekendtgørelse om nitratholdige gødningstoffer, BEK nr 328 af 08/07/1983

⁴ Sprängämnesinspektionens föreskrifter om hantering av ammoniumnitrat, 2. november 1995

jordbruks- og andre eiendommer er regulert i "The Notification of Installations Handling Hazardous Substances (Amendment) Regulation 2002 (NIHHS)". Det kreves blant annet at aktører melder fra til Health and Safety Executive (HSE) hvis de har eller planlegger å skaffe ≥ 150 tonn ammoniumnitratholdig gjødsel hvor nitrogeninnholdet overstiger 15.75 %. HSE har utviklet en NIHHS-sjekkliste som brukes av virksomheter selv og av inspektører som kontrollerer virksomheter.

"The Ammonium Nitrate Materials (High Nitrogen Content) Safety Regulations 2003" forbyr import av AN med >28 % N med mindre sertifikat på bestått detonasjonstest foreligger.

Ammoniumnitrat faller i tillegg inn under definisjonen på farlig stoff i "The Control of Major Accident Hazard Regulations 1999 (COMAH, kalt Seveso i Norge). Her stilles det ulike krav til ammoniumnitrat og ammoniumnitratholdige produkter, avhengig av nitrogeninnhold og mengder.

Når det gjelder tiltak mot uønskede vilde handlinger har fokuset vært på ikke-lovpålagte tiltak. "The National Counter Terrorism Security Office" (NaCTSO) har fokusert på holdningsskapende arbeid, og driver blant annet en egen internettside som heter "Secure your fertiliser"⁵. De har i tillegg gitt ut flere informasjonsbrosjyrer, blant annet:

- "Security of fertiliser storage on farms" (sikring av gjødsellagring på gårder) – dette initiativet søker å øke oppmerksomheten rundt lagring og bruk av ammoniumnitrat og ammoniumnitratbasert gjødsel hos gårdbrukere.
- "Know your customer" (kjenn din kunde) – denne kampanjen legger vekt på å øke oppmerksomheten til selgere rundt det mulige misbruket av produkter som inneholder kjemikalier som kan brukes til å produsere bomber og viktigheten av at produktene bare selges til kjente kunder.

5.4 TYSKLAND

I Tyskland er salget av ammoniumnitrat til den generelle befolkningen regulert av "Chemikalien-Verbotsverordnung". Salget av ammoniumnitrat og en del produkter som inneholder ammoniumnitrat, uavhengig av konsentrasjon, til privatpersoner er underlagt kontroll. Foretak som ønsker å selge ammoniumnitrat må ha lisens. Tilbydere av ammoniumnitrat er forpliktet til å registrere alle transaksjoner, samt å kontrollere kjøpers identitet. Tilbyder skal også registrere mengde og hvilken type ammoniumnitrat som selges, dato for salg, hva ammoniumnitraten skal brukes til, navn og adresse til mottaker og navnet på leverandør. Dataene skal oppbevares 5 år etter siste transaksjon av hensyn til sporbarhet. Det hviler også et ansvar på tilbydere i forhold til salg via internett.

5.5 NEDERLAND

I Nederland har myndighetene og to nederlandske industriorganisasjoner (Mineral Meststoffen Federatie (MMF) og Vereniging van Kunstmestproducenten (VKP)) gått sammen om å lage en frivillig avtale vedrørende bruken av ammoniumnitrat. Det anbefales i denne avtalen at salg av nitrogenholdige uorganiske gjødseltyper til privatpersoner begrenses, bla. fast uorganiske gjødseltyper som inneholder ≥ 28 % N fra AN. Det oppfordres også til at alle brukere og leverandører registrerer transaksjoner og at alle mistenkelige aktiviteter meldes til politiet.

⁵ <http://www.secureyourfertiliser.gov.uk>

6 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG TIL TILTAK

EUs forordning legger begrensninger på hvem som kan få tilgang til stoff eller stoffblanding som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. En hovedmålsetting er å hindre at ammoniumnitrat benyttes i produksjon av hjemmelagde bomber. Forordningen lister opp de aktørene som lovlig skal kunne få tilgang til stoff eller stoffblanding som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, men inneholder ut over dette ikke forslag til tiltak for å nå denne hovedmålsettingen.

For å oppnå intensjonen i forordningen er det arbeidsgruppens vurdering at den lovlige håndteringen av stoffer og stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN må gjennomgå med tanke på å styrke kravene til oversikt, årvåkenhet og sikring i hele kjeden, fra produksjon og importør til sluttbruker.

Arbeidsgruppen har gjennomgått og vurdert en rekke tiltak som kan etablere ulike barrierer og bidra til og redusere samlet risiko for at stoffer eller stoffblandinger inneholdende $\geq 16\%$ N fra AN skal komme på avveie. I vurderingen av potensielle tiltak har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i en del grunnleggende prinsipper:

- Tiltakene skal styrke samfunnets oversikt over AN i forhold til import, produksjon, salg og bruk.
- Tiltakene skal vanskeliggjøre uønskede vilde handlinger, inkludert terroranslag, ved hjelp av AN
- Tiltakene skal være risikobasert, dvs. at det skal være en logisk konsistens i forhold til krav som stilles til de forskjellige aktørene i kjeden.
- Tiltakene skal være gjennomførbare ut fra en overordnet kost-nyttevurdering

De foreslåtte tiltakene er en blanding av teknologiske, organisatoriske og menneskelige tiltak, som må vurderes i en sammenheng og ikke enkeltvis, da det er summen av tiltakene som bidrar til å heve sikkerhetsnivået og vanskeliggjør uønskede vilde handlinger ved bruk av AN. De teknologiske tiltakene som foreslås vil ikke alene kunne hindre AN fra å komme på avveie, men de bidrar til å gjøre tilgjengeligheten vanskeligere og til at svinn eller tyverier avdekkes raskere.

Tiltakene som foreslås av arbeidsgruppen er følgende:

- Myndighetsoversikt over produktene
- Myndighetsoversikt over importører, produsenter, forhandlere og lager
- Legitimasjonskrav til kjøper
- Registrering av transaksjoner
- Sikring av lager
- Sikring av transport
- Merking av produkter
- Tilsyn
- Nasjonalt kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner
- Informasjons- og opplæringskampanje
- Endring av regelverk

6.1 GENERELT OM EØS RETTSLIGE SKANKER

Mandatet fra JD forutsetter at arbeidsgruppen skal gjøre en vurdering av EØS rettslige skanker 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 for 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. EUIEØS-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, dvs. egnet og nødvendig for å oppnå formålet

Utover en vurdering av om vilkårene over knyttet til de ulike tiltakene er oppfylt 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.

6.2 OVERSIKT OVER PRODUKTER

For å nå intensjonen i forordningen må det etableres tiltak som sikrer at det kun er aktørene som listes opp i forordningen (inntatt i den norske REACH-forskriften vedlegg XVII pkt 58), som får tilgang til produkter som inneholder stoffer eller stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN. Dette forutsetter at myndighetene har oversikt over hvilke produkter dette er. I dag foreligger det ingen helhetlig oversikt over slike produkter i det norske markedet.

Det eksisterer imidlertid ulike register som hver for seg, eller sammen bidrar til å gi myndighetene en viss oversikt. Disse registrene er:

- Produktregisteret
- Mattilsynets TilsynsSystem (MATS)
- Tollmyndighetens vareinnførselssystem TVINN

Produktregisteret

Produktregisteret, som er plassert i Klima- og forurensningsdirektoratet, er myndighetenes sentrale register over kjemiske stoffer og stoffblandinger. Det er i overkant av 25 000 produkter registrert i produktregisteret. Antallet øker med ca. 250 produkter hvert år. Det er blant annet krav om at alle produkter som er merkepliktige etter forskrift om klassifisering, merking mv. av farlige kjemikalier (merkeforskriften), og som produseres eller importeres i mengde på 100 kg eller mer per år, skal deklarerer til produktregisteret. Ved deklarerer skal det gis nøyaktige opplysninger om sammensetning og fareklassifisering. Mengde og bruksområde angis også. Det er i dag ikke krav om at sikkerhetsdatablad skal sendes inn til produktregisteret. Klif har imidlertid foreslått en forskriftsendring som innebærer at det også blir krav om registrering av sikkerhetsdatablad. Det er anledning til å deklarerer produkter som ikke er merkepliktige etter merkeforskriften. Den frivillige deklarerer utgjør 2/5 av produktene i produktregisteret.

Opplysninger fra produktregisteret blir blant annet brukt til myndighetenes kontroll av produktmerking og kjemikaliedokumentasjon, risikoanalyser knyttet til kjemiske stoff- eller produkttyper, statistikk for myndighetene, samt kontroll av omsetningen av kjemiske stoffer.

Det er ikke satt noen prosentgrense verken i merkeforskriften eller den kommende CLP-forskriften for når blandinger inneholdende ammoniumnitrat er å anse som oksiderende, og derved skal deklarerer til produktregisteret. Det er opp til produsenten gjennom prøving i samsvar med anbefalte prøvemeter og kriterier å vurdere om blandingen skal klassifiseres som oksiderende eller ikke. Det er imidlertid naturlig at ammoniumnitrat og ammoniumnitratgjødsel klassifiserer som oksiderende i regelverkene for transport av farlig gods, også er å anse som oksiderende etter merkeforskriften og CLP. CLP-forordningen har erstattet merkeforskriften i EU men er enda ikke implementert i Norge, se kap. 4.2.2. Produktregisteret inneholder opplysninger om hvilke virksomheter som importerer og produserer produkter som inneholder ammoniumnitrat. Det kan også hentes ut opplysninger om konsentrasjonen av AN i produktene.

Mengde og bruksområde angis også.

Det er svært få deklarasjoner av AN-gjødsel i produktregisteret.

Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres krav om at alle produkter som inneholder ren AN eller blandinger med $\geq 16\%$ N fra AN skal deklarerer til produktregisteret uavhengig av mengde og bruksområde. Dette vil gi nasjonale myndigheter oversikt over innførsel og produksjon av slike produkter i Norge. En slik plikt vil også bidra til å sikre at kun de aktørene som er listet opp i REACH-forskriftens vedlegg XVII pkt. 58 får tilgang til disse produktene.

Arbeidsgruppen foreslår at deklarereringen skal foreligge før import, markedsføring eller omsetning starter. Følgelig vil det være forbudt å importere, markedsføre eller omsette et produkt med $\geq 16\%$ N fra AN, som ikke er å finne i produktregisteret.

Mattilsynets TilsynsSystem (MATS)

MATS er et verktøy for arbeidsflyt og beslutningsstøtte for Mattilsynets tilsynsvirksomhet. MATS har også en selvbetjeningsløsning, med tilgang via Altinn. Alle produkter som omfattes av forskrift om handel med gjødsel og kalkingsmidler mv. skal registreres hos Mattilsynet før import, markedsføring og omsetning starter. Omsetter eller importør skal registrere produktet og legge inn data i MATS.

Ved melding om registrering skal alle opplysninger som er nødvendig for å vurdere produktets nyttevirkning og eventuelle uheldige effekter på helse og miljø legges inn. For alle produkter skal det legges inn en varedeklarasjon. For mineralgjødsel med AN (over 28% N fra AN) skal rapport/ resultat for detonasjonstest registreres.

Mattilsynet har oversikt over gjødsel som produseres og importeres til Norge til bruk som gjødsel, men registeret inneholder ikke oversikt over ammoniumnitrat eller ammoniumnitratholdige produkter produsert i eller importert til Norge til annen bruk.

Arbeidsgruppen ser det som hensiktsmessig at også gjødselproduktene som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN blir registrert i produktregisteret, slik at myndighetene på ett sted kan finne informasjon om alle produkter underlagt begrensningen i REACH, samt informasjon om hvem som produserer eller importerer disse.

Det er imidlertid et poeng for næringslivet å unngå dobbeltrapper til offentlig myndigheter.

Arbeidsgruppen har derfor bedt Mattilsynet vurdere om produktregisteret kan ivareta de innrapporteringsbehov de har, slik at også gjødselproduktene kan bli registrert i produktregisteret. Mattilsynet har vurdert dette, men påpeker at det ved registreringen i MATS kreves flere opplysninger enn det som kreves ved en registrering i produktregisteret. Mattilsynet benytter også registreringene i MATS aktivt ved sin tilsynsplanlegging. Det vil dermed bli noe dobbeltrapper for aktørene.

TVINN, tolltariffen – og tolldeklarerer

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 deklarerer varen ved innførsel. Dette gjøres via tollvesenets deklarasjonssystem, TVINN. Importør skal gi nødvendige opplysninger for tollekspedering. Deklareringen skjer elektronisk, og skal bl.a. inneholde opplysninger om varen, mengde, avsender og mottaker.

Det er imidlertid innført forenklede rutiner for fortolling som gjør at selve varen svært sjelden legges frem for fysisk kontroll. Det utføres i hovedsak dokumentkontroll basert på opplysninger oppgitt ved deklarerer av varen.

Den norske tolltariffen er basert på Konvensjon om det harmoniserte system (HS) for beskrivelse og koding av varer. Ammoniumnitrat har et eget varenummer i tolltariffen, men ammoniumnitrat i blandinger inngår i flere varenummer. Tariffnummer skiller ikke på konsentrasjon av AN, slik at det i dag ikke er mulig å få en fullstendig oversikt over hvem som importerer stoffer eller stoffblandinger som inneholder 16 vektprosent eller mer N fra AN. Det er i dag heller ingen mekanismer som sikrer at det kun er aktørene som er listet opp i REACH-forskriftens vedlegg XVII pkt. 58 som importerer slike varer.

Det er mulig å innføre egne tolltariffnummer for varer som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Dette vil kunne gi myndighetene en oversikt over innførsel av alle produkter som er underlagt begrensningen i REACH- forskriften, samt gi bedre grunnlag for kontroll av virksomhetene som importerer.

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 $\geq 16\%$ N fra AN.

Arbeidsgruppen har tidligere i dette kapitlet anbefalt at alle stoffer, stoffblandinger eller produkter inneholdende

≥ 16 % N fra AN må være registrert i produktregisteret før de kan importeres til Norge. Produktet får da et unikt nummer i produktregisteret. Man kunne tenke seg en importrestriksjon, hvor produkter med ≥ 16 % N fra AN må være deklarerert i produktregisteret før import. Dette vil innebære en kobling mellom produktregisteret og tollvesenets deklarasjonssystem TVINN, hvor nummeret som mottas ved deklarerering i produktregisteret automatisk blir kontrollert opp mot nummer, tolltariffnummer og organisasjonsnummeret til importør ved tolldeklarereringen. 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 vil være høy. Arbeidsgruppen vil derfor ut i fra et kost– nytteperspektiv ikke anbefale en slik kobling mellom produktregisteret og tollvesenets deklarasjonssystem nå. Arbeidsgruppen foreslår at det i stedet vurderes hvordan informasjonen som ligger åpent i Produktinformasjonsbanken (PIB), på en enkel måte 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 deklarerert denne samt deklarasjonsnummeret.

Arbeidsgruppen anbefaler også at det foretas en endring av tolltariffen slik at det innføres egne tolltariffnummer for varer som inneholder ≥ 16 % N fra AN. Dette vil som nevnt gi myndigheten en oversikt over innførsel av alle produkter som er underlagt begrensningen i REACH-forskriften, samt gi bedre grunnlag for kontroll av virksomhetene som importerer. Tollvesenet kan utføre analyser av ulike tolltariffnummer hvor all innførsel i en gitt periode gjennomgås, og mistenkelig importører kan kontrolleres nærmere. Ved å innføre egne tolltariffnummer for varer ≥ 16 % N fra AN vil det ligge bedre til rette for å gjennomføre slike analyser, samt å avdekke mistenkelige transaksjoner og aktører som ikke er profesjonelle brukere etter REACH-forskriftens vedlegg XVII pkt. 58.

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. Arbeidsgruppen anbefaler at det må fastsettes et import- og eksportforbud av varer ≥ 16 % N fra AN til andre brukere enn de gitt i REACH-forskriftens vedlegg XVII pkt. 58. Arbeidsgruppen anbefaler også at det fastsettes bestemmelser om at den som forsøker å innføre ammoniumnitrat ulovlig må betale for destruksjon. Hjemmel for destruksjon må inntas i relevant forskrift hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven.

6.3 OVERSIKT OVER PRODUSENT, IMPORTØR OG FORHANDLERE

For å kunne føre kontroll med aktørene som tilbyr stoffer eller stoffblandinger som inneholder ≥ 16 % N fra AN i det norske markedet, er det behov for en registrering av hvem disse er. Dette vil omfatte enhver produsent, importør, grossist, forhandler eller detaljist. Det vil også omfatte jordbruker som driver med videresalg av gjødselprodukter, og aktører som importerer til eget bruk.

Arbeidsgruppen har vurdert ulike tilnærminger, inkludert krav om tillatelser, for å kunne omsette disse stoffene. Arbeidsgruppen har også vurdert hvilke krav som bør stilles for å være en importør, grossist eller forhandler av stoffer eller stoffblandinger som inneholder ≥ 16 % N fra AN.

For eksplosiver er det et strengt regime med krav om tillatelser fra DSB både før innførsel, tilvirkning, handel, erverv og oppbevaring kan skje. Alle tillatelsene er registrert i DSBs database SamBas, og gir DSB oversikt over virksomheter og personer som lovlig kan håndtere eksplosiver i Norge. SamBas gir også en geografisk oversikt over hvor det lagres, tilvirkes eller drives handel med eksplosiver. Oversikten danner bl.a. grunnlag for valg av tilsynsobjekter. Alle som har tillatelse til å tilvirke eksplosiver og således lovlig kan få tilgang til ammoniumnitrat med høyt nitrogeninnhold vil være registrert med en tillatelse i SamBas.

Arbeidsgruppen anbefaler at det legges opp til en registreringsordning for produsent, importør, grossist og forhandler i DSBs register SamBas, også for andre produkter enn eksplosiver. Registrering skal være obligatorisk for å kunne importere til eget bruk eller videresalg, eller på annen måte overleverer stoffer eller stoffblandinger som inneholder ≥ 16 % N fra AN til andre. Arbeidsgruppen anbefaler også at det stilles noen grunnleggende krav til virksomheter som importerer eller driver handel med slike stoffer, blant annet kompetansekrav, krav til sikkerhet og krav sikring av lagerfasiliteter.

Ved en registrering i SamBas vil man på ett sted ha samlet oversikt over alle aktørene som på en eller annen måte tilbyr stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, mens man i produktregisteret vil ha oversikt over alle produktene som tilbys i markedet.

Når det gjelder lager er det i dag krav om at enhver, både virksomhet og privatperson, som oppbevarer AN klassifisert som UN 1942 eller AN gjødsel UN 2067 i mengder over 6 tonn, skal melde dette inn i DSBs base SamBas. Dette vil være ammoniumnitrat og ammoniumnitratgjødsel klassifisert som oksiderende stoff. Innmeldingen foretas elektronisk av aktørene selv via Altinn. 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. Her har imidlertid DSB lagt opp til en praksis hvor jordbrukeres lagring av gjødsel ikke er innmeldingspliktig dersom gjødselen oppbevares utendørs og lagringen har karakter av kort tids mellomlagring (2–4 uker) før spredning på jordene.

Bestemmelsene i storulykkeforskriften kommer til anvendelse dersom det håndteres over 350 tonn ammoniumnitrat klassifisert som UN 1942, eller over 1250 tonn AN gjødsel klassifisert som UN 2067. For slik håndtering 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.

Det bemerkes at gjeldende krav til oppbevaring er vurdert ut i fra ivaretagelsen av sikkerheten til omgivelsene ved den lovlige håndteringen av stoffene (safety-hensyn), og ikke ut i fra hensynet til at stoffene ikke skal komme på avveie og havne i urette hender (security-hensyn).

Bakgrunnen for kravet om innmelding eller samtykke er at DSB ønsker oversikt over hvor ulike stoffer oppbevares i slike mengder at det kan innebære en risiko for omgivelsene ved uhell. Oversikten danner bl.a. utgangspunkt for vurdering av hvor det skal gjennomføres tilsyn.

Arbeidsgruppen har vurdert om alle lager med stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal være registrert i SamBas uansett mengde, eller om kun lager over en viss mengde skal innmeldes. Dagens innmeldingskrav av lager over 6 tonn oksiderende stoff er som nevnt begrunnet i 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. Med mindre sluttbruker oppbevarer 6 tonn eller mer AN klassifisert som oksiderende stoff, vil vedkommende i dag ikke være registrert i SamBas. 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 som på en eller annen måte tilbyr stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN i det norske markedet skal være registrert i SamBas. Arbeidsgruppen anbefaler også at disse til enhver tid skal kunne pålegges å gi myndighetene opplysninger om hvor mange lager de har, hvor disse er lokalisert, og hvilke sikringstiltak som er iverksatt.

Arbeidsgruppen anbefaler at man går bort fra gjeldende praksis om at jordbrukeres midlertidige lagring av gjødsel ikke er innmeldingspliktig. Det betyr at jordbrukeres lagring av gjødsel over 6 tonn klassifisert som oksiderende stoff (UN 1942 og UN 2067), skal meldes inn i SamBas uansett.

6.4 OVERSIKT OVER SLUTTBRUKER OG REGISTRERING AV TRANSAKSJONER

Det er flere sluttbrukere av stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, se kap. 3. Arbeidsgruppen har vurdert om myndighetene har behov for å ha oversikt over alle sluttbrukerne gjennom en innmelding i DSBs base SamBas, eller om det er tilstrekkelig å ha en slik oversikt gjennom tilgang på register hos aktørene som driver handel med disse stoffene. Arbeidsgruppen har vurdert at kostnadene knyttet til innmelding av alle sluttbrukere ikke står i forhold til effekten dette vil ha knyttet til å forhindre at stoffene kommer på avveie. Krav om innmelding av alle sluttbrukere anbefales derfor ikke.

Arbeidsgruppen anbefaler at alle som på en eller annen måte tilbyr stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN i det norske markedet skal registrere hvem de kjøper fra og selger til, når transaksjonen finner sted, type og mengden av produktet som selges, samt hva kjøpers formål er med produktet. Disse registrene skal til enhver tid kunne gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndigheten. Registreringen må gjennomføres på en slik måte at disse kan viderefremmes til tilsynsmyndigheten og eventuelt andre aktører, og data skal oppbevares/lagres i 3 år. Dette skal oppbevares/

lagres på en måte som gjør at informasjonen kan benyttes i arbeidet med å skaffe seg oversikt over gjennomførte transaksjoner. Registrene skal bl.a. kunne danne grunnlag for planlegging av tilsynsaksjoner mot sluttbruker. Minimumskrav til registreringen både når det gjelder form og innhold anbefales definert nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

For å sikre at stoffene omfattet av begrensningen i REACH- forskriftens vedlegg VXII pkt 58 ikke omsettes til andre enn de som er listet opp som legitime aktører, må alle ledd i omsetningskjeden pålegges å iverksette rutiner for å følge opp dette.

Arbeidsgruppen foreslår at alle aktører som selger eller formidler stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal påse at neste ledd i kjeden har systemer og rutiner for registrering av sine kjøpere. 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. 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.

6.5 LEGITIMASJONSKRAV TIL KJØPER

Profesjonelle aktører med behov for stoff eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal sikres tilgang til dette. Det betyr at alle ledd i kjeden, fra produksjon/import og frem til sluttbruker, må ha systemer og rutiner som sikrer at det kun er profesjonell aktør, som får tilgang til slike produkter. Profesjonelle brukere med legitimt behov omfatter jordbrukere, personer med virksomhet innen hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehold av parker osv, og andre etterfølgende brukere, eksempelvis personer med tillatelse til erverv av eksplosiver.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres krav om at kjøper må kunne dokumentere at han/hun er en profesjonell bruker. Dette kan skje enten gjennom etableringen av særskilt autorisasjonsregime, eller at det kun stilles et generelt krav til alle aktører om at de må kunne legitimere seg som profesjonelle brukere.

Et autorisasjonsregime forutsetter at alle som er profesjonelle aktører, inkludert jordbrukere, må søke for å få tilgang på stoffer eller stoffblandinger som inneholder

$\geq 16\%$ N fra AN. Det må da utarbeides prosedyrer for å søke om slik autorisasjon, søknadene må behandles og det må utstedes et autorisasjonsbevis. Aktørene må under et slikt regime også fremlegge dokumentasjon på at man er en profesjonell aktør som kan få autorisasjon. Et autorisasjonsregime forutsetter også at det etableres et register slik at man har en oversikt over de som har fått autorisasjon. Et slikt regime forutsetter også at autorisasjonene bør fornyes med jevne mellomrom, for å verifisere at aktøren fortsatt har et legitimt behov.

Arbeidsgruppen har vurdert at et autorisasjonsregime for sluttbrukere vil bli omfattende og kostnadskreven, blant annet grunnet det store antallet jordbrukere som vil ha behov for slike autorisasjoner. Dette vil også kreve oppfølging fra nasjonale myndigheter samt utvikling av relevante systemer. Kostnadene ved å etablere en slik autorisasjonsordning vil ikke stå i forhold til den effekten dette har når det gjelder å forebygge at stoffene havner i urette hender.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et registreringsregime hvor det stilles krav til at kjøper, på forespørsel, skal kunne legitimere seg som profesjonelle brukere med et legitimt behov. Et slikt regime er vurdert å være enklere å implementere og følge opp enn et autorisasjonsregime. I et registreringsregime må kjøper kunne dokumentere sin status som profesjonell bruker, og legge dette frem for selger i en salgssituasjon. På bakgrunn av tilfredsstillende dokumentasjon skal selger oppføre kjøper i et register.

Jordbruker har en legitim rett til å kjøpe gjødsel som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, men vil måtte kunne dokumentere dette på ulike måter. Har jordbrukeren et allerede veletablert kundeforhold hos en gjødselleverandør, ansees det ikke nødvendig med skriftlig dokumentasjon. Dokumentasjon på at man er jordbruker kan i visse tilfeller være et skjøte som viser at man eier en landbrukseiendom, skriftlig avtale som viser at man forpakter jord, eller svar på søknad om produksjonstilskudd.

Veksthusdyrkere har også legitim rett til å kjøpe gjødsel som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, men må kunne dokumentere dette. Det kan være vanskelig å fremskaffe dokumentasjon på at man er en veksthusdyrker. For virksomhet innen hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehold av parker osv, kan bekreftelse på registrering som virksomhet i Brønnøysundregistrene, eventuelt kombinert med bevis for at man kan kjøpe plantevernmidler, bekreftelse på omsetning, og andre lignende dokumenter fungere som legitimasjon.

Opplysninger gitt til DSB indikerer imidlertid at den som dyrker planter, som ikke er grønnsaker, i veksthus normalt ikke har behov for gjødsel som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Har veksthusdyrkeren et allerede veletablert kundeforhold hos en gjødselleverandør, ansees det ikke nødvendig med skriftlig dokumentasjon.

I forhold til anleggsgartnere, ansatte ved golfbaner osv har arbeidsgruppen vurdert deres behov for gjødsel som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN som begrenset. Skulle disse likevel ønske å kjøpe dette skal selger kreve dokumentasjon som på en overbevisende måte viser at kjøper er en profesjonell bruker med et legitimt behov. Dette vil kunne være bekreftelse på registrering som virksomhet i Brønnøysundregistrene, eventuelt kombinert med attester eller oppdragsbekreftelser fra kunder. Har de allerede et veletablert kundeforhold hos en gjødselleverandør, ansees det ikke nødvendig med skriftlig dokumentasjon.

De som ønsker å kjøpe AN av teknisk kvalitet som benyttes til produksjon av sprengstoff, skal kunne fremvise en tillatelse fra DSB til tilvirkning av sprengstoff.

Arbeidsgruppen erkjenner at det særlig i forhold til nye kunder kan være en utfordring for salgsledet å vurdere om den fremlagte dokumentasjon er tilfredsstillende. Men så lenge ny kjøper fysisk møter opp for å bli registrert, legger frem gyldig dokumentasjon på egen identitet i form av pass eller førerkort, og legger frem øvrig dokumentasjon som på en overbevisende måte viser at vedkommende er en profesjonell aktør med et legitimt behov, så etablerer dette etter arbeidsgruppens vurdering en tilstrekkelig barriere som det vil være mulig for salgsledet å kontrollere. Som nevnt i kap 6.10 vil det bli utarbeidet en veileder for hva som kan betraktes som en mistenkelig transaksjon. En slik veileder vil også inneholde opplysninger til hjelp for salgsledet i deres vurdering av en ny kunde.

Arbeidsgruppen anbefaler også at nye aktører søkes prioritert i tilsynssammenheng.

6.6 LAGRING OG OPPBEVARING

Det skal relativt små mengder med stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN til for å lage en bombe. Jo høyere konsentrasjonen av AN er jo lettere er det å lage en bombe av produktet. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det stilles strengere krav til sikringstiltak for produkter med høye konsentrasjoner av N fra AN. Arbeidsgruppen har vurdert ulike sikringstiltak som kan bidra til å gjøre tilgangen til slike produkter,

inkludert gjødseltyper, vanskeligere. I den forbindelse har arbeidsgruppen sett på en rekke forskjellige sikringstiltak, inkludert krav om fysisk og elektronisk sikring i alle ledd i omsetningskjeden.

I regelverk som har vært gjeldende i Norge i flere år, er det allerede inntatt bestemmelser for å forebygge at AN kommer på avveie. Forskrift av 8. juni 2009 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen (farlig stoff forskriften) gjelder for ammoniumnitrat og ammoniumnitratblandinger. Slik forskriften har vært praktisert har den vært anvendt på ammoniumnitrat og ammoniumnitratblandinger klassifisert som farlig gods (klasse 5.1 oksiderende). Definisjonen av farlig stoff er imidlertid slik at det er rom for å fastsette at alle ammoniumnitratblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN omfattes av forskriften.

Forskriftens grunnleggende prinsipper er at virksomheter skal kartlegge farer og problemer med hensyn på håndtering av farlig stoff, og på denne bakgrunn vurdere risikoen og hvilke tiltak som må iverksettes for å redusere risikoen. Det følger av forskriften at vurderingen også skal omfatte risikoen for uønskede tilsiktede handlinger. Forskriften lister i tillegg opp minimum av forebyggende sikkerhetstiltak relatert til bygg- og anleggstekniske tiltak som må iverksettes. Her fremkommer det også at det skal gjennomføres sikringstiltak for å hindre at uvedkommende får tilgang til farlig stoff.

I vurderingen av sikringstiltak i de forskjellige leddene i omsetningskjeden har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i forventninger skissert i nyhetsbrevet "Restriksjoner på omsetning av ammoniumnitrat", publisert av DSB i desember 2011. Ved utarbeidelsen av dette nyhetsbrevet ble det gjort vurderinger av at de anbefalte tiltakene på et senere tidspunkt ville kunne bli fremsatt som forskriftskrav.

For sluttbrukere, da særlig jordbrukere, vil de samlede kostnadene knyttet til krav om fysisk og/eller elektronisk sikring av lager som inneholder gjødsel bli store da dette vil kreve investeringer hos et stort antall jordbrukere. Samtidig stiller arbeidsgruppen spørsmål om et slikt tiltak vil bli effektivt gitt den store mengden gjødsel som er i omløp. Videre stiller arbeidsgruppen spørsmål ved nytten av særskilte sikringskrav rettet mot importør, produsent, grossist og forhandler, når store mengder gjødsel med $\geq 16\%$ N fra AN er lagret hos sluttbruker. Det er usikkert om samlet risiko vil reduseres hvis krav kun implementeres i deler av omsetningskjeden. Arbeidsgruppen ønsker primært at alle lager sikres, men lar hensynet til effektiv drift og

kostnad for sluttbruker veie tyngre. Dette også sett opp i mot at sikringstiltakene som anbefales alene ikke kan hindre AN fra å komme på avveie. Tiltakene som foreslås bidrar imidlertid til å gjøre tilgjengeligheten vanskeligere og til at svinn eller tyverier avdekkes raskere. I tillegg er det viktig å se alle tiltakene som foreslås i denne rapporten i en sammenheng, og ikke vurdere reduksjon i risiko for at AN skal komme på avveie, ut i fra ett enkelt tiltak.

Arbeidsgruppen anbefaler en differensiering i kravene til sikring:

- Det stilles strengere sikringskrav for oppbevaring og lagring av stoffer eller stoffblandinger som inneholder AN $\geq 28\%$ enn for stoffer eller stoffblandinger som inneholder fra 16% til 28% N fra AN.
- Jordbrukere unntas fra enkelte av sikringskravene knyttet til oppbevaring og lagring av gjødsel som inneholder fra 16% til 28% N fra AN.

Sikringskrav for produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN:

Arbeidsgruppen anbefaler at alle som driver salg (dvs. produsent, importør, grossist, forhandler eller detaljist) av produkter som inneholder stoffer eller stoffblandinger $\geq 16\%$ N fra AN skal oppbevare/lagre dette på en måte som sikrer at uvedkommende ikke får enkel tilgang. Dette innebærer at produktet enten skal oppbevares/lagres i avlåst bygning, eller utendørs på et inngjerdet og avlåst område.

Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav om at utendørs lager plasseres på et sted der personer tilknyttet virksomheten har det under normalt oppsyn. Normalt oppsyn vil her si at personer tilknyttet virksomheten oppholder seg i nærheten av oppbevaringen/lageret, og har visuelt oppsyn med oppbevaring/lager, store deler av dagen.

Hvis oppbevaringen/lageret ikke ligger et sted med normalt oppsyn skal lageret i tillegg sikres med elektroniske alarmsystemer.

Aktører som selger produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN til forhandlere, eksempelvis importører, produsenter og grossist, skal stille krav om at relevante sikringskrav oppfylles, og skal nekte å selge produkter hvis så ikke er tilfellet. For utsalgssteder som selger produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN er det viktig å hindre at vanlig publikum får tilgang til disse. Disse produktene må oppbevares i områder som ikke er tilgjengelig for publikum.

Unntak for jordbrukere:

Arbeidsgruppen anbefaler at jordbrukere som ikke driver salg/vidersalg av gjødsel som inneholder mellom 16% og 28% N fra AN skal unntas fra de generelle sikringskravene.

Unntaket gjelder så lenge produktet lagres/oppbevares på et sted der man har det under normalt oppsyn. Normalt oppsyn vil her si at personer tilknyttet virksomheten oppholder seg i nærheten av oppbevaringen/lageret, og har visuelt oppsyn med oppbevaringen/lageret, store deler av dagen.

Hvis lageret ikke ligger på et sted med normalt oppsyn vil det være krav om at dette skal oppbevares/lagres i avlåst bygning, eller utendørs på et inngjerdet og avlåst område.

For jordbrukere anbefaler arbeidsgruppen at gjødsel som inneholder mellom 16% og 28% N fra AN i kortere perioder, dvs. noen dager, kan lagres på steder som ikke er under normalt oppsyn. Dette gjelder eksempelvis i påvente av spredning på jordene. Jordbrukere må da lagre/oppbevare gjødselen på et sted som gjør at denne ikke er lett synlig eller tilgjengelig for uvedkommende.

Landbruks- og matdepartementet har i sin høringskommentar imidlertid uttalt følgende:

”LMD er ikke enig i at mineralgjødsel om ikke er under visuelt oppsyn store deler av dagen må lagres avlåst innendørs eller inngjerdet. Mange driver eiendommer, ofte med relativt stor geografisk spredning, med liten mulighet for å lagre med daglig oppsyn. Departementet anser at eliminering av sjansen for tyveri er tilnærmet umulig. Kostnaden ved å etablere slike krav er forholdsviss store, i tillegg vil det medføre at mange venter med å kjøpe gjødsel rett for bruk, noe som vil medføre ekstra kostnader for vareleverandører- og videre overført på bonden. Departementet mener det må være tilstrekkelig at mineralgjødsel lagres ute av syne for allmennheten, dvs. ikke langs veistrekninger med mer. Det kan eventuelt vurderes et krav om tildekking for mineralgjødsel som lagres uten oppsyn over lengre tid. LMD mener det er viktig at bondene gjøres oppmerksomme på at de må varsle politiet ved mistanke om svinn av mineralgjødsel”

Arbeidsgruppen har forståelse for kommentaren, men velger allikevel å opprettholde sin anbefaling om at lageret enten må være under normalt oppsyn eller inngjerdet og avlåst. Arbeidsgruppen har som nevnt tatt hensyn til jordbrukerne i sine anbefalinger, men det er ikke til å unngå at begrensningen som en innført i REACH-forskriften, motivert ut i fra at slike stoffer ikke skal komme på avveie, også må få en konsekvens for jordbruker. Arbeidsgruppen antar at gjødsel representerer en verdi for jordbruker og at dette også motiverer tiltak for å hindre den fra å komme på avveie. Dersom det er behov for oppbevaring på eiendommer med stor geografisk spredning som umuliggjør normalt oppsyn fra jordbruker, mener arbeidsgruppen

det er mulig for jordbruker eventuelt å inngå avtaler med personer i nærmiljøet rundt disse eiendommene om oppsyn. Arbeidsgruppen mener det for jordbruker i mange tilfeller kun vil være å gjennomgå egne rutiner og praksis for drift, og med enkle grep gjøre endringer som bidrar til å redusere risikoen for at gjødsla kommer på avveie.

Særskilte sikringskrav for alle produkter som inneholder $\geq 28\%$ N fra AN eller av teknisk kvalitet:

Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav om at alle produkter som inneholder stoffer eller stoffblandinger med $\geq 28\%$ N fra AN skal oppbevares på en slik måte at uvedkommende ikke får tilgang til disse. Bakgrunnen for strengere krav til slike produkter, er at det høyere innholdet av AN gjør det enklere å produsere bomber, samt at både gjødseldirektivet og REACH-forordningen setter strengere krav til gjødsel med over 28% N fra AN.

Arbeidsgruppen anbefaler at produkter som inneholder $\geq 28\%$ N fra AN skal være sikret med solid inngjerding på avlåst område. Videre skal lageret ligge på et sted der man har normalt oppsyn. Normalt oppsyn vil her si at personer tilknyttet virksomheten oppholder seg i nærheten av oppbevaringen/lageret, og har visuelt oppsyn med oppbevaring/lager, store deler av dagen. Lageret skal også sikres med elektroniske alarmsystemer.

I forhold til tekniske AN kvaliteter og -blandinger til sprengningsformål anbefaler arbeidsgruppen at dette skal oppbevares i lagerbygning, plashall eller lignende. Oppbevaringsstedet skal i tillegg sikres med solid inngjerding og elektroniske alarmsystem samt nødvendige kontrollrutiner for å hindre at uvedkommende får tilgang til produktene.

For produkter som inneholder $\geq 28\%$ N fra AN eller av teknisk kvalitet anbefaler arbeidsgruppen at kravene skal gjelde for alle aktører i kjeden – dvs. at det ikke skal være unntak for jordbrukere eller andre sluttbrukere.

6.7 SIKRINGSTILTAK VED TRANSPORT

Det er i landtransportforskriften særskilte krav om å sikre produkter som defineres som farlig gods ved transport, slik at disse ikke kommer på avveie eller i urette hender. Hvilke typer AN som omfattes fremkommer av kapittel 1.10 i ADR/RID. Imidlertid er ikke alle produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN definert som farlig gods. For å øke kravene til årvåkenhet og sikring i alle ledd i omsetningskjeden også for produkter 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.

6.8 SÆRSKILT KRAV TIL MERKING AV PRODUKTER

Mineralgjødsel er merket med nitrogeninnhold. Det er imidlertid ikke uten videre lett for aktørene i salgsleddet å identifisere disse produktene eller andre AN- holdige produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, og som dermed undergitt begrensninger vedrørende hvem som kan få kjøpt slike produkter. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at alle produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN merkes særskilt. Det skal fremkomme av merkingen at produktet er underlagt begrensning knyttet til hvem som kan få tilgang til det.

Arbeidsgruppen mener at merking av slike produkter vil kunne bidra til økt bevissthet rundt de forskjellige bruksområdene for produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN og dermed til økt årvåkenhet hos alle aktører i omsetningskjeden, inkludert sluttbruker.

Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav til at alle importører og produsenter skal merke produktene særskilt før de tilbys på det norske markedet.

Et grunnprinsipp i EØS-avtalen er som nevnt i kap. 6.1, at det skal eksistere et indre marked med fri bevegelighet av personer, varer, tjenester og kapital. EU/EØS-retten åpner for relativt omfattende unntak, som innebærer at nasjonale restriksjoner likevel kan godtas, på nærmere bestemte vilkår. Nasjonale tiltak kan aksepteres så lenge følgende vilkår er oppfylt:

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

Krav til særskilt merking av produkter kan bli oppfattet som et produktkrav og dermed et teknisk krav.

Basert på en foreløpig vurdering opp i mot ovenfor nevnte vilkår er det arbeidsgruppens vurdering at kravet om særskilt merking av produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN allikevel vil kunne aksepteres.

Merkekravet vil omfatte alle produkter som skal tilbys

på det norske markedet, uavhengig av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat. Merkekravet er begrunnet ut i fra hensynet til lett å kunne kjenne igjen produkter eller stoffer som er underlagt begrensning og ut i fra formålet om å begrense tilgangen til stoffer som kan benyttes til å lage bomber. Kravet er forholdsmessig ut i fra formålet om lett å kunne identifisere produkter og derigjennom øke bevisstheten hos aktørene om at slike produkter kun skal selges til aktører som kan dokumentere at de er en profesjonell aktør med et legitimt behov.

Det bemerkes forøvrig at forordning KOM (2010) 473, hvor det legges begrensninger på ytterligere 14 kjemikalier som kan benyttes til bombeproduksjon, forutsetter at det skal fremkomme på produktet at det er underlagt begrensning.

Arbeidsgruppen anbefaler at forskriftskravet om særskilt merking sendes på høring iht. EØS- høringsloven.

6.9 TILSYN

For myndighetene er tilsyn et viktig forebyggende virkemiddel. Det er flere ulike myndigheter som fører tilsyn med håndtering av stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, se kap. 4. Tilsynene gjennomføres ut fra ulike regelverk og hensyn.

Brann- og eksplosjonsvernloven er den primære loven som regulerer krav til sikker håndtering av stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, 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 stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN ikke blitt prioritert av DSB frem til nå. For å sikre en forsvarlig implementering av det nye regelverket relatert til at stoffene ikke skal komme på avveie eller i urette hender, anbefaler imidlertid arbeidsgruppen at dette må prioriteres. Arbeidsgruppen anbefaler videre at de ulike etaters tilsynsressurser utnyttes slik at man samlet sett får en tilfredsstillende oppfølging av de nye bestemmelsene. Nye aktører som etablerer seg, og som kan få tilgang til disse stoffene, bør prioriteres i fremtidige tilsyn.

Arbeidsgruppen har i sine anbefalinger i størst mulig grad

søkt å bygge på eksisterende tilsynsregimer. Basert på gjennomgang av eksisterende tilsynsordninger anbefaler arbeidsgruppen følgende:

- Tilsyn med at stoffer og stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN er meldt inn i produktregisteret før import eller omsetning, utføres av DSB. Det anbefales at Klif, Mattilsynet og Toll kan utføre slik kontroll på vegne av DSB, i forbindelse med sine egne tilsyn og kontroller. Det foreslås også at de samme myndigheter fører tilsyn med at produktene er merket i samsvar med forslaget i kapitel 6.8.
- Produsenten eller importøren skal sende dokumentasjon vedrørende detonasjonstest for gjødselprodukter til Mattilsynet sammen med øvrig dokumentasjon som kreves ved gjødselregistreringen. Mattilsynet involverer DSB dersom dokumentasjon eller andre ting ved detonasjonsprøven ikke ser tilfredsstillende ut.
- DSB fører tilsyn med at produsenter, importører, grossister og forhandlere har iverksatt nødvendige tekniske og organisatoriske tiltak i forhold til stoffer og stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN.
- I tråd med eksisterende ordning skal DSB utføre tilsyn med lager omfattet av storulykkeforskriften bla. lager med ammoniumnitrat klassifisert som UN 1942 over 350 tonn eller AN gjødsel UN 2067 over 1250 tonn. Arbeidstilsynet, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon, Klif og Petroleumstilsynet (Ptil) er også tilsynsmyndigheter etter storulykkeforskriften. I den grad disse myndighetene gjennomfører tilsyn med aktører som har storulykkelager med AN, foreslår arbeidsgruppen at DSB utarbeider en momentliste over forhold som de kan kontrollere på vegne av DSB.
- I tråd med eksisterende ordning skal kommunen gjennomføre tilsyn med innmeldte lager over 6 tonn med ammoniumnitrat klassifisert av FN i UN 1942, eller ammoniumnitratgjødsel klassifisert i UN 2067. 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.
- Tilsyn med transport av farlig gods foreslås gjennomført som i dag. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid at det i tilsynet med virksomheter som transporterer farlig gods som kan benyttes til uønskede vilde handlinger, fokuseres særskilt på de tiltak som er iverksatt for å hindre at slikt gods kommer på avveie.
- Tilsyn med jordbruker, veksthusdyrkere, anleggsgartnere og lignende foreslås gjennomført av ulike kommunale og regionale tilsynsmyndigheter på vegne av DSB:
 - Kommunens landbrukskontorer skal hvert år kontrollere 5 % av alle som mottar produksjonstilskudd i landbruket. Arbeidsgruppen

- anbefaler at også enkle forhold relatert til tilfredsstillende lagring av AN-gjødsel kontrolleres i forbindelse med dette. Landbruks- og matdepartementet er uenig i dette og foreslår at et slikt tilsyn bør utføres av politimyndigheten. Både ut i fra en effektiv utnyttelse av samfunnets samlede tilsynsressurser, og for å begrense byrden for de som utsettes for tilsyn, anbefaler arbeidsgruppen fortsatt at man går videre med forslaget om at landbrukskontorene kan ta med seg et par enkle kontrollpunkter relatert til lagring av mineralgjødsel når de allikevel er ute på gårdene.
- Kommunen ved brannvesenet fører i dag tilsyn med ulike brannforebyggende tiltak i jordbruket. Arbeidsgruppen anbefaler at brannvesenet i forbindelse med slike tilsyn også kontrollerer forhold knyttet til sikring av AN-gjødsel.
 - Mattilsynet kan i forbindelse med sitt tilsyn også kontrollere tiltak for sikker håndtering av AN-gjødsel på vegne av DSB. Det samme foreslås det at Arbeidstilsynets kontrollører kan gjøre ved tilsyn med veksthusdyrkere, anleggsgartnere og lignende.
 - Tilsyn med andre etterfølgende brukere, herunder virksomheter med tillatelse til å tilvirke sprengstoff, foreslås gjennomført av DSB.

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 eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, 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 stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, 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 og for å få opp de ulike aktørenes årvåkenhet omkring sikring av denne type produkter 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.

6.10 NASJONALT KONTAKTPUNKT FOR RAPPORTERING AV MISTENKELIGE TRANSAKSJONER

Innholdet i forordning (EF) nr. 552/2009, som er en del den norske REACH-forskriften vedlegg VXII pkt 58, er beskrevet tidligere i kapittel 4.1. Forordningen inneholder ingen krav til etablering av et nasjonalt kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner. Dette kravet fremkommer i EUs forslag til forordning KOM (2010) 473 hvor det legges begrensinger på ytterligere 14 kjemiske stoffer som kan benyttes til produksjon av hjemmelagde bomber. DSB har fått i oppdrag å levere en vurdering av denne forordningen innen 1. oktober 2012.

Forordning KOM (2010) 473 er foreløpig ikke vedtatt, men etter det arbeidsgruppen kjenner til jobbes det for å få denne vedtatt inneværende år. I det første fremlagte forslaget til denne forordningen ble begrensningen på stoffer og stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN, foreslått flyttet fra forordningen (EF) nr. 552/2009 til KOM (2010) 473. Dette for å få en helhetlig regulering av stoffer som kan benyttes til tilvirkning av bomber i én forordning. Denne flyttingen er fortsatt til diskusjon i EU. Det er imidlertid enighet om at også stoffer og stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN skal omfattes av ordningen med rapportering av mistenkelige transaksjoner, som forutsettes etablert i forordning KOM (2010) 473.

Det forutsettes at landene oppretter ett kontaktpunkt med ett telefonnummer og én e-postadresse for rapportering av mistenkelige transaksjoner, tyveri eller svinn av de stoffene som omfattes av forordningene. Det forutsettes også at dette kontaktpunktet er en politimyndighet.

Aktørene i omsetningskjeden, inkludert sluttbruker, skal i henhold til forordningen umiddelbart rapportere om mistenkelige transaksjoner, herunder om mulig kundens identitet, samt om tyveri eller svinn til dette kontaktpunktet. Kommisjonen skal utarbeide veiledninger, som jevnlig vil oppdateres, om hva som kan være mistenkelige

transaksjoner. Det forutsettes at myndighetene i de enkelte land bringer denne informasjonene videre ut i omsetningskjeden på en hensiktsmessig måte.

Når det blir varslet om en mistenkelig transaksjon er det viktig at kontaktpunktet håndterer denne raskt og gjør de nødvendige undersøkelser for å avgjøre om transaksjonen hadde et legitimt formål eller ikke. I en vurdering av transaksjonens legitimitet vil det være behov for at flere etater slik som DSB, Mattilsynet og Toll samarbeider med politimyndigheten.

Arbeidsgruppen anbefaler at det nasjonale kontaktpunktet for rapportering av mistenkelige transaksjoner blir politiet på nummer 02800. På www.politi.no er det i dag en tipstjeneste for rapportering av mistanke om ulike typer kriminelle handlinger. Arbeidsgruppen foreslår, i tråd med kravene i forordningen, at dette nettstedet utvides med en særskilt tipstjeneste og e-postadresse for rapportering av forhold knyttet til stoffer som kan benyttes til produksjon av hjemmelagde bomber.

Ved å ringe 02800 kommer man til lokalt politidistrikt og arbeidsgruppen har vurdert om kontaktpunktet heller burde være ett sted sentralt i politiet, for eksempel hos Kripos. Verken POD eller Kripos anbefaler en slik løsning.

Arbeidsgruppen anbefaler at DSB i samarbeid med politimyndigheten (POD, PST, Oslo politidistrikts bombegruppe og Kripos) og Toll utarbeider klare rutiner for samhandling relatert til innrapporterte mistenkelige transaksjoner og at disse gjøres kjent ute i de enkelte politidistrikt. Arbeidsgruppen anbefaler også at det med utgangspunkt i EUs veileder lages en norsk veileder om hva som kan være en mistenkelig transaksjon. POD har for øvrig uttalt at de ser frem til å samarbeid med DSB om en slik veileder.

Kripos er ansvarlig for et nasjonalt elektronisk kompetansedelingsystem i politiet; KO:DE. Dette systemet er tilgjengelig for alle politidistrikter og omtaler bl.a. ulike kriminalitetsområder, instruksjer og lovverk, samt veiledning i forhold til etterforskning av en rekke forhold. Arbeidsgruppen foreslår at KO:DE benyttes til å spre veiledningen, samhandlingsrutinen mm, slik at mottak av tips om mistenkelige transaksjoner med stoffer som kan benyttes til produksjon av bomber, får en adekvat behandling.

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

Arbeidsgruppen ser, i likhet med det PST uttalte i høringen, at det må utredes nærmere hvordan man skal sikre en nasjonalt oversikt over rapporteringen av mistenkelige transaksjoner. Det må også utredes nærmere hvordan man skal sikre at informasjon mottatt hos de ulike politidistriktene via 02800 sees i en sammenheng, slik at man eventuelt får fanget opp at en aktør handler bombeingredienser ulike steder. Arbeidsgruppen vil komme nærmere tilbake til dette i utredningen som skal leveres innen 1. oktober 2012.

6.11 INFORMASJONS- OG OPPLÆRINGSKAMPANJE

Arbeidsgruppen mener at aktive og målrettede tiltak er nødvendig for å informere og motivere de ulike aktørene i omsetningskjeden til å ta de nye kravene og forventningene innover seg og agere i henhold til dem. Vellykket informasjon kan bidra til å redusere den samlede risiko.

- Aktører som må motta informasjon om nye krav og forventninger knyttet til merking, oppbevaring/sikring, krav om registrering av salg/transaksjoner, rutiner for rapportering av mistenkelige transaksjoner og forespørsler, er eksempelvis:
- Importører
- Produsenter
- Omsetningsledd/butikkpersonalet
- Transportører
- Sluttbrukere; jordbrukere, veksthusdyrkere, gartnere og etterfølgende brukere
- Annelaboratorier
- Skoler og universiteter
- Nasjonale myndigheter: politi, toll, brannvesen osv.

Som et minimum må informasjonen gjøres lett tilgjengelig i elektronisk og trykket form, som distribueres til/gjøres tilgjengelig for målgruppene. Selv om aktørene har sin befatning med AN til felles, er det naturlig å anta at de som målgrupper har ulike behov for informasjon og ulike motiver for sin atferd. Følgelig bør form og innhold tilpasses de ulike målgruppene for å være effektiv.

Alle aktørene vil både ha behov for og krav på informasjon. Sluttbrukerne er den største og mest sammensatte målgruppen. Det vil være krevende å kommunisere på en effektiv måte med disse. Det antas at sluttbrukerne i liten grad vil søke informasjonen selv. Myndighetene må, i samarbeid med næringen, informere aktivt og målrettet for at budskapet skal nå frem og bli tatt hensyn til. Påvirkninger av holdning og atferd gjennom informasjon er

imidlertid krevende. For å ha mulighet til å lykkes, må man derfor legge opp til en informasjonskampanje som varer over tid.

Det bør utarbeides en informasjonsstrategi og -plan for hvordan dette skal gjøres kjent, med utgangspunkt i de ulike aktørenes behov. Arbeidsgruppen har ikke konkret tatt stilling til hvilke informasjonstiltak som bør iverksettes, men mener blant annet at både veiledere, nyhetsbrev, annonsering, redaksjonell omtale, kampanjer mv. bør vurderes. Arbeidsgruppen ser det som viktig at næringen selv også involveres aktivt i dette informasjonsarbeidet.

6.12 BEHOV FOR REGELVERKSENDNINGER

Arbeidsgruppen presiserer en rekke tiltak som allerede i dag kan sies å være gjeldende ut i fra bestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven, forskrift om håndtering av farlige stoffer og REACH-forskriften. Kravene i gjeldende regelverk er imidlertid funksjonsbaserte og til dels vanskelig tilgjengelige. Arbeidsgruppen foreslår i tillegg tiltak som ikke uten videre kan utledes av gjeldende regelverk.

En målsetting er at den lovlige bruken av stoffer og stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal skje uten uhell, og at stoffene ikke skal komme på avveie. Ut i fra brukerhensyn foreslår arbeidsgruppen at alle forhold knyttet til dette reguleres i samme forskrift. 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 mest naturlig at kravene inntas i forskrift om håndtering av farlige stoffer. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid at DSB, i forbindelse med en fremtidig regulering av de øvrige 14 kjemiske stoffene som det er foreslått begrensninger på i forordning KOM (2010) 473, vurderer om det er behov for en ny forskriftsstruktur.

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 stoffer og stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN reguleres.

Arbeidsgruppen anbefaler også at det gjøres mindre endringer i forskrift 4. juli 2003 nr. 1063 om handel med

gjødsel og kalkingsmidler mv. på bakgrunn av kravet i REACH-forskriften om at det ikke er tillatt å bringe i omsetning stoff eller stoffblandinger som inneholder over 28% N fra AN, til bruk som fast gjødsel, enkeltgjødsel eller sammensatt gjødsel, dersom gjødselen ikke består detonasjonstesten som beskrevet i forordning (EF) nr. 2003/2003.

Det må foretas endringer i eksplosivforskriften da det er behov for å stille strengere krav til eksplosivnæringens håndtering av AN basert sprengstoff.

For at toll skal kunne rapportere mistenkelige transaksjoner til politiet er det i tolloven et krav om at bruddet på hjemmelsloven, her brann- og eksplosjonsvernloven, må kunne innebære fengselsstraff i minst 6 måneder. Strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven er 3 måneder. Arbeidsgruppen anbefaler at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven endres.

Arbeidsgruppen kan allerede nå også signalisere at det i forbindelse med vurderingen av forordning KOM (2010) 437, som skal leveres 1. oktober 2012, vil foreslås at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven heves, da forordningen forutsetter at landene har sanksjonsbestemmelser som er effektive, proporsjonale og avskrekkende.

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 ivareta hensynet til arbeidsmiljøet og det ytre miljø. Her er øvre strafferamme hhv. 2 år og 5 år.

PST presiserer også i sin høringskommentar at strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven må endres.

I forbindelse med etablering av et system for rapportering av mistenkelige transaksjoner må det vurderes om brann- og eksplosjonsvernloven etablerer tilstrekkelige hjemler for å kreve en slik innrapportering fra aktøren i omsetningsleddet. Dette vil utredes nærmere i anbefalingen som skal leveres innen 1. oktober 2012.

7 ØKONOMISKE, ADMINISTRATIVE OG ANDRE VESENTLIGE KONSEKVENSER AV FORESLÅTTE TILTAK

I forbindelse med utredning av i hvilken utstrekning det skal og kan etableres strengere ordninger i Norge knyttet til tilgangen på AN, har JD også bedt DSB vurdere økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av de anbefalte tiltakene. Når utkast til rapport ble sendt ressursgruppen på en kort høringsrunde ble det særskilt anmodet om innspill på økonomiske og administrative konsekvenser. Det ble fra en aktør gitt signal på at det kan være små forhandlere lokalisert i distrikter som kun omsetter mindre volum, og som ikke har de lager og systemer som forslaget legger opp til. For disse vil en oppfølging av kravene kunne bety at det ikke lenger vil være økonomisk lønnsomt å fortsette driften. Påstanden er imidlertid ikke konkretisert nærmere. Det kom ingen konkrete kostnadsoverslag i tilbakemeldingene. Kostnadene ute hos aktøren vil variere ut i fra hvilke tiltak og systemer de allerede har i dag, arbeidsgruppen har derfor kun gjennomført en overordnet vurdering av det enkelte tiltaks konsekvenser.

Selv om håndtering av visse kvaliteter ammoniumnitrat allerede i dag er regulert gjennom forskrifter gitt med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven, så innebærer en forsvarlig og tilfredsstillende oppfølging av de nye bestemmelsene i REACH-forskriften etablering av et nytt forvaltningsområde for DSB. DSB forvaltning har tradisjonelt hatt fokus på safety hensyn, mens det nå er forventning om et økt fokus på security. Dette medfører behov for ny kompetanse i DSB. DSB er den sentrale myndigheten på området og arbeidsgruppen har gjennom arbeidet avdekket at det både fra aktørene og de øvrige myndighetene ligger klare forventninger om at DSB tar en klar og ledende rolle i forvaltningen. Dette innebærer at DSB må etablere en kompetanse- og ressursgruppe på området for å:

- Utarbeide nødvendige lov- og forskriftsendringer med tilhørende veiledninger.
- Planlegge, gjennomføre og oppsummere tilsynsaksjoner.
- Utarbeide momentlister og annet veiledningsarbeid

til øvrige tilsynsmyndigheter.

- Ha et system for registrering, oppfølging og oppsummering av enkelttilsyn utført på vegne av DSB.
- Selv gjennomføre tilsyn og generelt overvåke utviklingen på området.
- Raskt kunne bistå toll og politimyndigheten med å avklare om en transaksjon er mistenkelig eller ikke.
- Svare på spørsmål fra aktørene i kjeden.
- Initiere, utvikle og gjennomføre ulike informasjonstiltak.
- Utarbeide relevante analyser om utviklingen innen området og initiere FoU tiltak.
- Følge utviklingen i relevante internasjonale fora.

Denne ordningen medfører også behov for utvikling av DSBs elektroniske fagsystem (SamBas), for at systemet også skal omfatte oversikt over aktørene som produserer eller selger stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN, samt ev koblinger mot andre systemer og registre for et raskt og effektivt mottak av tilsynsresultater fra øvrige tilsynsmyndigheter. Systemutvikling av ny funksjonalitet vil også medføre økte vedlikeholdsutgifter. 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 slik vare.

For DSB har arbeidsgruppen vurdert at kostnadene knyttet til å implementere de anbefalte tiltakene er som følger:

- Engangskostnad knyttet til utvikling av SamBas: 3 millioner kroner.
- Engangskostnad knyttet til utvikling av informasjon og veiledningsmaterieell: 1,5 millioner kroner.
- Årlig kostnad knyttet til revidering, og formidling av informasjon: 1 million kroner.
- Årlig kostnad knyttet til drift av SamBas: 500 000 kr.
- Kostnad knyttet til lønn og drift av 4 nye årsverk for å forvalte området i tråd med forventningene som nevnt over: 2,8 millioner kroner.
- Uforutsette utgifter knyttet til destruksjon av

ulovlige produkter beslaglagt av tollvesenet som ikke kan tilbakeføres en norsk aktør: 500 000 kr.

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

Oversikt over produkter: Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres et krav om at alle som importerer eller produserer stoffer, stoffblandinger eller produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal deklarerer dette til produktregisteret, uansett mengde produsert eller importert, og uavhengig av bruksområdet. Det foreslås å innføre en hjemmel for beslag og destruksjon av ulovlige varer.

- Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:
- Det vil for Klif og TAD påløpe enkelte utgifter knyttet til å foreta nødvendige endringer i produktregisteret, eventuelt produktinformasjonsbanken og tolltariffen. Det vil også påløpe noe økt ressursbruk for aktørene som skal deklarerer produktene. DSB har ikke fått tilbakemelding på omfanget av disse utgiftene.
- Dersom ulovlige varer ikke kan knyttes til en norsk importør kan det påløpe kostnader til destruksjon av slik vare for regelverkseier, i dette tilfelle DSB. Denne kostnaden er vanskelig å stipulere.

Oversikt over produsenter, importører, grossister og forhandlere: Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav om at alle importører, produsenter, grossister og forhandlere av stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal registreres i DSBs register SamBas. Vedrørende registrering av lager anbefaler arbeidsgruppen at eksisterende regulering opprettholdes. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Det vil påløpe DSB utgifter knyttet til endringer i SamBas for å få oversikt over alle importører, produsenter og forhandlere. Denne omlegging av SamBas er estimert til nå koste DSB 3 millioner kroner.
- For aktørene vil det medføre noe økt ressursbruk ved å gå inn via Altinn og foreta registreringen i SamBas.

Registrering av transaksjoner: Arbeidsgruppen anbefaler at alle transaksjoner som involverer stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN skal registreres, og at registre skal oppbevares av selger i minimum 3 år. Arbeidsgruppen anbefaler videre at disse registrene til enhver tid skal kunne gjøres tilgjengelig for tilsynsmyndigheter som grunnlag for tilsyn. Økonomiske,

administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Krav til registrering hos selger av alle transaksjoner av produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN er vurdert å ha begrensede administrative eller økonomiske konsekvenser, da majoriteten av aktører i dag har implementert slike systemer.

Legitimasjonskrav til kjøper: Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres krav om at kjøper må kunne legitimere at han/hun er en legitim bruker. Kjøpere må i en salgssituasjon kunne fremlegge slik legitimasjon for selger. Arbeidsgruppen anbefaler at aktører med et etablert kundeforhold til selger unntas fra dette kravet. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Kravet om legitimering vil føre til noe økning i antall forespørsler, eksempelvis til landbrukskontorene for å fremskaffe dokumentasjon på mottatt produksjonstilskudd. Denne belastningen er imidlertid vurdert å være begrenset da kravet om slik legitimasjon kun vil gjelde aktører som selger ikke kjenner fra før. Et slikt krav vil i liten grad medføre økt arbeidsbyrde for den enkelte sluttbruker.
- Kravet vil medføre økt opplæringsbehov i forhandlerleddet, men da det i annet regelverk allerede er krav om opplæring av arbeidstakere ansees kostnaden å være begrenset.

Lagring og oppbevaring: Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres krav om fysisk sikring av lager, men at kravene til lager der det oppbevares stoffer eller stoffblandinger med $\geq 16\%$ til $< 28\%$ blir mindre omfattende enn for lager med stoffer eller stoffblandinger med $\geq 28\%$ N fra AN. Arbeidsgruppen anbefaler at jordbrukere unntas fra det generelle kravet om fysisk sikring av gjødsel som inneholder mellom 16% og 28% N fra AN. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Sikring av lager om inneholder stoffer eller stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN vil ha begrensede økonomiske konsekvenser. Dette skyldes at majoriteten av sluttbrukere, jordbrukerne, er unntatt fra bestemmelsen. LMD deler ikke denne vurderingen. Produsenter, importører, grossister og forhandlere tilfredsstiller i stor grad foreslåtte krav. Produkter som inneholder $\geq 28\%$ N fra AN skal allerede i dag være sikret etter gjeldende forskriftskrav gitt med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven. Krav til lager og oppbevaring vil ha konsekvenser for enkelte aktører, og for enkelte vil det påløpe utgifter til etablering av inngjerding, avlåsning,

alarm og/eller vakthold. DSB har ikke estimert de konkrete utgiftene som vil kunne påløpe den enkelte aktører ift etablering av gjerder, avlåsning osv.

Sikringstiltak ved transport: Arbeidsgruppen anbefaler at gjeldende regulering opprettholdes. Det bør imidlertid stilles et generelt krav om at aktører gjør en vurdering før de inngår avtaler, og kun benytter transportører som er tilfredsstillende identifisert til transport av stoffer, stoffblandinger eller produkter som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Det er i utgangspunktet et organisatorisk tiltak hvor kostnaden vurderes som begrenset.

Særskilt krav til merking av produkter: Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres krav om at importører og produsent skal merke stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN særskilt før de tilbys på det norske markedet. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Det vil påløpe kostnader forbundet med etableringen av tiltaket, men disse er vurdert å være begrenset.

Tilsyn: Arbeidsgruppen anbefaler at myndighetene prioriterer tilsyn rettet mot aktører som importerer, produserer, omsetter, forhandler eller er brukere av stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN. Nye aktører som etablerer seg, og som kan få tilgang til disse stoffene, bør prioriteres i fremtidige tilsyn. Det i dag flere ulike myndigheter som fører slikt tilsyn. Arbeidsgruppen har i sine anbefalinger i størst mulig grad søkt å bygge på eksisterende regimer. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Utover ressursbehovet til DSB for å følge opp dette, som beskrevet over, er det kommet signaler fra andre aktører bla. Mattilsynet, TAD og LMD om at økt tilsynsaktivitet vil ha konsekvenser også for flere tilsynsaktører. Konsekvensene er imidlertid ikke konkretisert.

Nasjonalt kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner: Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes ett kontaktpunkt med ett telefonnummer og én e-postadresse, for rapportering av mistenkelige forespørsler og mistenkelige transaksjoner samt tyveri av stoffer eller stoffblandinger med $\geq 16\%$ N fra AN. Dette kontaktpunktet bør være en politimyndighet. Forslaget vil kunne innebære økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser avhengig av hva som må bygges opp av kompetansmiljøer og mottaksapparat for å behandle slike meldinger.

Arbeidsgruppen vil komme nærmere tilbake til det i utredningen som skal leveres innen 1. oktober 2012.

Informasjons- og opplæringskampanje: Arbeidsgruppen anbefaler at informasjonskampanjer og holdningsskapende arbeid blir et sentralt virkemiddel for å redusere samfunnets sårbarhet ift uønskede villedte handlinger der stoffer eller stoffblandinger som inneholder $\geq 16\%$ N fra AN brukes. Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles veiledere der forventningene til aktører som berøres av de foreslåtte tiltakene konkretiseres. Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av denne anbefalingen er som følger:

- Arbeidsgruppen har skissert et regime hvor kravene til fysisk sikring er begrenset, men hvor registrering av transaksjoner er sentralt. I den forbindelse må informasjonskampanjer og holdningsskapende arbeid vektlegges. Det vil være behov for målrettede kampanjer mot en rekke grupper. DSB vil også måtte utvikle veiledere knyttet til foreslåtte tiltak, samt utarbeide informasjonsmaterieell og få dette kommunisert ut via ulike kanaler og medier. Arbeidsgruppen vurderer, som nevnt over, at det vil være behov for 1,5 million kroner første året for å utvikle kampanjer og veiledere, mens oppfølging vil kreve rundt 1 million kroner årlig de påfølgende årene. Det forutsettes også at næringen bidrar i informasjonsarbeidet uten at denne kostnaden er konkretisert nærmere.

RAPPORT

Direktoratet for
samfunnsikkerhet og beredskap
Postboks 2014
3103 Tønsberg

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

HR 2226
ISBN 978-82-7768-276-1
15.juni 2012