

---

# ***Vurdering av gjeldende regelverk for flaskegass og behov for eventuelle tiltak***

Direktoratet for samfunnssikkerhet og  
beredskap

**Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap**  
**Att: Siri Hagehaugen**

Oslo, 17. august 2019

**Rapport for vurdering av gjeldende regelverk for flaskegass og behov for evt. tiltak, avtale 2018/8220**

PwC viser til oppdragsavtale fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap datert 30. november 2018. Vedlagt følger vår rapport fra vurderingen.

Med vennlig hilsen,  
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS



Pål Lønseth  
Partner og saksansvarlig advokat  
pal.lonseth@ pwc.com  
T: +47 96 50 16 16

## ***Innholdsfortegnelse***

<b>Innholdsfortegnelse</b>	<b>2</b>
<b>Oppsummering</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn for utredning	9
1.3 Metode	10
1.4 Kontradiksjon	11
1.5 Forbehold	12
<b>2. Kartlegging</b>	<b>13</b>
2.1 Verdikjeden til og markedet for flaskegass	13
2.1.1 Forbrukermarkedet for gassflasker for LPG	13
2.1.2 Endringer fra 2003 frem til i dag	13
2.1.3 Verdikjeden til gassflasker for LPG	14
2.1.3.1 Leverandører av gass til markedet	15
2.1.3.2 Produsenter av gassflasker for LPG	15
2.1.3.3 Aktører som typegodkjenner gassflasker for LPG	15
2.1.3.4 Aktører som setter gassflasker for LPG på markedet	16
2.1.3.5 Aktører som fyller og distribuerer gassflasker	16
2.1.3.6 Aktører som gjennomfører periodisk kontroll	17
2.1.3.7 Transportører	17
2.1.3.8 Forbrukere	18
2.2 Oversikt over regelverket	18
2.2.1 Dagens regelverk	19
2.2.1.2 Forskrift om landtransport av farlig gods	21
2.2.1.3 Forskrift om transportabelt trykkutstyr	22
2.2.1.4 Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen	26
2.2.2 Det nasjonale handlingsrommet	31

2.3	Aktørenes oppfatning av sikkerhetsmessige konsekvenser	34
2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser for aktørene	35
2.4.1	Administrative konsekvenser	35
2.4.2	Økonomiske konsekvenser	36
2.5	Andre EØS-regelverk	37
2.5.1	Sverige	37
2.5.2	Danmark	40
<b>3.</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>44</b>
3.1	Virker reguleringen etter sitt formål?	44
3.2	Står økonomiske og administrative konsekvenser av reguleringen i forhold til den oppnådde sikkerhetsgevinst?	48
3.3	Fører dagens nasjonale regulering til ulike konkurransevilkår?	49
3.4	Hvilke konsekvenser vil mer konkrete kompetansekrav medføre?	50
3.5	Forståelse av begrepet “eier”	51
3.5.1	Innledning	51
3.5.2	Forståelsen av “eier” i de ulike regelverkene	53
3.5.2.1	ADR	53
3.5.2.2	Forskrift om transportabelt trykkutstyr	56
3.5.2.2	Forskrift om landtransport av farlig gods	59
3.5.2.4	Forskrift om håndtering av farlig stoff	60
3.5.3	Forståelsen i ADR sin betydning for øvrig regelverk	61
3.5.4	Forståelsen i ADR sin betydning for forholdet mellom aktørene	61
3.6	Utførelse av periodisk kontroll	62
3.7	Vilkår for 15 års kontrollintervall	66

# Oppsummering

DSB har bedt PwC om å gjennomføre en vurdering av reguleringen av flaskegassområdet. Regelverket på området er basert både på internasjonalt regelverk som Norge er forpliktet til å implementere og nasjonale behov. Reguleringen har vært og er, gjenstand for uenighet blant de ulike aktørene i bransjen. Enkelte mener at dagens regulering særlig knyttet til fylling, salg og revisjon av gassflasker ikke er hensiktsmessig for å skulle ivareta sikkerheten, og at den er utfordrende å tolke og forstå. DSB ba på denne bakgrunn PwC om å foreta en ekstern vurdering av gjeldende regelverk.

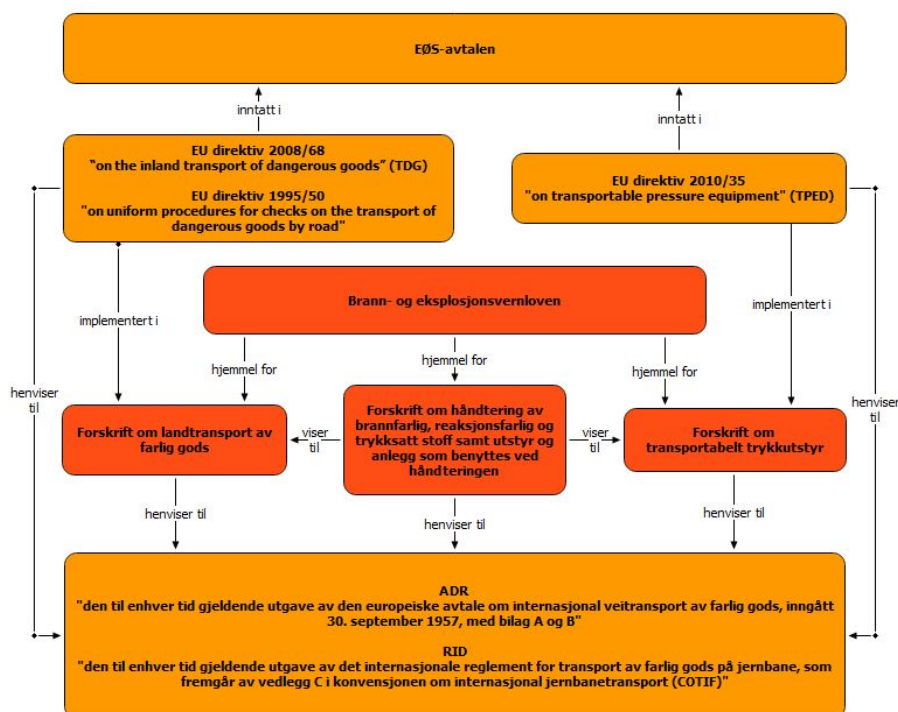
I denne rapportens kapittel 2 har PwC i tråd med mandatets første punkt kartlagt og beskrevet markedet og verdikjeden til forbrukermarkedet for flaskegass. I forbrukermarkedet for gassflasker for LPG (liquified petroleum gas) i Norge er det omtrent to millioner gassflasker og det fylles rundt 15-16.000 tonn LPG av de rundt hundre aktørene i markedet. Salg av LPG-gass til forbrukere skjer enten ved at aktøren selger ferdigfylte gassflasker eller ved at aktøren refyller gassflasker forbrukeren bringer med seg fra sitt fylleanlegg. Ferdigfylte gassflasker selges via forhandlere eller fra automater.

Forut for 2005 var det kun et fåtall aktører i markedet. Disse fylte kun på gassflasker som de selv hadde satt på markedet i tråd med tillatelsen fra DSB, og hadde avtale om å bytte gassflasker mottatt fra forbrukere seg imellom, en såkalt "clearing-avtale". Dette endret seg etter 2005, da dette vilkåret ble fjernet av DSB etter tilbakemelding fra ESA om at vilkåret vanskeliggjorde fylling av gassflasker i det norske markedet, og at det var spesielt vanskelig for importerte flasker å få tilgang til markedet selv om de var produsert i henhold til regelverket i EU (TPED). Denne endringen gjorde det mulig for aktører å fylle gassflasker andre aktører hadde satt på markedet og enklere å etablere mindre fylleanlegg.

Verdikjeden for flaskegass inkluderer leverandører av gass til markedet, produsenter av flasker, aktører som typegodkjenner flasker, aktører som setter flasker på markedet, fyller gassflasker, selger gassflasker, gjennomfører periodisk revisjon, transportører og forbrukere. Verdikjeden beskrives nærmere i kapittel 2.1.3.

I kapittel 2.2 har PwC beskrevet dagens regelverk. Reguleringen av gassflasker for LPG finnes i flere forskrifter som viser til internasjonale avtaler, og fremstår som sammensatt og til dels vanskelig tilgjengelig. Figuren til høyre gir en oversikt over hvor man finner aktuelle krav til flaskegass.

De tre norske forskriftene retter seg mot ulike sider; omsetning og bruk (forskrift om transportabelt trykkutstyr), transport (forskrift om



landtransport av farlig gods) og håndtering (Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen). De to første implementerer to sentrale EU-direktiv som Norge er forpliktet til på dette området, EU-direktiv 2010/35 (TPED - Transportable Pressure Equipment Directive) og EU-direktiv 2008/68 (TDG - Transport of Dangerous Goods). Både forskriftene og EU-direktivene viser til ADR/RID som er to internasjonale transportavtaler for hhv. vei og jernbane. Formålet med avtalene er å sikre trygg internasjonal transport av farlig gods. ADR/RID inneholder derfor også detaljerte bestemmelser knyttet til krav også til konstruksjon og kontroller av gassflasker for ulike farlige stoffer. I rapporten gis det en oversikt over innholdet i ADR/RID og de tre forskriftene.

Videre beskrives det nasjonale handlingsrommet, altså de mulighetene DSB har til å implementere et regelverk uten at det strider mot EØS-avtalen, i kapittel 2.2.2. I utgangspunktet er det er fritt nasjonalt handlingsrom på områder som ikke er regulert av EØS-avtalen, direktiver eller i sekundærretten. Allikevel vil det også her kunne være begrensninger, og EØS-avtalens hovedprinsipper vil måtte hensyntas. Det nasjonale handlingsrommet kan også være positivt angitt i EU-direktivene.

Vår gjennomgang viser at det i stor grad synes å foreligge et nasjonalt handlingsrom for myndighetene hva gjelder bruk og oppbevaring av gassflasker for LPG, herunder også krav til fyllesentre, så lenge forholdene ikke faller inn under de krav som følger av EU-direktiv 2010/35 og bestemmelsene ikke er utformet som krav til selve gassflasken. Det nasjonale handlingsrommet begrenses av det indre markedes prinsipper om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital.

Aktørene som fyller gass på flasker, selger gassflasker og reviderer gassflasker opplever at de nasjonalt motiverte reglene medfører en rekke sikkerhetsmessige konsekvenser. Disse er gjennomgått i kapittel 2.3. Særlig pekes det på at enkelte aktører ikke tar krav til sikkerhet på alvor, og unnlater å foreta periodisk kontroll, kontroll ved fylling og merking av flasker etter fylling. Videre hevdes at noen aktører ikke oppbevarer gassflaskene på en forsvarlig måte. Aktørene påpeker at den frie flyten av gassflasker begrenser deres mulighet til å gi en garanti til forbrukerne på at gassflaskene har blitt håndtert på en forsvarlig måte.

Enn videre påpekes at det er svært ulikt kompetansenivå blant aktørene i bransjen, og at dette er et problem for sikkerheten. Det synes som dette er et generelt problem på tvers av aktører uavhengig om de fyller eller selger gassflasker. Det er også vist til at kontroller og tilsyn av fylleanlegg og utstyr har for smalt fokus, og at verdikjeden som en helhet ikke vurderes.

I kapittel 2.5 er det gitt beskrivelse av markedet og reguleringen av flaskegass i Sverige og Danmark, samt av utfordringer i disse landene. Også Sverige og Danmark har implementert EU-direktivene og ADR/RID i nasjonal rett. Markedet i Sverige er mye likt det norske, med en rekke aktører som fyller på de gassflaskene som er på markedet, uavhengig av hvilken aktør som har satt dem på markedet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i Sverige opplever at manglende ressurser til å utføre tilsyn er en utfordring. Forøvrig har MSB ikke pekt på særlige tolkingsspørsmål eller risikoer som er utfordrende.

Markedet i Danmark består av tre store aktører som i tråd med sine tillatelser om kun å fylle på flasker de selv har satt på markedet, har etablert en clearing-avtale seg i mellom. Beredskapsstyrelsen og Sikkerhedsstyrelsen i Danmark forventer økt etablering av aktører med mindre fylleanlegg etter deregulering i ny lovgivning i 2018. Disse myndighetsorganene ser utfordringer som vil komme knyttet til etableringen av flere aktører på markedet. Særlig vises det til at man i Danmark anser forbrukere som eiere av egne gassflasker, slik at det vil oppstå tolkingsspørsmål knyttet til tillatelsenes vilkår om kun å fylle på flasker aktøren selv har satt på markedet. Også aktørers bruk av automater der gassflasker kan byttes vil kunne medføre utfordringer for aktørene.

I kapittel tre har PwC besvart mandatets andre punkt om vurderinger av en rekke konkrete problemstillinger.

I kapittel 3.1 vurderer PwC om gjeldende regulering for fylling, salg og revisjon av gassflasker virker etter sitt formål, og foreslår tiltak som kan gjøre den nasjonale reguleringen mer treffsikker og forståelig. Våre anbefalinger til tiltak retter seg både mot regelverk og mot etterlevelse.

PwC har vurdert at dagens regelverk oppfyller formålet med reguleringen; at den lovlige håndteringen av farlige stoffer skal skje uten uhell, og slik at sikkerheten til befolkningen er ivaretatt. Selv om regelverket oppfyller formålet, anbefaler PwC at DSB vurderer om regelverket for gassflasker for LPG i forbrukermarkedet kan presenteres mer samlet, slik at kravene blir lettere tilgjengelige for aktørene, og dermed enklere å etterleve.

Enn videre er kompetansekravene til aktørene vagt formulert i forskrift, ADR, veiledninger og standarder. PwC anbefaler at DSB vurderer om det er hensiktsmessig å operasjonalisere kravene til kompetanse ved fylling, salg og revisjon av gassflasker for LPG i forbrukermarkedet, slik at det tydeliggjøres hvilke normer aktører og forhandlere skal forholde seg til.

Oslo Brann- og Redningsetat (OBRE) har påpekt at krav til risikoanalyse for aktører som distribuerer gassflasker for LPG fra automater er vag uten konkrete krav, hvilket vanskeliggjør brannvesenets tilsyn. PwC anbefaler at DSB vurderer å legge inn tydelige krav til plassering, samt skjerming, skilting osv, slik at brannvesenet kan stille krav til aktørene.

Flere aktører er av den oppfatning at systematisk tilstandskontroll av fylleanlegg for propanflasker bør finne sted hvert annet år, og ikke hvert år slik som anbefalt i pkt. 9.7.1 "Kontrollintervall" i temaveiledning om omtapping av farlig stoff. PwC anbefaler at DSB vurderer om hyppigheten for kontroll av fylleanlegg for LPG bør lovfestes i tråd med anbefalingen om årlig kontroll i temaveiledningen.

Flere aktører har påpekt flere utfordringer som synes å knytte seg til etterlevelsen av regelverket og tilsyn/kontroll hos gassanlegg av etterlevelse heller enn til selve reguleringen. PwC har vurdert at noen av de påpekte forholdene knyttet til systematisk tilstandskontroll er godt nok dekket i DSBs *Forslag til sjekklister for ferdigkontroll og systematisk tilstandskontroll av fylleanlegg for propanflasker, utført av uavhengig kontrollør*. Imidlertid finner PwC at det uklart om kontrollene er tilstrekkelige til å kontrollere om § 15a første ledd i forskrift om håndtering av farlig stoff etterleves, altså at gassflasker for LPG som må godkjennes ved en periodisk kontroll faktisk blir det og ikke fylles. PwC anbefaler at DSB vurderer om det vil være hensiktsmessig å innta kontroll av dette i sjekklisten, slik at man bidrar til å forhindre at det fylles på flasker som er forfalt til periodisk kontroll eller som ikke er egnet til å fylles på og skal kasseres.

Hva gjelder tilsyn vises det til store forskjeller på måten brannvesenet utfører dette på og om bekymring av om omfanget er tilstrekkelig. PwC anbefaler at DSB vurderer om det bør utarbeides en nasjonal mal for kommunenes/brannvesenets tilsyn av fylleanlegg for gassflasker for LPG, slik at det sikres at tilsynet hos gassanlegg gjennomføres likt på tvers av kommuner, og at hyppigheten av brannvesenets tilsyn i kommunene følges opp. Det anbefales også at DSB vurderer om det vil kunne være hensiktsmessig å utføre uanmeldte tilsyn for å kartlegge sikkerhetsnivået hos aktører.

I kapittel 3.2 har PwC vurdert at de økonomiske og administrative konsekvensene for aktørene står i forhold til sikkerhetsgevinsten som oppnås. PwC vurderes at den oppnådde sikkerhetsgevinsten ved dagens regulering er høy, og at vi ikke anbefaler å redusere kravene i dagens lovgivning. Dette særlig på grunn av det store skadepotensialet slike ulykker vil ha og at det er uklart hvilke krav som kunne vært lempet på før sikkerheten hadde blitt redusert til et uakseptabelt nivå.

Videre har PwC i kapittel 3.3 vurdert at dagens nasjonale regulering for fylling av gassflasker ikke fører til ulike konkurransevilkår for aktørene i markedet. Utfordringene som aktørene viser til har sammenheng med

hvordan de har valgt å innrette seg på markedet. Utfordringen for de aktører som lar kundene bytte gassflasker kostnadsfritt er at de har etablert et system blant annet med automater der det ikke er kontroll av gassflaskene som blir levert inn, slik at de velger å overta ansvaret for en eventuell revisjon av flasken. Dette er et ansvar og en kostnad som etter kjøp av gassflaske etter vår vurdering naturlig hører hjemme hos forbruker. Det er opp til aktørene å tilpasse seg markedet slik at de kan tilby konkurransedyktige produkter. Dette vil sannsynligvis innebære å ta betalt for ny flaske dersom den innleverte flasken må revideres eller kasseres. De vil da kunne tilby samme konkurransedyktige priser for gass til fylling av flasken forbrukeren kommer med. Påståtte utfordringer med ujevn fordeling av revisjonskostnader vil det da ikke være grunnlag for, da disse vil bli båret av forbrukeren.

I kapittel 3.4 har PwC vurdert konsekvenser, dvs. både gevinster, kostnader og utfordringer, ved å stille mer konkrete kompetansekrav til aktørene som fyller gassflasker, som forøvrig er et tiltak PwC anbefaler DSB å vurdere. PwC peker på at en nasjonal standard for kunnskapsnivå vil medføre at kravene er lettere tilgjengelige og finnes samlet, og vil således også forenkle arbeidsgivers opplæring av ansatte. I tillegg vil mer konkrete kompetansekrav medføre at kontroll av kompetansenivået hos aktørene blir forenklet, både ved systematisk tilstandskontroll (tredjepartskontroll) og ved tilsyn fra kommunen/brannvesenet. Kostnadene ved å stille mer konkrete kompetansekrav vil etter vår vurdering først og fremst knytte seg til DSBs arbeid med å operasjonalisere disse. PwC vurderer at en utfordring er om det er hensiktsmessig å prioritere dette området fremfor andre områder som DSB vurderer som mer risikoutsatte, der kompetansekravene heller ikke er operasjonalisert. En annen utfordring er om ulik drift hos aktørene vanskeliggjør en tilstrekkelig spesifikk utforming av de mer konkrete kompetansekravene, samtidig som de ikke blir altfor detaljerte og omfattende.

I kapittel 3.5 har PwC vurdert hvordan eierskap til gassflaskene slik begrepet "eier" er brukt i de ulike regelverkene skal forstås, og særlig vurdert hvilken betydning forståelsen av eierbegrepet i ADR 4.1.4.1 P200 (12) har for forståelsen av regelverket for øvrig, og forholdet mellom de ulike aktørene i bransjen.

PwC har kommet til at privatpersoners transport, bruk og oppbevaring av gassflasker for LPG faller utenfor rammene av ADR-avtalen, da denne er utformet med hensyn på å regulere tjenesteytende godstransport. Profesjonelle aktører som etter privatrettslige regler anses som eiere av gassflasker for LPG vil også være dette etter ADR, da ADR ikke inneholder en definisjon av hvem en "eier" kan være eller regulerer det på annen måte. PwC finner videre at både markedsaktørene og privatpersoner vil kunne være "eier" etter forskrift om transportabelt trykkutstyr, og at det må avgjøres ut fra de konkrete forhold og i tråd med alminnelige privatrettslige regler om eiendomsrett. I forskrift om landtransport av farlig gods fremgår det av forskriften selv at eierbegrepet, slik det er brukt i denne forskriften, ikke omfatter privatpersoner. I forskrift om håndtering av farlig stoff finner PwC at begrepet "eier" må forstås i tråd med privatrettslige regler om eiendomsrett for å vurdere hvem som kan anses å ha eierbeføyelse over gassflaskene og/eller annet utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av LPG. Det betyr at også en privatperson kan anses som "eier" i forskriften.

Sett hen til begrensingen i virkeområdet til ADR, vil forståelsen av eierbegrepet i ADR ikke kunne legges til grunn utenfor ADRs virkeområde, transport. Dette betyr at tolkingen av eierbegrepet i ADR ikke utelukker at en privatperson kan være eier av gassflasker for LPG ved tolkingen av nasjonale forskrifter. PwC har kommet til at også forbrukere omfattes av eierbegrepet i forskrift om håndtering av farlig stoff og forskrift om transportabelt trykkutstyr. Forståelsen av eierbegrepet i ADR 4.1.4.1 P200 (12) påvirker ikke dette regelverket, og forbrukere vil dermed kunne anses som eiere etter disse forskriftene.

En aktør vil således stå fritt til å søke om utvidet revisjonsintervall etter ADR 4.1.4.1 P200 (12) når gassflaskene for LPG er i aktørens eie. Om gassflasken er i aktørens eie, vil avhenge av privatrettslige regler om eiendomsrett. En aktør vil ikke anses som eier etter at gassflasken er overdratt til forbrukeren, og vil da fra dette tidspunktet ikke kunne søke om utvidet revisjonsintervall for gassflasken. Videre vil gassflasken kunne



eies av en annen aktør enn den som først solgte den i forbrukermarkedet. En konkurrerende aktør som har overtatt eierskapet til gassflasken, vil således også være i posisjon til å søke om utvidet revisjonsintervall for gassflasken etter ADR 4.1.4.1 P200 (12).

På bakgrunn av dette, har PwC i kapittel 3.6 vurdert hvem som kan utføre periodisk kontroll av gassflasker. PwC finner at godkjente tekniske kontrollorgan type A kan utføre periodisk kontroll av alle gassflasker uavhengig av eierskap. Det samme gjelder for et godkjent internorgan (“in-house inspections services”) som utfører periodiske kontroller under overvåking av et godkjent teknisk kontrollorgan type A. Et godkjent internorgan, også de som befinner seg hos aktører, vil således ha anledning til å utføre periodisk kontroll av alle gassflasker uavhengig av hvem som har satt gassflasken på markedet og er eier av flasken.

I kapittel 3.7 har PwC vurdert hva som bør aksepteres som oppfyllelse av de krav som stilles for å få godkjent 15 års kontrollintervall på flasker. PwC har kommet til at aktørene i bransjen i kraft av å eie flaskene før videresalg vil kunne være i posisjon til å søke om utvidet kontrollintervall. Imidlertid finner vi at aktørene vanskelig vil kunne opprettholde den kontroll og dokumentasjon som kreves etter ADR 4.1.4.1 P200 12.1.2 hva gjelder gassflasker for LPG som selges i forbrukermarkedet. Aktørene vil dermed ikke kunne oppfylle kravene i ADR 4.1.4.1 P200 (12). Det bemerkes at reglene i ADR 4.1.4.1 P200 (12) ikke synes å være tilpasset et forbrukermarked, men et marked der det typisk inngås utleieavtaler med profesjonelle aktører som også inkluderer avtale om fylling kun hos/av aktøren.

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for utredning

DSB har i tilbudsinvitasjonen gitt følgende bakgrunn for utredningen:

Regelverk er et av DSBs viktigste virkemidler for å påvirke sikkerhetsutviklingen. For å sikre at regelverket etterleves er det avgjørende at de krav som stilles er hensiktsmessige og relevante, og at de er formulert på en klar og tydelig måte.

Reguleringen av flaskegassområdet er basert både på internasjonalt regelverk som Norge er forpliktet til å implementere og nasjonale behov. Reguleringen har vært og er, gjenstand for uenighet blant de ulike aktørene i bransjen. Enkelte mener at dagens regulering særlig knyttet til fylling, salg og revisjon av gassflasker ikke er hensiktsmessig ift å skulle ivareta sikkerheten, og at den er utfordrende å tolke og forstå. DSB ønsker derfor at det blir foretatt en ekstern vurdering av gjeldende regelverk.

Vurderingen skal bidra til å gi svar på om dagens regulering virker etter sitt formål, eller om den har utilsiktede virkninger for ivaretagelse av sikkerhet, og om den medfører unødige økonomiske eller administrative konsekvenser for aktørene, inkludert forbruker.

Avhengig av hva man kommer frem til i vurderingen, skal det fremmes forslag til eventuelle tiltak som kan bidra til å gjøre regelverket mer hensiktsmessig og bidra til økt etterlevelse.

Verdikjeden for flaskegass inkluderer leverandører av gass til markedet, produsenter av flasker, aktører som typegodkjenner flasker, aktører som setter flasker på markedet, fyller gassflasker, selger gassflasker, gjennomfører periodisk revisjon, transportører og forbrukere.

## 1.2 Mandat

Den 13.11.2018 ble PricewaterhouseCoopers AS (PwC) tildelt oppdraget av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) for å ta en vurdering av gjeldende regelverk for flaskegass og behov for evt. tiltak med følgende mandat:

1. Kartlegge og beskrive

Det skal gis en kort beskrivelse av verdikjeden til, og markedet for flaskegass og hvordan dette har endret seg fra 2003 og frem til i dag i Norge. Beskrivelsen skal omfatte endringene i aktørbildet, de ulike aktørenes plass i verdikjeden og totale volumer som håndteres.

Det skal gis en oversikt over regelverket og de krav som stilles til gassflasker og håndteringen av dem. Det skal fremkomme om regelverket og kravene er begrunnet i internasjonalt regelverk eller avtaler som Norge er forpliktet til følge, eller i nasjonale behov. Det nasjonale handlingsrommet skal beskrives særskilt.

Det skal gis en beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene dagens regulering medfører for de aktørene som fyller gass på flasker og selger gassflasker.

Det skal gis en beskrivelse av hvordan markedet og reguleringen av flaskegass er i Sverige og Danmark, i tillegg til et annet EØS-land som det er naturlig å sammenlikne med, og hva man eventuelt ser som utfordringer i disse landene.

Det skal gjennomføres nødvendige kartlegginger for å kunne gi de overfor nevnte beskrivelser.

## 2. Vurdere og foreslå

Det skal gjøres en vurdering av:

- Om gjeldende regulering for fylling, salg og revisjon av gassflasker virker etter sitt formål. Det skal eventuelt foreslås tiltak som kan gjøre den nasjonale reguleringen mer treffsikker og forståelig
- Om de økonomiske og administrative konsekvensene av dagens regulering, for aktørene som fyller på gassflasker og selger gassflasker, står i forhold til sikkerhetsgevinsten som oppnås
- Om dagens nasjonale regulering for fylling av gassflasker fører til ulike konkurransevilkår for aktørene i markedet
- Konsekvenser, dvs. både gevinster, kostnader og utfordringer, ved eventuelt å stille mer konkrete kompetansekrav til aktørene som fyller gassflasker
- Hvordan eierskap til gassflaskene slik begrepet "eier" er brukt i de ulike regelverkene skal forstås. Det skal særlig vurderes hvilken betydning forståelsen av eierbegrepet i ADR [4]4.1.4.1 P200 (12) har for forståelsen av regelverket for øvrig, og forholdet mellom de ulike aktørene i bransjen.
- Hvem som kan utføre periodisk kontroll av gassflasker, sett i lys av problemstilling knyttet til eierskap
- Hva som bør aksepteres som oppfyllelse av de krav som stilles for å få godkjent 15 års kontrollintervall på flasker

Ved tilleggsoppdrag av 24. juni 2019 ba DSB PwC om å foreta en ny vurdering av det som står om internorgan i kapittel 3.6 og vurdere nærmere reguleringen av internorgan i ADR. Det fremgår av tilleggsoppdraget at: *“En del av oppdraget til PwC var å vurdere hvem som kan utføre periodisk kontroll av gassflasker, sett i lys av problemstilling knyttet til eierskap. På bakgrunn av at DSB nylig har revurdert sin tidligere avgjørelse knyttet til internorgan og kommet til en ny konklusjon av hvordan regelverket skal forstås på dette området, er det ønskelig at PwC gjør en selvstendig vurdering av den tolkingen DSB å legger til grunn, og argumentasjonsrekken som har ledet til den nye konklusjonen.”*

## 1.3 Metode

Utredningen har blitt gjennomført i dialog med DSB vi har avholdt oppstarts og statusmøter. PwC har mottatt betydelige mengder dokumentasjon fra DSB og det har vært dialog knyttet til kilder og tolkning av disse.

I prosessen har vi blitt enige med DSB og lyttet til aktørene i bransjen som har bedt oss om å prioritere dialogen med de norske bransjeaktørene. Dette har ført til at vi har gjennomført flere samtaler med disse, men ikke med relevante organer for FN og EU. Som del av prosessen har vi dog gjennomført intervjuer og fått svar på spørreskjemaer fra svenske og danske myndighetsorganer. De avgrensninger som er foretatt mht. innhenting av informasjon har blitt avklart med DSB fortløpende. Drivkraft Norge har i sin uttalelse i forbindelse med kontradiksjon bedt om at ytterligere undersøkelser av internasjonalt regelverk foretas. Forespørselen er ikke tatt til følge av DSB.

Vi har gjennomført samtaler med en et utvalg av bransjeaktørene. Vi har forsøkt å gjennomføre samtaler med representanter fra ulike deler av bransjen, både representanter for aktører som driver fyllleanlegg og aktører som distribuerer gass på flaske. PwC har konferert med DSB i utvelgesprosessen, men har foretatt selvstendige valg. Samtalene har blitt gjennomført med sikte på innledningsvis å gi aktørene mulighet til å

forklare seg mest mulig fritt rundt problemstillingene som behandles i utredningen. I den avsluttende delen av samtalen har PwC stilt oppfølgings- og avklarings spørsmål med intensjon om å dekke vårt mandat best mulig. I samtalen har PwC opplyst om at de som har deltatt i slike samtaler vil få mulighet til å lese rapporten i utkast form slik at de får anledning til å korrigere og/eller korrigerer vår fremstilling før rapporten foreligger endelig.

Vi har, iht utredningsinstruksen, hatt fokus på å etablere et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak. Vi har søkt å:

- Svare på hva som er problemet og hva som man prøver å oppnå
- Begrenset oss til å beskrive de tiltakene vi mener har vært mest relevante
- Drøfte prinsipielle spørsmål
- Peke på positive og negative virkninger av mulige tiltak, varigheten av tiltak og effekten for ulike bransjeaktører, sluttkunden, myndighetsorganer, og for samfunnssikkerheten
- Gi anbefalinger og begrunne disse
- Identifisere forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Arbeidet har blitt gjennomført ved å ha en åpen tilnærming til opplysninger og ulike standpunkt i innhentingfasen. Vi har foretatt en juridisk analyse av hvilket handlingsrom som foreligger basert på regelverk, direktiv, veiledninger, klagesaker og vedtak. Våre videre drøftelser har skjedd innenfor de forutsetninger/begrensninger som følger av internasjonalt regelverk som Norge er forpliktet til å følge.

Undersøkelsen har blitt gjennomført ved innhenting av dokumenter som PwC har ansett som relevante for en fullstendig vurdering av regelverkets hensiktsmessighet:

- Selve regelverket med veiledninger
- Krav til aktører i verdikjeden
- Kommunikasjon og oppfølging fra myndighetene
- Tidligere analyser og utredninger
- Evalueringer av hendelser og ulykker/avvik
- Klagesaker
- Risikoanalyse knyttet til eksisterende regulering
- Regelverk på området for Sverige og Danmark

## 1.4 Kontradiksjon

Utkast til rapport ble sendt til DSB og markedsaktører for kommentarer 31. mai 2019 med frist til 12. juni 2019 for uttalelse. Fristen ble senere forlenget til 21. juni 2019.

PwC har mottatt uttalelser fra

- DSB
- LPG Norge AS
- AGA AS Norway
- Nippon Gases Norge AS
- Drivkraft Norge

Nippon Gases Norge AS har i sin uttalelse uttalt at de *“støtter i sin helhet de tilbakemeldingene som fremkommer i rapporten fra Drivkraft Norge”*.

Alle kommentarene er vurdert av PwC, og eventuelle endringer som følge av innspillene er innarbeidet i endelig rapport.

## **1.5 Forbehold**

Rapporten er utarbeidet i samsvar med engasjementsavtale om konsulentoppdrag datert 30. november 2018 og tilleggsoppdrag datert 24. juni 2019, og med grunnlag i de opplysninger og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig. Vi kan ikke utelukke at det finnes opplysninger i saken som PwC ikke har kjennskap til og som kunne påvirket våre vurderinger.

Vi fraskriver oss ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at vi har mottatt uriktige, ufullstendige eller uverifiserbare opplysninger eller dokumentasjon.

Rapporten er skrevet for oppdragsgiver. PwC kan ikke gjøres ansvarlig overfor eventuell tredjepart.

## 2. Kartlegging

### 2.1 Verdikjeden til og markedet for flaskegass

PwC har fått i oppdrag å gi en kort beskrivelse av verdikjeden til, og markedet for flaskegass og hvordan dette har endret seg fra 2003 og frem til i dag i Norge. Beskrivelsen skal omfatte endringene i aktørbildet, de ulike aktørenes plass i verdikjeden og totale volumer som håndteres.

#### 2.1.1 Forbrukermarkedet for gassflasker for LPG

I forbrukermarkedet for gassflasker for LPG er det omtrent to millioner gassflasker og det fylles rundt 15-16.000 tonn LPG av aktørene i markedet.<sup>1</sup> LPG er en forkortelse av “liquified petroleum gas” og er en blanding av hydrokarboner som er gasser ved normalt trykk og temperatur, men blir flytende under trykk, herav navnet liquified. De viktigste gassene i LPG er propan og butan, men LPG kan i noen tilfeller være omtrent ren propan, slik som i Norge og andre land i Nord-Europa.<sup>2</sup>

Det er i dagens marked relativt enkelt for aktører å sette opp virksomhet og fylle og selge gassflasker. Det finnes flere leverandører av gass til markedet, og fylleanlegg for gass og gassflasker for LPG kan kjøpes enten i Norge eller et annet land i Europa. Den største barrieren for å sette opp virksomhet er kompetansekravene og kravet om systematisk tilstandskontroll som krever at aktørene opprettholder et visst sikkerhetsnivå, noe som kan være både krevende og kostbart.

I Norge er det omtrent hundre aktører i markedet som selger LPG-gass direkte til forbrukere, enten ved å selge fylte gassflasker eller ved å fylle gassflasker. Aktører som selger gassflasker fyller gassflasker på egne fylleanlegg og distribuerer gassen på fylte gassflasker. Sentrale aktører for dette er AGA, Nippon Gases AS<sup>3</sup> (heretter “Nippon”) og Gassspesialisten. Ifølge Drivkraft Norge blir rundt 80 % av alle fyllinger foretatt på sentralfylleanlegg.<sup>4</sup> Aktører som fyller gassflasker fyller hovedsakelig på gassflasker for LPG som forbrukere selv bringer med seg. Også disse aktørene selger gassflasker for LPG dersom forbrukeren ikke har en egen flaske eller den medbrakte flasken ikke er egnet til å fylles. En sentral aktør her er LPG Norge som driver et nettverk av flere fylleanlegg rundt omkring i landet.

Samtidig som at det er enkelt å komme inn på forbrukermarkedet, har det, og det er fortsatt stor uenighet blant aktørene i markedet om tolkningen og forståelsen av regelverket, og sikkerhetsnivået i bransjen. Disse problemstillingene blir kartlagt i denne rapporten.

#### 2.1.2 Endringer fra 2003 frem til i dag

Før 2005 var det kun noen få aktører i forbrukermarkedet som fylte og solgte gassflasker for LPG. Disse aktørene hadde avtale om å bytte flasker mottatt fra forbrukere seg imellom, slik at aktørene kun fylte på gassflasker som de selv hadde satt på markedet. Disse avtalene ble kalt “clearingavtaler”. Forbrukere kunne da bytte inn sine gassflasker til en hvilken som helst aktør mot en ny gassflaske. Flaskene som hver aktør satt på markedet kalte de sin “flaskepark”.

<sup>1</sup> Tall presentert av Drivkraft Norge (bransjeforeningen for selskaper som selger flytende drivstoff og energi) i januar 2019

<sup>2</sup> <https://www.mylpg.eu/useful/lpg-mixture>

<sup>3</sup> Nippon Gases var tidligere kjent som Praxair Norge før de ble kjøpt opp av Taiyo Nippon Sanso Corporation i juli 2018.

<sup>4</sup> Uttalelse fra Drivkraft Norge 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

Denne ordningen var i tråd med vilkårene i tillatelsen til å fylle gass på gassflasker for LPG fra DSB: *”Normalt skal det kun fylles på virksomhetens egne beholdere som den også har revisjonsansvaret for. Skal det fylles på andre virksomheters beholdere, må det foreligge en skriftlig avtale om dette”*.

Dette vilkåret ble fjernet i mars 2005. Bakgrunnen var en diskusjon mellom DSB og EFTA Surveillance Authority (ESA) om vilkåret i tillatelse stred med Rådets direktiv for transportabelt trykkutstyr for farlig gods (TPED) art 6. nummer 3: *“No member State may on grounds concerning transportable pressure equipment as such, prohibit, restrict or impede the use (including filling, storing, emptying and refilling) on its territory of the following transportable pressure equipment”*.<sup>5</sup>

I et møte 25. februar 2005 mellom DSB og ESA, uttrykte ESA at vilkårene vanskeliggjorde fylling av gassflasker i det norske markedet, og at det var spesielt vanskelig for importerte flasker å få tilgang til markedet selv om de var produsert i henhold til regelverket i EU (TPED).<sup>6</sup> DSB valgte derfor å fjerne vilkåret og endre sin forvaltningspraksis. Aktørene i bransjen ble informert i et brev fra DSB om endringen i forvaltningspraksisen. DSB understreket at endringen ikke kom til å svekke sikkerheten, da gassbeholderne fortsatt måtte produseres i henhold til kravene i TPED, og at kravene til fyllingprosedyrer og krav til kvalifiserte operatører fortsatt måtte etterleves.<sup>7</sup>

Som et resultat av denne endringen ble det mulig for aktører å fylle gassflasker andre aktører hadde satt på markedet uten at det måtte foreligge en skriftlig avtale. Dette gjorde det enklere å etablere seg i markedet uten å måtte gjøre investeringer i egne beholdere for å etablere en flaskepark. Som en konsekvens av dereguleringen økte antallet aktører i markedet betraktelig, og da særlig antallet aktører som kun drev med fylling fra mindre fylleanlegg.

Flere aktører sendte bekymringsmeldinger til DSB om konsekvensene endringene hadde for sikkerheten. Norsk Petroleuminstitutt (NP), nå Drivkraft Norge (DN), fikk derfor i 2008 i oppdrag av DSB å etablere og administrere en ordning som skulle inkludere alle aktørene. Ordningen var et krav i forskrift om håndtering av farlig stoff 9 siste ledd: *“Den som fyller og omsetter transportable gassflasker med LPG plikter å ta imot tomme gassflasker og delta i en ordning som sikrer at flaskene oppbevares forsvarlig og blir fremstilt for periodisk kontroll i henhold til kravene i ADR/RID”*.<sup>8</sup> Et av kravene i mandatet fra DSB til NP var at alle aktørene måtte bli enige. Da det var kommet et stort antall nye aktører på markedet av ulik størrelse, med ulike forretningsmodeller og med ulike interesser, var det ikke mulig å komme til enighet blant aktørene. NP avsluttet oppdraget i 2010.

DSB startet i 2012 arbeidet med å styrke og tydeliggjøre kravene i regelverket, som en erstatning for en flaskeordning. Endringen av forskriften ble sendt på høring i 2013 og ble vedtatt i 2015. Kravet om å delta i en flaskeordning var da fjernet.

### 2.1.3 Verdikjeden til gassflasker for LPG

DSB har i oppdragsbeskrivelsen angitt at verdikjeden for flaskegass inkluderer leverandører av gass til markedet, produsenter av flasker, aktører som typegodkjenner flasker, aktører som setter flasker på markedet, fyller gassflasker, selger gassflasker, gjennomfører periodisk revisjon, transportører og forbrukere.

<sup>5</sup> Direktiv 1999/36/EC (det forrige og første "TPED" direktivet)

<sup>6</sup> DSBs møtereferat datert 1. mars 2005 fra møte med ESA 25. februar 2005

<sup>7</sup> Brev fra DSB 30. mars 2005 *“Informasjon om endring av forvaltningspraksis, flaskefylling av LPG”*

<sup>8</sup> <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2009-06-08-602>

Det er mange viktige elementer i verdikjeden til gassflasker for LPG, fra leveranse av gass og produksjon av beholdere til distribusjon av gass til forbrukerne. Denne verdikjeden er sammensatt av ulike aktører som har ansvar for enkelte stadier i gassens vei til markedet. De enkelte aktørene i verdikjeden som angitt av DSB er beskrevet i dette kapitlet.

### 2.1.3.1 Leverandører av gass til markedet

Leverandørene av gass til aktørene i markedet som fyller og distribuerer gassflasker for LPG, inkluderer Flogas Norge AS, Kosan Gas, og Primagaz Norge. Disse aktørene er eid av utenlandske selskap med store internasjonale nettverk. Flogas Norge AS tilhører Flogas Group som er eid av DDC plc, et engelsk børsnotert selskap.<sup>9</sup> Kosan Gas eies av det amerikanske energiselskapet UGI Corporation.<sup>10</sup> Primagaz eies av SHV Energy, et nederlandsk selskap.<sup>11</sup> Gassen de leverer til markedet hentes hovedsakelig fra propanlagre og raffinierier på Slagentangen i Norge, samt fra Stenungsund og Göteborg i Sverige.

Aktørene i bransjen har ikke uttrykt noe uenighet eller noen problemstillinger knyttet til leverandørene av gass til markedet.

### 2.1.3.2 Produsenter av gassflasker for LPG

På markedet er det både kompositt- og stålflasker som er produsert i Norge og Europa.<sup>12</sup>

Hexagon Ragasco er Norges største produsent av komposittflasker for LPG. Hexagon Ragasco produserer komposittflaskene på Raufoss i Norge og har solgt over 14 millioner komposittflasker til over 80 land de siste 17 årene.<sup>13</sup>

Produsenter av stålflasker inkluderer Amtrol-Alfa<sup>14</sup> i Portugal og Presta Cylinders i Luxemburg.<sup>15</sup> Amtrol-Alfa er eid av Worthington Industries, et amerikansk selskap, mens Presta Cylinders er et luxembourgsk selskap.<sup>16</sup> Samtidig har flere av aktørene som driver med fylling og salg av flasker nevnt at det kjøpes store mengder flasker fra østeuropeiske land, inkludert Polen og Litauen. Blant aktører som produserer stålflasker ble Vitkovice Milmet fra Polen nevnt. Virksomheten er en del av Cylinders Holding, et Tsjekkisk kapitalforetak.<sup>17</sup>

Aktørene i bransjen har ikke uttrykt noe uenighet eller noen problemstillinger knyttet produsentene av gassflasker i markedet. Alle produsentene følger de samme standarder basert på kravene som følger av det europeiske regelverket ved produksjon av flasker for dette markedet.

### 2.1.3.3 Aktører som typegodkjenner gassflasker for LPG

Når nye gassflasker for LPG blir produsert må de typegodkjennes i henhold til kravene i det europeiske regelverket (ADR/RID 1.8.7.2) før de kan bli satt på markedet. Typegodkjenningen gjennomføres for å sikre at gassflaskene er egnet til forventet anvendelse og at den oppfyller de konstruksjonskravene som måtte gjelde. Det er produsentene selv som har ansvar for at de nye flaskene blir typegodkjent av et relevant myndighetsorgan. I Norge er DNV GL utpekt som teknisk kontrollorgan og utfører denne oppgaven i tråd med

<sup>9</sup> <https://www.flogas.no/om-oss>

<sup>10</sup> <https://www.kosangas.no/om-oss/>

<sup>11</sup> <http://www.shvenergy.com/contact/>

<sup>12</sup> Referat fra intervjuer med aktørene, Selskapet selger også komposittflasker til aktører i andre land.

Kommentar ang. stålflasker kom fra Gassspesialisten

<sup>13</sup> <https://www.hexagongroup.com/about-us/companies/companies>

<sup>14</sup> <http://amtrol-alfa.com/>

<sup>15</sup> <http://www.prestacylinders.lu/en/>

<sup>16</sup> [http://amtrol-alfa.com/company/company/#destak\\_company](http://amtrol-alfa.com/company/company/#destak_company)

<sup>17</sup> <http://www.vitkovice-milmet.pl/en/o-nas/a-1/>



direktiv 2010/35/EU.<sup>18</sup> Dersom gassflaskene for LPG tilfredsstiller alle krav skal kontrollorganet utstede et typegodkjenningssertifikat til søkeren, som er produsenten.<sup>19</sup>

Typegodkjenning av gassflasker for LPG som ble utført før dette ble obligatorisk i ADR/RID og i henhold til tidligere internasjonale og nasjonale krav, skal anses som likeverdige med typegodkjenning etter at ADR/RID.

### 2.1.3.4 Aktører som setter gassflasker for LPG på markedet

Produsentene av gassflasker for LPG bringer disse i omsetning i EØS-området ved salg til distributører, som gjør disse tilgjengelige på forbrukermarkedet. I Norge vil aktørene som selger gassflasker anses som distributører. Dette salget kan enten være direkte til forbruker, eller til andre aktører i markedet som selger direkte til forbruker. Aktøren LPG Norge selger for eksempel gassflasker til forbrukere, og opererer samtidig som en forhandler av komposittflasker fra Hexagon Ragasco til andre distributører i markedet.

### 2.1.3.5 Aktører som fyller og distribuerer gassflasker

I Norge er det omtrent 100 aktører i markedet som selger LPG-gass i forbrukermarkedet gjennom ulike kanaler. Salg av LPG-gass til forbrukermarkedet kan hovedsakelig deles inn i to; de som selger gass på gassflasker og de som fyller gassflasker.

De store aktørene i markedet som selger LPG-gass på gassflasker er AGA, Nippon og Gassspesialisten. Disse aktørene fyller gassflasker på store fylleanlegg og distribuerer deretter gassflasker gjennom forhandlere, ubetjente automater eller "skap" til forbrukerne. Ifølge Drivkraft Norge er det ca. 2700 forhandlere i Norge.<sup>20</sup> De ubetjente automatene kan romme opp til 48 fulle flasker, mens det er plass til mellom 50-100 fulle flasker i skapene. Dersom aktørene bruker ubetjente automater kan de selv monitorere behovet for flere flasker og eventuell lekkasje i automaten, mens dette ikke er mulig i skapene. Derfor står skapene alltid hos forhandlere (som f.eks. Plantasjen), mens ubetjente automater kan stå enten hos forhandlere eller på andre beliggenheter, så lenge eieren av automaten har grunneiers tillatelse.<sup>21</sup> Aktørene som selger gassflasker er av ulik størrelse og introduserer derfor ulikt antall flasker i markedet årlig. Ved kjøp fra forhandlere, automater og skap vil ofte forbrukere få bytte den medbrakte gassflasken mot en ny, og kun betale for selve gassen, uavhengig av revisjonsintervallet for gassflasken (se nedenfor).

Den andre gruppen aktører fyller gassflasker for LPG som forbrukerne selv medbringer. Ifølge Drivkraft Norge er det omtrent 90 fyllesteder i Norge.<sup>22</sup> LPG Norge er den største aktøren i denne gruppen. Selv om LPG Norge også distribuerer gassflasker for LPG gjennom automater, er aktøren mest kjent for å ha et stort nettverk med fyllestasjoner. Fylleanlegg ligger ofte på steder der det er et fåtall eller ingen automater eller skap. Fylleanlegg kjøper inn gass på bulk og selger gassen videre til kunden. Kunden vil som oftest ta med sin egen flaske og refylle denne, men fylleanleggene selger også gassflasker dersom kunden ikke har en egen flaske eller om den medbrakte ikke kan fylles grunnet at den er påført skader, er utenfor revisjonsintervall, eller at ventil eller pakning ikke er intakt.

<sup>18</sup> <https://www.akkreditert.no/nn/akkrediterte-organisasjoner/inspeksjon/?AkkId=974>

<sup>19</sup> ADR/RID 1.8.7.2.3

<sup>20</sup> Tall presentert av Drivkraft Norge (bransjeforeningen for selskaper som selger flytende drivstoff og energi) i januar 2019

<sup>21</sup> Bekreftet av Gassspesialisten på tlf

<sup>22</sup> Tall presentert av Drivkraft Norge (bransjeforeningen for selskaper som selger flytende drivstoff og energi) i januar 2019

### 2.1.3.6 Aktører som gjennomfører periodisk kontroll

Gassflasker for LPG skal gjennomgå periodiske kontroller, vanligvis hvert 10. år, for å verifisere at gassflaskene samsvarer med de gjeldende krav til gassflaskene og at de påkrevde merker er påført.<sup>23</sup> Denne kontrollen skal gjennomføres i regi av et akkreditert kontrollorgan som er godkjent av nasjonale myndigheter.<sup>24</sup>

På hjemmesiden til Europakommisjonen<sup>25</sup> ligger det en liste over alle de utpekte kontrollorganene i Europa. Av den fremgår at det er to kontrollorganer som er godkjent i Norge:

▶ NB 0575	<a href="#">DNV GL AS</a>	Norway
▶ NB 2677	<a href="#">Cylinder Tech AS</a>	Norway

Blant kontrollorganene på listen ligger også Cylindric Inspection ApS (“heretter Cylindric”) i Danmark, som blir brukt av flere av de norske distributørene av gassflasker. Cylindric er ansett som en solid og viktig samarbeidspartner blant store aktører slik som AGA og Nippon i Norge, og virksomheten har lang erfaring med kontroll av både kompositt- og stålflasker for LPG.<sup>26</sup>

De to godkjente kontrollorganene i Norge er begge av type A-organ etter ADR/RID. ADR/RID har også åpnet for to andre organ som kan gjennomføre periodiske kontroller; B-organ og internorgan.<sup>27</sup> Det er ikke utpekt noen B-organ i Norge. Et internorgan står under overvåkning og opptre på vegne av et kontrollorgan (A-organ). I DSBs faktaark om “Kontrollordninger for transportabelt trykkutstyr” fremgår at: “Internorganer som foretar periodisk kontroll av gassflasker, må bruke stampelet til kontrollorganet av type A som de er under overvåkning av. Indirekte innebærer dette at kontrollorganet av type A står ansvarlig for kvaliteten på det kontrollarbeidet som gjøres av internorganer under deres overvåkning.” og videre at “Et kontrollorgan av type A har ingen plikt til å inngå avtaler om overvåking av internorganer, det er frivillig.”

I det norske forbrukermarkedet for gassflasker for LPG er det kun Gassspesialisten og LPG Norge som har fått godkjent internorgan per i dag. Begge disse står under overvåkning av DNV GL AS. I vedtaket fra DSB der DNV GL AS utpekes som kontrollorgan<sup>28</sup>, fremgår at internorgan skal “kun utføre oppgaver med samsvarsvurderinger og kontroll av transportabelt trykkutstyr for egen virksomhet. Det er ikke tillatt for et slikt organ å ta på seg oppdrag fra andre aktører.” Av vedtaket fremkommer altså at aktørene som har et godkjent internorgan kun kan kontrollere flasker som kommer inn i deres kretsløp, men kan ikke kontrollere flasker på vegne av andre. I senere drøftelse i rapporten vil PwC vurdere om det er grunnlag for en slik begrensning.

### 2.1.3.7 Transportører

Flere aktører er avhengig av å transportere gassflasker for LPG.

Leverandørene av gass til markedet kjører gass til aktørene som fyller og distribuerer gassflasker. Aktører som selger gass på flasker transporterer gassflasker for LPG til og fra automater og skap. I tillegg må gassflaskene for LPG kjøres til periodisk kontroll eller kassering dersom de har gått ut på dato eller er påført skader og ikke

<sup>23</sup> ADR/RID 1.8.7.5

<sup>24</sup> ADR/RID 1.8.6.1

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir\\_id=141121](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=141121)

<sup>26</sup> <https://www.cylindric-dk.com/da/>

<sup>27</sup> ADR/RID 6.2.3.6.1

<sup>28</sup> Vedtak om utpeking av DNV GL AS som teknisk kontrollorgan for direktiv 2010/35/EU av 17.01.2017

kan fylles. Noen aktører, slik som AGA og Nippon, har også en avtale om å “clear” gassflasker for LPG mellom hverandre, og transporterer dermed flasker for dette formålet.

Uavhengig av hvorfor transporten skjer, skal transport av gassflasker for LPG alltid foretas i henhold til kravene i ADR/RID. Aktører slik som AGA, Nippon, LPG Norge og Gassspesialisten har fortalt at de utfører all transport av gassflasker for LPG i henhold til kravene.

### 2.1.3.8 Forbrukere

Med forbrukere menes privatpersoner som ønsker å bruke gassflaskene for LPG til personlig bruk. Dette inkluderer bruk i husholdning og til sports- eller fritidsaktivitet. Privatpersoner i besittelse av gassflasker for LPG kan kun oppbevare inntil 55 liter LPG innendørs, tilsvarende to 11 kg gassflasker, mens de kan oppbevare inntil 90 liter LPG i garasje, utvendig bod, eller lignende, tilsvarende tre 11 kg gassflasker.<sup>29</sup>

DSB har også etablert “Gassvettreglene” for å veilede forbrukere når det gjelder oppbevaring og håndtering av gassbeholdere.<sup>30</sup>

- *Plasser aldri gassbeholdere i kjelleren eller i andre rom under bakken.*
- *Sørg for at gassbeholderen står oppreist og ikke blir utsatt for sterk varme eller sterk sol. Sett gassbeholderen utenfor grillen, så kan du lett stenge av gassen.*
- *Vær på vakt mot lekkasjer. Åpen ild, røyking eller en elektrisk gnist kan tenne på gassen slik at den eksploderer.*
- *Sjekk slange og koblinger for lekkasjer jevnlig. Dette gjør du ved å pensle på konsentrert såpevann. Når du åpner for gassen vil det danne seg såpebobler der lekkasjen er.*
- *Bruk bare slanger som er egnet for bruk til gass. Skift sprukne eller ødelagte slanger med en gang. Det er ikke lov til å bruke slanger som er lengre enn 1,5 meter. Bruk slangeklemmer for å feste slangen.*
- *Hold alltid en tent fyrstikk klar når du åpner for gassen. Steng for gassen når du ikke skal bruke den. Ta også av regulatoren hvis det er lenge til du skal bruke gass igjen.*
- *Hvis det begynner å brenne i nærheten av gassbeholderen, steng for gassen ved å vippe over knappen på toppen av regulatoren. Hvis det er forsvarlig bør du også flytte beholderen vekk fra brannen.*
- *Sørg for at gassapparatet og beholderen er i god stand. Ikke prøv å reparere skader på gassbeholderen selv. Overlat til propanforhandleren å gjøre kontroll og eventuelt vedlikehold av gassapparater og gassanlegg.*
- *Les bruksanvisningen nøye før du tar gassapparater og gassanlegg i bruk. Spør forhandleren hvis du er i tvil om noe.*

## 2.2 Oversikt over regelverket

Pwc har i mandatet blitt bedt om å gi en oversikt over regelverket og de krav som stilles til gassflasker og håndteringen<sup>31</sup> av dem. Det skal fremkomme om regelverket og kravene er begrunnet i internasjonalt regelverk eller avtaler som Norge er forpliktet til følge, eller i nasjonale behov. Det nasjonale handlingsrommet skal beskrives særskilt.

<sup>29</sup> Forskrift om håndtering av farlig stoff § 6 første ledd, Temaveiledning om bruk av farlig stoff - Del 1

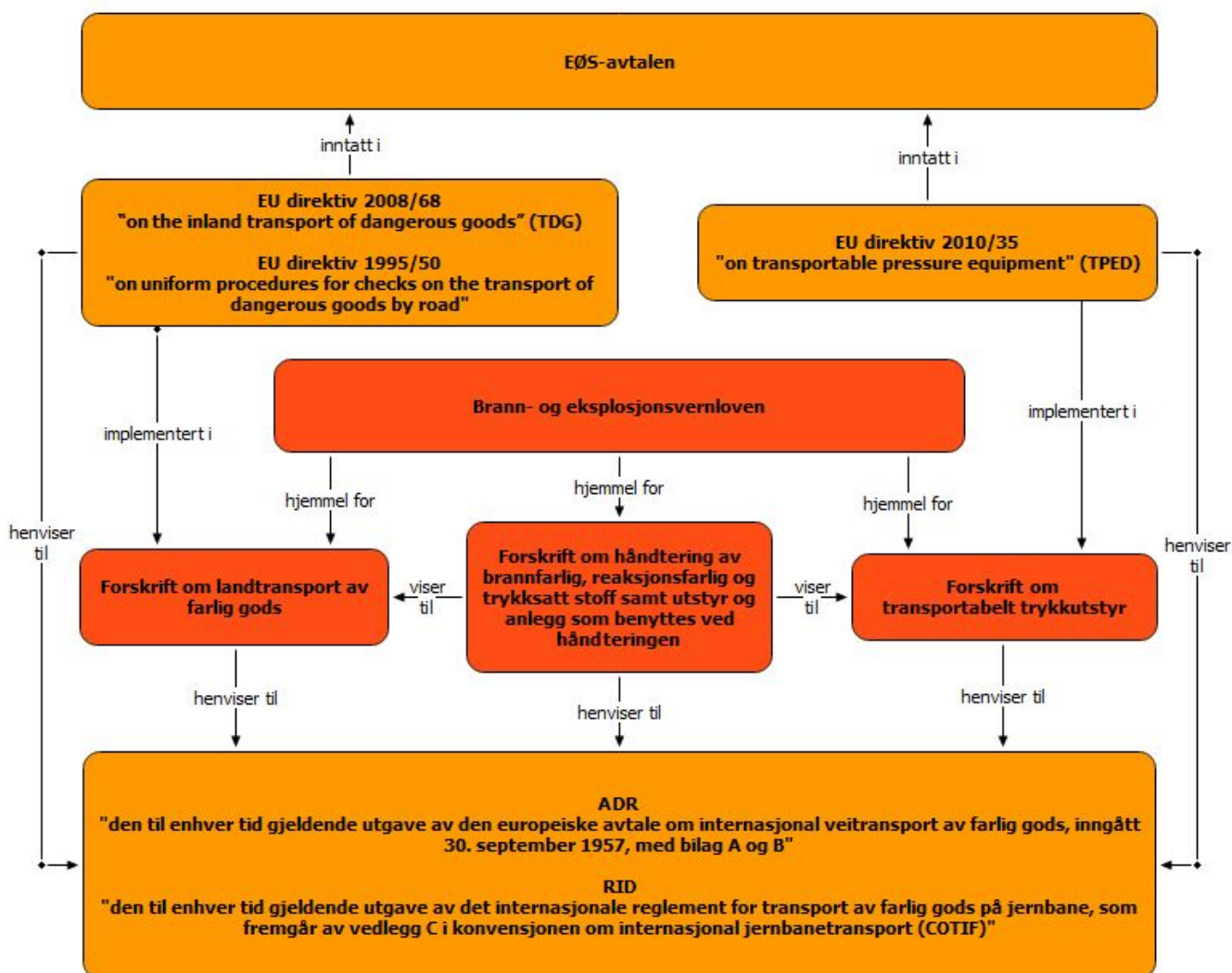
<sup>30</sup> <https://www.sikkerhverdag.no/gass/trygg-bruk/gassvettreglene/>

<sup>31</sup> Definert i forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av farlig stoff

## 2.2.1 Dagens regelverk

Dagens regelverk for gassflasker for LPG er basert på både internasjonale krav som Norge er forpliktet til å implementere, og nasjonale behov.<sup>32</sup> Reguleringen finnes i flere forskrifter og i internasjonale avtaler, og er således sammensatt og til dels vanskelig tilgjengelig. Reguleringens fragmenterte karakter gjør den lite oversiktlig.

Figuren under gir en oversikt over hvor man finner aktuelle krav som er knyttet til gassflasker for LPG. Internasjonal regulering er merket med oransje, mens nasjonalt regelverk er merket med rødt. Figuren viser ikke trinnhøyde mellom de ulike reguleringene, kun hvordan disse gjensidig henger sammen.



De norske forskriftene er alle fastsatt av DSB med hjemmel i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoffer og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). Forskriftene retter seg mot ulike sider av regelverket som er relevant i denne sammenhengen:

<sup>32</sup> ADR / RID og direktiv 2008/68/EF implementert i forskrift 1.april 2009 nr.384 om landtransport av farlig gods og direktiv 2010/35/EU implementert i forskrift 22.november 2012 nr. 1088 om transportabelt trykkutstyr

1. Forskrift om transportabelt trykkutstyr retter seg mot omsetning og bruk, og dekker tekniske krav, merking og dokumentasjon knyttet til gassflasker for LPG, samt pliktene de ulike markedsaktørene er underlagt som følge av disse kravene. I tillegg regulerer forskriften tekniske kontrollorganer. Forskriften viser gjennomgående til ADR/RID for nærmere bestemmelser om krav og prosedyrer.
2. Forskrift om landtransport av farlig gods retter seg mot transport av gassflasker for LPG. Virksomheter som skal transportere gassflasker for LPG må utpeke sikkerhetsrådgiver og sørge for tilstrekkelig kompetanse hos ansatte ved at de innehar et ADR-kompetansebevis. Forskriften dekker også krav til emballasje og kjøretøy som skal frakte farlig gods. Forskriften viser til ADR og RID som en del av forskriften.
3. Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen retter seg mot håndtering, og da særlig plikter i virksomheter som håndterer gassflasker for LPG, herunder krav til kompetanse, anlegg/utstyr og drift. Forskriften inneholder krav til periodisk kontroll og fylling av gassflasker for LPG, mottakplikt gassflasker for LPG, og plikt til rapportering av uhell og ulykker til DSB. Forskriften viser til ADR for nærmere bestemmelser knyttet til kontroll av gassflasker for LPG.

Forskriften om transportabelt trykkutstyr implementerer EU-direktiv 2010/35 (TPED - Transportable Pressure Equipment Directive), mens EU direktiv 2008/68 (TDG - Transport of Dangerous Goods) og EU-direktiv 1995/50 (Uniform Procedures for Checks on the Transport of Dangerous Goods by Road) er blitt implementert i forskrift om landtransport av farlig gods (nr. 384). Norge er etter EØS-avtalen forpliktet til å implementere disse direktivene i nasjonal lovgivning.

Både EU direktivene og de norske forskriftene viser til bestemmelsene i ADR og RID. Disse to avtalene redegjøres for først, før vi ser nærmere på de konkrete bestemmelsene i de nasjonale forskriftene og til slutt det nasjonale handlingsrommet.

### 2.2.1.1 ADR og RID

To internasjonale avtaler er sentrale hva gjelder farlig gods, herunder gassflasker for LPG. Dette er ADR og RID, som gjelder for hele Europa, samt en rekke land i Asia og Nord-Afrika som grenser mot Europa. Disse avtalene var på plass forut for etableringen av EU, og nesten alle land i EU hadde sluttet seg til disse to avtalene. ADR er definert i forskrift som *“den til enhver tid gjeldende utgave av den europeiske avtale om internasjonal veitransport av farlig gods, inngått 30. september 1957, med bilag A og B.”*<sup>33</sup> RID er tilsvarende definert som *“den til enhver tid gjeldende utgave av det internasjonale reglement for transport av farlig gods på jernbane, som fremgår av vedlegg C i konvensjonen om internasjonal jernbanetransport (COTIF)”*.<sup>34</sup>

De internasjonale bestemmelsene for transport av farlig gods utarbeides hovedsakelig i FN. FNs økonomiske kommisjon for Europa (UNECE) er sekretariat og vert for ADR-avtalen.<sup>35</sup> Tittelen på ADR ble i møte i kommisjonen 13. mai 2019 besluttet endret, slik at ordet "europeiske" slettes fra tittelen. Dette for at det skulle bli lettere for land utenfor Europa å slutte seg til avtalen.<sup>36</sup> Endringen er ikke trådt i kraft enda.

<sup>33</sup> Forskrift om transportabelt trykkutstyr § 2 og forskrift om landtransport av farlig gods § 3

<sup>34</sup> Forskrift om transportabelt trykkutstyr § 2 og forskrift om landtransport av farlig gods § 3

<sup>35</sup> Andre FN-organisasjoner har tilsvarende ansvar for det internasjonale regelverket for transport av farlig gods på sjø (IMO) og i luften (ICAO). For å bidra til harmonisering mellom regioner og ulike transportmåter utarbeider FN (UN-ECOSOC) globale modellbestemmelser (UN Model Regulations), basert på innspill fra FNs medlemsland og ulike bransjeorganisasjoner, i tillegg til forslag fra fagspesifikke FN-organer slik som IAEA og WHO. ADR og RID harmoniseres mot disse modellbestemmelsene.

<sup>36</sup> Se ECE/TRANS/ADR/CONF/2019/2,

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2019/dgwp15/ECE-CONF-ADR-2019-2.pdf>

Formålet med avtalene er å sikre trygg transport av farlig gods. ADR/RID inneholder derfor også detaljerte bestemmelser knyttet til krav også til konstruksjon og kontroller av gassflasker for ulike farlige stoffer.

DSB har annet hvert år siden 2001 utgitt en bok med kommentarer til forskrift om landtransport av farlig gods, senest 1. januar 2019. Boken inneholder DSBs oversettelse til norsk av vedlegg A og B til ADR-avtalen og vedlegg C (RID) til COTIF-avtalen<sup>37</sup>. Avtalene er originalt på fransk.<sup>38</sup> I 2019 er boken på 1619 sider. Vedlegg A og B til ADR-avtalen består av 9 deler, mens RID-avtalen består av 7 deler. Boken fletter sammen del 1-7 av ADR og RID, da disse i stor grad er sammenfallende. Del 8-9 gjelder kun ADR.

I ADR/RID Del 1 finnes bestemmelser som er allmenngyldige for alt farlig gods. Særlig aktuelt her er:

- Kapittel 1.2: definisjoner
- Kapittel 1.3: alminnelige bestemmelser om opplæring
- Kapittel 1.4: bestemmelser om de enkelte aktørenes spesielle forpliktelser, herunder for fyller av gassflasker for LPG
- Kapittel 1.8: Kontroller og andre støttetiltak, herunder bestemmelser om sikkerhetsrådgiver med eksamen, melding om hendelser, kontrollorgan, prosedyrer for samsvarsvurdering og periodisk kontroll

I Del 2 finnes bestemmelser om klassifisering av stoffer og gjenstander. I Del 3 finnes lister over hvilket UN-nummer stoffer og gjenstander er gitt, samt hvilke spesielle bestemmelser som gjelder for disse. Gassflasker for LPG er tilordnet UN-nummer 1965 (HYDROKARBON GASSBLANDING, FLYTENDE, N.O.S blanding C eller propan).

Del 4 inneholder bestemmelser knyttet til bruk av emballasje, gassflasker og tanker. Bestemmelser om periodisk kontroll av gassflasker for LPG og utvidet kontrollintervall finnes her. Del 5 omhandler klargjøring for forsendelse, herunder merking og faresedler på kolli og kjøretøy, og dokumentasjon.

Del 6 inneholder bestemmelser knyttet til konstruksjon og periodisk kontroll av emballasje, gassflasker og tanker, der særlig kapittel 6.2 er aktuelt for gassflasker for LPG. Dette kapittelet regulerer førstegangskontroll, periodisk kontroll, krav til produsent, krav til trykkbeholdere og system for samsvarsvurdering. Del 7 har diverse bestemmelser som gjelder ved gjennomføring av transport.

I Del 8 finnes bestemmelser om utstyr, dokumenter og opplæring, der følgende er særlig aktuelt:

- Kapittel 8.1: dokumenter, brannslukkere og øvrig utstyr som skal være med i et kjøretøy
- Kapittel 8.2: ADR-kompetansebevis

Del 9 omhandler konstruksjon av tankbiler, EX-biler og MEMUer.

Det er i Del 4 og Del 6 gitt mange referanser til internasjonale (ISO) og europeiske (EN) standarder. Disse er tilgjengelig fra Standard Norge. Mange av dem er også fastsatt som norsk standard og har da prefikset "NS-" foran den tittelen på standarden som står i ADR/RID.

For vår vurdering knyttet til gassflasker for LPG vil Del 1, 4, 6 og 8 være aktuelle. De enkelte bestemmelsene, i den grad de er relevante, vises til ved gjennomgang av de enkelte forskriftene.

### 2.2.1.2 Forskrift om landtransport av farlig gods

Forskrift av 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods implementerer EU direktiv 2008/68 "on the inland transport of dangerous goods" (TDG) i norsk lovgivning. Direktivet erstattet tidligere EU-direktiv 1994/55 og EU-direktiv 1995/50 om kontroll av farlig gods på veg. EU-direktiv 2008/68 om transport av farlig

<sup>37</sup> <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/adrrid-2019/>

<sup>38</sup> <http://www.unece.org/trans/danger/danger.html> [www.otif.org](http://www.otif.org)

gods inneholder blant annet sikkerhetskravene til utstyret, altså de tekniske kravene til konstruksjon, fremstilling og prøving.

Hensikten med forskriften er å *“verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot uhell, ulykker og uønskede tilskjedne hendelser ved landtransport av farlig gods”*. Forskriften regulerer *“forberedelse til, gjennomføring og avslutning av enhver landtransport av farlig gods, herunder forflytting til eller fra en annen transportmåte, samt krav til kontroll- og opplæringsordninger.”*, jf. §§ 1 og 2. Forskriften er dermed begrenset til kun å gjelde landtransport av bl.a. gassflasker for LPG. Forskriftens § 2 annet ledd angir at ADR og RID er en del av forskriften.

#### **Krav til kompetanse**

Forskriften stiller i § 5 krav til transportvirksomheters risikovurderinger, samt stiller krav til opplæring av alle som har befattning med farlig gods og dokumentasjon av dette. Etter fullført opplæring, skal sjåfører avlegge ADR-eksamen, jf. § 11a, og utstedes ADR-kompetansebevis, jf. § 22. Nærmere bestemmelser om opplæring er gitt i ADR/RID kapittel 8.2 for sjåfører, 1.8.3. for sikkerhetsrådgiver og 1.3 for annet personell.

#### **Krav til rapportering og sikkerhetsrådgivere**

Uhell og nestenuhell i forbindelse med transport av farlig gods skal rapporteres til DSB på fastsatt skjema, jf. § 6. Virksomheter som kommer i befattning med transport av farlig gods skal utpeke en eller flere sikkerhetsrådgivere, hvilket også er omhandlet i ADR/RID avsnitt 1.8.3, jf. § 10.

#### **Krav til kjøretøy**

Forskriften regulerer videre særskilte krav til visse typer gods, emballasje, tanker og kjøretøy i kapittel 3, samt transport av eksplosive stoffer og gjenstander. Kjøretøy som transporterer visse typer farlig gods må oppfylle relevante krav i ADR kapittel 9 eller ha en nasjonal godkjenningssattest for kjøretøyet. Det er krav til teknisk kontroll og årlig fornyelse av attest ihht. ADR avsnitt 9.1.2.3 og 9.1.3.4.

### **2.2.1.3 Forskrift om transportabelt trykkutstyr**

Omsetning og bruk av gassflasker reguleres av forskrift 22. november 2012 nr. 1088 om transportabelt trykkutstyr. Forskriften implementerer EU-direktiv 2010/35 (TPED) i norsk lovgivning. Direktivet er et varedirektiv som fastsetter produktkrav og ansvaret for de ulike markedsaktørene. Transportabelt trykkutstyr må være i samsvar med kravene i forskriften og ADR/RID for å kunne gjøres tilgjengelig på markedet. Eldre gassflasker kan gis fornyet samsvarsvurdering.

Forskriften regulerer tekniske krav, merking og dokumentasjon knyttet til gassflasker for LPG, samt pliktene de ulike markedsaktørene er underlagt som følge av disse kravene. I tillegg regulerer forskriften tekniske kontrollorganer. Forskriften viser gjennomgående til ADR/RID for nærmere bestemmelser om krav og prosedyrer.

#### **Markedsaktører og tekniske krav**

Forskriftens § 4 angir at nytt transportabelt trykkutstyr, som ikke er samsvarsmerket, og som skal gjøres tilgjengelig på markedet, skal oppfylle de krav til samsvarsvurdering, periodisk kontroll, mellomliggende kontroll og ekstraordinær kontroll i ADR/RID og denne forskrift, som gjelder for utstyret.

Samsvarsmerket transportabelt trykkutstyr skal oppfylle spesifikasjonene i den dokumentasjon som det er fremstilt i henhold til. Utstyret skal gjennomgå periodiske kontroller, mellomliggende kontroller og ekstraordinære kontroll i henhold til ADR/RID og denne forskrift. De nærmere kravene til periodiske kontroller vil gjennomgås i neste kapittel.

Forskriftens § 5 stiller krav til identifikasjon av markedsaktører, og lyder: *“Markedsaktører skal på anmodning fra tilsynsmyndigheten, i en periode på minst ti år, kunne identifisere enhver markedsaktør som den har mottatt transportabelt trykkutstyr fra, og som den har levert slikt utstyr til.”*

En markedsaktør er definert i § 2 o) til å være: *“produsenten, bemyndiget representant, importøren, distributøren, eier eller bruker, som handler som ledd i ervervsvirksomhet eller annen tjenesteyting, mot eller uten vederlag”*. Vanlige private brukere av gassflasker for LPG vil dermed ikke være en markedsaktør, og vil ikke omfattes av kravet i § 5.

Produsenten, importøren og distributøren har i stor grad sammenfallende plikter som skal forhindre at utstyr som utgjør en risiko ikke finner veien til markedet, eller blir tatt ut dersom risiko identifiseres.

Produsenten skal etter § 6 sørge for at *“transportabelt trykkutstyr som blir brakt i omsetning er konstruert, produsert og dokumentert i samsvar med ADR/RID og denne forskriften.”* Utstyret skal pi-merkes kun dersom det tilfredsstillende samsvarsvurderingen. Teknisk dokumentasjon skal oppbevares i henhold til ADR/RID. Utstyr som ikke samsvarer med kravene, skal rettes eller trekkes tilbake, jf. § 7.

Også importøren har plikter knyttet til tekniske krav, merking og dokumentasjon, jf. § 10. Importør skal sørge for at transportabelt trykkutstyr som bringes i omsetning, er *“i samsvar med ADR/RID og denne forskrift”,* samt *“forsikre seg om at transportabelt trykkutstyr er samsvarsvurdert av produsenten, at denne har utferdiget teknisk dokumentasjon, at utstyret er pi-merket, og ledsaget av et samsvarssertifikat som fastsatt i ADR/RID, før utstyret bringes i omsetning.”* Importørens navn og kontaktadresse skal oppgis i, eller i vedlegg til, samsvarssertifikatet. Importøren skal oppbevare en kopi av teknisk dokumentasjon. Også importøren er pliktig til å rette eller trekke tilbake utstyr som ikke samsvarer med kravene, jf. § 11.

Distributørens plikter henger tett sammen med produsentens og importørens. Også distributøren skal sørge for at transportabelt trykkutstyr er i samsvar med ADR/RID, og *“forsikre seg om at transportabelt trykkutstyr er samsvarsvurdert av produsenten, at denne har utferdiget teknisk dokumentasjon, at utstyret er pi-merket, og ledsaget av et samsvarssertifikat som fastsatt i ADR/RID, før utstyret bringes i omsetning”,* jf. § 13. Også distributøren er pliktig til å rette eller trekke tilbake utstyr som ikke samsvarer med kravene, jf. § 14.

I tillegg har en eier etter § 15 plikt til ikke å tilgjengeliggjøre eller bruke transportabelt trykkutstyr som det er grunn til å tro at ikke er i samsvar med ADR/RID, herunder kravene til periodisk kontroll. Bestemmelsen gjelder ikke for privatpersoner som bruker eller har til hensikt å bruke transportabelt trykkutstyr til personlig bruk eller i husholdningen, eller til egen sports- eller fritidsaktivitet.

Alle markedsaktørene skal forøvrig

1. sikre at transport- og oppbevaringsbetingelsene for transportabelt trykkutstyr er slik at utstyrets samsvar med ADR/RID ikke blir satt i fare
2. informere tilsynsmyndigheten, og enten produsenten, importøren eller distributøren, om utstyr som representerer en risiko
3. dokumentere tilfeller av manglende samsvar og korrigerende tiltak.

Forskriftens §§ 16 og 17 omhandler informasjon til brukere og brukerens plikter. Brukeren skal bare benytte transportabelt trykkutstyr som er i samsvar med ADR/RID og denne forskrift. Dersom utstyret representerer en risiko, skal brukeren informere eieren og tilsynsmyndigheten. Denne bestemmelsen synes også å gjelde for privatpersoner, da disse ikke spesifikt er unntatt.



## Merking

Bestemmelsene om samsvarsmerking finnes i forskriftens §§ 20-23. Gassflasker som oppfyller kravene til samsvarsvurdering i ADR/RID kan påføres et pi-merke enten av produsenten eller ved fornyet samsvarsvurdering. Symbolets utforming er nærmere angitt i forskriften, jf. § 21.

Det tekniske kontrollorganet som gjennomfører første gangs kontroll, skal påføre sitt identifikasjonsnummer rett etter pi-merket. Identifikasjonsnummeret til det tekniske kontrollorganet som har ansvar for det periodiske ettersynet (periodisk kontroll) skal påføres etter datoen for periodisk kontroll eller eventuelt mellom liggende kontroll.

## Tekniske kontrollorgan

DSB beslutter om en virksomhet kan pekes ut som teknisk kontrollorgan, jf. § 24. Det er utpekt to kontrollorgan i Norge. Virksomhetene må "oppfylle kravene i ADR/RID og denne forskrift", jf. § 25. Kravene i ADR/RID til teknisk kontrollorgan er gitt i ADR pkt. 1.8.6, der særlige forpliktelser er inntatt i ADR pkt. 1.8.6.8 hvor det fremgår at kontrollorganet skal:

- a) Ha en stab med en organisatorisk oppbygging, kvalifisert, opplært, kompetent og øvet til tilfredsstillende å utføre sine faglige gjøremål;
- b) Ha tilgang på hensiktsmessige og tilfredsstillende lokaler og utstyr;
- c) Opptre på en upartisk måte, og være fri for påvirkning som kan hindre dem i å opptre på en slik måte;
- d) Sørge for konfidensialitet angående tekniske innretninger og forretningsforhold hos produsenten og andre organer som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde;
- e) Opprettholde et klart skille mellom kontrollorganfunksjoner og andre urelaterte aktiviteter;
- f) Inneha et dokumentert kvalitetskontrollsystem;
- g) Sørge for at prøver og inspeksjoner spesifisert i relevant standard og i ADR/RID blir gjennomført, og;
- h) Opprettholde et effektivt og hensiktsmessig rapport- og dokumentarkiv i henhold til 1.8.7 og 1.8.8.

Kontrollorganet skal i tillegg være akkreditert i henhold til standard EN ISO/IEC 17020:2012 (unntatt klausul 8.1.3), som angitt i 6.2.2.11, 6.2.3.6, og TA4 og TT9 i 6.8.4.)

*Et kontrollorgan som starter en ny aktivitet kan bli midlertidig godkjent. Før den midlertidige godkjenning gis, skal vedkommende myndighet forsikre seg om at kontrollorganet tilfredsstillende oppfyller kravene i standard EN ISO/IEC 17020:2012 (unntatt klausul 8.1.3). Kontrollorganet skal akkrediteres i løpet av sitt første driftsår for å kunne fortsette denne nye virksomheten."*

Etter ADR pkt. 6.2.1.8 skal kontrollorganer være "uavhengige av produserende bedrifter og kompetente til å gjennomføre de nødvendige prøvinger, kontroller og godkjenninger."

Tekniske kontrollorganer skal etter forskriften § 26 utføre samsvarsvurderinger, periodiske, mellomliggende, og ekstraordinære kontroller, i henhold til vedtaket om utpeking og prosedyrene i ADR/RID. Hva gjelder fornyede samsvarsvurderinger skal de gjennomføres etter metoden som angitt i vedlegg I til forskriften.

Etter standard EN ISO/IEC 17020:2012 kan tekniske kontrollorgan enten akkrediteres som type A (A-organ), type B (B-organ) eller type C (C-organ).<sup>39</sup> Myndigheten til et B-organ er begrenset til å gjennomføre periodisk kontroll.<sup>40</sup> Det er ikke utpekt B-organ i Norge. Type C-organ er ikke akseptert i EU-direktiv 2010/35 (TPED), og kan ikke gjennomføre godkjenning av trykkbeholdere.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> ADR 6.2.2.11 og 6.2.3.6

<sup>40</sup> ADR 6.2.2.11 og 6.2.3.6

<sup>41</sup> ADR 6.2.2.11 og 6.2.3.6

Prosedyrer for samsvarsvurdering og periodisk kontroll er gitt i ADR/RID pkt. 1.8.7, som igjen viser til ADR pkt. 6.2.3.6 hva gjelder gassflasker for LPG (ikke-UN-trykkbeholder).

Teknisk kontrollorgan som er utpekt innenfor EØS-området etter regler som gjennomfører direktiv 2010/35 om transportabelt trykkutstyr, kan utføre virksomhet i Norge som teknisk kontrollorgan, jf. § 26.

### **Internorgan (“in-house inspection services”)**

I tillegg til A-organ og B-organ, kan også internorgan utføre visse oppgaver knyttet til godkjenning av trykkbeholdere etter ADR.<sup>42</sup> Etter ADR 1.8.6.1 om godkjenning av kontrollorgan fremgår at *“Vedkommende myndighet kan godkjenne kontrollorganer for ... overvåking av internorgan som spesifisert i avsnitt 1.8.7.”* Internorganer kan kun operere under et kontrollorgans overvåking. Av ADR pkt. 6.2.3.6 fremgår at et internorgan skal stå under overvåking av teknisk kontrollorgan type A (A-organ), og at det kan utføre overvåking av produksjon, førstegangskontroll og prøving, og periodisk kontroll.

Ifølge DSB faller overvåking av internorgan utenfor akkreditering, og kontrollorganer må dermed få tillatelse fra DSB til slik overvåking. DNV GL er utnevnt av DSB for overvåking av internorgan, hvilket fremgår i utnevningensbrevet som teknisk kontrollorgan, der en av de tekniske oppgavene til DNV GL er *“Overvåking av klientens internorgan etter prosedyrene i ADR/RID 1.8.7.6”*.

I ADR 1.8.7 finnes prosedyrene for samsvarsvurdering og periodisk kontroll. Retten til å etablere et internorgan står i ADR 1.8.7.1.4, som lyder:

*“I de tilfeller hvor søkeren kan dokumentere på en tilfredsstillende måte overfor vedkommende myndigheter eller deres delegerte kontrollorgan at de oppfyller bestemmelsene i 1.8.7.6, kan søkeren etablere et internorgan som ivaretar alle eller deler av inspeksjonene og prøvinger spesifisert i 6.2.2.11 eller 6.2.3.6.”*

Det bemerkes at ADR 1.8.7.1.4 tilsynelatende gir søker en *rett* til å etablere et internorgan om den oppfyller kravene. På den annen side plikter ikke et kontrollorgan å påta seg overvåking, hvilket fremgår at DSB sitt temaark om kontrollordninger: *“Et kontrollorgan av type A har ingen plikt til å inngå avtaler om overvåking av internorganer, det er frivillig.”*<sup>43</sup>

For å kunne etablere et internorgan kreves det i ADR 1.8.7.6 at søkeren skal:

- “a) Ha implementert et internorgan med et kvalitetssystem for kontroll og prøvinger som beskrevet i 1.8.7.7.5 som er underlagt overvåking;*
- b) Oppfylle forpliktelsene som fremkommer fra det godkjente kvalitetssystemet, samt forsikre seg om at systemet forblir tilfredsstillende og effektivt;*
- c) Utnevne kvalifisert og kompetent personell til internorganet; og*
- d) Påføre registreringsmerke fra kontrollorganet hvor det er krevet.”*

Av definisjonen til en “søker” i ADR 1.2 fremkommer at i *“sammenheng med periodiske kontroller, mellomliggende kontroller og ekstraordinære kontroller, betyr søker prøvingsstedet, operatøren eller deres autoriserte representant i land som er en kontraherende part”* (“in the case of periodic inspections, intermediate inspections and exceptional checks, applicant means the testing facility, the operator or their authorised representative in a country contracting party”).

I ADR 1.8.7.6 står kravene til kontrollorganets overvåking av internorgan. Etter ADR 1.8.7.6.2 skal kontrollorganet gjennomføre en førstegangsrevisjon, som innbefatter i bokstav b) at *“Kontrollorganet kan*

<sup>42</sup> Se ADR 6.2.2.11 og 6.2.3.6

<sup>43</sup> <https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/artikler/kontrollordninger-for-transportabelt-trykkutstyr/>

autorisere at søkerens internorgan påfører registreringsmerket til kontrollorganet for hvert godkjente produkt". Ved godkjent førstegangsrevisjon kan autorisasjon utstedes for maksimalt tre år. Etter ADR 1.8.7.6.3 skal kontrollorganet gjennomføre periodiske revisjoner i autorisasjonsperioden, med minimum to revisjoner innen en 12 måneders periode. Kontrollorganet kan pålegge korrektive tiltak, og kan suspendere eller inndra tillatelsen til internorganet dersom korrektive tiltak ikke iverksettes i tide, jf. ADR 1.8.7.6.4.

Etter forskrift om transportabelt trykkutstyr § 21 siste ledd og EU-direktiv 2010/35, er det identifikasjonsnummeret til det tekniske kontrollorganet som har ansvar for periodisk ettersyn som skal påføres flasken ved kontroller utført av internorgan. Det tekniske kontrollorganet er således ansvarlig for internorganets kontroll.

## 2.2.1.4 Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen

Forskrift av 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen (forskrift om håndtering av farlig stoff) er fastsatt av DSB med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven. Forskriften implementerer ikke direkte noe EØS-regelverk. Forskriften er generell, således vil særforskriftene redegjort for ovenfor ha forrang ved motstrid.

Forskriften ble endret i 2009, 2013 og senest i 2015. Det ble da innført strengere krav i forskriftens §§ 9 fjerde ledd og 15a for virksomheter som omsetter og/eller fyller gassflasker for LPG for å tydeliggjøre virksomhetenes plikter og øke sikkerheten. Det ble innført spesifikke krav til virksomhetene før, under og etter fylling av gassflasker for LPG. I tillegg ble bestemmelser knyttet til organiseringen av en tidligere foreslått flaskegassordning opphevet.<sup>44</sup>

Hensikten med forskriften er å *“verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot uhell og ulykker med farlig stoff”*, jf § 1. Forskriften regulerer håndtering av farlig stoff og utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff, samt prosjektering, konstruksjon, produksjon, omsetning, installasjon, drift, endring, reparasjon, vedlikehold og kontroll av utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff, jf. § 2. Forskriften gjelder ikke når forskrift om landtransport av farlig gods kommer til anvendelse, men vil komme til anvendelse dersom *“lengden på oppholdet går utover hva som er nødvendig som følge av transportforholdene”*.<sup>45</sup>

Forskriften gjelder *“enhver som håndterer farlig stoff”*, samt de som *“eier eller bruker utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff”*, jf. § 3. Forskriften gjelder både virksomheter og privatpersoner.

DSB har utgitt flere temaveiledere om håndtering av farlig stoff.<sup>46</sup> Særlig to er relevante for gassflasker for LPG. Den første er Temaveiledning om bruk av farlig stoff. Den andre er Temaveiledning om omtapping av farlig stoff, der fylleanlegg for propanflasker omhandles i kapittel 2. Disse kan brukes som hjelpemidler for å tolke forskriften og forstå hvordan kravene i forskriften kan bli oppfylt.

### Oppbevaring av gassflasker for LPG hos forbruker

Det følger av forskriftens § 5 fjerde ledd at gassflasker for LPG ikke skal oppbevares i kjeller eller annet rom under terreng eller på loft. Bakgrunnen for bestemmelsen i fjerde ledd er at *“en kjeller og annet rom under terreng ofte har dårlig ventilasjon og at eksplosjonsfarlig atmosfære derfor lettere kan oppstå ved en lekkasje. Begrunnelsen for at oppbevaring heller ikke er tillatt på loft er fordi tradisjonelle loft ofte har dårlig*

<sup>44</sup> <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-06-26-774>

<sup>45</sup> <https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-handtering-av-brannfarlig-reaksjonsfarlig-og-trykksatt-stoff-samt-utstyr-og-anlegg-som-benytted-ved-handteringen/#innlede-nde-bestemmelser>

<sup>46</sup> <https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/artikler/temaveiledninger-farlig-stoff/>

*adkomstmulighet og fordi de ofte ikke er tilgjengelige nok pga. lagret gods mv. Med loft i denne sammenheng menes ikke loftsleiligheter der hensynet til god adkomst og tilgjengelighet er ivaretatt.”<sup>47</sup>*

Etter forskriftens § 6 kan det i boenhet oppbevares inntil 55 liter brannfarlig gass, samt at det i garasje, i utvendig bod, båthus eller lignende kan for personlig bruk oppbevares inntil 90 liter brannfarlig gass. Dette er absolutte grenser.

### **Krav til kompetanse**

Forskriften stiller i § 7 krav til at *“enhver som prosjekterer, konstruerer, produserer, installerer, drifter, endrer, reparerer, vedlikeholder eller kontrollerer utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff skal ha nødvendig kompetanse. Tilsvarende gjelder enhver som håndterer farlig stoff utover det som er beregnet for vedkommendes personlige bruk”*. Kompetansen skal omfatte *“kunnskap om aktuelt regelverk, om de farlige stoffene som skal håndteres og om teknisk utførelse og drift av utstyr og anlegg”*. I tillegg skal innholdet i anerkjente normer for kompetanse legges til grunn som et minimumsnivå.

Det er virksomhetens ansvar å påse at ansatte har nødvendig kompetanse og blir gitt opplæring tilpasset deres arbeidsoppgaver slik at sikkerheten ivaretas. DSB har sin temaveileder oppgitt at *“slik opplæring kan for eksempel være gjennomgang av driftsprosedyrer, de farlige stoffenes egenskaper, evakueringsplan m.m.”<sup>48</sup>* Opplæringen skal omfatte både forhold ved normal drift og *“ved unormale situasjoner og driftsbetingelser”*. Virksomheten skal videre påse at kompetansen vedlikeholdes *“slik at man er oppdatert på nytt regelverk, nye metoder og utvikling på fagområdet generelt”*.

I tillegg oppstiller forskriften krav til kompetanse for fyllere av brannfarlig gass på løse beholdere i § 15 tredje ledd bokstav b), der det vises til at personell som fyller må ha *“nødvendig kompetanse”*. Kravet om kvalifisert personell til fylling av gassflasker for LPG fremgår også av ADR 4.1.4.1 P200 7a). DSB har ikke gitt noen nærmere veiledning om hva som skal til for å oppfylle kompetansekravene for fyllere av gassflasker for LPG.

Etter ADR 4.1.4.1 P200 (11) kan krav om kompetanse ved fylling av gassflasker for LPG betraktes som oppfylt dersom kravene i standarden EN 13952:2017 er fulgt. I EN 13952:2017 pkt. 4.1.1 fremgår at kun en kompetent person kan drive et fylleanlegg LPG. I pkt. 3.5 er en kompetent person definert som *“person which by combination of appropriate qualification, training, experience and resources, is able to make objective judgments on the subject.”*

Etter pkt. 4.2 skal ansatte ved fylleanlegg få relevant opplæring (“training”) som kan omfatte *“product knowledge and hazards; emergency procedures and drills: the requirements covered in EN 1439: rejection limits for physical and material defects of cylinders; filling equipment checking and maintenance; correct operation of the filling equipment; manual handling; correct use of PPE, and any other tasks described in the work instructions.”* Behov for opplæring skal jevnlig vurderes, og dokumentasjon oppbevares.

### **Krav til utstyr og anlegg**

Etter forskriften stilles det en rekke krav til fylleanlegg for gassflasker for LPG.

Etter forskriften § 9 første ledd skal utstyr og anlegg kontrolleres ved *“konstruksjon, produksjon, installasjon, endring og reparasjon”*. I § 9 andre ledd tilligger det eier og bruker av utstyr og anlegg å sørge for at dette *“underlegges systematisk tilstandskontroll for å påse at den tekniske tilstand er tilfredsstillende.”* Både

---

<sup>47</sup> Veiledning til forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen, DSB

<sup>48</sup><https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-handtering-av-brannfarlig-reaksjonsfarlig-og-trykksatt-stoff-samt-utstyr-og-anlegg-som-benyttes-ved-handteringen/#innlede-nde-bestemmelser>

ferdigkontroll av anlegget før det tas i bruk og systematisk tilstandskontroll skal utføres av uavhengig kontrollør, se forskriften § 9 første ledd punkt c). Det fremgår av temaveiledningen om omtapping av farlig stoff at fylleanlegg for propanflasker regnes som et gassanlegg for bruk av brannfarlig gass kategori 1 og 2 tilknyttet fast rørrnett med over- eller undergrunnstank, rørsystem for distribusjon av gass, eller flaskebatteri, og at det dermed kreves uavhengig kontrollør. Krav til uavhengig kontroll vil også gjelde ved endring eller reparasjon av slikt anlegg, utover ordinært vedlikehold. I temaveiledningen er systematisk tilstandskontroll anbefalt utført hvert år dersom ikke andre anbefalinger fra produsenten foreligger, eller virksomhetens erfaring med utstyret tilsier annet intervall.

I tillegg kreves det i § 10 at eier eller bruker av utstyr og anlegg skal sørge for at dette holdes i forsvarlig stand og vedlikeholdes. Ved opphør skal utstyr og anlegg fjernes eller sikres forsvarlig.

Etter § 14 skal påligger det eier eller bruker av utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff og virksomheter som håndterer farlig stoff å sørge for at *“risikoen er redusert til et nivå som med rimelighet kan oppnås”*. Virksomhetens ledelse er ansvarlig for at virksomheten gjennomfører en risikovurdering og utarbeider planer og gjennomfører tiltak for *“å redusere risikoen til et akseptabelt nivå”*. Dersom virksomheten ikke selv har nødvendig kompetanse på risikovurderinger, må slik kompetanse innhentes. Risikovurderingen skal tilpasses anleggets kompleksitet, størrelse og omgivelser. Forskriften har i § 15 i tillegg listet opp et minimum av forebyggende sikkerhetstiltak som virksomheter må iverksette.

I forskriften § 19 om beredskapsplikt fremgår det at virksomheter som håndterer farlig stoff skal utarbeide beredskapsplan og etablere tilstrekkelig beredskap. Beredskapen må tilpasses den enkelte virksomhet og øves regelmessig. Beredskapsplanen skal samordnes med offentlige beredskapsplaner, slik at det kan etableres et samarbeid med berørte lokale myndigheter.

### **Krav til periodisk kontroll**

I forskriftens § 9 fjerde ledd er det gitt regler om periodisk kontroll av gassflasker for LPG. Bestemmelsen ble ifølge DSB inntatt for å tydeliggjøre at *“bestemmelsene gjelder for alle virksomheter som håndterer gassflasker for LPG (herunder omsettere, fyllere mv.) og ikke kun ved transport.”*<sup>49</sup> Virkeområdet for forskriften er all håndtering av farlig stoff.

#### Prosedyrer

Bestemmelsen viser til at periodisk kontroll av gassflasker for LPG skal utføres etter *“prosedyrene som er fastsatt for slike flasker i forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods, ADR kapittel 4 og 6 og i overensstemmelse med fristen som fremkommer av merkingen på flasken”*.

Forskrift om landtransport av farlig gods inneholder ingen konkret regulering knyttet til prosedyrer for gjennomføring av periodisk kontroll. Forskriften viser generelt til at ADR og RID er en del av forskriften.

I ADR pkt. 4.1.6.10 fremgår det at gassflasker for LPG skal gjennomgå periodisk kontroll i samsvar med bestemmelsene i 6.2.1.6 for UN-beholdere eller 6.2.3.5.1 for ikke UN-beholdere, og emballeringsbestemmelse P200. I ADR 4.1.4.1 P200 (8) står det at refyllbare trykkbeholdere skal gjennomgå periodiske kontroller i samsvar med krav i henholdsvis 6.1.2.6 og 6.2.3.5.

I ADR pkt. 6.2.3.5.1 fremgår det at periodisk kontroll og prøving skal foretas i henhold til 6.2.1.6. Etter ADR pkt. 6.2.1.6 kan periodisk kontroll og prøving kun foretas av et organ som er godkjent av vedkommende myndighet. Disse er redegjort for i forrige kapittel. Periodisk kontroll og prøving skal omfatte:

*“a) Undersøkelse av beholderens ytre tilstand og kontroll av utstyr og merking;*

<sup>49</sup> Informasjonsbrev fra DSB om “Informasjon om endringer i regelverket vedrørende gassflasker for LPG” av 29. juni 2015

- b) Undersøkelse av beholderens indre tilstand (f.eks. innvendig inspeksjon, verifikasjon av minimum vegtvekktelse);
- c) Kontroll av gjengeparti hvis det er tegn på korrosjon eller om utstyr er fjernet;
- d) Hydraulisk trykkprøve og, om nødvendig, kontroll av materialets egenskaper ved egnede prøver;
- e) Kontroll av driftsutstyr, annet tilbehør og trykkavlastningsinnretning, hvis beholderen skal gjenbrukes.”

Etter ADR pkt 6.2.4.2 om periodisk kontroll og prøve er det obligatorisk å bruke standarder for periodiske kontroll for å oppfylle kravene i 6.2.3.5. Av tabellen fremgår at bruk av standarden EN 1440:2016 (unntatt Annex C) eller EN 16728:2016 (unntatt avsnitt 3.5, Annex F og Annex G) er obligatorisk for gassflasker for LPG fra 1. januar 2019. Det fremgår i temaveiledning om omtapping av farlig stoff (kap. 2, pkt. 9.8): “Standard for periodisk kontroll (revisjon) av gassflasker for LPG: NS-EN 1440 LPG-utstyr og tilbehør - Periodisk kontroll av transportable og påfyllbare LPG-flasker.”<sup>50</sup>

Drivkraft Norge har fremholdt at innholdet i Annex B til EN 1440:2016, som regulerer vilkår for 15 års revisjonsintervall for flasker som er produsert før januar 2015, bør beskrives nærmere.<sup>51</sup> Annex B gjelder kun gassflasker som er konstruert før 2015 etter nasjonale bestemmelser og som ikke oppfyller ADR/RID, og er således ikke aktuell. Slike flasker er ikke tillatt brukt i Norge, jf. forskrift om håndtering av farlig stoff § 15a siste ledd.

Kun Annex D til EN 1440:2016 er aktuell. I anmerkning 1 fremgår at ADR/RID P200 (12) danner grunnlaget for Annex D, og går foran ved tilfelle av motstrid. Annex D har dermed ikke selvstendig betydning utover ADR/RID P200 (12).

#### Kontrollintervall

Etter forskriften § 9 fjerde ledd skal kontrollintervallet være på maksimalt 10 år, med to unntak:

- a) For gassflasker for LPG av komposittmateriale skal kontrollintervallet fastsettes av den myndigheten som har utstedt typegodkjenningen eller av et organ som denne myndigheten har utpekt.
- b) For sveisede gassflasker for LPG av stål kan kontrollintervallet etter søknad utvides til 15 år etter betingelsene i forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods, ADR 4.1.4.1 P200, (12).

Bestemmelsen samsvarer med ADR 4.1.4.1 P200 (9), der hovedregelen er at gassflasker for LPG skal inn til periodisk kontroll hvert 10. år. For komposittflasker er imidlertid hovedregelen at det skal være maksimalt 5 år mellom to periodiske kontroller, med mindre det tillates utvidet av den myndighet som har utstedt typegodkjenningen eller et organ som er utpekt av denne myndigheten. I 2015 uttalte DSB at “Komposittflasker produsert i Norge [er] i all hovedsak gitt et kontrollintervall på 10 år. Noen identifiserte partier av norske gassflasker fra årene 2000 og 2001 er for øvrig gitt et kontrollintervall på 15 år.”<sup>52</sup> Også disse har nå 10 år kontrollintervall.

Vanlige sveisede stålflasker for LPG faller inn under hovedregelen med kontroll hvert 10. år, som etter søknad kan utvides til 15 år. Forskrift om landtransport av farlig gods inneholder ingen direkte bestemmelser om utvidelse av kontrollintervallet, men inntar ADR som en del av forskriften. ADR pkt. 4.1.4.1 P200 (12) har omfattende regulering av hva som skal til for utvidelse av kontrollintervallet. Søknad for utvidet kontrollintervall for sveisede gassflasker for LPG av stål kan kun godkjennes om betingelsene i ADR 4.1.4.1 P200 (12) har blitt møtt.

Etter ADR 4.1.4.1 P200 12.1.2 er det “eieren av gassflaskene” som “skal søke vedkommende myndighet om 15 års intervall og skal dokumentere at kravene i punkt 2, 3 og 4 følges.” Punktene omfatter operasjonelle

<sup>50</sup><https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/temaveiledning-om-omtapping-av-farlig-stoff/#kontrol1--92>

<sup>51</sup> Uttalelse fra Drivkraft Norge 21. juni 2016 (kontradiksjonsrunde)

<sup>52</sup> Informasjonsbrev fra DSB om “Informasjon om endringer i regelverket vedrørende gassflasker for LPG” av 29. juni 2015

bestemmelser, krav til kvalifisering og periodisk kontroll og merking. Selve gassflaskene må oppfylle krav angitt i ADR 4.1.4.1 P200 12.1.3. Myndighetene skal deretter i tråd med ADR 4.1.4.1 P200 12.1.6 *“overvåke at eieren av beholderne oppfyller kravene i ADR/RID og godkjenningen på en hensiktsmessig måte, men likevel minst hvert 3. år eller dersom prosedyrene endres”*.

Etter ADR 4.1.4.1 P200 12.2 kan beholdere som er gitt 15 års kontrollintervall *“bare fylles på fyllesenter som har et dokumentert kvalitetssystem for å sikre at alle kravene i avsnitt 7 i denne emballeringsbestemmelse og kravene og ansvaret i EN 1439:2017 og EN 13952:2017 er oppfylt og korrekt anvendt.”* Det er eieren som skal legge frem dokumentasjon for vedkommende myndighet som beviser at fyllesentrene oppfyller kravene. Myndighetene skal verifisere og kontrollere at kravene etterleves minst hvert 3. år etter ADR 4.1.4.1 P200 12.2.2.

Også gassflasker for LPG som er gitt 15 års kontrollintervall skal gjennomgå periodisk kontroll i henhold til ADR pkt. 6.2.3.5. Eier er ansvarlig for å undersøke gassflasker for LPG som feiler i periodisk kontroll, og eventuelt informere myndighetene.

Etter ADR 4.1.4.1 P200 12.1.5 synes søker å ha et krav på å få godkjent 15 års kontrollintervall dersom alle kravene er oppfylt, til tross for at det innledningsvis i ADR 4.1.4.1 P200 12 etter ordlyden synes å være underlagt myndighetenes skjønn: *“Et 15 års intervall for periodisk kontroll av sveiste refyllbare gassflasker av stål kan tillates i henhold til spesiell emballeringsbestemmelse v 2) i 10. dersom følgende krav oppfylles”* (vår understreking). Gassflasker for LPG som oppfyller kravene og er gitt 15 års kontrollintervall skal merkes klart og tydelig med ”P15Y”.

### **Innmelding av farlig stoff**

Etter § 12 skal enhver som oppbevarer mer enn 400 liter/ 0,4 m<sup>3</sup> av LPG i et anlegg sende elektronisk melding til DSB før utstyr og anlegg tas i bruk.<sup>53</sup> Dette for at DSB og kommunene skal få en bedre oversikt over risikobildet i forbindelse med håndtering av farlige stoffer. Det er utarbeidet en egen veiledning av DSB for innmelding av farlig stoff.<sup>54</sup>

### **Krav til fylling av gassflasker for LPG**

Etter § 15 tredje ledd bokstav b) skal fylling av brannfarlig gass på løse beholdere *“kun skje ved anlegg beregnet for slik fylling”*. Selvbetjening er ikke tillatt. Fylling av løse gassbeholdere på drivstoffanlegg er ikke tillatt.<sup>55</sup> I DSBs temaveiledning for omtapping av farlig stoff kapittel 2 pkt. 15.1 står det at *“Overordnede krav til fyllestasjoner fremkommer av: NS-EN 13952 LPG-utstyr og tilbehør – Prosedyrer for fylling av LPG-flasker.”*

Videre gis det i forskriftens § 15a konkrete krav for fylling av gassflasker for LPG, og kontroll som må gjennomføres etter fylling. Det er ikke tillatt å fylle gassflasker for LPG som er skadde, defekte, eller har forfalt til periodisk kontroll. Flaskene må kontrolleres for skader forut for fylling. De skal så merkes ved fylling slik at de er sporbare tilbake til fyllestedet, noe som er et nasjonalt krav som ikke finnes i ADR. Etter fylling skal det

<sup>53</sup>

<https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/temaveiledning-om-omtapping-av-farlig-stoff/#innmelding-av-farlig-stoff-122>

<sup>54</sup>

[https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/farlige-stoffer/veiledning\\_innmelding\\_farlig\\_stoff.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/farlige-stoffer/veiledning_innmelding_farlig_stoff.pdf)

<sup>55</sup>

<https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/temaveiledning-om-omtapping-av-farlig-stoff/#forebyggende-sikkerhetstiltak--15---krav-til-installasjoner>

kontrolleres at fyllingsgrad er overholdt, at flaskene er fri for lekkasje, og at de har påkrevd merking og identifikasjon.

I DSBs temaveiledning for omtapping av farlig stoff kapittel 2 pkt. 15.1 står det at *“Kontroll av gassflasker for LPG i forbindelse med fylling skal utføres etter NS-EN 1439 LPG utstyr og tilbehør - Prosedyre for kontroll av LPG-flasker før, under og etter fylling.”* I standarden angis mer spesifikke krav knyttet til kontrollen.

De samme kravene gjenfinnes i ADR 4.1.4.1 P200 (7)a, der det fremgår at *“fylling av trykkbeholdere kan bare utføres av spesielt utstyrte installasjoner, med kvalifisert personell etter fastsatte prosedyrer”*. Bestemmelsen lister opp hvilke kontroller prosedyrene skal inneholde. I ADR 4.1.4.1 P200 (11) fremgår det at kravene i emballeringsbestemmelsen kan betraktes som oppfylt dersom de relevante delene EN 1439:2017 er blitt fulgt.

Gassflasker for LPG som skal fylles skal være samsvarsmerket med pi- eller epsilon-merke i henhold til forskrift 22. november 2012 nr. 1088 om transportabelt trykkutstyr. Ikke samsvarsmerkede gassflasker for LPG kan allikevel fylles dersom de oppfyller kravene i forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods og ble brakt i omsetning i Norge før kravet om samsvarsmerking ble gjort gjeldende.

### **Mottaksplikt**

Av § 15a tredje ledd fremgår det også at *“virksomheter som fyller eller omsetter gassflasker for LPG skal ta imot slike flasker kostnadsfritt fra forbrukere, herunder ta imot flasker som ikke kan fylles eller som forbrukere av annen årsak ønsker å levere fra seg.”* Hensikten med dette kravet er å forhindre at gassflasker for LPG som ikke lenger er i bruk oppbevares hos forbrukere. DSB har uttrykt at virksomheters om fyller eller omsetter gassflasker for LPG *“forventes å ha kompetanse og utstyr til å håndtere flaskene på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte”*.<sup>56</sup>

Aktører har ikke mottaksplikt fra andre virksomheter i bransjen. Virksomheten har heller ingen plikt til å erstatte flasker som forbrukere leverer fra seg, men må bære kostnadene forbundet med revisjon eller kassering av innleverte flasker.

Bestemmelsen er et nasjonalt krav som ikke finnes i ADR.

### **Varsling og rapportering av uhell og ulykker**

Etter § 20 skal DSB umiddelbart varsles om større ulykker. Andre uhell og ulykker skal snarest mulig rapporteres til DSB. I tillegg skal virksomheter etablere et system *“for registrering av uhell, ulykker og tilløp til slike”*.

## **2.2.2 Det nasjonale handlingsrommet**

PwC er blitt bedt om å beskrive “det nasjonale handlingsrommet”. Vi forstår det slik at det nasjonale handlingsrommet i denne sammenheng er de mulighetene DSB har til å implementere et regelverk uten at det strider mot EØS-avtalen. Beskrivelsen begrenses til det handlingsrommet Norge har relatert til regulering av flaskegass for forbrukermarkedet. PwC beskriver ikke de muligheter Norge har til å påvirke regelverksutviklingen i EU.

Norge deltar i EUs indre marked i kraft av EØS-avtalen. EØS-avtalen setter grenser for nasjonal politikk som strider mot det indre markeds prinsipper om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital. Allikevel er det rom for spesielle tilpasninger når felles regler skal utformes og håndheves, da EØS-avtalen til en viss grad tar høyde for at det er behov for nasjonale og regionale tilpasninger.

<sup>56</sup> DSBs brev til bransjen "Mottaksplikt for gassflasker for LPG" datert 3.10.17



Det faktiske handlingsrommet innenfor EØS-avtalen er imidlertid ikke like enkelt å identifisere. I Statskonsults rapport om det kommunale handlingsrommet fra 2006<sup>57</sup> er det nasjonale handlingsrommet beskrevet på denne måten: *“Avtalen åpner for avveininger av ulike hensyn, men hvordan dette skal forstås i praksis springer ikke fram av teksten på en enkel måte. Handlingsrommet klargjøres gjennom avgjørelser i enkeltsaker, dommer og gjennom utvikling av sekundærretten. Det finnes et uavkortet nasjonalt handlingsrom på alle områder som ikke reguleres av EØS-avtalen. Der står nasjonale myndigheter fritt til å utfolde sin suverene myndighet, så lenge dette ikke skjer på en måte som undergraver avtalens hovedprinsipper.”*

Et utgangspunkt er dermed at det er fritt nasjonalt handlingsrom på områder som ikke er regulert av EØS-avtalen, direktiver eller i sekundærretten. Allikevel vil det også her kunne være begrensninger, og EØS-avtalens hovedprinsipper vil måtte hensyntas. Ved restriksjoner på den frie konkurransen stilles det *“strengt krav til godtgjøring av at de aktuelle tiltakene er nødvendige og at de er godt egnet til å nå sine mål. Rettspraksis har etter hvert klargjort hva som godtas og dermed skapt større forutsigbarhet. I praksis har det vist seg at så godt som ethvert politisk hensyn som er grunnet på objektive kriterier vil kunne påberopes. Økonomiske hensyn, hensynet til offentlige finanser og administrative forhold godtas ikke.”*<sup>58</sup> Videre fremheves at det *“gis rom for egne nasjonale reguleringer når målet er å ivareta og beskytte viktige samfunnsinteresser.”*<sup>59</sup>

Gjennomgangen over viser at området gassflasker for LPG i stor grad er regulert i EU retten hva gjelder transportområdet. I direktivene er det nasjonale handlingsrom ved gassflasker for LPG til dels også positivt angitt:

1. EU-direktiv 2010/35 artikkel 3 angir at det er åpning for nasjonale bestemmelser for oppbevaring og bruk av transportabelt trykkutstyr:

**“On-site requirements**

*Member States may on their territory establish on-site requirements for the mid- or long-term storage or the on-site use of transportable pressure equipment. However, Member States shall not establish additional requirements for the transportable pressure equipment itself.”*

Bestemmelsen presiserer at det ikke er anledning til å etablere ytterligere krav knyttet til selve gassflaskene for LPG.

2. EU-direktiv 2010/35 artikkel 19 angir at medlemsstater kan fastsette nasjonale prosedyrer for akkreditering-organers vurdering, varsling og monitorering av tekniske kontrollorgan:

**“Information obligation of notifying authorities**

*Member States shall inform the Commission of their national procedures for the assessment, notification and monitoring of notified bodies, and of any changes to that information.”*

3. EU-direktiv 2008/68 artikkel 5 (1) angir at det er anledning til å stille strengere krav enn ADR/RID til transport av farlig gods på norskregistrerte kjøretøyer/jernbanevogner, der hensynet til transportsikkerheten er årsak:

**“Restrictions on grounds of transport safety**

<sup>57</sup> <https://www.difi.no/sites/difino/files/2006-13.pdf>

<sup>58</sup> <https://www.difi.no/sites/difino/files/2006-13.pdf>

<sup>59</sup> <https://www.difi.no/sites/difino/files/2006-13.pdf>

1. *Member States may on grounds of transport safety apply more stringent provisions, with the exception of construction requirements, concerning the national transport of dangerous goods by vehicles, wagons and inland waterway vessels registered or put into circulation within their territory.”*

Bestemmelsen presiserer at det ikke er anledning til å stille strengere konstruksjonskrav.

4. EU-direktiv 2008/68 artikkel 6 (2 a) angir at det er anledning til søke unntak fra visse bestemmelser for transport av “små mengder” av farlig gods. Det kan imidlertid ikke stilles strengere krav enn ADR/RID og det kan ikke gis unntak for farlig stoff som inneholder medium eller høy grad av radioaktivitet:

**“Derogations**

*Provided that safety is not compromised, Member States may request derogations from Annex I, Section I.1, Annex II, Section II.1, and Annex III, Section III.1, for the transport within their territories of small quantities of certain dangerous goods, with the exception of substances having a medium or high level of radioactivity, provided that the conditions for such transport are no more stringent than the conditions set out in those Annexes.”*

Søknad om unntak godkjennes av ESA for Norge for inntil 6 år før ny søknad må sendes.

I tillegg reguleres handlingsrommet direkte i ADR/RID, ved at den angir forhold som er unntatt fra avtalen, og som dermed ikke reguleres:

1. ADR/RID 1.5.1 angir at det kan inngås multilaterale avtaler om midlertidige avvik fra avtalene. Det åpnes der for at medlemsstatene kan avtale avvik fra ADR og/eller RID på sine territorier direkte med hverandre under forutsetning av at dette ikke går ut over sikkerheten. For ADR kan et slikt avvik avtales for maksimalt 5 år.
2. ADR/RID 1.1.3. angir at avtalenes bestemmelser ikke gjelder for visse typer transport av farlig gods, knyttet til transportoperasjonens karakter, slik som transport foretatt av privatpersoner, i virksomhetsintern transport som ikke er tilførsel/distribusjon og i redningstjeneste.

For privatpersoner er dette regulert i ADR/RID 1.1.3.1 a) hvor det fremgår at ADR/RID ikke gjelder for *“transport av farlig gods som foretas av privatpersoner når godset er emballert for detalj salg og er beregnet for deres personlige bruk eller bruk i husholdningen, eller for deres sports- eller fritidsaktivitet forutsatt at det er truffet tiltak for å hindre lekkasje av det farlige godset under normale transportforhold. Når dette godset er brannfarlige væsker i refyllbare beholdere fylt av eller for en privatperson, skal det totale innhold ikke overskride 60 liter pr beholder og for ADR 240 liter pr transportenhet. Farlig gods i mellomstore bulkcontainere (IBCer), storemballasje eller tanker er ikke ansett som pakket for detalj salg.”*<sup>60</sup>

Det nasjonale handlingsrommet i ADR/RID er også angitt konkret i enkeltbestemmelser, som f.eks.:

1. ADR 4.1.4.1 P200 (3) og (9) angir at revisjonsintervallet for komposittflasker skal være maksimalt 5 år, med mindre det tillates utvidet av den myndighet som har utstedt typegodkjenningen eller et organ som er utpekt av denne myndigheten.

<sup>60</sup> <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/adrrid-2019/>

2. ADR 4.1.4.1 P200 12.2.2 angir at det er opp til myndighetene å fastsette hva som er hensiktsmessig kontroll av kravene i ADR 4.1.4.1 P200 12.2.1.

På bakgrunn av dette synes det i stor grad å foreligge et nasjonalt handlingsrom for myndighetene hva gjelder bruk og oppbevaring av gassflasker for LPG, herunder også krav til fyllesentre, så lenge forholdene ikke faller inn under de krav som følger av EU-direktiv 2010/35 og bestemmelsene ikke er utformet som krav til selve gassflasken. Det nasjonale handlingsrommet begrenses av det indre markedets prinsipper om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital, slik som belyst ved endringen av DSBs vilkår i tillatelse om omtapping av LPG at det kun skulle fylles på egne beholdere, som kunne anses som brudd på prinsippet om fri konkurranse.

## 2.3 Aktørenes oppfatning av sikkerhetsmessige konsekvenser

DSB har bedt PwC gi en beskrivelse av hvilke sikkerhetsmessige konsekvenser aktørene som fyller gass på flasker, selger gassflasker og reviderer gassflasker opplever at de nasjonalt motiverte reglene medfører. Det legges til grunn at de fleste nasjonale regler som regulerer håndtering av gassflasker for LPG utenfor transportområdet er nasjonalt motiverte, med mindre noe annet fremgår av gjennomgangen over.

Som beskrevet i 2.1.2 endret aktørbildet seg i 2005. Dette har medført en rekke diskusjoner rundt sikkerheten i forbrukermarkedet for gassflasker for LPG. Aktørene AGA og Nippon var i markedet før 2005. Disse to aktørene hadde etablert en flaskeordning med utveksling av flasker som de hadde satt på markedet, slik at de sørget for revisjon av "egne" flasker. Disse to aktørene mener at fri flyt av flasker har en rekke sikkerhetsmessige konsekvenser.

For det første hevdes at den frie flyten av gassflasker begrenser deres mulighet til å gi en garanti til forbrukerne på at gassflaskene har blitt håndtert på en forsvarlig måte. Begge aktørene fremhevet funnene i "Mystery shopper"-aksjonen som ble utført av Drivkraft Norge i 2014 som eksempler på hvordan andre aktører ikke nødvendigvis håndterer flaskene på en forsvarlig måte.

Mystery Shopper-aksjonen var en undersøkelse organisert av Drivkraft Norge (DN) for å undersøke etterlevelsen av regelverket blant fyllestasjonene i markedet. Aksjonen ble utført av en tredjepart som besøkte 36 fyllestasjoner, og det ble opprettet etiske retningslinjer for tredjeparten som utførte aksjonen. Stasjonenes praksis ble kontrollert opp mot følgende krav: *"det må kontrolleres at flasken er innenfor gyldig intervall for periodisk kontroll"*, *"Beholder skal merkes varig og tydelig slik at den er sporbar tilbake til fyllestedet"*, og *"kontroll av propanflasker i forbindelse med fylling skal utføres etter NS-EN 1439"*. Det ble registrert at svært få av fyllestasjonene oppfylte testkravene. Undersøkelsen har fått kritikk fra aktører i bransjen. Blant annet hevder LPG Norge at fyllesteder ble presset til å fylle i situasjoner der de vanligvis ikke ville ha gjort det.

For det andre hevdes det enkelte aktører ikke tar krav til sikkerhet på alvor, da det ved den nevnte aksjonen ble gjort funn knyttet til manglende periodisk kontroll, manglende merking og manglende kontroll ved fylling. Samtidig påpekes det at dette er personavhengig, og ikke gjelder alle aktørene i markedet. Det hevdes også at noen aktører ikke oppbevarer gassflaskene på en forsvarlig måte.

Også Gassspesialisten har hevdet at noen fyllesentre ikke tar sikkerheten på alvor. Gassspesialisten viser særlig til at konkurransen ble hardere for fyllesentre etter at ubetjente automater ble innført som en distribusjonsmåte i markedet. Et resultat som følge av dette er at det er ulike fylleanlegg som fortsetter frem til de ikke blir godkjente i en eventuell kontroll og må gi seg, og som ikke ivaretar sikkerheten underveis. Det vises til at dette kan skape farlige situasjoner for kunden og skade omdømmet til bransjen som en helhet.

Gassspesialisten mener at grundig kontroll av anlegg kan luke ut aktører i det frie markedet som ikke anser sikkerheten som første prioritet.

Alle aktørene PwC har vært i kontakt med har påpekt at det er svært ulikt kompetansenivå blant aktørene i bransjen, og at dette er et problem for sikkerheten. Kritikken har rettet seg mot både lokale fylleanlegg da disse ofte er drevet av enkeltpersoner med ulik erfaring med gassflasker og med ulik forståelse av risikobilde, men også mot aktører som selger gassflasker fra automater hvor det ikke står en fysisk person som kan videreføre kunnskap om hvordan privatpersoner skal håndtere flaskene. Samtidig ble det nevnt av LPG Norge at kompetansenivået også varierer blant ansatte ved bensinstasjoner og andre utsalgssteder der det settes skap for gassflasker, noe som tyder på at kompetansenivået kan være et generelt problem på tvers av aktører uavhengig om de fyller eller selger gassflasker.<sup>61</sup> AGA har påpekt at de *“benytter både e-læringsprogrammer, personlige besøk med sikkerhetsgjennomganger og skriftlig materiell på våre utleveringssteder”*, og at personalet ved utleveringssteder ikke behøver å ha samme kompetanse som i små, lokale fyllesenter, da flaskene allerede er kontrollert, fylt, lekkasjetestet og forseglet før de håndteres av utleveringsstedet.<sup>62</sup> Drivkraft Norge har påpekt at deres medlemmer praktiserer *“e-læring, i kombinasjon med kurs og personlig oppfølging for stasjonskjedene og de øvrige forhandlerne.”*<sup>63</sup> LPG Norge har vist til at det forekommer brudd hos *alle* aktører som fyller, og at dette særlig gjelder fylling av flasker som er utgått på dato, men også lagring av flasker utgått på dato.<sup>64</sup>

Flere aktører har også nevnt at det er et for smalt fokus på kontroll av fylleanlegg og utstyr, og for lite fokus på verdikjeden som en helhet, når det foretas kontroller og tilsyn. Gassspesialisten nevnte spesifikt at det kunne være fordelaktig om aktører også måtte dokumentere hvor de kjøper flasker, rutiner på å sende gassflasker til kontroll og tiltak for å vrake eller resirkulere gassflasker. Nippon kommenterte at verdikjeden ikke blir sett på som en helhet og at det er mangel på tilsyn.

## 2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for aktørene

DSB har bedt PwC gi en beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene dagens regulering medfører for de aktørene som fyller gass på flasker og distribuerer gassflasker.

Dagens regulering medfører både økonomiske og administrative konsekvenser for aktørene som fyller gass på flasker og distribuerer gassflasker.

### 2.4.1 Administrative konsekvenser

Allerede fra oppstart vil en aktør som ønsker å sette opp anlegg for fylling eller salg av gassflasker for LPG forholde seg til administrative bestemmelser i regelverket. Virksomheten må elektronisk meldes inn til DSB dersom det samlede beholdervolum overstiger 400 liter. Det må også meldes inn til DSB dersom det foretas endringer eller utvidelser hos eksisterende anlegg, eller om anlegget legges ned.<sup>65</sup>

Aktøren må gjennomføre en risikovurdering av utstyr og anlegg, samt utarbeide beredskapsplan og sørge for tilstrekkelig beredskap. Også sikringstiltak skal tilpasses utstyr og anlegg. Aktører som distribuerer gassflasker

<sup>61</sup> LPG Norge

<sup>62</sup> Uttalelse fra AGA av 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>63</sup> Uttalelse fra Drivkraft Norge 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>64</sup> I uttalelse fra LPG Norge 13. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>65</sup> Temaveiledning om bruk av farlig stoff del 2, Innmelding av farlig stoff (§ 12),

<https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/temaveiledning-om-bruk-av-farlig-stoff-del-2/#utstyr-og-anlegg--8>

fra ubetjente automater må i tillegg produsere en risikoanalyse som beskriver forholdene der flaskeautomaten skal plasseres, inkludert avstand til bygninger, skjerming mot påkjørsel, skilting osv.<sup>66</sup> Aktøren må videre sørge for at utstyr og anlegg gjennomgår en tilstandskontroll utført av en tredjepart.

Aktører må sikre at ansatte som håndterer farlig stoff har nødvendig kompetanse og at denne kompetansen vedlikeholdes.

Aktører som transporterer gassflasker for LPG må sørge for å ha forskriftsmessig materiell for transport av gassflasker og sjåfører med dokumentasjon på godkjent opplæring.<sup>67</sup>

Aktørene må ha et system for å ivareta kravet til å kunne identifisere enhver markedsaktør som den har mottatt transportabelt trykkutstyr fra og levert transportabelt trykkutstyr til.

Aktøren må opprette et system for å registrere ulykker, uhell og tilløp til slike.

Alle plikter som følger av forskriften om håndtering av farlig stoff (se over under kapittel 2.2.1.4) skal virksomheten etter § 13 *“til enhver tid kunne dokumentere at kravene i forskriften er oppfylt. Dokumentasjonen skal oppdateres og opprettholdes for hele utstyret og anleggets levetid”*.

## 2.4.2 Økonomiske konsekvenser

Alle kravene som har administrative konsekvenser vil også ha en økonomiske konsekvens for aktørene, idet administrasjon også har en kostnadsside. Imidlertid er det vedlikehold og tilstandskontroller av utstyr og anlegg, samt periodisk kontroll av flasker, som medfører de største økonomiske konsekvensene for aktørene knyttet til å fylle og distribuere gassflasker for LPG på bakgrunn av dagens regulering.

Systematiske tilstandskontroller skal utføres av uavhengige kontrollører, dette kan være et teknisk kontrollorgan, brukerinspektorat eller akkreditert inspeksjonsorgan. Ved en tilstandskontroll skjer en gjennomgang av anlegget for å sikre en tilfredsstillende driftssikkerhet og beskyttelse mot uønskede hendelser. Kostnaden for denne kontrollen varierer avhengig av størrelsen på anlegget, men det er opplyst at den starter på NOK 10.000-15.000 for de mindre fylleanleggene. Det knytter seg også kostnader til vedlikehold av utstyr og anlegg for å bli godkjent ved slik tilstandskontroll.

Det er krav om periodisk kontroll av gassflasker for LPG hvert tiende år, med noen unntak.<sup>68</sup> Periodisk kontroll kan utføres av teknisk kontrollorgan eller aktørens internorgan. Ved bruk av teknisk kontrollorgan har aktørene oppgitt at kostnaden for å revidere gassflasker for LPG ligger på NOK 150-300. Denne kostnaden er lavere ved revisjon av eget internorgan. Imidlertid har aktører opplyst at prosessen for å få godkjent internorgan var både administrativt og økonomisk krevende. Det var en stor investering å få nødvendige godkjenninger på plass. Det knytter seg også kostnader til å sørge for opprettholdelse av kvalitetssystem for kontroll og prøvinger som er nedlagt i ADR, og kassering av gassflasker som er påført skader og ikke kan fylles.

Enkelte aktører har hevdet at de bærer en uforholdsmessig stor andel av kostnadene knyttet til periodiske kontroller av gassflasker for LPG, og mener at dette skyldes at andre aktører urettmessig bytter gassflasker som har forfalt til periodisk kontroll i deres automater. Dette kommenteres nærmere nedenfor i kapittel 3.3.

<sup>66</sup>

<https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/artikler/utforelse-plassering-og-drift-av-automater-for-gassflasker-med-propan/>

<sup>67</sup> Forskrift om landtransport av farlig gods § 5

<sup>68</sup> Forskrift om håndtering av farlig stoff, § 9 fjerde ledd

Videre medfører kravene om opplæring av transportører, fyllere og andre som håndterer farlig stoff kostnader for aktørene. Det samme gjelder kostnader med å ha forskriftsmessig materiell for transport av gassflasker.

## 2.5 Andre EØS-regelverk

DSB har bedt PwC gi en beskrivelse av hvordan markedet og reguleringen av flaskegass er i Sverige og Danmark og hva man eventuelt ser som utfordringer i disse landene.

### 2.5.1 Sverige

PwC har for kartlegging av marked og regelverk innhentet informasjon fra Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i Sverige.

#### Regelverket i Sverige

Ifølge MSB er det hovedsakelig to lover som regulerer gassflasker for LPG i forbrukermarkedet i Sverige.

Den første, *lagen om transport av farligt gods (LFG)*, knytter seg til transport av gassflasker for LPG, og gir grunnlaget og de ytre rammene for transport av farlig gods i Sverige. Loven utfylles av *förordningen (2006:311) om transport av farligt gods*.<sup>69</sup> I tillegg har MSB utferdiget *föreskrifter (2011:3) om transportabla tryckbärande anordningar*.

Forskriftene inneholder bestemmelser om hvilke beholdere og tanker som skal anses å være transportabelt trykkutstyr, hvilke vurderinger og kontroller transportabelt trykkutstyr må gjennomgå, pi-merking av transportabelt trykkutstyr og krav til aktører som håndterer transportabelt trykkutstyr.

Med hjemmel i *förordningen (2006:311) om transport av farligt gods* §§ 15 og 16 har MSB også utferdiget *MSBFS 2018:5 föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S)* og *MSBFS 2018:6 föreskrifter om transport av farligt gods på järnväg (RID-S)*. Disse forskriftene implementerer ADR og RID i svensk rett.

I vedlegg S til disse to forskriftene er det inntatt særskilte nasjonale bestemmelser som delvis er preseptoriske bestemmelser utover det som beskrives i ADR/RID og delvis unntak fra ADR/RID. Sverige har benyttet seg av muligheten til å beholde strengere materialkrav for sømløse gassflasker av stål, jf kapittel 19.2 i ADR-S. I tillegg er det inntatt allmenne råd i vedlegg S.

Forskriftene gjennomfører EU direktiv 2010/35 (TPED) fullt ut i svensk rett. Forøvrig kan eldre gassflasker som er godkjent etter nasjonale regler transporteres innenlands uten å oppfylle TPED, i tråd med direktivets tilpasningsbestemmelser. Sverige har ikke innført særskilte regler hva gjelder transport og kontroll av gassflasker for LPG, slik at det er kravene i ADR/RID og TPED som gjelder.

Den andre, *lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE)*, knytter seg til håndtering av gassflasker. MSB har i dag to forskrifter, *Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1998:7) om brandfarlig gas i lös behållare* og *Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 2000:4) om cisterner, gasklockor, bergtrum och rörledning för brandfarlig gas*. Det er planlagt at disse to forskriftene skal inngå i en ny forskrift om

<sup>69</sup> <https://lagrummet.se/lar-dig-mer/vanliga-fragor#vad-ar-skillnaden-mellan-forfattning>: “Lag: regler som får konsekvenser för enskilda medborgare och företag måste finnas i form av lagar, vilket innebär att riksdagen fattar beslut om dem. Förordning: regler utan sådana konsekvenser kan regeringen besluta direkt genom att utfärda en förordning. Föreskrift: detaljregler inom vissa sakområden kan myndigheter besluta genom att utfärda en föreskrift.”

brannfarlige gasser som skal ferdigstilles i år.<sup>70</sup> Håndteringen av gass for å fylle gassflasker for LPG omfattes av forskriftene.

Også Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1996:2) om hantering av brandfarliga gaser och vätskor på försäljningsställen, som regulerer fyllesenter for fylling av gassflasker for LPG, skal erstattes i den nye forskriften.

I tillegg til dette regelverket har Arbetsmiljöverket forskrifter om hvordan gassflaskene skal behandles ut fra et arbeidsmiljøperspektiv. Formålet med *Användning och kontroll av trycksatta anordningar (AFS 2017:3), föreskrifter*, er å forebygge uhell og ulykker ved bruk av trykkutstyr gjennom å presisere og komplettere *Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2006:4) om användning av arbetsutrustning*. Forskriftene gjelder bruk og kontroll av trykkutstyr og sikkerhetsutrustning.

I Sverige er det SWEDAC som har ansvar for akkreditering og tilsyn av kontrollorganene for transport av transportabelt trykkutstyr. På hjemmesiden til Europakommisjonen<sup>71</sup> fremgår at det er flere kontrollorganer som er godkjent til å utføre periodisk kontroll i Sverige:

▶ NB 0409	<a href="#">Kiwa Inspecta AB</a>	Sweden
▶ NB 0640	<a href="#">DEKRA Industrial AB</a>	Sweden
▶ NB 1036	<a href="#">AB EKMA LUFT</a>	Sweden
▶ NB 1037	<a href="#">Presto Brandsäkerhet AB</a>	Sweden
▶ NB 1038	<a href="#">AB HALMSTADS BRANDSERVICE</a>	Sweden
▶ NB 1041	<a href="#">AB UPPLANDS BRANDSERVICE BLOMBERG &amp; BLOMBERG</a>	Sweden
▶ NB 1043	<a href="#">AGA GAS AB</a>	Sweden
▶ NB 1046	<a href="#">BRANDAB SKYDD &amp; SÄKERHET AB</a>	Sweden
▶ NB 1047	<a href="#">CG KULL AB</a>	Sweden
▶ NB 1048	<a href="#">FÖRSVARSMAKTEN</a>	Sweden
▶ NB 1049	<a href="#">GASBOLAGET I DALARNA AB</a>	Sweden
▶ NB 1050	<a href="#">GÖTEBORGS BRANDSERVICE AB</a>	Sweden
▶ NB 1054	<a href="#">LULEA BRAND &amp; INDUSTRISERVICE AB</a>	Sweden
▶ NB 1055	<a href="#">MELBACKS BRANDSERVICE AB</a>	Sweden
▶ NB 1056	<a href="#">RAGNARSSONS BRANDSERVICE AB</a>	Sweden
▶ NB 1058	<a href="#">SLITE DYKSERVICE HB</a>	Sweden
▶ NB 1059	<a href="#">SPIROMECC AB</a>	Sweden
▶ NB 1063	<a href="#">UDDEVALLA BRANDSERVICE AB</a>	Sweden
▶ NB 1103	<a href="#">Gasflaskkontroll Sverige AB</a>	Sweden
▶ NB 1788	<a href="#">Primagaz Sverige AB</a>	Sweden
▶ NB 2553	<a href="#">Survitec Sweden AB</a>	Sweden
▶ NB 2752	<a href="#">Tec n´Rec Diving HB</a>	Sweden
▶ NB 2757	<a href="#">Dyk- &amp; Flottservice AB</a>	Sweden

<sup>70</sup><https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Lag-och-ratt/Pagaende-regelarbete/Nya-foreskrifter-om-hantering-av-brandfarliga-gaser-och-vatskor/>

<sup>71</sup>[http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir\\_id=141121](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=141121)

Ifølge svenke myndigheter finnes det ingen internorgan (IS-organ - intern kontrolltjenest) i Sverige. Svenske myndigheter har ikke mottatt søknader om internorgan. MSB har ansvar for markeds kontroll av gassflasker som omfattes av TPED.

Produsenter, importører og distributører er i Sverige pliktige til å melde inn defekte produkter etter artikkel 22.2 i *EU-förordningen om ackreditering och marknadskontroll (765/2008/EU)*, *produktsäkerhetslagen PSL (SFS 2004:451)* § 23, og artikkel 5 pkt. 3 i *produktsäkerhetsdirektivet (2001/95/EG, GPSD – general product safety directive)*. Også allmennheten oppfordres til å melde inn defekte produkter. Dette gjøres elektronisk på hjemmesiden til MSB.<sup>72</sup> Som regel er det redningstjenesten som rapporterer inn uhell og ulykker hos private ved at innsatsrapporten sendes inn.

### Markedet i Sverige

MSB har ikke oversikt over det totale volum med gassflasker som håndteres årlig. Markedet for gassflasker for LPG i Sverige består av to store aktører, AGA og Primagaz, samt en rekke små fyllesenter. Det er kommunen som gir tillatelse til fyllesenter.

Leverantører av gasol i bulk
<a href="#">E.ON Gas Sverige AB</a>
<a href="#">Kosan Gas AB</a>
<a href="#">Flogas Sverige AB</a>
Leverantører av gasol i flaska
<a href="#">AGA Gas AB</a>
<a href="#">Gas Installationer AB</a>
<a href="#">Gasolbolaget Johnny Ygdevik AB</a>
<a href="#">Kem o Gas AB</a>
<a href="#">Lööfs gasol AB</a>
<a href="#">Primagaz Sverige AB</a>
<a href="#">Skaraborgs gasol AB</a>
<a href="#">Unax AB</a>

På Energigas Sveriges hjemmeside er det listet tre leverandører av gass i bulk, og åtte leverandører av gass på flaske (se ramme).<sup>73</sup>

Leverandørene av gass på flaske synes å ha en rekke forhandlere av sine flasker. Leverandører av gass på flaske henter tomme flasker og leverer fylte flasker til forhandlerne, ifølge MSB. Privatpersoner kan kjøpe gassflasker for LPG hos en forhandler, vanligvis i en butikk, men også i automat. Ifølge MSB kan forbrukere bytte flasker hos AGA og Primagaz uten ekstra kostnad, slik at forbrukeren kun betaler for gassen. Mindre flaskefyllestasjoner tar betalt for kontroll.

Flere av forhandlerne har også fyllesentre der de fyller på kundenes flasker, som f.eks. Gasolfyllarna (forhandler for Gas Intallationer AB) som hevder å være den største aktøren i Sverige på dette.<sup>74</sup> I tillegg er det andre aktører i markedet som hovedsakelig fyller på kundenes flasker, som f.eks. Gasoldirekt.<sup>75</sup> Det fremgår på Gasoldirekts hjemmeside at *“För att vi ska kunna hålla nere priserna på gasolen så får varje kund bära kostnaden för att hålla sin flaska godkänd”*, dvs. at det er

kunden som betaler for periodisk kontroll av gassflasken.

Ifølge MSB bør flasker som må til periodisk kontroll leveres til forhandlere, som kan sørge for periodisk kontroll eller destruksjon. Det fremgår ikke om forhandlerne har mottakplikt. MSB kjenner ikke til at det foreligger clearing-avtaler. MSB har opplyst at i Sverige fyller aktørene på hverandres flasker, og det skal være slik at den som tar flasken imot for fylling skal sende den til kontroll om det er tid for det.

Det er begrenset tilstrømning av gassflasker fra andre land til Sverige. Ifølge MSB er det fordi det i Sverige er en tilkobling på flasken som ikke er så vanlig, da den ikke er click-on.

MSB har opplyst at to selskaper har fått innvilget 15 års kontroll. Imidlertid var dette på flasker som kun var godkjent for bruk og transport i Sverige og som ikke oppfylte kravene til pi-merking etter det europeiske

<sup>72</sup> <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Produktsakerhet/Anmal-fristfallig-produkt/>

<sup>73</sup> <https://www.energigas.se/fakta-om-gas/gasol/leverantoerer-av-gasol/>

<sup>74</sup> <https://gasolfyllarna.se/gasolfyllning/#losviktsfyllning>

<sup>75</sup> <http://www.gasoldirekt.se/>



regelverket. 15 års kontrollen gjaldt i tillegg kun for det første kontrollintervallet, for senere kontroller ble flaskene underlagt normale kontrollintervall.

#### Særlig utfordringer i Sverige

Som særlig utfordring i Sverige har MSB pekt på at det mangler ressurser for myndighetene for å gjennomføre markedskontroller (tilsyn).

Forøvrig har MSB ikke pekt på noen særlige utfordringer. Dersom det har oppstått tolkingsspørsmål knyttet til regelverket er dette blitt løst ved at MSB drøfter dette med kontrollorganene og Arbeidsmiljøverket. MSB peker ikke på noen særlige tolkingsspørsmål.

MSB har heller ikke trukket frem noen særlig risiko som de har merket seg knyttet til flaskeautomater eller mindre fylleanlegg. MSB har ingen oppfatning om noen aktører i bransjen anses som “useriøse”.

### 2.5.2 Danmark

PwC har for kartlegging av marked og regelverk innhentet informasjon fra Sikkerhedsstyrelsen og Beredskapsstyrelsen i Danmark.

Sikkerhedsstyrelsen er en del av Erhvervsministeriet og har ansvaret for teknisk sikkerhet i Danmark. De arbeider blant annet med kontroll og tilsyn innenfor el, vvs og forbrukerprodukter. Sikkerhedsstyrelsen overtok ansvaret for TPED fra Arbejdstilsynet i desember 2018, og er også ansvarlig for ADR i Danmark.

Beredskapsstyrelsen har ansvar for beredskapen i Danmark, herunder for brannsikkerhet. Beredskapsstyrelsen har ansvar for bestemmelser knyttet til lagring av gassflasker for LPG, enkelte forhold knyttet til fylling og delt ansvar for TPED og ADR med Sikkerhedsstyrelsen.

Arbejdstilsynet i Danmark fører tilsyn med at fabrikanter, importører, distributører mv. av produkter overholder de krav som gjelder for de produkter som markedsføres i Danmark.<sup>76</sup>

#### Regelverket i Danmark

Den 21. april 2018 trådte den nye danske *Lov om sikkerhed for gasanlæg, gasinstallationer og gasmateriel (gassikkerhedsloven)*<sup>77</sup> som erstattet tidligere lov av 2014. Lovens virksomhetsområde er “*gasanlæg, gasinstallationer og gasmateriel*”, samt “*gas, der indgår ved brug af gasanlæg, gasinstallationer og gasmateriel*”. *Gassikkerhedsloven* handler om å opprettholde nødvendig sikkerhet, slik at risikoen for forgiftning, eksplosjon og brann minimeres.

Samme dag trådte også 5 tilhørende *bekendtgørelser* i kraft som omhandler hvert sitt tema: *Gasmateriel, Gaskvalitet, Gasdistributionsselskaber, Gasinstallation og Gasanlæg*.

For disse er det en overgangsperiode frem til 31. desember 2019, hvor det er frivillig om man vil følge tidligere regler eller de nye. For “*gasdistributører*” er det særlige bestemmelser. Nye gassdistributører skulle følge de nye reglene fra 21. april 2018, mens for eksisterende gassdistributører trer de nye regler i kraft 31. desember 2019. Eksisterende gassdistributører må senest to måneder før denne dato søke om ny godkjenning som gassdistributør etter de nye reglene.

Etter *Bekendtgørelse om gasdistributionsselskaber* § 1 behandler Sikkerhedsstyrelsen søknader om godkjenning som “*gasdistributionsselskab*”. Et “*gasdistributionsselskab*” omfatter også “*Virksomheder, der*

<sup>76</sup> <https://amid.dk/tilsyn/markedsovervaagning-produktsikkerhed-og-trykbaerende-udstyr/>

<sup>77</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=198294>

*fylder gastanke og fylder og distribuerer gasflasker i henhold til gassikkerhedslovens anvendelsesområde, betragtes også som gasdistributionselskaber.” Søknaden skal innvilges dersom vilkårene i § 4 er oppfylt. Godkjennelsen kan bortfalle etter §§ 9 og 10.*

I *Bekendtgørelse om sikkerhed for gasanlæg* er det gitt blant annet generelle sikkerhetskrav og krav til utforming, drift og vedlikehold av fyllestasjoner. Etter § 5 skal fylleanlegg innmeldes til Sikkerhedsstyrelsen “inden påbegyndelse af opførelsen af et nyt gasanlæg”. Etter § 96 skal eieren sørge for at anlegget underlegges systematisk tilstandskontroll med “Hyppighed og omfang” tilpasset “anlæggets driftsbetingelser og risikopotentiale. For apparater, udstyr og komponenter skal fabrikantens anvisninger følges”.

Med hjemmel i *Lov om indretning m.v. af visse produkter* av 20. februar 2013 ble EU-direktiv 2010/35 (TPED) gjennomført i dansk rett ved Arbejdstilsynets *Bekendtgørelse om gennemførelse af direktiv 2010/35/EU om transportabelt trykbærende udstyr*<sup>78</sup> av 10. juni 2013. Direktivet er i sin helhet inntatt som bilag 1 til *bekendtgørelsen*. Det fremgår av § 4 tredje ledd at “Transportabelt trykbærende udstyr skal endvidere opfylde de relevante bestemmelser i ADR/RID-konventionerne, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF om inndlandstransport af farligt gods, der er gennemført i Danmark ved lovgivningen om vejtransport af farligt gods og lovgivningen om jernbanevirksomhed, hvor der stilles krav om dette i bilag 1 til denne bekendtgørelse.”

Ifølge Sikkerhedsstyrelsen skal det i Danmark foretas periodisk kontroll av gassflasker av stål hvert 15. år, og av komposittflasker hvert 10 år. På hjemmesiden til Europakommisjonen<sup>79</sup> fremgår at det er flere kontrollorganer som er godkjent til å utføre periodisk kontroll i Danmark:

▶ NB 0200	<a href="#">FORCE Certification A/S</a>	Denmark
▶ RTPO 0200	<a href="#">FORCE Certification A/S</a>	Denmark
▶ NB 1078	<a href="#">Kosan Gas A/S</a>	Denmark
▶ NB 1083	<a href="#">CYLINDRIC INSPECTION ApS</a>	Denmark
▶ NB 1269	<a href="#">Forsvarets Hovedværksteder (FHV)</a>	Denmark
▶ NB 1727	<a href="#">Kiwa Inspecta A/S</a>	Denmark
▶ NB 2072	<a href="#">Lotek A/S</a>	Denmark
▶ NB 2196	<a href="#">BRENNTAG Nordic A/S</a>	Denmark
▶ NB 2247	<a href="#">Nadiro A/S, Dansk Beholder Test</a>	Denmark
▶ NB 2407	<a href="#">Air Liquide Danmark A/S</a>	Denmark
▶ NB 2735	<a href="#">NORDISK SVEJSE KONTROL A/S</a>	Denmark

Sikkerhedsstyrelsen er ikke kjent med om det finnes noen internorgan (in-house inspection services) i Danmark, ifølge Sikkerhedsstyrelsen fordi det ligger til de akkrediterte kontrollorganene å overvåke disse.

Arbejdstilsynet har utgitt en *At-veiledning om Fyldestationer til fyldning af flasker* som senest ble oppdatert i 2014.<sup>80</sup> Det fremgår i den at “Fyldestationer til fyldning af flasker skal med højst 12 måneders mellemrum kontrolleres af en dertil udpeget prøvningsinstitution, medmindre fyldestationen har et kvalitetssystem anerkendt af Arbejdstilsynet.”

<sup>78</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=145828>

<sup>79</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir\\_id=141121](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=141121)

<sup>80</sup> <https://amid.dk/media/1692/fyldestationer-til-fyldning2opdf.pdf>

*Bekendtgørelse om vejtransport af farligt gods* ble fastsatt 10. juni 2017 med hjemmel i *færdselsloven* av 5. januar 2017.<sup>81</sup> *Bekendtgørelsen* implementerer ADR i dansk rett, og det fremgår i § 5 første ledd at “*Vejtransport af farligt gods skal ske i overensstemmelse med bestemmelserne i denne bekendtgørelse med bilag og ADR med de særlige aftaler, som Danmark måtte have indgået i henhold hertil*”. Det fremgår av annet og tredje ledd at Danmark har gitt særlige regler for nasjonal veitransport av farlig gods som utføres av kjøretøy registreringspliktige i Danmark i bilag 1, og for nasjonal veitransport av innsamlet avfall som inneholder farlig gods i bilag 2.

RID er implementert i *Bekendtgørelse om farligt gods, kontrolafgifter og tilladelse til jernbanevirksomhed m.v.* 28. september 2010 med hjemmel i *lov om jernbane* 27. mai 2015. Det fremgår i § 1 at “*For befordring af farligt gods med jernbane, i såvel national som international trafik, gælder Reglement for international jernbanetransport af farligt gods (RID), der findes som bilag 1 til appendiks C til den internationale jernbanekonvention, COTIF, med bilagene CIM og CIV, samt regler, der fastsættes af transportministeren eller Trafikstyrelsen.*”

Beredskapsstyrelsen har fastsatt brannforebyggende regler om oppbevaring og bruk av gasser i *bekendtgørelse om de tekniske forskrifter for gasser* av 15. desember 2010 i medhold av *beredskabsloven* av 10. juni 2009<sup>82</sup>. Beredskapsstyrelsen har utarbeidet veiledning til tekniske forskrifter for gasser.<sup>83</sup> Vedrørende “*fyldestationer og virksomheder der fremstiller gas*” fremgår det i pkt. 1.3.5 i veiledningen at “*Der kan kun stilles vilkår for brandnærende og brandfarlige gasser. Det er Beredskapsstyrelsens vurdering, at det i forhold til beredskabslovgivningen som hovedregel ikke er relevant at stille særlige krav til fyldestationer for giftige, ætsende og inaktive gasser, og virksomheder, der fremstiller sådanne gasser. Dette skal ses i sammenheng med, at virksomhederne også er dækket af andre regler, herunder Arbejdstilsynets bestemmelser om trykbærende udstyr. Man skal dog være opmærksom på, at de generelle bestemmelser i punkterne 1.3.1 og 1.3.2 i forskrifterne finder anvendelse. I særlige tilfælde er der også mulighed for at fastsætte vilkår i henhold til forskrifternes punkt 1.3.7.*”

Sikkerhedsstyrelsen fører fra 2019 tilsyn med fylleanlegg hvert tredje år, der de sjekker styringssystemer og etterlevelse av ISO 9001. Sikkerhedsstyrelsen har også en gjennomgang av fylleanleggene før de godkjenner søknader fra nye fylleanlegg.

Beredskapsstyrelsen gjennomfører branntilsyn hvert annet år. Deres kontroll er begrenset til brannsikkerhet, og de kontrollerer ikke selve flaskene.

Hendelser kan rapporteres av alle på hjemmesiden til Sikkerhedsstyrelsen. Det er hovedsakelig virksomheter som rapporterer. Sikkerhedsstyrelsen utga rapporten GAS-ULYKKER 2017 i April 2018 med statistikk over hendelser. Totalt var det 7 hendelser knyttet til gassflasker. Ut fra statistikken kan man ikke se om disse knytter til gassflasker for LPG for forbrukermarkedet. Sikkerhedsstyrelsen har i rapporten oppsummert at “*Antallet af gasulykker i Danmark i 2017 vurderes som lavt. De indberettede ulykker er blevet opstillet efter konsekvens og årsag, og der er ikke fundet nogle gennemgående årsager eller tendenser, der giver anledning til yderligere indsats fra Sikkerhedsstyrelsen.*”

<sup>81</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=192133>

<sup>82</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=134984>

<sup>83</sup>

[https://brs.dk/forebyggelse/brand/Documents/Vejledning\\_til\\_tekniske\\_forskrifter\\_for\\_gasser\\_20160705.pdf](https://brs.dk/forebyggelse/brand/Documents/Vejledning_til_tekniske_forskrifter_for_gasser_20160705.pdf)

### Markedet i Danmark

Beredskapsstyrelsen og Sikkerhedsstyrelsen har ikke oversikt over det totale volum med gassflasker som håndteres årlig. Det er få aktører i markedet, og Beredskapsstyrelsen opplyser at det er tre selskaper med fylleanlegg for flaskegass for LPG i Danmark. Disse tre selskapene har etablert en clearing-avtale, og bytter således gassflasker seg imellom. Selskapene har kun tillatelse til å fylle på sine egne flasker. Forbrukere kan bytte inn sine flasker gratis mot ny.

Ifølge Sikkerhedsstyrelsen ble kravene til å etablere fylleanlegg redusert ved ny lovgivning i 2018. For mindre fylleanlegg er det nå ikke krav til inspeksjon forut for godkjennelse dersom man kun fyller på gassflasker opp til 11 kg med click-on tilkoblinger. Sikkerhedsstyrelsen forventer at 50-70 aktører kommer til å etablere seg på markedet som følge av dette. Dette er en ønsket utvikling fra myndighetenes side, og man har bevisst deregulert.

Slik Sikkerhedsstyrelsen og tidligere Arbejdstilsynet oppfatter det, ligger eierskapet til flaskene hos forbrukeren når flasken er kjøpt.

### Særlige utfordringer i Danmark

Beredskapsstyrelsen har trukket frem at aktørene har reist problemstillinger knyttet til skatt. Det er billigere å kjøpe gassflasker i utlandet pga energibeskatningen i Danmark. Andre har dermed solgt importerte flasker fra Tyskland billigere til privatpersoner og mindre restauranter, selv om det er uklart om dette er lovlig.

Beredskapsstyrelsen mener også at automatene importert fra Norge er problematisk for brannvesenet, da de ikke får åpnet dem og slukket om det skulle være nødvendig. De har likevel akseptert konseptet, med visse begrensninger på mengden av gass som kan oppbevares. Sikkerhedsstyrelsen anser at automatene også vil bli en utfordring i fremtiden for de aktørene som har dem, når flere mindre aktører etablerer seg. Avtalene mellom selskapene vil da måtte endres. Sikkerhedsstyrelsen anser at dette må selskapene løse seg imellom, da det er et fritt marked. De anser dette ikke å være et spørsmål om sikkerhet som angår Sikkerhedsstyrelsen.

En annen utfordring trukket frem av Sikkerhedsstyrelsen, knyttet til at det kommer til å bli flere aktører på markedet, er deres regelverk der fyllere kun er tillatt å fylle på egne flasker, mens det etter Arbejdstilsynets oppfatning er forbrukerne som eier gassflaskene. Det vil da være usikkert hvem som kan fylle på gassflaskene.

## 3. Vurderinger

### 3.1 Virker reguleringen etter sitt formål?

DSB har bedt PwC vurdere om gjeldende regulering for fylling, salg og revisjon av gassflasker virker etter sitt formål, og eventuelt foreslå tiltak som kan gjøre den nasjonale reguleringen mer treffsikker og forståelig. Våre anbefalinger til tiltak retter seg både mot regelverk og mot etterlevelse.

#### Vurdering av regelverket

Det overordnede formålet med dagens regulering for fylling, salg og revisjon av gassflasker er, ifølge DSB, at den lovlige håndteringen av farlige stoffer skal skje uten uhell, og slik at sikkerheten til befolkningen er ivaretatt. Med andre ord skal gassflaskene for LPG skal være sikre og privatpersoner ikke få med seg flasker hjem som kan skape farlige situasjoner og ulykker, slik det også fremgår av forskriftenes formålsparagrafer. Den nasjonale reguleringen for fylling, salg og revisjon av gassflasker i forskrift om håndtering av farlig stoff oppfyller etter vår vurdering formålet med reguleringen.

Aktørene i bransjen har uttrykt bekymring for ulike sikkerhetskonskvenser, som er diskutert i kapittel 2.3 i rapporten. Etter en gjennomgang av disse bekymringene, samt en kartlegging av regelverket i 2.2.1.4, vurderes det at regelverket er tilstrekkelig med tanke på hvilke krav aktørene som fyller og distribuerer gassflasker for LPG må følge. Det aktørene først og fremst har fremmet som problematisk er manglende etterlevelse av regelverket fra andre aktører og de konsekvenser dette har for sikkerheten.

Gjennom vår kartlegging er det avdekket at regelverket fremstår som fragmentert og at de nøyaktige kravene til ulike gassflasker er vanskelig tilgjengelige. Regler om transport, fylling og revisjon er gitt i ulike forskrifter og i ADR, som er et omfattende regelverk som krever at aktørene har kompetanse i organisasjonen til å finne frem. Temaveiledninger og standarder er med på å utfylle dette regelverket, og operasjonaliserer til en viss grad et komplekst regelverk. Allikevel er de gjeldende reglene fragmenterte, og dette kan være en årsak til eventuell manglende etterlevelse av regelverket.

Et forslag til tiltak er dermed å vurdere om regelverket for gassflasker for LPG i forbrukermarkedet kan presenteres mer samlet, slik at kravene blir lettere tilgjengelige for aktørene, og dermed enklere å etterleve.

Aktørene PwC har intervjuet har fremholdt at det er svært ulikt kompetansenivå blant aktørene i bransjen, uten at PwCs undersøkelse har kartlagt om påstanden stemmer. Disse bekymringene retter seg særlig mot ansatte ved mindre fyllestasjoner og mot forhandlere som opererer på vegne av aktørene. Etter forskrift om håndtering av farlig stoff er enhver som håndterer farlig stoff *“utover det som er beregnet for vedkommendes personlige bruk”* pålagt å ha kunnskap om *“aktuelt regelverk, om de farlige stoffene som skal håndteres og om teknisk utførelse og drift av utstyr og anlegg”*. Disse kravene gjelder da også ansatte på bensinstasjoner, Plantasjen o.l. som håndterer farlig stoff ved å være forhandlere for gassflasker for LPG. AGA har påpekt at de legger brukerhåndbøker hos forhandlere, samt at de har disse tilgjengelige på nett for både forbrukere og andre interesserte. Om det ikke gis opplæring til ansatte hos forhandlere utover dette, kan det stilles spørsmålsteget ved om dette er tilstrekkelig opplæring.

Kravene til kompetanse er gitt i forskrift om håndtering av farlig stoff § 7. Det fremgår der at *“hvor det finnes anerkjente normer for kompetanse, skal innholdet i disse legges til grunn som et minimumsnivå.”* Dette er i temaveiledning om omtapping av farlig stoff ytterligere presisert til f.eks. å være *“gjennomgang av*

*driftsprosedyrer, de farlige stoffenes egenskaper, evakueringsplan m.m.*<sup>84</sup>, og at opplæringen skal omfatte både forhold ved normal drift og *“ved unormale situasjoner og driftsbetingelser”*. I ADR/RID henvises det til ulike normer og standarder, blant annet EN 1439:2017, *Prosedyre for kontroll av transportable, påfyllbare LPG-flasker før, under og etter fylling*, og EN 13952:2017, *LPG-utstyr og tilbehør - Fylling av LPG-flasker*. Disse brukes av flere av aktørene, men dette krever at aktørene går igjennom ADR/RID og identifiserer de relevante standardene.

Særlig i standard EN 13952:2017 pkt. 4.1 og 4.2 er ytterligere beskrivelse av kompetanse for fyllere gitt. Også disse er av nokså generell karakter. Kompetanse omfatter *“combination of appropriate qualification, training, experience and resources, is able to make objective judgments on the subject.”* “Training” kan omfatte *“product knowledge and hazards; emergency procedures and drills: the requirements covered in EN 1439: rejection limits for physical and material defects of cylinders; filling equipment checking and maintenance; correct operation of the filling equipment; manual handling; correct use of PPE, and any other tasks described in the work instructions.”* Standarden gjelder kun forhandlere som fyller, ikke de som kun selger.

Som et tiltak anbefales at det vurderes om det er hensiktsmessig å operasjonalisere kravene til kompetanse ved fylling, salg og revisjon av gassflasker for LPG i forbrukermarkedet, slik at det tydeliggjøres hvilke normer aktører og forhandlere skal forholde seg til. Dette vil bidra til å sikre en standard for kunnskapsnivå som gjelder ansatte hos forhandlere og ansatte ved fylleanlegg, og andre som håndterer farlig stoff utover personlig bruk. Drivkraft Norge har påpekt at det ved operasjonalisering er *“viktig at det her skiller tydelig mellom hvilken kompetanse forhandlerne må ha, og hvilken kompetanse de som forestår fylling og revisjon må ha.”*<sup>85</sup>

En utfordring knyttet til en slik operasjonalisering er at det muligens er knyttet mindre risiko til gassflasker i dette markedet enn til bruk av gassflasker i industrimarkedet, der kompetansekravene heller ikke er operasjonalisert. Samtidig vil aktørene i industrimarkedet ofte være profesjonelle aktører, i motsetning til i forbrukermarkedet.

I DSBs veiledning til aktører som distribuerer gassflasker for LPG fra automater tydeliggjøres kravet om at aktørene må lage en risikoanalyse av anlegget;<sup>86</sup> *“Denne må i tillegg til det som fremkommer i produsentens risikoanalyse omfatte de lokale forholdene der flaskeautomaten skal plasseres. Avstand til bygninger og andre aktiviteter, skjerming mot påkjørsel, skilting osv. Sikkerhet i forhold til tredjeperson er særlig viktig å ivareta”*. I samtale med Oslo Brann- og Redningsetat (OBRE) nevnes det at det ikke er observert noen minimumskrav i forhold til avstand etc. Dette gjør det vanskelig for brannvesenet å si at en risikoanalyse ikke er god, samt kreve endringer fra aktørene. Ut fra stikkprøver utført av OBRE har det blitt observert at enkelte aktører ikke følger sin egen risikoanalyse. I tilfeller der brannvesenet har identifisert avvik mellom plasseringen av automater og det som er skrevet i risikoanalysen har noen aktører valgt å endre risikoanalysen istedenfor å flytte automaten. Et tiltak fra DSB sin side kunne vært å legge inn tydelige krav til plassering, samt skjerming, skilting osv, slik at brannvesenet kan stille krav til aktørene.

Det bemerkes også at flere aktører var av den oppfatning at systematisk tilstandskontroll av fylleanlegg for propanflasker bør finne sted hvert annet år, og ikke hvert år slik som anbefalt i pkt. 9.7.1 “Kontrollintervall” i temaveiledning om omtapping av farlig stoff. I forskrift om håndtering av farlig stoff § 9 andre ledd fremgår at

<sup>84</sup>

<https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-handtering-av-brannfarlig-reaksjonsfarlig-og-trykksatt-stoff-samt-utstyr-og-anlegg-som-benyttes-ved-handteringen/#innledende-bestemmelser>

<sup>85</sup> Uttalelse fra Drivkraft Norge 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>86</sup>

<https://www.dsb.no/lover/farlige-stoffer/artikler/utforelse-plassering-og-drift-av-automater-for-gassflasker-med-propan/>

“hyppighet og omfang av den systematiske tilstandskontrollen må tilpasses utstyrets og anleggets driftsbetingelser.” Det er ikke kartlagt hvor hyppig fylleanlegg faktisk gjennomfører systematisk tilstandskontroll. Ifølge LPG Norge er det “kanskje bare mellom 10 og 20 % av anleggene som har uavhengig kontroll”.<sup>87</sup> Disse kontrollene er viktige for å sørge for at fylleanlegg etterlever det regelverket som foreligger og for å avdekke uholdbar drift. Dokumentasjon fra kontrollen vil også være viktig for kommunen i dens vurdering av om forskriftens vilkår overholdes, jf forskrift om håndtering av farlig stoff § 23.

LPG Norge har påpekt at “Inspeksjonsorganet erfarer at man ofte får ting i orden etter den første kontrollen og at i likhet med andre gassanlegg kan ha et lengre intervall mellom kontrollene når ting er på stell. Det bør lovfestes et intervall, men det bør komme mer klart fram i regelverket at maksimal intervall kan praktiseres hvis tilstanden tillater det. I den sammenheng er vi også åpen for at uavhengig kontroll kan gjøres hvert tredje år. Det blir ofte oppfattet som en gulrot med lengre intervall til å få ting i orden. Det oppfattes som en unødvendig kostnad at man kommer igjen år etter år og ikke finner avvik ved et anlegg.”<sup>88</sup> Drivkraft Norge har på sin side påpekt at det “knytter seg en del kostnader til slike kontroller, og likt intervall vil bidra til å sikre likere konkurransevilkår mellom aktørene.”<sup>89</sup>

Vi anbefaler at DSB vurderer om hyppigheten for kontroll av fylleanlegg for LPG bør lovfestes, enten i tråd med anbefalingen om årlig kontroll i temaveiledningen eller med et annet intervall.

Videre har Drivkraft Norge påpekt at det i Norge bør være et tilsvarende system som i Danmark, der Sikkerhedsstyrelsen har en gjennomgang av fylleanleggene før de godkjenner søknader fra nye fylleanlegg.<sup>90</sup> Det fremheves at det er en svakhet at denne typen virksomhet kun er meldepliktig. PwC er enig med Drivkraft Norge at en godkjenningssystem for nye fylleanlegg bør vurderes av DSB. En godkjenning vil kun sikre at fylleanlegg allerede fra oppstart etterlever regelverket i sin drift. Godkjenning kan gjøres avhengig av at kontroll etter forskrift om håndtering av farlig stoff § 9 første ledd er oppfylt.

#### Etterlevelse av regelverket

Som nevnt har aktørene særlig påpekt utfordringer som synes å knytte seg mer til etterlevelsen av regelverket og tilsyn/kontroll av etterlevelse enn til selve reguleringen.

AGA og Nippon har påpekt at visse aktører fyller til tross for gassflasken skulle vært fremstilt for periodisk kontroll, samt at aktørene ikke foretar kontroll ved fylling og at det er manglende merking etter fylling, jf §§ 9 og 15 i forskriften om håndtering av farlig stoff. Bakgrunnen for påstanden er blant annet funn gjort i Mystery-shopper aksjonen i 2014.

Flere aktører hevder at et for smalt fokus ved tilsyn fører til mangelfulle kontroller av fylleanlegg og utstyr, og at lite fokus på verdikjeden som en helhet når det foretas kontroller og tilsyn er et problem. I tråd med forskrift om håndtering av farlig stoff § 9 annet ledd skal det utføres en systematisk tilstandskontroll av anlegg og utstyr for å påse at den tekniske tilstand er tilfredsstillende. Aktørene hevder at tilsynene ikke er tilstrekkelige til å luke ut useriøse aktører som ikke prioriterer sikkerhet. Aktører har påpekt at kontrollene også bør dekke en vurdering av om virksomhetene oppfyller krav om kompetanse, har gode rutiner på å oppbevare gassflasker, sender gassflasker til periodisk kontroll og sørger for kassering.

I vedlegg 2-1 til temaveiledning om omtapping av farlig stoff er det utarbeidet et *Forslag til sjekklister for ferdigkontroll og systematisk tilstandskontroll av fylleanlegg for propanflasker, utført av uavhengig kontrollør*. Av sjekklisten fremgår at “Kompetanse”, “Annen oppbevaring av farlig stoff”, “Gassflaskelager

<sup>87</sup> Uttalelse fra LPG Norge av 13. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>88</sup> Uttalelse fra LPG Norge av 13. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>89</sup> Uttalelse fra Drivkraft Norge av 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>90</sup> Uttalelse fra Drivkraft Norge av 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

(stykkgods)” og “Fremkommelighet, ryddighet, verneutstyr, arbeidstøy, vegetasjon rundt fylleanlegget” bør kontrolleres. I tillegg skal kontrollen kontrollere “Instruks for fylling av propanflasker” og “Instruks for periodisk kontroll av propanflasker”.

Ut fra sjekklisten ser det ut til at anbefalt fokus på systematisk tilstandskontroll dekker de fleste områder som er påpekt som mangelfulle av aktørene. Slik vi vurderer det, er det uklart om kontrollene er tilstrekkelige til å kontrollere om gassflasker for LPG faktisk blir sendt til periodisk kontroll og ikke fylles, jf. forskrift om håndtering av farlig stoff § 15a første ledd. Vi anbefaler at DSB vurderer om det vil være hensiktsmessig å innta kontroll av at § 15a første ledd etterleves i sjekklisten, slik at man bidrar til å forhindre at det fylles på flasker som er forfalt til periodisk kontroll eller som ikke er egnet til å fylles på og skal kasseres. Dette kan blant annet skje ved at dokumentasjon på gjennomført kassering og periodisk kontroll av gassflasker fremlegges for kontrollørene.

Det er videre påpekt fra aktørene at det er store forskjeller på måten brannvesenet utfører tilsyn avhengig av hvilken kommune brannvesenet tilhører. Aktørenes bekymring knytter seg spesielt til potensielle forulykker dersom tilsyn ikke blir gjennomført tilstrekkelig, noe som vil ramme omdømmet til hele bransjen. Etter forskrift om håndtering av farlig stoff § 23 er det kommunene som skal føre tilsyn med at forskriften blir overholdt. Som regel er det brannvesenet som utfører tilsyn på vegne av kommunene. OBRE har opplyst at andre prioriteringer begrenser deres mulighet til å utføre tilsyn med fylleanlegg. Ved DSB/Brannvesenets tilsynsaksjon i 2016 gjennomførte 28 av 269 brannvesen tilsyn med fylleanlegg for gassflasker for LPG<sup>91</sup>. Ifølge DSB er det mange brannvesen som ikke har fylleanlegg i sitt distrikt.

DSB har opplyst at brannvesenet ikke har en bestemt mal for hvordan tilsyn skal gjennomføres, utover at de bruker samme mal som de bruker på andre tilsyn. Vi anbefaler at DSB vurderer om det bør utarbeides en særskilt nasjonal mal for kommunenes/brannvesenets tilsyn av fylleanlegg for gassflasker for LPG, slik at det sikres at tilsynet hos gassanlegg gjennomføres likt på tvers av kommuner, og at hyppigheten av brannvesenets tilsyn i kommunene følges opp. Et utgangspunkt kan her være sjekklisten som ble utarbeidet i forbindelse med tilsynsaksjonen i 2016.<sup>92</sup>

LPG Norge har fremholdt at brannvesenets tilsyn kan “muligens gjøres så enkelt at malen for kontroll av gassanlegg forenkles til å etterse om anleggene har hatt uavhengig kontroll og da se hvordan avvikene er behandlet i tillegg til det som vanligvis sjekkes på objekter”, slik at “brannvesenet skal få en mulighet til å etterleve sitt ansvar med tilsyn”.<sup>93</sup>

Før den nevnte tilsynsaksjonen i 2016 oppfordret DSB brannvesenene om å sende ut et informasjonsbrev til alle aktørene for å informere dem om aksjonen.<sup>94</sup> Aktører har påpekt at dette ga fylleanleggene anledning til å “rydde opp” uten å adressere avvik på en ryddig måte, og dermed ikke ga et realistisk bilde av forholdene hos fylleanleggene. Det anbefales at DSB vurderer om det vil kunne være hensiktsmessig også å utføre uanmeldte

<sup>91</sup>

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/farlige-stoffer/tilsynsaksjon-2016--farlig-stoff---sjekklister-og-veiledning.pdf>

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/farlige-stoffer/tilsynsaksjonen-2016---resultater.pdf>

<sup>92</sup>

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/farlige-stoffer/tilsynsaksjon-2016--farlig-stoff---sjekklister-og-veiledning.pdf>

<sup>93</sup> Uttalelse fra LPG Norge av 13. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>94</sup>

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/farlige-stoffer/tilsynsaksjon-2016--farlig-stoff---sjekklister-og-veiledning.pdf>



tilsyn for å kartlegge sikkerhetsnivået hos aktører. Drivkraft Norge har påpekt at dette er “*avgjørende for å kartlegge det reelle sikkerhetsnivået hos aktørene*”<sup>95</sup> OBRE har uttalt at om brannvesenet ikke varsler aktører før de gjør tilsyn kan de ikke pålegge endringer. Ifølge DSB er ikke det riktig, da avvik kan følges opp på lik måte uavhengig av om tilsynet er varslet på forhånd eller ikke.<sup>96</sup> Det samme er påpekt av AGA.<sup>97</sup>

### 3.2 Står økonomiske og administrative konsekvenser av reguleringen i forhold til den oppnådde sikkerhetsgevinst?

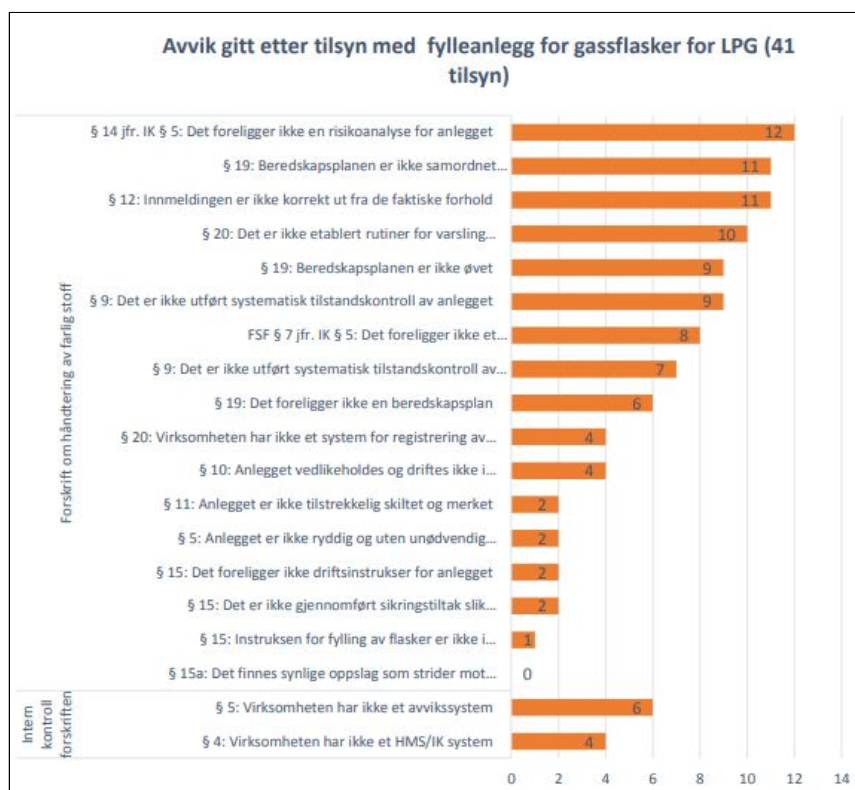
DSB har bedt PwC vurdere om de økonomiske og administrative konsekvensene av dagens regulering, for aktørene som fyller på gassflasker og selger gassflasker, står i forhold til sikkerhetsgevinsten som oppnås.

Til tross for aktørenes oppfatning av sikkerheten i markedet, er vår vurdering at den oppnådde sikkerhetsgevinsten ved dagens regulering er høy. Basert på informasjon som er gjort tilgjengelig for PwC fra DSB og OBRE, har det oppstått svært få ulykker knyttet til gassflasker for LPG til forbrukere. Tallet på uhell og hendelser er lavt, noe som også er bekreftet av aktørene i bransjen. AGA hevder at “det ikke skjer ulykker fordi de forvalter “flaskeparken” så godt som det de gjør i dag.

Det er et begrenset antall ulykker registrert i BRIS, brann- og redningsvesenets rapporteringsløsning til DSB, og statistisk er det vanskelig å isolere hvilke av disse ulykkene som har skjedd på grunn feil ved flasken. Aktørene har plikt til å registrere uhell, ulykker og tilløp til slike hos DSB, men ingen aktører har gjort dokumentasjon eller statistikk tilgjengelig for PwC. Forbrukere har ikke plikt til å rapportere ulykker, men dette vil ofte bli gjort av brannvesenet ved ulykker i private hjem.

De ulykker og hendelser som er registrert kan ofte knyttes til feil bruk eller håndtering av flasken fra forbrukere, og sjeldnere til feil ved selve gassflasken og dens deler. Ved hendelser som skyldes kvaliteten på flasken, knytter dette seg ofte til feil på pakningen, feil ved ventilen eller overfylling hos aktørene.

Påstandene fra aktører i bransjen om sikkerhetsutfordringer synes delvis basert på Mystery-shopper aksjonen i 2014. Andre aktører har vært kritiske til gjennomføringen av aksjonen, og det er vanskelig å legge til grunn funn fra denne, også fordi den fant sted forut for de siste endringene i forskrift om håndtering av farlig stoff i 2015, som nettopp skulle styrke sikkerheten på gassflasker for LPG.



<sup>95</sup> Uttalelse fra Drivkraft Norge av 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>96</sup> Uttalelse fra DSB av 19. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

<sup>97</sup> Uttalelse fra AGA av 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

Samtidig avdekket brannvesenets tilsyn av 41 fylleanlegg i 2016 at aktører har forbedringspotensial på flere punkter (se ramme over).<sup>98</sup> Til tross for mangler, skjer allikevel få ulykker.

Ut fra tilgjengelig dokumentasjon er det ikke noe som tilsier at fylling av gassflasker på et mindre anlegg i seg selv er mer risikofyllt enn fylling på et større dersom aktørene etterlever kravene i regelverket.

Det er klart at økonomiske og administrative forpliktelser har en kostnad for aktørene, slik som redegjort for i kapittel 2.4. Etter vår vurdering er kravene til aktørene i regelverket likevel nødvendige for å opprettholde sikkerheten. I vurderingen av dette er det ikke kun antall ulykker og hendelser som er viktig. Vel så viktig er det store skadepotensialet slike ulykker vil ha.

Flere aktører har særlig pekt på kostnaden ved periodisk kontroll som belastende. Det følger ikke av regelverket at denne kostnaden ligger på aktørene. Kostnad ved å få utført periodisk kontroll kan bæres av forbruker. Det vises til drøftelsen nedenfor i kapittel 3.3.

Det er vanskelig å konkludere med at sikkerheten kunne vært godt nok ivaretatt om regelverket stilte færre økonomiske og administrative forpliktelser til aktørene. Det er uklart hvilke krav som kunne vært lempet på før sikkerheten hadde blitt redusert til et uakseptabelt nivå. Ingen aktører har pekt på unødvendig regulering. Det som trekkes frem er manglende etterlevelse av reguleringen og et ønske hos noen aktører om ytterligere regulering, innføring av en flaskeordning.

Vår konklusjon er på denne bakgrunn at de økonomiske og administrative konsekvensene står i forhold til sikkerhetsgevinsten som oppnås. Vi anbefaler ikke å redusere kravene i dagens lovgivning.

### **3.3 Fører dagens nasjonale regulering til ulike konkurransevilkår?**

DSB har bedt PwC vurdere om dagens nasjonale regulering for fylling av gassflasker fører til ulike konkurransevilkår for aktørene i markedet.

AGA og Nippon er av den oppfatning at reguleringen som gjør at aktører kan fylle på flasker som andre aktører har satt på markedet, også benevnt "fri flyt", medfører at de må bære en uforholdsmessig del av revisjonskostnadene for gassflasker for LPG. Aktørene plikter å motta flasker fra forbrukere i tråd med forskrift om håndtering av farlig stoff § 15a tredje ledd og AGA og Nippon mener at andre aktører utnytter dette ved å levere gassflasker, som de har mottatt fra forbrukere og som må revideres, i deres automater/skap, eller ber forbrukere bytte flaskene hos dem. Dette betyr at andre aktører ikke tar kostnaden ved å revidere flaskene. Som et resultat får enkelte aktører lavere kostnader og kan selge gass billigere, mens andre aktører må bære kostnadene ved revisjon/kassering og må dermed i prinsippet selge gassen dyrere. Dette vil ha en påvirkning på aktørenes evne til å tilby konkurransedyktige priser. AGA har fremholdt at *"det store problemet er at de ikke får dekket sikkerhetskostnadene sine"*.

Aktører slik som AGA, Nippon og Gassspesialisten har valgt å la forbrukerne bytte gassflasker gratis. Forbrukere må betale for gassflaskene ved første gangs kjøp, og det er opplyst at kostnadene til revisjon forøvrig er bakt inn i gassprisen. Andre fylleanlegg bytter ikke flasker gratis og får dermed inntekter også ved at forbruker må betale for ny flaske dersom forbrukerens flaske ikke oppfyller betingelsene for å refylles.

<sup>98</sup>

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/farlige-stoffer-npf/farlige-stoffer/tilsynsaksjonen-2016---resultater.pdf>

AGA og Nippon har fremholdt at de vil at hver aktør skal ha sin "flaskepark", altså flasker som aktøren selv har satt på markedet, og et regelverk som begrenser fyllingen av andres flasker. Da får alle aktører de samme kostnadene knyttet til revisjon, fordi alle må revidere egne flasker. Videre hevdes det at om eierne av automatene også er de som kjøper nye flasker og setter de inn på markedet må disse aktørene bære kostnaden både av å kjøpe inn nye flasker og revidere, samt skrape dersom dette er nødvendig. Andre aktører trenger ikke å ta denne kostnaden og kan kun fylle flasker.

AGA og Nippon hevder videre at den frie flyten medfører dårligere sikkerhet, da de selv ikke har kontroll på hvem som har fylt på flaskene. Dette vil vært forhindret dersom det ikke var fri flyt av flasker.

Etter vår vurdering leder ikke regelverket i seg selv til ulike konkurransevilkår. Utfordringene som aktørene viser til har sammenheng med hvordan de selv har valgt å innrette seg på markedet. Deres innrettelse på markedet synes å ha fortsatt slik den ble etablert forut for endringen i reguleringen i 2005.

Dagens regelverk for fylling av gassflasker medfører at en rekke aktører kan etablere seg. Dette skaper større konkurranse på markedet. Alle aktørene har også mulighet til å selge godkjente gassflasker på markedet. Aktører står fritt til å velge om de ønsker både å selge og fylle gassflasker, eller gjøre kun det ene eller det andre.

Alle aktører er videre underlagt den samme mottaksplikten. Det betyr at alle aktører vil kunne måtte ta imot flasker fra forbrukere der tidspunktet for periodisk kontroll er kommet eller som må kasseres. Flasker som har gjennomgått ny periodisk kontroll vil igjen kunne selges til forbruker. Aktører vil kunne tjene på å få inn flest mulig flasker som er forfalt til revisjon, men som ellers er kurante, der det er høyere utsalgspris enn revisjonskostnad. Motsatt vil flasker som er ødelagte eller av andre grunner ikke kan revideres påføre aktørene kostnader.

Utfordringen for de aktører som lar kundene bytte gassflasker kostnadsfritt er at de har etablert et system blant annet med automater der det ikke er kontroll av gassflaskene som blir levert inn, slik at de velger å overta ansvaret for en eventuell revisjon av flasken. Dette er et ansvar og en kostnad som etter kjøp av gassflaske etter vår vurdering naturlig hører hjemme hos forbruker. Ved kjøp av gassflasken vil den berettigede forventningen hos en forbruker være begrenset til å kunne refylle gassflasken i en periode på 10 år før forbrukeren må betale for en ny eller nyrevidert gassflaske.

Det er opp til aktørene å tilpasse seg markedet slik at de kan tilby konkurransedyktige produkter. Dette vil sannsynligvis innebære å ta betalt for ny flaske dersom den innleverte flasken må revideres eller kasseres. De vil da kunne tilby samme konkurransedyktige priser for gass til fylling av flasken forbrukeren kommer med. Påståtte utfordringer med ujevn fordeling av revisjonskostnader vil det da ikke være grunnlag for, da disse vil bli båret av forbrukeren.

Forøvrig er alle aktører på markedet er underlagt det samme regelverket for å sikre ivaretagelse av sikkerheten ved gassflasker for LPG. Om dette regelverket etterlevs, vil sikkerheten være ivaretatt uavhengig av hvor flaskene selges og fylles.

### **3.4 Hvilke konsekvenser vil mer konkrete kompetansekrav medføre?**

DSB har bedt PwC vurdere konsekvenser, dvs. både gevinster, kostnader og utfordringer, ved eventuelt å stille mer konkrete kompetansekrav til aktørene som fyller gassflasker.

Vi har ovenfor i kapittel 3.1 anbefalt at DSB vurderer om det er hensiktsmessig å operasjonalisere kravene til kompetanse ved fylling av gassflasker for LPG i forbrukermarkedet. Vi har vurdert at operasjonaliseringen også bør omfatte krav til kompetanse ved salg (annen håndtering enn fylling, f.eks. salg hos forhandlere) og revisjon. Kompetansekravene er i dag vanskelig tilgjengelige for aktørene, da de både er vage og finnes nedfelt flere steder; i forskrift, ADR, temaveiledning og standarder.

Slik som også nevnt i kapittel 3.1, vil gevinsten ved en operasjonalisering være at det tydeliggjøres hvilke normer aktører og forhandlere må forholde seg til. Dette vil bidra til å sikre en nasjonal standard for kunnskapsnivå som gjelder ansatte hos forhandlere og ansatte ved fylleanlegg, og andre som håndterer farlig stoff utover personlig bruk. Mer konkrete kompetansekrav vil medføre at kravene er lettere tilgjengelige og finnes samlet, noe som for arbeidsgivere/aktører vil gjøre det bli enklere å sørge for at opplæringen dekker kravene.

I tillegg vil mer konkrete kompetansekrav medføre at kontroll av kompetansenivået hos aktørene blir forenklet, både ved systematisk tilstandskontroll (tredjepartskontroll) og ved tilsyn fra kommunen/brannvesenet. Det vil da bli lettere å avdekke hvilke virksomheter som kan utgjøre et sikkerhetsproblem på grunn av manglende opplæring og kunnskap.

Kostnadene ved å stille mer konkrete kompetansekrav vil etter vår vurdering først og fremst knytte seg til DSBs arbeid med å operasjonalisere disse. Det skal etter vår oppfatning ikke medføre særlige ekstra kostnader for aktørene som fyller gassflasker for LPG, da de i prinsippet også i dag skal besørge tilstrekkelig opplæring. Rent faktisk er det mulig at noen aktører får høyere kostnader til opplæring om dagens opplæring ikke har vært tilstrekkelig. Dette vil også kunne gjelde betjening hos forhandlere for gassflasker for LPG både i tilknytning til automater og skap. Vi vurderer at dette heller ikke vil medføre større kostnader for organer som utfører kontroll og tilsyn, muligens kanskje tvert i mot.

En utfordring knyttet til å utarbeide mer konkrete kompetansekrav er at det muligens er andre områder DSB vurderer som mer risikoutsatte der kompetansekravene heller ikke er operasjonalisert. DSB må vurdere om det er hensiktsmessig at gassflasker for LPG i forbrukermarkedet prioriteres på dette området. En annen utfordring er knyttet til selve utformingen av de mer konkrete kompetansekravene, da driften hos aktørene som fyller gassflasker for LPG er ulik, og det kan være vanskelig å utforme kravene tilstrekkelig spesifikt for aktørene samtidig som de ikke blir altfor detaljerte og omfattende.

## 3.5 Forståelse av begrepet “eier”

### 3.5.1 Innledning

DSB har bedt PwC vurdere hvordan eierskap til gassflaskene slik begrepet "eier" er brukt i de ulike regelverkene skal forstås, og særlig vurdere hvilken betydning forståelsen av eierbegrepet i ADR <sup>99</sup>4.1.4.1 P200 (12) har for forståelsen av regelverket for øvrig, og forholdet mellom de ulike aktørene i bransjen. DSB har i tilbudsforespørselen avgrenset “regelverket for øvrig” til forskrift om håndtering av farlig stoff, forskrift om landtransport av farlig gods og forskrift 22. november 2012 nr. 1088 om transportabelt trykkutstyr.

Aktørene i markedet har fremmet ulike synspunkter på hvordan eierbegrepet skal forstås.

**AGA** er av den mening at de må eie sine egne gassflasker, også etter at den er overlatt til forbruker for bruk. AGA er av den oppfatning at JD har uttalt at AGA eier sine flasker, slik at brukere eller kunder inngår i et byttesystem på livstid så lenge de holder seg til AGAs flaskepark. AGA mener at dette er den eneste måten AGA

<sup>99</sup> Del av forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods

kan ha tilstrekkelig kontroll over flaskene på for å ivareta sikkerheten. Med mange små aktører er sikkerheten ikke godt nok ivaretatt.

Dersom DSB konkluderer med at forbrukeren eier flaskene kan AGA gå ut og slippe alle flaskene eller operere som alle de små aktørene. Slik det er nå, går kostnaden knyttet til revisjon av gassflasker utover lønnsomheten. Så lenge AGA oppholder den kostnaden, vil AGA ikke kunne konkurrere på pris.

I forbindelse med kontradiksjon har AGA fremholdt at *“AGA hevder fortsatt at vi er eiere av de flaskene vi har satt i sirkulasjon, og flasker kjøpt hos AGA er merket med et budskap som beskriver at kunden har kjøpt seg en rettighet i et byttesystem som garanterer en sikker flaske som er innenfor revisjonsintervallet til enhver tid.”*<sup>100</sup>

**Nippon (Praxair)** mener at det ikke er tvil om de eier sine egne gassflasker som er på markedet. Også Nippon hevder å ha fått bekreftelse fra JD på at de eier sin egen flaskepark. Slik situasjonen er idag så fyller andre aktører på deres flasker. Alle aktører burde ha sin egen flaskepark.

Nippon viser til revisjonskostnader, sporbarhet og sikkerhet som de største utfordringene dersom de ikke anses som eier. Nippon mener at de nå bærer mye av kostnaden knyttet til revisjon av gassflasker. Nippon mener at virksomheter som fyller gassflasker med LPG skal ha et eget, eller via godkjente samarbeidspartnere, system for å revidere flasker som kommer inn til virksomheter og er gjenstand for periodisk kontroll. Kostnader forbundet med periodisk kontroll skal i sin helhet bæres av virksomheten som fyller eller omsetter gassflasker for LPG. Dette har de også foreslått til DSB. Nippon har hatt problemer med at noen aktører bytter gamle flasker i Nippon's autometer/skap.

**Drivkraft Norge (DN)** er av den oppfatning at det er aktørene som har plassert flaskene på markedet som eier flaskene. En kunde (forbruker) ikke kan anses som eier av gassflaske, da kravene til flasken må oppfylles av aktører som har kunnskapen om flaskene. Forbrukere kan ikke oppfylle kravene i ADR P200. Det samme gjelder for TPED som er rettet mot produsenter etc, og pliktsubjektene er helt tydelige. Det er ingen krav som gjelder for private kunder. DN viser til tre hovedgrunner til at forbrukere ikke kan anses som eiere:

- pliktsubjekter i loven
- merking av flasker
- sertifikater

Kontroll over egen flaskepark er også viktig for å få forlenget revisjonsintervall etter ADR.

DN mener man må tilbake til praksisen slik den var før 2005, og at det må foreligge en skriftlig avtale mellom aktører når det gjelder fylling, tømning og omtapping av gassflasker. Om det ikke foreligger avtale, vil aktørene ikke kunne fylle på andre aktørers flasker.

**Gassspesialisten** mener at forbrukerne eier sine egne gassflasker, hvilket også er slått fast i en EU-sak (Kosan Gas). Aktørene som har plassert flaskene på markedet har på ingen måte overfor forbruker tilkjenngjort at de har beholdt eierskapet til gassflaskene når er blitt solgt. Salg av gassflasker er en helt vanlig transaksjon, der forbruker blir eier av flasken. AGA hevder å eie flasker, uten å ha informert forbrukeren om dette. I det minste måtte de ha merket flaskene og informert kunden.

Gassspesialisten mener at sikkerheten blir ivaretatt ved at man kun fyller på flasker som er godkjente i henhold til ADR, og kun fyller ved fyllestasjoner som er godkjent. Forbruker eier flasken, og kan velge hvor de skal fylle. Det er en fordel for logistikk og miljø.

---

<sup>100</sup> Uttalelse fra AGA 21. juni 2019 (kontradiksjonsrunde)

**LPG Norge** er av den oppfatning at eierskapet for gassflaskene for LPG ligger hos kunden. Dette ble også avklart ved Kosan Gas-dommen. Det er kundene som har betalt for de flaskene som er i sirkulasjon i dag. Vedlikehold og sikkerhet ivaretas av profesjonelle aktører ved fyllingen av gassflaskene. Dersom kunden ikke anses som eier, vil det ha store konsekvenser for kunden, da tilbudet kommer til å bli mindre. Man vil da ikke kunne fylle på flasker for turister. Det er uholdbart. Alle stålflasker er helt like.

Aktørene er altså delt i sin oppfatning av hvem som kan anses som “eier” av gassflasker i tråd med dagens regelverk. Gassspesialisten og LPG Norge mener at forbrukeren anses som eier ved kjøp av gassflaske for LPG. AGA, Nippon og DN mener tvert imot at aktørene beholder eierskapet til gassflaskene for LPG.

### 3.5.2 Forståelsen av “eier” i de ulike regelverkene

Gassflasker for LPG reguleres som nevnt av flere regelverk. Vi har nedenfor vurdert forståelsen av “eier” i de ulike aktuelle regelverkene; ADR, forskrift om håndtering av farlig stoff, forskrift om landtransport av farlig gods og forskrift 22. november 2012 nr. 1088 om transportabelt trykkutstyr.

#### 3.5.2.1 ADR

ADR er en del av EU-retten ved at den blir henvist til i EU-direktivene 2008/68 og 2010/35.

ADR opererer med en rekke typer aktører i avtaleverket, hvor de fleste er definert i ADR kapittel 1.2. Det er imidlertid ikke gitt noen definisjon av “eier” i kapittel 1.2. Øvrige aktører som er definert med roller som “avsender”, “fyller”, “laster”, “losser”, “mottaker”, “pakker”, “søker”, “transportør”, samt diverse “operatør”-roller for ulike tanker. Pliktene som påligger disse rollene er beskrevet i ADR kapittel 1.4, som deler aktørene inn i “hovedaktører” eller “øvrige aktører”. Etter pkt. 1.4.3 er oversikten ikke uttømmende, og også andre aktører vil kunne ha roller som omfattes av plikter i ADR, jf. pkt. 1.4.1.

Det fremgår av pkt. 1.4.2 at “Flere aktører som har sikkerhetsforpliktelser ifølge dette avsnittet kan være en og samme virksomhet. Dessuten kan aktiviteter som omfattes av sikkerhetsforpliktelsene dekkes av flere virksomheter.” Det er således aktørens faktiske aktivitet som er bestemmende for forpliktelsene, og aktørens aktivitet kan falle inn under flere roller, eller en rolle være delt av flere aktører. De som omsetter eller fyller gassflasker for LPG vil iallefall kunne ha rollene “avsender” og “pakker” etter disse bestemmelsene.

Merk at ADR ikke har definert de sentrale aktørene som EU-direktiv 2010/35 bruker (“manufacturer”, “importer”, “distributor”), og at EU-direktivet har egne definisjoner av “operator” og “owner”, se nedenfor.

Til tross for at begrepet “eier” ikke er definert i ADR kapittel 1.2, er det, om enn sjeldent, brukt i det omfattende avtaleverket som ADR utgjør. Det er gjort en gjennomgang av bestemmelsene der begrepet er brukt, for å kunne vurdere om det fremgår av bestemmelsene selv hvordan begrepet skal forstås. Begrepet er brukt i følgende bestemmelser som er relevant for gassflasker for LPG<sup>101</sup>:

Punkt	Ordlyd/innhold
1.8.7.1.6 (“Prosedyrer for samsvarsvurdering og periodisk kontroll”)	Når en produsent eller eier har til hensikt å slutte skal han sende dokumentasjonen til vedkommende myndighet. Vedkommende myndighet skal oppbevare dokumentasjonen i resten av den perioden som er spesifisert i 1.8.7.1.5.

<sup>101</sup> Begrepet “eier” er også nevnt i følgende bestemmelser, som ikke er relevante for gassflasker for LPG: 4.2.17, 4.3.2.1.7, 6.2.2.6.6, 6.2.3.11.3, 6.5.4.4.3, 6.5.6.14.2, 6.7.2.20.1, 6.7.3.16.1, 6.7.4.15.1, 6.7.4.15.2, 6.7.5.13.1, 6.8.2.4.6, 6.8.2.5.2, 6.8.3.5.11, 6.12.3.2.6 og 9.1.3.5.

<p>3.3.1 nr. 674 (“Spesielle bestemmelser som gjelder visse gjenstander eller stoffer”)</p>	<p>Gir særskilte regler for periodisk kontroll og prøver av overstøpte gassflasker (definert i pkt. 1.2.1)</p>
<p>4.1.4.1          (“Emballeringsbestemmelser som gjelder bruk av emballasje (unntatt IBCer og storeemballasje”), P200, 12 (utvidet kontrollintervall for “sveiste refyllbare gassflasker”)</p>	<p>1.2: Eieren av gassflaskene skal søke vedkommende myndighet om 15 års intervall og skal dokumentere at kravene i punkt 2, 3 og 4 følges.</p> <p>1.4: Eieren skal sende dokumenter som viser at beholderne oppfyller kravene i avsnitt 1.3, til vedkommende myndighet. Vedkommende myndighet skal verifisere at disse betingelsene er oppfylt.</p> <p>1.5: Godkjenningen skal gis til eieren og vedkommende myndighet skal beholde en kopi. Eieren skal oppbevare dokumentene så lenge beholderne er godkjent for 15 års kontrollintervall.</p> <p>1.6: Vedkommende myndighet skal overvåke at eieren av beholderne oppfyller kravene i ADR/RID og godkjenningen på en hensiktsmessig måte, men likevel minst hvert 3. år eller dersom prosedyrene endres.</p> <p>2.3: Eieren skal legge frem dokumentasjon for vedkommende myndighet som beviser at fyllesentrene oppfyller kravene i avsnitt 2.1.</p> <p>2.4: Dersom et fyllesenter ligger i en annen ADR/RID stat skal eieren legg frem dokumentasjon for vedkommende myndighet som beviser at fyllesentret er overvåket tilsvarende av vedkommende myndighet i den ADR/RID stat.</p> <p>3.2: Dersom en beholder med 15 års kontrollintervall feiler ved den hydrauliske prøven ved periodisk kontroll for eksempel ved sprengning eller lekkasje skal eieren undersøke årsaken til feilen og lage en rapport samt undersøke om andre beholdere (for eksempel i samme gruppe) er påvirket. I det siste tilfellet skal eieren informere vedkommende myndighet. Vedkommende myndighet skal deretter fastsette passende tiltak og informere vedkommende myndighet i alle andre ADR/RID stater.</p>
<p>4.1.4.1          (“Emballeringsbestemmelser som gjelder bruk av emballasje (unntatt IBCer og storeemballasje”), P200, 13 (utvidet kontrollintervall for “sømløse gassflasker av stål og aluminiumlegeringer”)</p>	<p>1.2: Eieren av gassflaskene eller gassflaskebatteriene skal søke vedkommende myndighet om 15 års intervall og skal dokumentere at kravene i punkt 2, 3 og 4 oppfylles.</p> <p>1.5: Eieren skal sende inn dokumentasjon til vedkommende myndighet som viser at gassflaskene oppfyller kravene i punkt 1.3. Vedkommende myndighet skal bekrefte at disse betingelsene er oppfylt.</p>

	<p>1.6: Godkjenningen skal gis til eieren, og vedkommende myndighet skal beholde en kopi. Eieren skal oppbevare dokumentene så lenge gassflaskene er godkjent for et 15 års intervall.</p> <p>1.7: Eieren skal sørge for etterlevelse av bestemmelsene i ADR/RID og godkjenningen som er gitt, og skal kunne dokumentere dette for vedkommende myndighet på forespørsel, men uansett minst hvert 3. år eller når betydelige endringer av prosedyrene gjøres.</p> <p>2.5: Eieren skal sørge for at kravene i 2.1 til 2.4 er oppfylt, og skal kunne dokumentere dette for vedkommende myndighet på forespørsel, men uansett minst hvert 3. år eller når betydelige endring av prosedyrene gjøres.</p> <p>2.6: Dersom et fyllesenter ligger i en annen ADR/RID stat skal eieren, på forespørsel fra vedkommende myndighet, legge frem dokumentasjon som viser at fyllesentret overvåkes tilsvarende av vedkommende myndighet i den aktuelle ADR/RID staten. Se også 1.2.</p> <p>3.2: Dersom en gassflaske med 15 års kontrollintervall ikke klarer trykktesten ved at den sprekker eller lekker, eller en alvorlig feil oppdages i en ikke-destruktiv test (NDT) ved periodisk kontroll skal eieren undersøke årsaken til feilen og lage en rapport på dette samt hvorvidt andre gassflasker (f.eks av samme type eller gruppe) er berørt. Hvis det siste er tilfellet skal eieren informere vedkommende myndighet. Vedkommende myndighet skal deretter bestemme hensiktsmessige tiltak og informere vedkommende myndighet i alle de andre ADR/RID statene.</p>
4.1.6.14	<p>Eiere skal på bakgrunn av en begrunnet forespørsel fra vedkommende myndighet gi all nødvendig informasjon for å dokumentere trykkbeholdernes samsvar, på et språk som forstås av vedkommende myndighet. De skal samarbeide med myndighetene, på forespørsel, om ethvert tiltak som treffes for å eliminere ikke-samsvar av trykkbeholdere som de eier.</p>

Som det fremgår av ordlyden i bestemmelsene der “eier” brukes, gis det ingen nærmere definisjon av hvem en “eier” kan være i bestemmelsene. Dermed er heller ingen aktører utelukket fra å opptre i kapasitet av å være eier. Om også privatpersoner, forbrukere, er utelukket som “eier” etter ADR, fremgår ikke klart av ordlyden i bestemmelsene over.

Imidlertid fremgår det direkte av ADR pkt. 1.1.3.1 (“Unntak som er knyttet til transportoperasjonens karakter”) at forbrukere (privatpersoner) ikke omfattes av avtalen:

*“ADR-avtalens bestemmelser gjelder ikke for: a) transport av farlig gods som foretas av privatpersoner når godset er emballert for detaljsalg og er beregnet for deres personlige bruk eller bruk i husholdningen, eller for deres sports- eller fritidsaktivitet forutsatt at det er truffet tiltak for å hindre lekkasje av det farlige godset under normale transportforhold. Når dette godset er*



*brannfarlige væsker i refyllbare beholdere fylt av eller for en privatperson, skal det totale innhold ikke overskride 60 liter pr beholder og for ADR 240 liter pr transportenhet. Farlig gods i mellomstore bulkcontainere (IBCer), storeballasje eller tanker er ikke ansett som pakket for detaljsalg”*

Privatpersoners transport av gassflasker for LPG faller altså utenfor rammene av avtalen. Det samme gjelder forøvrig også privatpersoners bruk og oppbevaring. ADR er en avtale som begrenser seg til å regulere internasjonal transport i alle land i Europa, samt en rekke land i Asia og Nord-Afrika. Virkeområdet til ADR er fortrinnsvis kommersiell varetransport, eller transport som ligner på kommersiell varetransport. Innenfor disse rammene er det heller ikke nødvendig å definere om privatpersoner også vil kunne være “eier” i ADR, da avtalen ikke retter seg mot privatpersoner.

Bestemmelsen karakter støtter at disse ikke retter seg mot privatpersoner. For eksempel ADR 4.1.4.1 P200 (12) stiller en rekke plikter til eier for å kunne få innvilget utsatt kontrollintervall. Eier skal dokumentere at kravene i ADR 4.1.4.1 P200 (12) pkt. 1, 2, 3 og 4 oppfylles. Dette innebærer bl.a. innsendelse av dokumentasjon som viser at beholderne oppfyller kravene i relevante standarder, at det er etablert kvalitetsstyringssystemer, krav til fyllesentre, osv. Disse synes rettet mot profesjonelle aktører, og ikke privatpersoner.

Siden det ikke er angitt noen begrensninger i ADR på hvilke profesjonelle aktører som kan anses som “eier” av gassflasker for LPG, kan det vanskelig tolkes på annen måte enn at profesjonelle aktører som etter privatrettslige regler anses som eiere, også vil være dette i ADR. Således vil en kommersiell aktør som opptrer som f.eks. “avsender” og/eller “fyller” også kunne være eier av gassflaskene, om aktøren etter privatrettslige regler innehar eierbeføyelsene over flasken.

Sett hen til begrensningen i virkeområdet til ADR, vil forståelsen av eierbegrepet i ADR ikke kunne legges til grunn utenfor ADRs virkeområde, transport. Således vil eierbegrepet kunne tolkes på annen måte for regelverk som har annet virkeområde enn ADR. Dette betyr at tolkingen av eierbegrepet i ADR ikke utelukker at en privatperson kan være eier av gassflasker for LPG ved tolkingen av nasjonale forskrifter.

### 3.5.2.2 Forskrift om transportabelt trykkutstyr

Forskriften om transportabelt trykkutstyr definerer og stiller krav til transportabelt trykkutstyr, kontroll av transportabelt trykkutstyr, markedsaktørene, merking, osv. Virkeområdet fremgår av forskriftens § 1.

Forskriften implementerer EU-direktiv 2010/35, og direktivets bestemmelser er inntatt i forskriften. Det er ikke gjort særskilte nasjonale tilpasninger. Som nevnt over har direktivet definert sentrale aktører som “*manufacturer*” (produsent), “*importer*” (importør), “*distributor*” (distributør), “*operator*” (bruker) og “*owner*” (eier).

I forskriften § 2 i) er det gitt en definisjon av “eier”: “*fysisk eller juridisk person etablert innenfor EØS, som eier transportabelt trykkutstyr*”. Definisjonen er en direkte oversettelse av EU-direktiv 2010/35 art. 2 (12), med den endring at “the Union” er endret til EØS.

De øvrige aktørene er definert på følgende måte:

- *produsent: fysisk eller juridisk person som fremstiller transportabelt trykkutstyr eller tilhørende deler, eller som får slikt utstyr konstruert eller produsert, og markedsfører det under sitt navn eller varemerke, jf. § 2 t)*
- *bemyndiget representant: fysisk eller juridisk person etablert innenfor EØS med en skriftlig fullmakt fra produsenten til å opptre på dennes vegne i forbindelse med nærmere spesifiserte oppgaver, jf. § 2 d)*

- *importør: fysisk eller juridisk person etablert innenfor EØS, som bringer transportabelt trykkutstyr eller tilhørende deler fra et tredjeland, i omsetning innenfor EØS, jf. § 2 n)*
- *distributør: fysisk eller juridisk person som er etablert innenfor EØS, bortsett fra produsenten eller importøren, som gjør transportabelt trykkutstyr eller tilhørende deler tilgjengelig på markedet, jf. § 2 h)*
- *bruker: fysisk eller juridisk person etablert innenfor EØS, som bruker transportabelt trykkutstyr, jf. § 2 g)*
- *markedsaktør: produsenten, bemyndiget representant, importøren, distributøren, eier eller bruker, som handler som ledd i ervervsvirksomhet eller annen tjenesteyting, mot eller uten vederlag, jf. § 2 o)*

Definisjonen av “eier” i § 2 i) gir liten veiledning på hvordan begrepet skal forstås, utover at både fysiske og juridiske personer etablert innenfor EØS er omfattet. Hvem som kan anses som “eier” er således kun avgrenset i forhold til geografi. Definisjonen i § 2 i) utelukker dermed ikke i seg selv at en forbruker etablert i EØS kan anses som eier.

Ut fra definisjonen vil en produsent, en importør, en distributør og en bruker alle kunne opptre i kapasitet som “eier”. En aktør kan i tillegg inneha flere roller - det vil avhenge av aktørens faktiske virksomhet. Slik forskriften har lagt opp pliktene i §§ 6 flg. er disse i stor grad overlappende for hver rolle. Det vil sikre at sluttproduktet som selges forbruker oppfyller de nødvendige sikkerhetskrav. Dette er i tråd med formålet med bestemmelsene slik det er angitt i fortalet til EU-direktiv 2010/35, som i.a. er å øke sikkerheten til transportabelt trykkutstyr og sikre slikt utstyr fri bevegelighet i EØS. For å oppnå dette, er det nødvendig å fastsette detaljerte regler for hvilke forpliktelser som ligger på markedsaktørene samt hvilke krav utstyret skal oppfylle, se pkt. 5. Formålet er videre at pliktene til markedsaktørene skal være klart definerte for å oppnå dette, jf. pkt. 8.

Vi har gjort en gjennomgang av bestemmelsene i forskriften der begrepet “eier” er brukt, for å vurdere om bruken av begrepet i bestemmelsene ytterligere avgrenser hvordan begrepet skal forstås, og da særlig om en forbruker ikke kan anses som “eier”. Begrepet er brukt i følgende bestemmelser som er relevant for gassflasker for LPG:

Paragraf	Ordlyd
§ 15 <i>Eierens plikter</i>	<p><i>Dersom eier finner, eller har grunn til å tro, at transportabelt trykkutstyr ikke er i samsvar med ADR//RID, herunder kravene til periodisk kontroll, skal han ikke gjøre det tilgjengelig eller bruke det.</i></p> <p><i>Dersom utstyret representerer en risiko, skal han informere tilsynsmyndigheten, og enten produsenten, importøren eller distributøren.</i></p> <p><i>Eieren skal dokumentere tilfeller av manglende samsvar og korrigerende tiltak.</i></p> <p><i>Eieren skal sikre at transport- og oppbevaringsbetingelsene for transportabelt trykkutstyr, er slik at utstyrets samsvar med ADR/RID ikke blir satt i fare.</i></p> <p><u><i>Denne bestemmelsen gjelder ikke for privatpersoner som bruker eller har til hensikt å bruke transportabelt trykkutstyr til personlig bruk eller i husholdningen, eller til egen sports- eller fritidsaktivitet. (Vår understreking)</i></u></p>
§ 16	<i>Informasjon som gis fra produsenten, importøren, distributøren eller eieren, til brukere, skal være i samsvar med ADR/RID og denne forskrift.</i>

<i>Informasjon til brukere</i>	
<i>§ 17 Brukerens plikter</i>	<i>Brukeren skal bare benytte transportabelt trykkutstyr som er i samsvar med ADR/RID og denne forskrift.  Dersom utstyret representerer en risiko, skal brukeren informere eieren og tilsynsmyndigheten.</i>
<i>Vedlegg I, pkt. 2</i>	<i>Eieren eller brukeren skal for et teknisk kontrollorgan som er i samsvar med EN ISO/IEC 17020:2004 type A og utpekt for fornyet samsvarsvurdering, gjøre tilgjengelig de opplysninger vedrørende det transportable trykkurstyret som gjøre at organet kan identifisere utstyret på en presis måte (opprinnelse, anvendte regler i forbindelse med konstruksjonene, og for actyelengassflasker, også nærmere opplysninger om det porøse materialet).</i>

Som det fremgår av § 15 femte ledd, eierens plikter, gjelder bestemmelsen ikke for privatpersoner som bruker eller har til hensikt å bruke gassflasker til personlig bruk, i husholdningen eller til sport- eller fritidsaktivitet. En nærliggende tolking av ordlyden er at forbrukere i utgangspunktet kan anses som eiere siden de positivt unntas fra bestemmelsen, det ville ellers ikke vært noen grunn til å unnta forbrukere. Dersom direktivets forståelse av "eier" var ment å utelukke privatpersoner, slik at kun profesjonelle aktører var omfattet, ville det vært naturlig at dette fremgikk tydelig og utvetydig av direktivet.

Videre fremgår det av bestemmelsens ordlyd at det forbrukere er unntatt fra er pliktene som følger av bestemmelsen, ikke rollen som eier.

Vi finner dermed at både markedsaktørene og privatpersoner vil kunne være eier etter forskriften. Det må avgjøres ut fra de konkrete forhold, og i tråd med alminnelige privatrettslige regler om eiendomsrett. Ut fra en naturlig språklig forståelse vil dermed en produsent i EØS vil være "eier" av utstyret i forskriftens forstand frem til det selges videre. En importør etablert i EØS vil, etter å ha kjøpt transportabelt trykkutstyr fra et tredjeland, anses som eier av utstyret før videresalg. En distributør vil anses som eier fra innkjøp til videresalg. En forbruker vil anses som eier ved kjøp av gassflaske for LPG som overfører eiendomsretten til forbrukeren.

Det forhold at selskapene som kjøper gassflasker fra produsent eller importør og setter dem i omsetning, er de som besitter teknisk dokumentasjon for flaskene, vil ikke være avgjørende ved vurderingen. Selskap som selger produkter på et forbrukermarked vil måtte kunne dokumentere spesifikasjonene på de varene som de har satt i omsetning. Dette er ikke nødvendigvis et argument for eierskap.

PwC finner det ikke tvilsomt at forbrukere som har kjøpt en gassflaske, og som etter nasjonale privatrettslige regler anses som eiere, også må anses som eiere av gassflasker etter direktivet og forskriften. Eierbeføyelser er således ikke forbeholdt de profesjonelle aktørene etablert innenfor EØS-området. I de tilfelle der transportabelt trykkutstyr leies ut til forbruker eller det er avtalt andre begrensninger/heftelser på forbrukerens råderett, vil det kunne være at forbrukeren ikke kan anses som "eier". Her må det gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. For gassflasker som selges til forbrukere uten at det ved merking, avtale eller annen dokumentasjon fremgår at flaskene eies av en profesjonell aktør, vil det være nærliggende å anse at

eierskapet er overdratt. Det bør klart fremgå at ansvaret for gassflasken forblir hos den profesjonelle aktøren og at forbruker kun får en leie- eller bruksrett til flaskene.

Dette synspunktet er det støtte for i EU-retten. EU-domstolen avsa dom 14. juli 2011 i sak Viking Gas A/S og Kosan Gas A/S.<sup>102</sup> Av dommen synes det klart at privatpersoner kan ha eierbeføyelse over gassflasker for LPG.

Saken i seg selv dreide seg om Viking Gas A/S kunne fylle gass for forbrukere på flasker som bar Kosan Gas A/S sitt varemerke. Retten kom frem til at det ikke var en krenkelse av Kosan Gas A/S sitt varemerke at Viking Gas fylte på gassflasker som bar Kosan Gas A/S sitt varemerke. Av interesse for vår drøftelse er at EU-domstolen legger til grunn som et premiss for sitt resultat at forbrukere vil ved kjøp av gassflaske ha rett til å råde fritt over flasken, hvilket inkluderer rett til å bytte flasken eller fylle en tom flaske etter eget ønske hos selger av flasken eller en konkurrent (vår understreking):

*35 It follows from the foregoing that the sale of the composite bottle exhausts the rights that the licensee of the right to the trade mark constituted by the shape of the composite bottle and proprietor of the marks affixed to that bottle derives from those marks and transfers to the purchaser the right to use that bottle freely, including the right to exchange it or have it refilled, once the original gas has been consumed, by an undertaking of his choice, that is to say, not only by that licensee and proprietor, but also by one of its competitors. The corollary of that right on the part of the purchaser is the right of those competitors, within the limits set out in Article 7(2) of Directive 89/104, to refill and exchange the empty bottles.*

Forbrukers rett til å utøve eierbeføyelse over gassflaske som er kjøpt av forbruker er gjentatt i dommens slutning (vår understreking):

*Articles 5 and 7 of First Council Directive 89/104/EEC of 21 December 1988 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks must be interpreted as meaning that the holder of an exclusive licence for the use of composite gas bottles intended for re-use, the shape of which is protected as a three-dimensional mark and to which the holder has affixed its own name and logo that are registered as word and figurative marks, may not prevent those bottles, after consumers have purchased them and consumed the gas initially contained in them, from being exchanged by a third party, on payment, for composite bottles filled with gas which does not come from the holder of that licence, unless that holder is able to rely on a proper reason for the purposes of Article 7(2) of Directive 89/104.*

EU-domstolen ville ikke konkludert som over dersom forbrukere var utelukket som eiere etter EU-direktiv 2010/35 art. 8 (inntatt i forskriften § 15). EU-domstolens avgjørelse taler dermed med styrke for at forbrukere kan anses som eiere av gassflasker for LPG når disse er overdratt til forbrukeren. Det er sågar en forutsetning for at retten skulle kunne komme til det resultat den har.

### 3.5.2.2 Forskrift om landtransport av farlig gods

Forskriften regulerer “forberedelse til, gjennomføring og avslutning av enhver landtransport av farlig gods, herunder forflytting til eller fra en annen transportmåte, samt krav til kontroll- og opplæringsordninger”, jf. § 2. Forskriften inkorporerer ADR, jf. § 2 annet ledd. Forskriften implementerer også EU-direktiv 2008/68, og det fremgår der at virkeområdet er utvidet i forhold til ADR, idet også rent nasjonale transportere også er inkludert.

<sup>102</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=107357&doclang=EN>

Begrepet “eier” er kun brukt i forskriften § 5 fjerde ledd: *“Eier og bruker av kjøretøy, jernbanevogn og annet materiell plikter å holde dette i forsvarlig stand gjennom systematisk tilstandskontroll og vedlikehold.”*

Forskriften gir ingen definisjon av “eier” i dens § 3, der andre definisjoner er inntatt. Forskriften § 3 samsvarer med EU-direktiv 2008/68 art. 2, som heller ikke gir noen definisjon av “eier”.

Forskriften § 5 angir “krav til virksomhet”. Pliktene i § 5 fjerde ledd er således begrenset til virksomheter. Det fremgår dermed av forskriften selv at eierbegrepet, slik det er brukt i denne forskriften, ikke omfatter privatpersoner. Det er da ikke krav til at privatpersoner skal sørge for systematisk tilstandskontroll og vedlikehold av kjøretøy for å kunne transportere flaskegass.

#### 3.5.2.4 Forskrift om håndtering av farlig stoff

Forskriften regulerer håndtering av farlig stoff og utstyr og anlegg, samt prosjektering, konstruksjon, produksjon, omsetning, installasjon, drift, endring, reparasjon, vedlikehold og kontroll av utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff, jf. § 2. Formålet er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot uhell og ulykker med farlig stoff, jf. § 1. Forskriften dekker håndtering av farlig stoff, og er således ikke begrenset til transport slik som ADR. Reglene er nasjonalt motiverte.

Begrepet “eier” er ikke definert i forskriftens § 4, som inneholder andre definisjoner. Begrepet er brukt i de følgende bestemmelsene:

Paragraf	Ordlyd
§ 3 Pliktsubjekt	<i>Enhver som håndterer farlig stoff, plikter å oppfylle forskriftens krav. Enhver som eier eller bruker utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff, plikter å oppfylle forskriftens krav.</i>
§ 9 annet ledd Kontroll	<i>Eier og bruker skal sørge for at utstyr og anlegg underlegges systematisk tilstandskontroll for å påse at den tekniske tilstand er tilfredsstillende.</i>
§ 10 Drift, vedlikehold og opphør	<i>Eier eller bruker av utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff skal sørge for at utstyr og anlegg holdes i forsvarlig stand og vedlikeholdes slik at sikkerhetsnivået opprettholdes.</i>
§ 14 Risiko og risiko- vurdering	<i>Eier eller bruker av utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av farlig stoff og virksomheter som håndterer farlig stoff skal sørge for at risikoen er redusert til et nivå som med rimelighet kan oppnås.</i>

Forskriften retter seg hovedsakelig mot virksomheter, men det fremgår av § 3 at “enhver” er pliktsubjekt etter forskriften. Dette inkluderer privatpersoner etter en normal språklig fortolkning, og underbygges av at kapittel 3 kun gjelder for virksomheter. “Håndtering” av farlig stoff er gitt en vid definisjon i forskriften § 3: *“Enhver omgang med farlig stoff slik som tilvirkning, oppbevaring, behandling, omtapping, transport, lasting, lossing, handel, overføring og bruk.”* En privatpersons vanlige bruk av gassflaske for LPG vil etter ordlyden falle inn under “håndtering”, og vil således være pliktig til å oppfylle de aktuelle krav i forskriften.

Forskriften gir altså ingen definisjon av “eier”. Begrepet “eier” må dermed i denne forskriften forstås i tråd med privatrettslige regler om eiendomsrett for å vurdere hvem som kan anses å ha eierbeføyelse over gassflaskene

og/eller annet utstyr og anlegg som benyttes ved håndtering av LPG. Det betyr at også en privatperson kan anses som "eier" i forskriften.

### 3.5.3 Forståelsen i ADR sin betydning for øvrig regelverk

DSB har bedt PwC vurdere hvilken betydning forståelsen av eierbegrepet i ADR <sup>103</sup>4.1.4.1 P200 (12) har for forståelsen av regelverket for øvrig.

Over konkluderte vi med at kun profesjonelle aktører kan anses som eier etter ADR 4.1.4.1 P200 (12), da ADR-avtalens bestemmelser ikke gjelder transport av farlig gods som foretas av privatpersoner for deres private bruk. Samtidig konkluderte vi med at forståelsen av eierbegrepet i ADR ikke kunne legges til grunn utenfor ADRs virkeområde, som er transport, og at tolkingen av eierbegrepet i ADR ikke utelukker at en privatperson kan være eier av gassflasker for LPG ved tolkingen av annet regelverk.

Norge er forpliktet til å implementere ADR-avtalen og de aktuelle EU-direktiv i norsk lovgivning via EØS-avtalen. Dette medfører at dersom eierbegrepet blir tolket annerledes av EU-domstolen eller Efta-domstolen, vil det legges stor vekt på tolkingen også i norsk rett. Efta-domstolen legger i sine vurderinger stor vekt på rettspraksis fra EU-domstolen. Siden EØS-avtalen bygger på prinsippet om rettslig homogenitet i hele EØS-området, og det er sjelden at det foreligger forskjeller i vurderingene fra de to domstolene. Vanligvis vil vil norske domstoler rette seg etter rådgivende uttalelser gitt av Efta-domstolen, selv om de ikke er rettslig bindende, slik EU-domstolens avgjørelser er for medlemsland:

*“En prejudisiell avgjørelse er en avgjørelse hvor en domstol fra et medlemsland ber om en tolkning av felleskapslovgivningen i en sak som er forelagt domstolen i det landet. Når EU-domstolen har fattet sin beslutning, vil alle domstoler i medlemslandene være bundet av beslutningen i alle saker der den samme typen spørsmål kommer opp.*

*EU-domstolen spiller en viktig rolle i utviklingen av EUs lovgivning, også på menneskerettighetsfeltet. Domstolens juridiske tolkninger er bindende for EUs medlemsstater og inngår derfor som en del av den akkumulerte lovgivningen (den såkalte "acquis communautaire"). Dommene er en viktig rettskildedefaktor også for Norge.”<sup>104</sup>*

Samtidig gjelder dette kun innenfor rammene av EU-lovgivningen. Over har vi sett at nasjonale regelverk knyttet til bruk og oppbevaring av gassflasker for LPG faller innenfor det nasjonale handlingsrommet, så lenge disse ikke strider mot det indre markedes prinsipper. Således vil tolkingen av eierbegrepet på områdene utenfor de aktuelle EU-direktivene, som begrenser seg til transport, måtte bero på tolkingen i nasjonal rett.

Sett hen til avgjørelsen i Kosan Gas-saken fra EU-domstolen, der det slås fast at en forbruker som kjøper gassflaske for LPG vil være eier av denne, synes EU-lovgivningen ikke å sette begrensninger for at forbrukere kan anses som eiere av LPG gassflasker i nasjonal rett. Det samme vil være naturlig å legge til grunn i EØS-land.

Vi har over kommet til at også forbrukere omfattes av eierbegrepet i forskrift om håndtering av farlig stoff og forskrift om transportabelt trykkutstyr. Forståelsen av eierbegrepet i ADR 4.1.4.1 P200 (12) påvirker ikke dette regelverket, og forbrukere vil dermed kunne anses som eiere etter disse forskriftene.

<sup>103</sup> Del av forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods

<sup>104</sup> <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/eu-domstolens-rettspraksis/>

### 3.5.4 Forståelsen i ADR sin betydning for forholdet mellom aktørene

DSB har bedt PwC særlig vurdere hvilken betydning forståelsen av eierbegrepet i ADR <sup>105</sup>4.1.4.1 P200 (12) har for forholdet mellom de ulike aktørene i bransjen. Slik vi forstår mandatet, ønsker DSB her en avklaring på når en aktør vil være i posisjon til å søke om utvidet revisjonsintervall etter ADR 4.1.4.1 P200 (12). Et av vilkårene etter ADR 4.1.4.1 P200 (12) er at man må være “eier” for å kunne søke om utvidet revisjonsintervall.

På bakgrunn av vår vurdering ovenfor, vil en aktør stå fritt til å søke om utvidet revisjonsintervall når gassflaskene for LPG er i aktørens eie. Om gassflasken er i aktørens eie, vil avhenge av privatrettslige regler om eiendomsrett.

Da vi har konkludert med at en forbruker vil være eier av gassflasken etter kjøp av denne, med mindre det klart er avtalt en leie- eller bruksrett til flaskene, vil en aktør ikke lenger anses som eier etter at gassflasken er overdratt til forbrukeren. På dette tidspunktet vil ikke aktøren kunne søke om utvidet revisjon for gassflasken.

Imidlertid vil flasken kunne komme tilbake i aktørens eie - enten ved at den leveres tilbake ved bytte av flaske, eller ved at en forbruker i medhold av forskrift om håndtering av farlig stoff § 15a tredje ledd (mottaksplikten) har levert inn gassflasken.

Det følger videre av vår vurdering av eierskapet at en gassflaske også vil kunne eies av en annen aktør enn den som først solgte den i forbrukermarkedet. Idet forbrukeren ved kjøp overtar eierbeføyelsene for flasken, vil forbruker kunne avhende gassflaske til andre aktører i markedet. Dette kan skje enten ved at en gassflaske kjøpt et sted byttes mot en flaske et annet sted, eller ved at forbruker har levert inn gassflasken i medhold av forskrift om håndtering av farlig stoff § 15a tredje ledd. En konkurrerende aktør vil da overta eierskapet til gassflasken, og være i posisjon til å søke om utvidet revisjonsintervall for gassflasken etter ADR 4.1.4.1 P200 (12).

Merk forøvrig at også andre vilkår enn å være “eier” må være oppfylt for å få innvilget utvidet revisjonsintervall etter ADR 4.1.4.1 P200 (12). Disse vurderes under i kapittel 3.7.

### 3.6 Utførelse av periodisk kontroll

DSB har bedt PwC vurdere hvem som kan utføre periodisk kontroll av gassflasker, sett i lys av problemstilling knyttet til eierskap.

Etter forskrift om transportabelt trykkutstyr § 26 og ADR/RID, jf. håndtering av farlig stoff § 9 fjerde ledd, kan periodiske kontroller i Norge utføres av tekniske kontrollorgan (A-organ) og internorgan, slik som redegjort for over under “Oversikt over regelverket”.

Aktører i bransjen har særlig påpekt at internorgan hos andre aktører ikke har anledning til å revidere gassflasker for LPG i forbrukermarkedet uten samtykke fra aktøren som har satt gassflasken for LPG på markedet, idet aktøren eier gassflaskene også etter salg til forbrukere. AGA har påpekt at internorgan hos Gass Spesialisten og LPG Norge er “såkalte B-organ”, og dermed “kun kan revidere flasker som de innehar flaskesertifikater på.” Videre påpeker AGA at “De reviderer våre flasker, men innehar ikke sertifikatene. For å gjøre dette lovlig må de være et Akkreditert A-organ.” Andre aktører har fremholdt at det er forbrukeren som eier gassflaskene for LPG som er på markedet, og at deres internorgan således kan revidere alle gassflasker som kommer i deres eie ved innbytte eller innlevering.

<sup>105</sup> Del av forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods

Vi forstår mandatet dit hen at DSB særlig ønsker å klarlegge om det er begrensninger på internorganers adgang til å foreta periodisk kontroll på gassflasker for LPG på bakgrunn av eierskap. Vi knytter allikevel også noen kommentarer til tekniske kontrollorganers adgang.

På bakgrunn av innspill i kontradiksjonsrunden og utvidelse av mandatet fra DSB, har PwC revurdert sin opprinnelige vurdering i rapportutkastet av interorganers adgang til å foreta periodisk kontroll.

#### Tekniske kontrollorgan

DNV GL AS og Cylinder Tech AS er godkjent av norske myndigheter som teknisk kontrollorgan type A. Tekniske kontrollorgan har anledning til å utføre typegodkjenning, overvåking av produksjon, førstegangs kontroll, mellomliggende kontroll og ekstraordinær kontroll og fornyet samsvarsvurdering for gassflasker for LPG etter ADR pkt. 6.2.3.6 og vedlegg I til forskrift om transportabelt trykkutstyr.

En søknad om periodisk kontroll kan etter ADR 1.8.7.6.1.2 sendes av søkeren til et godkjent teknisk kontrollorgan etter eget valg. Som nevnt over er "søker" definert som "*prøvingsstedet, operatøren eller deres autoriserte representant*". Det er i ADR ingen begrensninger på hvilke gassflasker for LPG et A-organ kan foreta periodisk kontroll på ut fra eierskap til flaskene.

En operatør, herunder fyllstasjon, kan som eier av gassflaske for LPG kan be et teknisk kontrollorgan om å gjennomføre periodisk kontroll. Eier vil, i tråd med vurderingen over, være den aktør som til enhver tid anses som eier etter privatretslige regler. Aktørers bruk av tekniske kontrollorgan er således ikke begrenset til revisjon av kun de gassflasker for LPG som aktøren selv har satt på markedet.

#### Internorgan ("in-house inspection services")

Slik det fremgår av ADR 6.2.3.6, kan et internorgan utføre periodiske kontroller, men da under overvåking av et teknisk kontrollorgan (A-organ). Internorgan er ikke definert i ADR kap. 1.2. Dets rammer og oppgaver, herunder begrensninger på internorganers anledning til å utføre periodisk kontroll på gassflasker for LPG på bakgrunn av eierskap, må dermed bero på bakgrunnen for innføringen av dette organet og en tolking av ADR-avtalen. Slik PwC nå vurderer det, er en tolking ut fra naturlig forståelse av ordlyden ikke tilstrekkelig grunnlag for begrensning av internorganers adgang til å foreta periodisk kontroll av gassflasker.

Tidligere EU-direktiv 1999/36 inneholdt detaljerte prosedyrer for teknisk bedømming og kontrollorganer, herunder periodiske kontroller, og flere kontrollmuligheter<sup>106</sup>. Markedsaktørene hadde anledning til å utføre periodisk kontroll på flasker dersom de oppfylte de krav som fantes i Annex IV, Part III, modul 2 til direktivet. Etter denne bestemmelsen kunne "*the owner or his authorised representative established in the Community or the holder*" sikre og erklære at transportabelt trykkutstyr oppfylt kravene i direktivet. Etter dette direktivet synes også en *ihendehaver*, uavhengig av eierskap, å kunne foreta periodisk kontroll av gassflasker. Slik egenkontroll var under overvåking av teknisk kontrollorgan ("notified body"). Egenkontroll utført av eier eller ihendehaver skulle, som alle andre organer, notiseres til kommisjonen.

Dette direktivet ble trukket tilbake og erstattet med EU-direktiv 2010/35 for å forhindre konflikter med "*visse internasjonale avtaler*"<sup>107</sup>, som følge av utvidelsen av ADR/RID til nasjonal transport ved innføringen av EU-direktiv 2008/68. I EU-direktiv 2010/35 ble de detaljerte prosedyrene i EU-direktiv 1999/36 fjernet og erstattet med henvisninger til prosedyrene i ADR/RID for å sikre konformitet med ADR/RID. EU-direktivet henviser ikke til "internorgan" utover at begrepet er brukt i art. 22 sjette ledd, som sier at internorgan ikke skal notiseres til kommisjonen: "*In-house inspection services of the applicant as defined in the Annexes to Directive 2008/68/EC shall not be notified*". Dermed skal kun A- og B-organ notiseres etter art. 22.

<sup>106</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31999L0036>

<sup>107</sup> Portalens pkt. 3 og 4



I art. 22 fremgår at “in-house inspection services” er definert i vedlegg til EU-direktiv 2008/68. Disse vedleggene viser kun til ADR, og gir dermed ingen egen definisjon. Samtidig innebærer art. 22 at det er ADR som bør vektlegges som kilde for å definere hva “in-house inspection services” for transportabelt trykkutstyr innebærer.

Nåværende bestemmelser i ADR om internorganer ble vedtatt innført i 2007.<sup>108</sup> I det opprinnelige forslaget til FNs økonomiske kommisjon for Europa (UNECE) ble det foreslått tillatt 2 typer internorganer i ADR 6.2.3.6, IS1 og IS2.<sup>109</sup> IS1 var et kvalitetssertifisert internorgan hos produsenter, som kunne utføre typeprøving og førstegangskontroll. Disse var ikke under noen form for overvåking. IS2 var et internorgan hos søkere under overvåking av et akkreditert teknisk kontrollorgan, som kunne utføre typeprøving, førstegangskontroll og periodisk kontroll.

I møtet i mars 2007 protesterte Sverige på bruken av IS1-type organer, og fremholdt at produsenter ikke var tilstrekkelige uavhengige og manglet overvåking fra tekniske kontrollorganer. Sverige viste til at ordningen ikke var i tråd med intensjonen i TPED (EU-direktiv 1999/36).<sup>110</sup> Industrien protesterte med at dette var vanlig praksis og at endringer ville medføre store kostnader. På tross av protestene fikk Sverige medhold ved voteringene i møtet i oktober 2007 og kun IS2 ble vedtatt inkludert i framtidig ADR/RID, dog slik at IS2 ikke kunne utføre typeprøving, som ble forbeholdt akkrediterte kontrollorganer.<sup>111</sup> Det var ingen debatt om IS2-type organer kunne utføre periodiske kontroller. Sveriges vedtatte forslag utgjør nåværende tekst i ADR/RID og IS2 kalles bare for IS.

På begge møtene ble det diskutert begrensninger på organers anledning til å ta på seg oppdrag fra andre, men dette ble ikke diskutert i relasjon til teknisk kontrollorgan type A eller IS2 (dagens IS). Dette er heller ikke senere diskutert. Ei heller ble eventuelle begrensninger i adgangen til å utføre periodiske kontroller basert på eierskap til transportabelt trykkutstyr debattert.

“In-house inspection services” synes ut fra debatten å være basert på en delvis videreføring av ordningen som fantes i EU-direktiv 1999/36 for å sørge for konformitet. Begrensninger basert på eierskap ble ikke diskutert. Merk også at en ihendehaver (“holder”) av gassflasken kunne utføre periodisk kontroll under EU-direktiv 1999/36, slik at markedsaktører opprinnelig ikke var begrenset ut fra eierskap. Fokus i kommisjonens arbeid var først og fremst knyttet til overvåking - slik at man sikret en uavhengig vurdering av internorganenes kontroller.

Bakgrunnen for innføringen av internorgan støtter således ikke en begrensning basert på eierskap til gassflaskene.

Eventuelle begrensninger på internorganers adgang til å utføre periodisk kontroll på gassflasker for LPG må således fremkomme av ADR selv. Bestemmelsene som setter rammene for internorgan i ADR er 1.8.7.6, 6.2.3.6 og endelig begrepet “søker”.

Verken i ADR 1.8.7.6 eller 6.2.3.6 finnes noen begrensninger på hvilke gassflasker et internorgan kan utføre periodisk kontroll på knyttet til eierskapet til flaskene. Krav i ADR 1.8.7.6 er at internorgan skal ha kompetent personell, kvalitetssystem og være underlagt overvåking. I ADR 6.2.3.6 kreves at internorganet er underlagt overvåking, samt er *“uavhengig av konstruksjonsprosessen, produksjonsoperasjonen, reparasjon og vedlikehold.”*

<sup>108</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2007/wp15ac1/ECE-TRANS-WP15-AC1-106e.doc>

<sup>109</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2007/wp15ac1/ECE-TRANS-WP15-AC1-2007-18e.doc>

<sup>110</sup> link til møtet

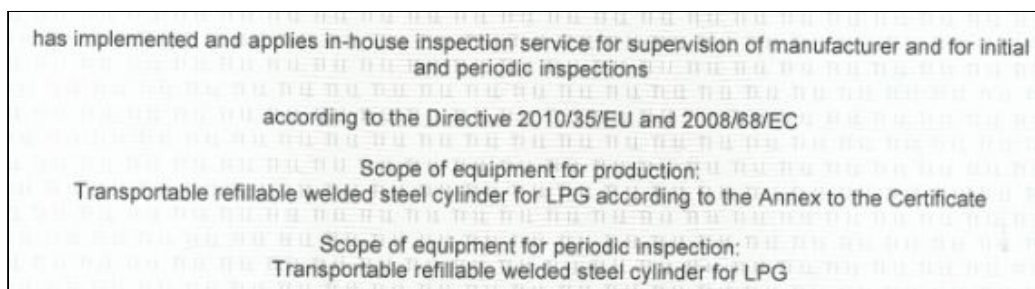
<sup>111</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2007/wp15ac1/ECE-TRANS-WP15-AC1-108e.pdf>

Det er “søker” som kan opprette internorgan om de dokumenterer at kravene er oppfylt. Begrepet “søker” er i ADR kap. 1.2 definert slik: *“I sammenheng med periodiske kontroller, mellomliggende kontroller og ekstraordinære kontroller, betyr søker prøvingsstedet, operatøren eller deres autoriserte representant i land som er en kontraherende part”*

Denne definisjonen i ADR ble også inntatt på det nevnte møtet i mars 2007<sup>112</sup>. I definisjonen fremgår at “søker” kan være et prøvingssted (“testing facility”), i motsetning til operatøren eller deres autoriserte representant (“the operator or their authorised representative”). En operator er etter EU-direktiv 2010/35 art. 2 (13), jf. (5), jf. forskrift for transportabelt trykkutyr § 2 (g) jf. (f), en fysisk eller juridisk person som bruker - altså fyller, midlertidig lagrer i forbindelse med transport, tømmer eller reyller - gassflasker for LPG, typisk fylleanlegg. Vanlig bruk fra forbrukere faller utenfor denne definisjonen. Prøvingssted synes å være et internorgan uavhengig av et fylleanlegg.

Både ADR 1.8.7.6.1 og 6.2.3.6 fremhever betydningen av at internorganet skal være underlagt overvåking av et kontrollorgan. Etter 1.8.7.6.1 bokstav d) skal søkeren også *“Påføre registreringsmerke fra kontrollorganet hvor det er krevet.”* Dette er etter ADR 6.2.3.9, jf 6.2.2.7.7. bokstav b), påkrevd for alle refyllbare trykkbeholdere som oppfyller kravene til periodisk kontroll. Godkjent periodisk kontroll utført av internorgan skal således merkes med kontrollorganets registreringsmerke etter ADR, hvilket medfører at det er kontrollorganet som blir identifisert med kontrollene. Man kan dermed si at internorganet utfører den periodiske kontrollen på vegne av kontrollorganet.

Det nevnes forøvrig også at en gjennomgang av sertifikater utstedt av kontrollorgan støtter dette. Gjennomgangen viser at internasjonale kontrollorgan ikke begrenser godkjente internorganers prøving til “egne” flasker, men til visse typer oppgaver og/eller beholdertyper, slik som i eksempelet under<sup>113</sup>:



På denne bakgrunn finner PwC at det ikke foreligger noen begrensninger i internorganers adgang til å foreta periodisk kontroll på gassflasker for LPG basert på eierskap. Verken bakgrunnen for eller relevante bestemmelser i ADR tilsier at det er grunnlag for begrensninger på grunn av eierskap. Det vises særlig til at et internorgan opererer på vegne av et kontrollorgan type A, og at dette kan utføre periodiske kontroller på gassflasker for LPG uavhengig av eierskap. Det samme synes da også å måtte gjelde for dets interorganer. Videre vises det til at selv et selvstendig prøvingssted (“testing facility”) som ikke bruker (fyller mv.) gassflasker kan bli godkjent som internorgan og utføre periodiske kontroller. Det følger at et slikt prøvingssteds natur at det ikke vil ikke ha eierskap til noen av flaskene det kontrollerer.

Som følge av dette er PwC videre av den oppfatning at det ikke er grunnlag for den begrensning DSB har pålagt DNV GL AS i utpekingsbrevet som kontrollorgan<sup>114</sup>, nemlig *“kun utføre oppgaver med samsvarsvurderinger*

<sup>112</sup> <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2007/wp15ac1/ECE-TRANS-WP15-AC1-106a2e.doc>

<sup>113</sup> Sertifikat nummer 208/1/2018 fra Technická inšpekcia, a.s. til EVAS Ankara Factory. Technická inšpekcia, a.s. har i e-post til PwC 14. august 2019 bekreftet at sertifikatet er ekte.

<sup>114</sup> Vedtak om utpeking av DNV GL AS som teknisk kontrollorgan for direktiv 2010/35/EU av 17.01.2017

og kontroll av transportabelt trykkutstyr for egen virksomhet. Det er ikke tillatt for et slikt organ å ta på seg oppdrag fra andre aktører.” Slik PwC vurderer det, kan internorgan på samme måte som kontrollorgan type A ta på seg oppdrag fra andre aktører med å utføre periodisk kontroll.

Dette betyr at en aktør med et internorgan vil ha anledning til å revidere alle gassflasker for LPG, uavhengig av eierskap og hvilken aktør som har plassert gassflasken på markedet.

### **3.7 Vilkår for 15 års kontrollintervall**

DSB har bedt PwC vurdere hva som bør aksepteres som oppfyllelse av de krav som stilles for å få godkjent 15 års kontrollintervall på flasker.

Ovenfor under “Oversikt over regelverket” ble kravene i ADR knyttet til 15 års kontrollintervall gjennomgått. Forskrift om håndtering av farlig stoff § 9 fjerde ledd bokstav b) fastsetter at "kontrollintervallet etter søknad kan utvides til 15 år etter betingelsene i forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods, ADR 4.1.4.1 P200 (12)".

Forskrift om landtransport av farlig gods har ikke nærmere regler om kravene for å få godkjent 15 års kontrollintervall, men inntar ADR som en del av forskriften, slik at det er ADR pkt. 4.1.4.1 P200 (12) som regulerer hva som skal til for utvidelse av kontrollintervallet. Søknad for utvidet kontrollintervall for sveisede gassflasker for LPG av stål kan kun godkjennes om betingelsene i ADR 4.1.4.1 P200(12) har blitt møtt.

Det er særlig to krav som er blitt trukket frem som problematiske hva gjelder utvidet kontrollintervall; krav til eierskap og krav til fyllesenter. Noen aktører hevder at de har eierskap til gassflaskene, også etter salg til forbrukere, og viser til at det er essensielt for for å få utvidet til 15 års revisjonsintervall og ha nødvendig kontroll over flaskene. Andre aktører har påpekt at flaskene tilhører forbrukerne når de er solgt, og at enkelte aktørers ønske om å utvide kontrollintervallet ikke har noe med sikkerheten å gjøre, men å øke markedsdominans og stenge andre aktører ute fra markedet. Konsekvensen av dette er begrensning på den frie flyten og tilbudet til forbrukerne.

#### Krav om eierskap

Etter ADR 4.1.4.1 P200 12.1.2 er “Eieren av gassflaskene” som “skal søke vedkommende myndighet om 15 års intervall og skal dokumentere at kravene i punkt 2, 3 og 4 følges.”

Hvem som kan anses eier av flaskene er redegjort for over i kapittel 3.5. En distributør/fyller vil anses som eier av flaskene før disse blir overdratt videre og kjøper, som kan være en forbruker eller profesjonell aktør, blir eier etter av alminnelige rettsprinsipper om eiendomsrett. En distributør/fyller vil således kunne søke om 15 års kontrollintervall for flasker den eier iht privatrettslige regler.

Gassflasker for LPG som allerede er solgt i forbrukermarkedet og er eid av en forbruker vil dermed ikke en aktør være i posisjon til å kunne søke om 15 års kontrollintervall for. Dette vil gjelde alle flasker som finnes i dagens forbrukermarked for gassflasker for LPG, med unntak av de gassflasker som er i en aktørs eie som følge av innlevering fra forbruker.

En forbruker vil ikke være i posisjon til å søke om utvidet kontrollintervall, da vi over i kapittel 3.5 har konkludert med at en “eier” etter ADR kun kan være en næringsdrivende.

#### Krav til fyllesenter

Videre er det en betingelse at beholderne som er gitt 15 års kontrollintervall etter ADR 4.1.4.1 P200 12.2.1 “bare fylles på fyllesenter som har et dokumentert kvalitetssystem for å sikre at alle kravene i avsnitt 7 i denne emballeringsbestemmelse og kravene og ansvaret i EN 1439:2017 og EN 13952:2017 er oppfylt og korrekt

*anvendt.* Eieren av flaskene skal dokumentere at kravene følges. Bestemmelsen åpner ikke for unntak fra kravet, og fremstår som streng.

I dagens marked, der forbrukere anses som eier av gassflasker for LPG de har kjøpt, vil en aktør vanskelig kunne kontrollere at en forbruker ikke fyller flasken på et fyllesenter som ikke oppfyller kravene. Forpliktelsen etter ADR 4.1.4.1 P200 12.2.1 om kun å benytte et godkjent fyllesenter vil ikke pålegge en forbruker, idet en forbruker ikke er et pliktsubjekt og ikke anses som "eier" etter ADR.

Slik vi vurderer det, vil dette kravet ikke kunne oppfylles for gassflasker for LPG som selges til forbruker. Det kan vanskelig sees at det finnes tilstrekkelige tiltak til å avbøte risikoen for at forbruker fyller på et ikke-godkjent fyllesenter.

Den operasjonelle bestemmelsen i ADR 4.1.4.1 P200 12.1.2 støtter denne tolkingen. Det fremgår av ADR 4.1.4.1 P200 12.1.2 at eieren "skal dokumentere at kravene i punkt 2, 3 og 4 følges." Dette innebærer et krav om løpende dokumentasjon av forpliktelsen i ADR 4.1.4.1 P200 12.2.2 om at beholdere kun fylles på godkjente fyllesentre. Dette synes å utelukke at gassflaskene for LPG som er godkjent for utvidet kontrollintervall kan videreselges, da eieren ved salg i forbrukermarkedet vil miste kontroll over flaskene og ikke være i posisjon til å dokumentere at ADR 4.1.4.1 P200 12.2.2 er oppfylt. Denne vedvarende forpliktelsen om å sørge for dokumentasjon på at gassflaskene kun fylles på godkjente fyllesentre, er underlagt myndighetskontroll etter ADR 4.1.4.1 P200 12.2.2. Myndighetene skal verifisere at kravene er oppfylt, og kontrollere dette på en hensiktsmessig måte minst hvert 3. år.

Også drøftelsene forut for innføringen av ADR 4.1.4.1 P200 (12) støtter en slik tolking. En gjennomgang av disse viser at begrepet "eiere" ble brukt i ADR 4.1.4.1 P200 (12) med den hensikten å sikre at gassflaskene som fikk 15-års kontrollintervall sirkulerte i kontrollerte former.

ADR 4.1.4.1 P200 (12) ble innført i 2011 med tilnærmet samme ordlyd som i dag. Innholdet ble vedtatt på høstsesjonen 2009 av fellesmøtet for ADR/RID/ADN.<sup>115</sup> Det var nedsatt en arbeidsgruppe spesielt for å se på utvidelsen til 15-års kontrollintervall, og arbeidsgruppens rapport dannet grunnlag for innføringen.<sup>116</sup> ADR stiller vanligvis ikke krav til spesielle aktører, kun til det tekniske utstyret som benyttes, og arbeidsgruppen forklarer derfor i pkt. 14-15 hvorfor det er nødvendig å stille krav til "eierne" av gassflaskene (vår understreking):

*14. The informal working group was convinced that technical safety requirements addressing the cylinders only would not be sufficient and should be linked to requirements for owners and filling centres to guaranty high quality treatment, maintenance and use of the cylinders. Therefore the informal working group agreed to require filling centres to operate a documented quality system and owners to send their 15-year cylinders for filling only to known filling centres operating such a system. So the cylinders would be circling under controlled circumstances monitored by the owners and the filling centres documented and monitored to work in compliance with the regulations and standards under high quality process and safety standards.*

*15. To make this system work, a 15-year interval could only be granted to the owner of cylinders and not to the manufacturer. So the owner has to apply for a 15 year interval for his own cylinders and has to demonstrate for the first granting of a 15 year interval as well as for each re-qualification for a next 15-year interval compliance with the provisions of the new harmonised system.*

Av pkt. 18 fremgår det at sikkerhetsnivået ved 15-års kontrollintervall skulle sikres ved å kombinere krav til selve gassflaskene med operasjonelle krav til eiere og fyllesteder:

<sup>115</sup> ECE/TRANS/WP.15/AC.1/116

<sup>116</sup> ECE/TRANS/WP.15/AC.1/2009/22

*18. In the opinion of the informal working group, this combination of technical, organisational and quality requirements will lead to a sufficient safety level for the harmonised system to grant a 15-year testing interval for refillable welded steel cylinders for LPG applicable to all RID Member States/ Contracting Parties of ADR and could overcome the harmonisation deficit currently included in P 200 (10) v.*

#### Konklusjon

Vi har etter dette kommet til at aktørene i bransjen i kraft av å eie flaskene før videresalg vil kunne være i posisjon til å søke om utvidet kontrollintervall. Imidlertid finner vi at aktørene vanskelig vil kunne opprettholde den kontroll og dokumentasjon som kreves etter ADR 4.1.4.1 P200 (12) hva gjelder gassflasker for LPG som selges i forbrukermarkedet. Aktørene vil dermed ikke kunne oppfylle kravene i ADR 4.1.4.1 P200 (12).

Reglene i ADR 4.1.4.1 P200 (12) synes ikke å være tilpasset et forbrukermarked. Kravene som stilles for å få godkjent utvidet kontrollintervall synes å være tilpasset et marked der det typisk inngås utleieavtaler med profesjonelle aktører som også inkluderer avtale om fylling kun hos/av aktøren.